

Michelle Michel

Der Rundfunkbeitrag eine Steuer?

Michelle Michel

Der Rundfunkbeitrag eine Steuer?

Eine Einordnung der Rundfunkabgabe in die Gesamtheit der öffentlichen Abgaben der Finanzverfassung im Zusammenhang mit einer kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils des Bundesverfassungsgerichts v. 18. Juli 2018


Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. jur.) angenommen.

Gutachter: Prof. Dr. Robert Kuhn
Prof. Dr. Gerrit Hornung

Tag der mündlichen Prüfung: 12. April 2022



Diese Veröffentlichung – ausgenommen Zitate und anderweitig gekennzeichnete Teile – ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>) lizenziert.

 <https://orcid.org/0000-0002-0424-3144> (Michelle Michel)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2022
ISBN 978-3-7376-1048-3
DOI: <https://doi.org/10.17170/kobra-202207156476>

© 2022, kassel university press, Kassel
<https://kup.uni-kassel.de>

Druck und Verarbeitung: Print Management Logistik Service, Kassel
Printed in Germany

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen und nachstehenden Personen meinen besonderen Dank entgegenbringen.

Zunächst gilt mein Dank meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Kuhn, für die Betreuung dieser Arbeit. Die zahlreichen Gespräche und Hilfestellungen erleichterten mir die kritische Auseinandersetzung mit der Thematik. Insbesondere danke ich für die stetige Austauschmöglichkeit sowie für die konstruktive Kritik und Motivation.

Herrn Prof. Dr. Hornung danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Des Weiteren danke ich meinem Arbeitgeber Quattek & Partner Steuerberatungsgesellschaft mbB, Göttingen für die Unterstützung meines Promotionsvorhabens durch entsprechende Freistellungen.

Mein ganz besonderer Dank gilt Sascha Grüner, Fabienne Debschütz und meiner Mutter. Ihr außerordentlicher Einsatz, ihre Geduld und kritischen Anmerkungen im Rahmen von mehrfachen Durchsichten dieser Abhandlung haben wesentlich mit zum Gelingen der Anfertigung der Dissertation beigetragen. Vorwiegend danke ich jedoch für die moralische Unterstützung sowie die Kraft und den Mut, den mir diese Personen durch wiederholten Zuspruch gegeben haben.

Ohne die Unterstützung meiner Familie und insbesondere die meines Mannes wäre ich allerdings bei der Anfertigung dieser Arbeit nicht erfolgreich gewesen. Ich danke für den unermüdlichen Zuspruch, das liebevolle Verständnis, den Halt und die Kraft, den mir jedes Familienmitglied entgegengebracht hat.

Ich widme diese Arbeit meinem Sohn, Aaron Noel Michel. Ich wünsche mir für ihn, dass er ehrgeizig seine eigenen Ziele verfolgt und Unterstützung durch Familie und Freunde erfährt.

Zusammenfassung

Die vorliegende Dissertation widmet sich der Frage, ob der Rundfunkbeitrag gem. § 1 RBStV i. V. m. § 35 MStV finanzverfassungsrechtlich als eine Steuer einzuordnen und somit aufgrund fehlender Gesetzgebungskompetenz der Länder verfassungswidrig ist.

Entscheidend für die Beantwortung der Ausgangsfrage ist die Abgrenzung der Steuern von den nichtsteuerlichen Abgaben, denn nach Art. 105 GG und Art. 70 ff. GG hängt die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Länder von der Einordnung der jeweiligen Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ab. Im Ergebnis ist die Erhebung von Steuern auf die in Art. 106 GG genannten Steuertypen beschränkt. Daneben stehen den Gesetzgebern im Bereich der nichtsteuerlichen Abgaben lediglich die Abgabetypern Vorzugslasten sowie Sonderabgaben zur Verfügung. Zur Finanzierung eines unbeeinflussten meinungsvielfaltssichernden Rundfunks i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erheben die Länder auf Grundlage ihrer Sachgesetzgebungskompetenz im Rundfunkwesen seit dem Jahr 2013 den Rundfunkbeitrag. Das BVerfG hat sich im Urteil vom 18. Juli 2018 mit der Frage der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung dieses Rundfunkbeitrags beschäftigt. Die Entscheidung des BVerfG hat den politischen Streit um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beruhigen können; sie ist aber für die Steuerrechtswissenschaft kaum akzeptabel, da sie sich nicht in die vom BVerfG selbst entwickelte Systematik des Abgabenrechts einfügt. Das BVerfG kam zu dem Ergebnis, dass der Rundfunkbeitrag ein verfassungsgemäßer Beitrag im Gesetzgebungskompetenzbereich der Länder sei. Für eine solche Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag fehlt es allerdings an der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Gegenleistung im abgabenrechtlichen Sinne durch die Beitragspflichtigen i. S. d. § 2 und § 5 RBStV und damit an der Unterscheidbarkeit vom Allgemeinutzen, welche den Vorzugslasten in Abgrenzung von den Steuern wesensimmanent ist; insofern ist auch eine Subsumtion unter dem verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff ausgeschlossen. Eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als Steuer ist aufgrund des fehlenden Zuflusses des Abgabenaufkommens zu einer Gebietskörperschaft i. S. d. Art. 106 GG in Form einer Einflussnahme auf die Abgabenverwendung insgesamt auszuschließen. Es verbleibt lediglich der Auffangtatbestand der Sonderabgabe im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Allerdings wird der Rund-

funkbeitrag nicht von einer homogenen Gruppe erhoben, weshalb dieser den materiellrechtlichen Voraussetzungen der Sonderabgabe nicht gerecht wird. Der Rundfunkbeitrag ist eine verfassungswidrige Sonderabgabe.

Letztendlich ist die Sicherung der freien Meinungsbildung und -äußerung über das Medium Rundfunk in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein essentielles, im Interesse der Allgemeinheit liegendes Gut und keine Sonderlast. Daher ist ausschließlich die Steuer das verfassungsrechtlich zulässige Finanzierungsinstrument. Unter Berücksichtigung des Verfassungsgebots der Staatsferne im Rundfunk, wird die Finanzierung über allgemeine Haushaltsmitteln der Länder den Ansprüchen an einen meinungsvielfaltssichernden Rundfunk gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG gerecht.

Summary

This doctoral thesis scrutinises, if the broadcasting charges under § 1 RBStV (States Treaty on Broadcasting Charges) in conjunction with § 35 MStV (States Treaty on Media) can be classified as a tax under the Grundgesetz (GG, German Constitutional Law) and are therefore unconstitutional due to the lack of legislative competence of the States.

In the GG, the distribution of legislative competences between the Federal Government and the States depends on the classification of the respective levy as tax or non-tax. While the legislative competence for taxes is regulated in Art. 105 GG, the legislative competence for non-tax levies is based on Art. 70 ff. GG. The Bundesverfassungsgericht (BVerfG, German Constitutional Court) has decided, that the levying of taxes is limited to the types of taxes mentioned in Art. 106 GG. In addition, the non-tax levies are restricted to Vorzugslasten (preferential levies) and Sonderabgaben (special charges). Beyond them, there is no empowerment for the legislative bodies in the GG to impose other levies.

The States are collecting the broadcasting charges since 2013 based on their legislative competence in broadcasting matters. The broadcasting charges are levied to finance unbiased broadcasting services and to ensure plurality of opinion in the sense of freedom of expression, Art. 5 para. 1 s. 2 2. alt. GG through the public broadcaster. The BVerfG addressed the question of the constitutional classification of broadcasting charges in the decision of July 18th, 2018. The decision of the BVerfG has settled the political dispute on the financing of public broadcasting. However, the decision is hardly acceptable for tax law scholars because it doesn't fit into the systematics of tax law developed by the BVerfG itself. The BVerfG concluded, that the broadcasting charges were constitutional charges within the legislative competence of the States. But the broadcasting charges can't be classified as charges, because the persons liable to contribute don't have a chance to receive a consideration in the tax law sense conformable § 2 und § 5 RBStV; as it isn't possible to distinguish such consideration from general benefits, which are inherent in preferential burdens as distinction from taxes; in this respect, it's also excluded from classification under the constitutional concept of levies. Due to the fact that the levy revenue doesn't flow to a territorial authority of Art. 106 GG in the form of influence on the application of the revenue, it can't be classified as a tax either. So all that remains is the catch-all element of the special charges within the legislative competence of the States. However, the broadcasting contribution isn't raised from a homogeneous group and consequently it doesn't meet

the substantive requirements of the special charges, so the broadcasting charges are unconstitutional special charges.

Finally, to ensure the freedom of information and expression of opinion through the media of broadcasting by public broadcasters is an essential good for the general public. Therefore, only a tax is the constitutionally permissible financing instrument for this purpose. The financing from the general budgets of the States meets the requirements of ensuring diversity of opinion in broadcasting pursuant to Art. 5 para. 1 s. 2 2. alt. GG.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
-----------------------------	----

Einleitung.....	1
-----------------	---

Erster Teil: Die Dogmatik der deutschen Finanzverfassung und ihre Vorgaben bei der Abgrenzung von steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben

1 Einheit aus Finanz- und Steuerstaat	13
2 Finanzverfassung als Bestandteil des Grundgesetzes	15
3 Steuern als wichtigstes Finanzierungsinstrument im modernen Staat	37
4 Alternative - nichtsteuerliche Abgaben.....	95
5 Zusammenfassung zum ersten Teil	144

Zweiter Teil: Das Finanzierungsprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1 Verfassungsrechtliche Grundlagen – die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG	147
2 Koexistenz der Rundfunkanstalten - Das duale Rundfunksystem	170
3 Historischer Abriss der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	200
4 Paradigmenwechsel – von der Gebühr zum Beitrag	210
5 Von der Ermittlung des Finanzbedarfs bis zur Bestimmung der Höhe der Rundfunkabgabe.....	241
6 Zusammenfassung zum zweiten Teil	256

Dritter Teil: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 zum Rundfunkbeitrag

1 Gegenstand der Entscheidung	262
2 Wesentliche Entscheidungsgründe.....	267
3 Kritische Würdigung	279
4 Zusammenfassendes Ergebnis.....	347

**Vierter Teil: Finanzverfassungsrechtliche Einordnung der
Rundfunkabgabe**

1	Exkurs Rundfunkgebühr	355
2	Rundfunkbeitrag	372

**Fünfter Teil: Alternative Finanzierung des öffentlich-rechtlichen
Rundfunks**

1	Rundfunk als Gemein- oder Sonderlast	383
2	Finanzierungsinstrument der Steuer	386
3	Schlussfolgerung	399

Fazit und Ausblick	402
---------------------------------	------------

Literaturverzeichnis	405
-----------------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis	XV
-----------------------------	----

Einleitung	1
------------------	---

**Erster Teil: Die Dogmatik der deutschen Finanzverfassung und ihre
Vorgaben bei der Abgrenzung von steuerlichen und nichtsteuerlichen
Abgaben**

1 Einheit aus Finanz- und Steuerstaat.....	13
2 Finanzverfassung als Bestandteil des Grundgesetzes	15
2.1 Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung	15
2.1.1 Das Bundesstaatsprinzip	15
2.1.2 Finanzverfassung im engeren und im weiteren Sinn	17
2.2 Geldverausgabung – Die Finanzierungsverantwortung	18
2.3 Geldbeschaffung und -verwaltung – Die Steuerhoheit.....	21
2.3.1 Steuergesetzgebungshoheit	22
2.3.1.1 Verhältnis zu den allgemeinen Gesetzgebungskompetenz- vorschriften	22
2.3.1.2 Eingeschränkte Steuergesetzgebung der Länder	24
2.3.2 Ertragshoheit	30
2.3.3 Steuerverwaltungshoheit	34
3 Steuern als wichtigstes Finanzierungsinstrument im modernen Staat	37
3.1 Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff – Die einzelnen Merkmale	38
3.1.1 Geldleistung	40
3.1.2 Vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt	42
3.1.3 Ziel der Einnahmenerzielung	50
3.1.4 Fehlende Gegenleistung	55
3.1.5 Zufluss der Geldleistung an einen Ertragsberechtigten	57
3.1.5.1 Steuererfindungsrecht als Indiz der steuerbegrifflichen Relevanz des Ertragszuflusses.....	60
3.1.5.2 Systematische Interpretation aus dem Gesamtkontext der Finanzverfassung	73
3.1.6 Abgabenverwendung inner- und außerhalb des allgemeinen Haushaltes	75
3.1.6.1 Zweckbindung des Abgabenaufkommens.....	75
3.1.6.2 Sondervermögen und Sonderfonds als „Nebenhaushalt“ des Bundes und der Länder	84

3.2	Zusammenfassendes Ergebnis	90
4	Alternative - nichtsteuerliche Abgaben	95
4.1	Leistung und Gegenleistung – Die Vorzugslasten	96
4.1.1	Gebühren und Beiträge	96
4.1.2	Öffentliche Leistung	100
4.1.3	Individuelle Zurechenbarkeit zum Zahlungspflichtigen	101
4.1.4	Formeller vs. materieller Begriff	107
4.1.5	Zwischenergebnis	112
4.2	Sonderabgaben	113
4.2.1	Auffangtatbestand oder eigenständiger Abgabentypus	113
4.2.2	Enge Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer mit der Steuer konkurrierenden Abgabe	127
4.3	Numerus clausus der Abgabentypen oder freiheitliche Gesetzgebungsausübung mit Grenzen	134
4.4	Zusammenfassendes Ergebnis	141
5	Zusammenfassung zum ersten Teil.....	144

Zweiter Teil: Das Finanzierungsprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1	Verfassungsrechtliche Grundlagen – die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG	147
1.1	Rundfunkfreiheit für Meinungsbildung und Meinungsvielfalt	147
1.2	Persönlicher Schutzbereich	150
1.3	Sachlicher Schutzbereich	152
1.3.1	Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff	152
1.3.2	Reichweite des Schutzgehalts – Programmautonomie und Gebot der Staatsferne.....	156
1.4	Kulturhoheit der Länder oder Funkhoheit des Bundes	161
1.5	Zusammenfassung	169
2	Koexistenz der Rundfunkanstalten - Das duale Rundfunksystem	170
2.1	Allgemeine Struktur und organisatorischer Aufbau	170
2.1.1	Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	171
2.1.2	Private Rundfunkveranstalter	174
2.2	Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	177
2.2.1	Vom Grundversorgungs- zum klassischen Funktionsauftrag.....	178

2.2.2	Fortbestand des gesetzgeberischen Ausgestaltungsvorbehalts im dynamischen Digitalisierungsprozess	183
2.2.3	Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie	189
2.2.4	Symbiose zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk	194
2.3	Zusammenfassendes Ergebnis	198
3	Historischer Abriss der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	200
3.1	Weimarer Republik – Geburtsstunde des deutschen Rundfunks.....	200
3.2	Die Lehren des zweiten Weltkriegs	203
3.3	Weitere Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.....	206
3.4	Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland	208
4	Paradigmenwechsel – von der Gebühr zum Beitrag.....	210
4.1	Die Rundfunkgebühr – langjährige Tradition im Konflikt mit dem technischen Fortschritt.....	211
4.1.1	Bereithalten eines Empfangsgeräts als Anknüpfungspunkt.....	212
4.1.2	Schwierigkeiten der Erhebung und des Vollzugs	216
4.2	Der Rundfunkbeitrag – moderne Alternative	221
4.2.1	Verfolgte Reformziele bei der Abkehr von einer Traditionsabgabe	223
4.2.2	Wesentlicher Rechtsrahmen in den Staatsverträgen der Länder.....	225
4.2.2.1	Beitragspflicht im privaten Bereich.....	227
4.2.2.2	Beitragspflicht im nicht privaten Bereich	233
4.2.2.3	Deklaration und Verifikation der Rundfunkbeitragspflicht	237
4.3	Zusammenfassung	239
5	Von der Ermittlung des Finanzbedarfs bis zur Bestimmung der Höhe der Rundfunkabgabe	241
5.1	Dreistufiges Verfahren.....	241
5.2	Die Rolle der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF).....	245
5.2.1	Zusammensetzung, Organisation und Finanzierung	245
5.2.2	Prüfung des Finanzbedarfs und Berichterstattung	248
5.3	Handlungsspielraum des Gesetzgebers.....	251
5.4	Zusammenfassung	255
6	Zusammenfassung zum zweiten Teil	256

**Dritter Teil: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 zum
Rundfunkbeitrag**

1	Gegenstand der Entscheidung	262
1.1	Verfassungsbeschwerden gegen den Rundfunkbeitrag.....	263
1.2	Stellungnahmen zum Verfahren.....	265
2	Wesentliche Entscheidungsgründe	267
2.1	Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	267
2.2	Individuell-konkret zurechenbarer Vorteil.....	271
3	Kritische Würdigung	279
3.1	Gesetzgebungskompetenz im Rundfunkbereich.....	279
3.2	Definition Steuer und Vorzugslasten	280
3.3	Abgabenerhebung von einer unbestimmten Vielzahl oder gar allen Bürgern.....	285
3.4	Anforderungen an den gesetzlichen Abgabentatbestand	291
3.5	Rundfunkbeitrag eine nichtsteuerliche Abgabe - Beitrag	297
3.5.1	Hoheitlich auferlegte öffentlich-rechtliche Geldleistung	299
3.5.2	Erkennbarer sachlicher Rechtfertigungsgrund	300
3.5.3	Öffentliche Leistung	309
3.5.4	Individueller Vorteil vs. allgemeiner Vorteil	313
3.5.5	Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragsschuldner	320
3.5.5.1	Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Raumeinheit .	321
3.5.5.2	Von der Allgemeinheit abgrenzbarer Personenkreis	329
3.5.5.3	Widerlegbare Vermutung	332
3.5.5.4	Besondere Kostenverantwortung.....	337
3.5.5.5	Zusammenfassung.....	339
3.5.6	Besonderheiten im nicht privaten Bereich.....	340
4	Zusammenfassendes Ergebnis	347

**Vierter Teil: Finanzverfassungsrechtliche Einordnung der
Rundfunkabgabe**

1	Exkurs Rundfunkgebühr	355
1.1	Vorzugslast.....	355
1.1.1	Gebühr	356
1.1.2	Beitrag.....	358

1.2	(Zweck-) Steuer	361
1.3	Sonstige Abgabe oder Abgabe sui generis	364
1.4	Sonderabgabe.....	366
1.5	Zusammenfassendes Ergebnis	370
2	Rundfunkbeitrag	372
2.1	(Zweck-) Steuer	373
2.2	Sonderabgabe.....	376
2.3	Zusammenfassendes Ergebnis	379

**Fünfter Teil: Alternative Finanzierung des öffentlich-rechtlichen
Rundfunks**

1	Rundfunk als Gemein- oder Sonderlast	383
2	Finanzierungsinstrument der Steuer.....	386
2.1	Rundfunk(zweck)steuer	386
2.2	Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt	390
3	Schlussfolgerung.....	399
	Fazit und Ausblick.....	402
	Literaturverzeichnis	405

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz v. 13.09.1976 i. d. F. v. 18.01.2005, BGBl. I 2005, 114, zuletzt geändert durch Art. 2 der Achten Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung v. 22.08.2018, BGBl. I 2018, S. 1327
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union v. 13.12.2007, EU ABl. 2007, C 306, S. 1, konsolidierte Fassung Bekanntgabe v. 26.10.2012, EU ABl. 2012, C 326, S. 1, zuletzt geändert durch Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, EU ABl. 2012, L 112, S. 21
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht, Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung v. 16.03.1976, BGBl. I 1976, S. 613, ber. BGBl. I 1977, S. 269, i. d. F. v. 01.10.2002, BGBl. I 2002, S. 3866, ber. BGBl. I 2003, S. 61, zuletzt geändert durch Art. 10 Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) v. 03.06.2021, BGBl. I 2021, S. 1534
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
BadWürttUnivG	Baden-Württembergisches Universitätsgesetz
BAnz.	Bundesanzeiger
BAnz. AT	Bundesanzeiger Amtlicher Teil
Bay.	Bayern

BayHschG	Bayerisches Hochschulgesetz v. 23.05.2006, Bay. GVBl. 2006, S. 245, zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes und des Bayerischen Hochschulpersonalgesetzes v. 09.04.2021, Bay. GVBl. 2021, S. 182
BayLT-Drs.	Bayrische Landtags Drucksache
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BbgHG	Brandenburgisches Hochschulgesetz
Beck'OK	Beck'sche Online-Kommentar
Begr.	Begründer/in
ber.	berichtigt
BerlHochSchG	Berliner Hochschulgesetz
bes.	Besonders
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr v. 21.06.1975, BGBI. I 1975, S. 1573, zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts v. 16.04.2021, BGBI. I 2021, S. 822
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/dieselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dpa	Deutsche Presse-Agentur
DRP	Deutsche Reichspost
Drs.	Drucksache

DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ebd.	ebenda
et al.	et alii/et aliae
EU	Europäische Union
EU ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
FBAG	Gesetz über die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in der öffentlichen Wohnraumförderung v. 30.11.2015, Hessen GVBl. 2015, S. 525
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FVG	Finanzverwaltungsgesetz – Gesetz über die Finanzverwaltung i. d. F. v. 04.04.2006, BGBl. I 2006, S. 846, ber. S. 1202, zuletzt geändert durch Art. 8 Gesetz zur Abwehr von Steuervermeidung und unfairem Steuerwettbewerb und zur Änderung weiterer Gesetze v. 25.06.2021, BGBl. I 2021, S. 2056
Gb.	Gerichtsbescheid
gem.	gemäß
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz - Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. März 2009, BGBl. I 2009, S. 502, zuletzt geändert durch Art. 5 Integrationskosten-Beteiligungsgesetz 2020/2021 v. 09.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2051
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.05.1949, BGBl. 1949, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 und Art. 2 Covid-19-Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 29.09.2020, BGBl. I 2020, S. 2048

ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV.	Gesetze und Verordnungen
GVK	Gremiovorsitzendenkonferenz
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HFR	Humboldt Forum Recht (Zeitschrift)
h. M.	herrschende Meinung
HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk Hessen i. d. F. v. 25.01.1995, Hessen GVBl. I 1995, S. 87 ff., zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes v. 30.09.2020, Hessen GVBl. 2020, S. 606.
hr	Hessischer Rundfunk
Hs.	Halbsatz
Hrsg.	Herausgeber/in
i. d. F.	in der Fassung
i. e. S.	im engeren Sinn
i. H. v.	in Höhe von
i. d. S.	in diesem/dem Sinn
i. S. d.	i. S. d.
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinn
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KfZ	Kraftfahrzeug
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz

KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz v. 21.12.1927, i. d. F. v. 26.09.2002, BGBl. I 2002, S. 3818, zuletzt geändert durch Art. 1 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes v. 16.10.2020, BGBl. I 2020, S. 2184
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KuR	Kommunikation & Recht
LT	Landtag
lt.	laut
MBL	Ministerialblatt
mdr	Mitteldeutscher Rundfunks
Meckl.-Vorp.	Mecklenburg-Vorpommern
MedienÄndStV	Medienänderungsstaatsvertrag
MOModStV	Medienordnung-Modernisierungsstaatsvertrag (MOModStV) v. 23.04.2020, Bsp. Ratifizierung: Nds. GVBl. 2020, S. 289 v. 14.09.2020, Bayern GVBl. 2020, S. 450 v. 20.07.2020, Sachsen GVBl. 2020, S. 379 v. 15.07.2020
MP	Media Perspektiven (Zeitschrift)
MStV	Medienstaatsvertrag v. 14.04 bis 28.04.2020, eingeführt mit Art. 1 des Medienordnung-Modernisierungsstaatsvertrag (MOModStV) v. 23.04.2020
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NHG	Niedersächsisches Hochschulgesetz v. 26.02.2007, Nds. GVBl. 2007, S. 69, zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz zur Änderung verschiedener Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie v. 16.03.2021, Nds. GVBl. 2021, S. 133
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds.	Niedersachsen
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung v. 19.05.1993, Nds. GVBl. 1993, S. 107, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und zur Einführung eines Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes

	und zur Minderung der Folgen des Klimawandels v. 10.12.2020, Nds. GVBl. 2020, S. 464
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz v. 11.10.2010, Nds., GVBl. 2010, S. 480, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zum 23. RÄndStV und zur Änderung des NMedienG v. 12.05.2020, Nds., GVBl. 2020, S. 112
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
OVG	Oberverwaltungsgericht
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Preußisches Oberverwaltungsgericht Entscheidung
RÄndStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RAO	Reichsabgabenordnung v. 13.12.1919, RGBl. I 1919, 1993, außer Kraft gesetzt mit Art. 96 Nr. 1 Einführungsgesetz zur Abgabenordnung v. 14.12.1976, BGBl. I 1976, S. 3341 (3380)
RegG	Regionalisierungsgesetz v. 27.12.1993, BGBl. I 1993, S. 2378, 2395, zuletzt geändert durch Art. 1 Sechstes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes v. 16.07.2021, BGBl. I 2021, S. 3011
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag v. 31.08.1991, Bsp. Ratifizierung: Bayern GVBl. 1991, S. 451 v. 18.12.1991, i. d. F. v. 01.01.2001 neu bekannt gemacht in GVBl. 2001, S. 561 v. 27.07.2001, Hessen GVBl. I 1991, S. 367 v. 31.08.1991, Nds. GVBl. 1991, S. 311 v. 26.11.1991, NRW GV. 1991, S. 408 v. 20.11.1991, aufgehoben zum 31.12.2012 durch Art. 2 des 15. RÄndStV v. 15.12.2010, Bsp. Ratifizierung: Nds. GVBl. 2011, S. 186 v. 29.06.2011; Hessen GVBl. 2011, S. 382 v. 23.08.2011; Bayern GVBl. 2011, S. 257 v. 07.06.2011
Rheinl.-Pf.	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer

RRG	Reichs-Rundfunk-Gesellschaft
Rspr.	Rechtsprechung/en
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) vom 18.12.1991, Ratifizierung: Nds. GVBl. 1991, S. 311 v. 26.11.1991; Hessen GVBl. I, 1991, S. 367 v. 31.08.1991, neue Fassung durch Bek. v. 28.07.2009, GVBl. I 2009, S. 278; Bayern GVBl. 1991, S. 451 v. 18.12.1991, neue Fassung durch Bek. v. 27.07.2001, GVBl. 2001, S. 502; NRW GV. 1991, S. 408 v. 20.11.1991, aufgehoben durch Art. 2 Nr. 1 Medienordnung – Modernisierungsstaatsvertrag v. 23.04.2020
RStV a. F.	Rundfunkstaatsvertrag alte Fassung (die jeweils gemeinte Fassung wird gesondert angegeben)
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Zeitschrift)
S.	Seite
S.A.	Société anonyme
Sachs.-Anh.	Sachsen-Anhalt
Schlesw.-Holst.	Schleswig-Holstein
SDR	Süddeutscher Rundfunk
sog.	sogenannt(e)/(en)/(er)/(es)
StK	Staatskanzlei
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
SWF	Südwestfunk
TKG	Telekommunikationsgesetz v. 22.06.2004, BGBl. I 2004, S. 1190, zuletzt geändert durch Art. 30 Gesetz zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie v. 05.07.2021, BGBl. I 2021, S. 3338
u. a.	und andere/unter anderem
Urt.	Urteil
v.	von/vom
VAUNET	Verband Privater Medien
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche

VVDStRI	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WRV	Weimarer Reichsverfassung v. 11.08.1919, RGBI. 1919, S. 1383 (1409)
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Struktur des dualen Rundfunksystems sind stetig Gegenstand öffentlicher Diskussionen.¹ Mit Einführung privatrechtlicher Rundfunkanbieter² wuchs der Rechtfertigungsgrund auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.³ Zugespitzt hatte sich diese Diskussion aufgrund der erheblichen Schwierigkeiten bei der Erhebung und Beitreibung der Rundfunkgebühr angesichts einer vermutlich hohen Anzahl an sog. „Schwarzsehern“. Neben der Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten⁴ wurde auch die Forderung nach der Reform deren Finanzierung laut.⁵ Die Gesetzgeber sahen sich zum Handeln gezwungen.

Nach langen politischen Debatten und Einholung wissenschaftlicher Gutachten⁶ haben sich die Gesetzgeber letztendlich für die Abschaffung der empfangsgerätebezogenen Rundfunkgebühr und die Einführung des Rundfunkbeitrags entschieden. Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag wurde durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ersetzt.⁷

¹ Detailliert dazu *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 9 ff.; insbesondere zur Rundfunkgebühr: *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 11 und *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 54 ff.; *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 9 ff. m. w. Nachw.; *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 658 ff.; *Buchwald*, in: Schwarzkopf, Rundfunkpolitik in Deutschland, Band 1, S. 316 (378 ff.).

² In der Arbeit wird aus Gründen der Lesbarkeit auf die Verwendung der unterschiedlichen Geschlechterformen verzichtet. Es wird die männliche Form verwendet, jedoch sind jeweils alle Geschlechter gemeint, sofern nicht ausdrücklich anders bestimmt.

³ *Hoppmann*, in: Mestmäcker, Offene Rundfunkordnung, S. 163 (185); *Weisser*, ZUM 1997, 877 (881, 885); *Uphoff*, Fernsehmarkt und Grundversorgung, S. 36 ff.; *Herrmann*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, S. 46 ff. *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 104; *ders.*, DVBl. 1987, 14 (19).

⁴ Siehe Fn. 3.

⁵ *Herrmann*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, S. 49 ff.; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 415 ff.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 240 f.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 148 f.; *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 26; *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (222 f.); *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 741 (746); *Waldhoff*, AfP 2011, 1; *Jutzi*, NVwZ 2008, 603 (607); *Hornickel*, NVwZ 2017, 118 (122); *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 198 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 113 ff.; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 28 ff.; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 88; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 21 ff.; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 11 ff., 44 ff.; *Eggerath*, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, S. 137 f.; *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (382).

⁶ Die Kommission der Länder gründete bereits im Februar 2000 für die vorzubereitende Ausarbeitung von Beschlussfassungen im Vorfeld der Ministerpräsidentenkonferenz die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Landes Thüringen. Unter Mitarbeit einer Arbeitsgruppe der ARD und ZDF wurden acht Reformmodelle erarbeitet; hierzu: *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, S. 136; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 108; weiteres Gutachten: *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

⁷ Aufgehoben zum 31.12.2012 durch Art. 2 des 15. RÄndStV v. 15.12.2010, Bsp. Ratifizierung: Nds., GVBl. 2011, S. 186 v. 29.06.2011; Hessen, GVBl. 2011, S. 382 v. 23.08.2011; Bay. GVBl. 2011, S. 257 v. 07.06.2011.

Die Einführung des Rundfunkbeitrags galt bei den Landesgesetzgebern als Hoffnungsträger im Zusammenhang mit der Schaffung einer gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁸ Schwarzsehern sollte weder die Möglichkeit noch der Anlass für die Umgehung der Beteiligung an der Finanzierung gegeben werden. Jedoch zeigen die kritischen Stimmen zum neuen Finanzierungsmodell, dass sich das oberste Reformziel nicht einstellen konnte. Bereits vor der Einführung des Rundfunkbeitrags wurde Kritik geäußert und gar von einer Zwangsabgabe oder Pseudosteuer gesprochen.⁹ Laut einer Spiegel-Umfrage aus dem Jahr 2012 fanden es 60 % der Befragten nicht richtig, dass mit Einführung des Rundfunkbeitrags jeder „Haushalt“ unabhängig vom Vorhandensein etwaiger Empfangsgeräte zur Zahlung verpflichtet wird.¹⁰ Die Klagewellen vor den Landesverwaltungsgerichten, den Verfassungsgerichtshöfen und dem Bundesverfassungsgericht spiegeln ebenfalls das Aufbäumen der Gesellschaft wider. Dies zeigt auch die Diskussion zwischen den Landesregierungen, in den Landesparlamenten und in der Gesellschaft um die Anpassung der Höhe des Rundfunkbeitrags nach Vorlage der KEF¹¹-Berichte.¹² Zuletzt wurde intensiv über die Erhöhung des Rundfunkbeitrags auf EUR 18,36 diskutiert.¹³

Die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz zeichnet sich ebenfalls in den Mahnmaßnahmen des Beitragsservice ARD, ZDF und Deutschlandradio ab. Insbesondere beim Vergleich der Geschäftsjahre 2013 und 2014 war ein Anstieg der Mahnmaßnahmen um 41,4 % festzustellen. Insgesamt wurden im Jahr 2014 21,1 Mio. Mahnmaßnahmen erstellt. Die Forderungsausfallquote ist von 1,7 % in 2012 und 1,8 % in 2013 auf 3,4 %

⁸ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 2, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 104.

⁹ *Fichter*, Alle müssen Zahlen, Die ZEIT, Nr. 52/2012 „Zwangsabgabe“; *Brauck/Kühn/Müller/Niggemeier*, Aus der Schaum, Der Spiegel, Nr. 50/2012, S. 160 (161) „Pseudosteuer“; weitere Stimmen dazu: *Baummann*, Dagoberts Geldberge, Die ZEIT, Nr. 36/2015 „ARD und ZDF brauchen mehr Geld, wieder einmal. Ein Anlass dafür, das System zu hinterfragen.“.

¹⁰ Spiegel-Umfrage Rundfunkgebühren zur Frage: „Finden Sie es richtig, dass ab Januar jeder Haushalt einen Rundfunkbeitrag entrichten muss, unabhängig davon, ob ein Fernseher oder ein Radio vorhanden ist?“, TNS Forschung vom 04. bis 06.12.2012, 1.000 Befragte ab 18 Jahren, 60 % stimmten mit Nein, 37 % mit Ja und ca. 3 % mit „Weiß nicht“/keine Angaben, Der Spiegel, Nr. 50/2012, S. 160 (167).

¹¹ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten.

¹² *Göbel*, In die Fernsehsparkasse, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 253/2016, S. 19 zur nicht vorgenommenen Senkung des Rundfunkbeitrags in 2017, „Jeder zu viel gezahlte Cent gehört dem Bürger [...]“; *Hanfeld*, Darf's etwas mehr sein?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 249/2016, S. 13 „Der Rundfunkbeitrag sinkt nie, er steigt automatisch“; *ders.*, Haste mal 'nen Euro für die armen Sender?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 104/2017, S. 17; *Sorge*, Kassensturz bei den Öffentlich-Rechtlichen, Die ZEIT, URL; *Machowecz*, Aufstand gegen die ARD, Die ZEIT, Nr. 44/2020; *Gäbler*, Die Murreltier-Schonzeit ist vorbei, Die ZEIT, URL.

¹³ *Felber/Lohoff/Spieker/Vorreyer*, Was bedeutet die Entscheidung in Magdeburg?, URL; *Steffen*, Reiner Haseloff stoppt die Erhöhung des Rundfunkbeitrags, URL.

in 2014 gestiegen.¹⁴ Laut dem Jahresbericht 2019 lag die Zahl der Beitragskonten mit Mahnstatus per 31. Dezember 2019 bei rund 3,6 Mio. von insgesamt 46 Mio. Beitragskonten. Im Vergleich zum Vorjahr sind ca. 70.000 Konten mit Mahnstatus dazugekommen. Die Mahnmaßnahmen sind jedoch in 2019 auf 17,7 Mio. zurückgegangen.¹⁵ Ursächlich für diesen Rückgang sind im Wesentlichen prozessuale Änderungen im Ablauf des Mahnverfahrens¹⁶, jedoch nicht eine Steigerung des Zuspruches zum Rundfunkbeitrag. Säumige Beitragszahler gehen sogar lieber ins Gefängnis, als Gebühren zu zahlen.¹⁷

Die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz zeigt sich auch in mehreren rechtlichen Kritikpunkten am Rundfunkbeitrag. Zum einen wird der Rundfunkbeitrag in datenschutzrechtlicher Hinsicht für mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung nicht im Einklang gesehen.¹⁸ Mit Verfassungsbeschwerden beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz¹⁹, Bayerischen Verfassungsgerichtshof²⁰ und dem Bundesverfassungsgericht²¹ haben die jeweiligen Beschwerdeführer einen solchen Eingriff durch die Regelungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gerügt. Die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht wurde aus formalen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen.²² Die Verfassungsbeschwerden bei den Verfassungsgerichten der Länder haben nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Lediglich das Verwaltungsgericht Göttingen hat die Erhebung von Daten in Teilen für unzulässig erklärt.²³ Jedoch hat das OVG Lüneburg die Entscheidung aufgehoben.²⁴

Zum anderen wird ein Verstoß gegen die Aufkommensneutralität im Rahmen der Bemessung des Rundfunkbeitrags mit Einführung des 15. RÄndStV unter unzureichender Berücksichtigung der erwartenden Mehreinnahmen aus dem Systemwechsel von

¹⁴ *ARD, ZDF und Deutschlandradio Beitragsservice*, Geschäftsbericht 2014 des Beitragsservices ARD ZDF und Deutschlandradio, S. 22, URL.

¹⁵ *ARD, ZDF und Deutschlandradio Beitragsservice*, Jahresbericht 2019, S. 22 f., URL.

¹⁶ *ARD, ZDF und Deutschlandradio Beitragsservice*, Jahresbericht 2019, S. 22, URL.

¹⁷ *Hentschke*, Lieber Gefängnis als Gebühren zahlen, *Die ZEIT*, URL; *dpa*, Säumige Beitragszahlerin aus Haft entlassen, *Die ZEIT*, URL.

¹⁸ *Geuer*, MMR-Aktuell 2012, 335995; *Spieß*, MMR-Aktuell 2011, 322759; *Séché*, NVwZ 2013, 683 (686 f.); a. A. *Herb*, MMR 2011, 232 (237); *Bosman*, KuR 2012, 5 (10).

¹⁹ Verfassungsbeschwerde der Straßenbaufirma Volkmann & Rossmann, VerfGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, NVwZ 2015, 64.

²⁰ BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215.

²¹ Verfassungsbeschwerde des Verbands deutscher Grundstücksnutzer (VDGN), BVerfG, Beschl. v. 25.03.2013, 1 BvR 1700/12, BeckRS 2013, 50770.

²² BVerfG, Beschl. v. 25.03.2013, 1 BvR 1700/12, BeckRS 2013, 50770.

²³ VG Göttingen Beschl. v. 03.09.2013, 2 B 785/13, juris.

²⁴ OVG Lüneburg, Beschl. v. 10.09.2013, 4 ME 204/13, DÖV 2013, 947.

der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag beanstandet.²⁵ Ebenfalls sei die Rundfunkgebühr eine notifizierungspflichtige Beihilfe nach europäischem Recht.²⁶ Die Frage hat dem Europäischen Gerichtshof nach Vorlagebeschluss des Landgerichts Tübingen vom 3. August 2017²⁷ zur Entscheidung vorgelegen. Mittlerweile hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 13. Dezember 2018 verdeutlicht, dass in der Anpassung der Finanzierungsregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Änderung einer bestehenden Beihilfe i. S. d. Art. 108 AEUV zu sehen sei, die der Kommission hätte gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV entsprechend vorgelegt werden müssen.²⁸

Teilweise werden die Regelungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag bezüglich der grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GG betreffend den Schutz vor jeglichem Informationszwang kritisch gesehen.²⁹ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat hinsichtlich der Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags keinen Eingriff in das Grundrecht der Informationsfreiheit festgestellt.³⁰

Der Rundfunkbeitrag muss sich ebenfalls einer Vielzahl von gleichheitsrechtlichen Bedenken stellen.³¹ Die Erhebung von Rundfunkbeiträgen für Zweitwohnungen sei mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit nicht in Einklang zu bringen.³² Ebenso stehe die Beitragspflicht für nicht-privat genutzte Fahrzeuge im Vergleich zu privat genutzten Fahrzeugen dem Gleichbehandlungsgrundsatz entgegen³³ und stelle darüber hinaus einen Systembruch dar³⁴. Allerdings sei bereits die unwiderlegbare Vermutung der Rundfunkteilnahme im Wege der Anknüpfung an die Inhaberschaft einer Wohnung mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht in Einklang zu bringen. Personen, die bewusst auf den Konsum von Rundfunkangeboten verzichteten und über kein Empfangsgerät verfügten, würden mit denen gleichgestellt, die die entsprechenden Angebote

²⁵ Degenhart, ZUM 2011, 193 (198 f.); ders., HFR 7/2013, 60 (78).

²⁶ Das LG Tübingen legte die Klärung der Frage der Vereinbarkeit des Rundfunkbeitrags mit dem Unionsrecht, insbesondere das Recht der staatlichen Beihilfen, dem EuGH vor, Beschl. v. 03.08.2017, 5 T 246/17 u. a., ZUM 2018, 466; EuGH hat im Rundfunkbeitrag keine notifizierungspflichtige Beihilfe gesehen, Ur. v. 13.12.2018, NJW 2019, 577; ebenso: *Bosman*, KuR 2012, 5 (11); *Wagner*, Abkehr von der geräteunabhängigen Rundfunkgebühr, S. 244 f.; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 70 f.

²⁷ LG Tübingen, Vorlagebeschluss v. 03.08.2017, 5 T 121/17 u. a., ZUM 2018, 466.

²⁸ EuGH, Ur. 13.12.2018, C 492/17, NJW 2019, 577.

²⁹ *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1573 ff.).

³⁰ Verfassungsbeschwerde der Straßenbaufirma Volkmann & Rossmann, VerFGH Rheinh.-Pf., Ur. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, NVwZ 2015, 64.

³¹ Degenhart, HFR 7/2013, 60 (74); Geuer, MMR-Aktuell 2012, 335995; Séché, NVwZ 2013, 683 (684 ff.); a. A. Schneider, DStR 2014, 509 (510); ders., ZUM 2013, 472 (475).

³² *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (836 ff.).

³³ Degenhart, ZUM 2011, 193 (197); ders., HFR 7/2013, 60 (77); Séché, NVwZ 2013, 683 (685).

³⁴ Degenhart, ZUM 2011, 193 (198); ders., HFR 7/2013, 60 (77); Geuer, MMR-Aktuell 2012, 335995; Séché, NVwZ 2013, 683 (685).

nutzen würden. Es sei hierbei nicht von vernachlässigbaren atypischen Fällen auszugehen. Dies gelte ebenfalls für den Betriebsstättenbeitrag.³⁵ Gleichheitsrechtliche Bedenken bestehen im Übrigen hinsichtlich der Beitragsstaffelung im nicht-privaten Bereich in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl in einer Betriebsstätte sowie der Degression.³⁶ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat insbesondere über Beschwerden hinsichtlich der Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes entschieden. Er ist der Argumentation der Beschwerdeführer nicht gefolgt und hat den Rundfunkbeitrag im privaten und nicht-privaten Bereich für verfassungsgemäß erklärt. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes liege erst vor, wenn für die gleiche Behandlung von Sachverhalten jedweder einleuchtende Grund fehle; dies sei jedoch nicht der Fall.³⁷ Die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes war ebenfalls Gegenstand der Verfassungsbeschwerde des Verbands Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN), welche jedoch aus formalen Gründen nicht zur Entscheidung beim Bundesverfassungsgericht zugelassen wurde.³⁸ Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde eines streng gläubigen Christen, der jede Form der elektronischen Medien ablehnt und sich damit unter anderem in seinem Grundrecht der Gleichbehandlung beeinträchtigt sah, nicht zur Entscheidung zugelassen.³⁹ Weitere Klagen wegen eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aufgrund der Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags lagen bei den Verwaltungsgerichten Ansbach⁴⁰, Potsdam⁴¹, Gera⁴², Stuttgart⁴³ und Köln⁴⁴ zur Entscheidung vor. Die Verwaltungsgerichte haben keinen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz festgestellt, da der Gesetzgeber zur Vereinfachung und Typisierung befugt sei und keine unverhältnismäßige Typisierung vorliege.⁴⁵

³⁵ *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (196).

³⁶ *Séché*, NVwZ 2013, 683 (684 f.).

³⁷ BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 (3221 f., Rn. 101 ff.).

³⁸ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2013, 1 BvR 1700/12, BeckRS 2013, 50770.

³⁹ Der nach § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ist nicht eingehalten worden, BVerfG, Beschl. v. 12.12.2012, 1 BvR 2550/12, NJW 2013, 423.

⁴⁰ VG Ansbach, Urt. v. 25.07.2013, AN 14 K 13.00535, openJur 2013, 33526 beschäftigte sich insbesondere mit der Frage der Beitragspflicht für Menschen mit Behinderung.

⁴¹ VG Potsdam, Urt. v. 30.07.2013, VG 11 K 1090/13, openJur 2013, 35588.

⁴² VG Gera, Urt. v. 19.03.2014, 3 K 554/13 Ge.

⁴³ VG Stuttgart, Urt. v. 01.10.2014, 3 K 4897/13, openJur 2014, 21790; ging weiter vor das VGH Bad.-Württ., Urt. v. 06.09.2016, 2 S 2168/14, openJur 2016, 12016 und das BVerwG, Urt. v. 28.02.2018, 6 C 48/16, NVwZ 2018, 1470.

⁴⁴ VG Köln, Urt. v. 16.10.2014, 6 K 6618/13, openJur 2014, 24477.

⁴⁵ VG Potsdam, Urt. v. 30.07.2013, VG 11 K 1090/13, openJur 2013, 35588; VG Stuttgart, Urt. v. 01.10.2014, 3 K 4897/13, openJur 2014, 21790; VG Köln, Urt. v. 16.10.2014, 6 K 6618/13, openJur 2014, 24477.

Neben den genannten Beanstandungen gegen den Rundfunkbeitrag ist der Kritikpunkt, der Rundfunkbeitrag sei finanzverfassungsrechtlich nicht unter dem Begriff der Vorzugslasten bzw. nicht unter den Begriff des Beitrags zu subsumieren, besonders hervorzuheben. Er sei als Steuer einzuordnen, für dessen legislative Schaffung die Landesgesetzgeber über keine entsprechende Gesetzgebungskompetenz verfügen sollen.⁴⁶ Mit dem Rundfunkbeitrag werde kein individueller Nutzen abgegolten, da die Beitragspflicht jedermann unabhängig von der tatsächlichen Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit des Rundfunks erfasse. Die Einordnung einer Abgabe zu den Vorzugslasten verlange jedoch gerade einen individuellen Vorteil. Es bestehe nicht zwangsläufig eine Nutzungsmöglichkeit für jedermann und angesichts der vielfältigen mobilen Empfangsgeräte sei keine Verknüpfung mit der Raumeinheit zu erkennen.⁴⁷ Die Zweckbindung des Beitragsaufkommens ändere nichts an der Einordnung des Rundfunkbeitrags unter dem finanzverfassungsrechtlichen Begriff der Steuer.⁴⁸ Mit der Anknüpfung der Beitragspflicht an die Inhaberschaft einer Wohnung oder Betriebsstätte werde die von einer Vorzugslast vorausgesetzte Konnexität zwischen dem Bestehen einer Rundfunknutzungsmöglichkeit und der Heranziehung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks außer Acht gelassen.⁴⁹ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat den Rundfunkbeitrag in seiner Entscheidung vom 15. Mai 2014 dagegen als nicht-steuerliche Abgabe eingeordnet. Der Rundfunkbeitrag werde nicht voraussetzungslos erhoben, sondern gelte als Gegenleistung für das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁵⁰ Ebenfalls hatten das Verwaltungsgericht Bremen⁵¹ und das Verwaltungsgericht Osnabrück⁵² eine finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags unter dem Steuerbegriff ausgeschlossen. Der Rundfunkbeitrag werde für die abstrakte Möglichkeit erhoben, innerhalb der Wohnung die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Anspruch nehmen zu können. Anhand von statistischen Erhebungen sei festgestellt worden, dass nahezu alle Haushalte über geeignete Empfangsgeräte für den Konsum von Programmangeboten des öffentlich-

⁴⁶ *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833; *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1573); *Bölck*, NVwZ 2014, 266 (267 ff.); *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (196 ff.); *ders.*, HFR 7/2013, 60 (64 ff.); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 142 ff.; a. A. *Bornemann*, KuR 2013, 557 (558); *Schneider*, DStR 2014, 509; *ders.*, ZUM 2013, 472 (476 ff.); *Splinter*, rescriptum 2013, 29 (32); *Bosman*, KuR 2012, 5 (9).

⁴⁷ *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (196); *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (834 f.).

⁴⁸ *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (835).

⁴⁹ *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1572).

⁵⁰ BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 (3217, Rn. 72 ff.).

⁵¹ VG Bremen, Urt. v. 20.12.2013, 2 K 570/13, juris, Rn. 19; VG Bremen, Urt. v. 20.12.2013, 2 K 570/13, juris, Rn. 16; Berufung beim OVG Bremen, Urt. v. 20.03.2018, 1 LC 36/14, juris; Revision beim BVerwG, Urt. v. 09.12.2019, 6 C 20/18, NVwZ-RR 2020, 510.

⁵² VG Osnabrück, Urt. v. 01.04.2014, 1 A 182/13, juris, Rn. 24.

rechtlichen Rundfunks verfügten. Wenige Einzelfälle könnten aus Vereinfachungsgründen im Wege der zulässigen gesetzgeberischen Typisierung unberücksichtigt bleiben.⁵³ Ebenso begründeten das OVG Bremen im Berufungsverfahren⁵⁴ und das Bundesverwaltungsgericht im nachgehenden Revisionsverfahren⁵⁵ ihre Entscheidungen.

Die wesentlichen genannten Kritikpunkte waren zuletzt Gegenstand der Verfassungsmäßigkeitsprüfung des Rundfunkbeitrags vor dem Bundesverfassungsgericht. Mit Urteil vom 18. Juli 2018⁵⁶ gab das Bundesverfassungsgericht seine Einschätzung zum Rundfunkbeitrag im Verhältnis zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben bekannt. Der Rundfunkbeitrag sei finanzverfassungsrechtlich als Beitrag einzuordnen und werde von Ländern im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 Abs. GG verfassungsgemäß erhoben.

Wenn man davon ausgehen möchte, dass die Frage nach der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts und die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag nunmehr geklärt ist⁵⁷, muss ein besonderes Augenmerk auf die Argumente des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts gelegt werden. Dies ist im Wesentlichen der Gegenstand dieser Arbeit. Fraglich ist, ob die Argumente des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags und die daraus resultierenden Schlussfolgerungen überzeugen können. Der Beantwortung dieser Frage ist im ersten Schritt eine umfassende Erläuterung des verfassungsrechtlichen Abgabensystems voranzustellen. Welche Abgaben sind verfassungsrechtlich zulässig? Welche Merkmale zeichnen die einzelnen Abgabentypen besonders aus und grenzen diese voneinander ab? Welche Folgen hat die Einordnung einer Abgabe in die verfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen? Die sog. Abgabentrias – Steuern, Gebühren und Beiträge – sowie Sonderabgaben sind dabei entscheidende Begriffe.

Im zweiten Abschnitt der Arbeit wird die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem für die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG erläutert. Dabei spielt auch die Frage der Rechtfertigung der Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben den privaten Rundfunkanbietern eine ausschlaggebende Rolle. Die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstal-

⁵³ VG Bremen, Urt. v. 20.12.2013, 2 K 570/13, juris, Rn. 16 ff.; VG Bremen, Urt. v. 20.12.2013, 2 K 570/13, juris, Rn. 19 ff.; VG Osnabrück, Urt. v. 01.04.2014, 1 A 182/13, juris, Rn. 24 ff.

⁵⁴ OVG Bremen, Urt. v. 20.03.2018, 1 LC 36/14, juris; Rn. 51.

⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 09.12.2019, 6 C 20/18, NVwZ-RR 2020, 510 (512).

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223.

⁵⁷ Selmer, JuS 2018, 1255.

ten einschließlich ihres Finanzierungsprivilegs durch die Rundfunkabgabe muss verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können. Ansonsten ist der Frage nach einer geeigneten Finanzierungsform von vornherein nicht nachzugehen.

Entscheidend für die finanzverfassungsrechtliche Beurteilung des Rundfunkbeitrags im zuvor erarbeiteten Abgabensystem ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018, welches im Weiteren auch als „Rundfunkbeitragsurteil“ titulierte wird. Die Argumente zur finanzverfassungsrechtlichen Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Beitrag werden einer kritischen Würdigung unterzogen. Es wird versucht, die Einordnung des Bundesverfassungsgerichts entsprechend nachzuvollziehen und geklärt, ob künftig hinsichtlich der Eingliederung des Rundfunkbeitrags ins finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem „Ruhe“ einkehren kann. Im Anschluss daran erfolgt eine eigenständige Beurteilung des Rundfunkbeitrags im Zusammenhang mit den Vorgaben der Finanzverfassung an die Erhebung von Abgaben. Die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Teilen der Arbeit werden dabei zusammengeführt.

Abschließend wird die Frage gestellt, ob die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über eine sogenannte Rundfunk(zweck)steuer oder den allgemeinen Haushalt sowohl hinsichtlich einer gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz und praktischen Erwägungen als auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben die geeignete Form ist. Eine mögliche Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht überwiegend in der Kritik aufgrund des Gebots der Staatsferne im Rundfunkwesen. Nach Erläuterung des verfassungsrechtlichen Gebots der Staatsferne erfolgt eine Würdigung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Steuern. Die Geeignetheit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Steuern oder den allgemeinen Haushalt wird abschließend beurteilt.

Zur grundsätzlich öffentlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind bereits ausführliche rechtswissenschaftliche Arbeiten sowie Forschungsberichte und Aufsätze verfasst worden. Teilweise wurde sich intensiv mit dem Finanzierungsprivileg und der Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem beschäftigt.⁵⁸ Ebenfalls war die Rundfunkgebühr als Vorgänger des Rundfunkbeitrags Gegenstand umfassender Diskussionen und des Versuchs der

⁵⁸ *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; *Herrmann*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland; *Preuss Neudorff*, Grundversorgung und Wettbewerb; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Einordnung in das finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem.⁵⁹ Auch das Problem der Medienkonvergenz floss in einige Arbeiten mit ein.⁶⁰ Seit Einführung des Rundfunkbeitrags wurde sich gleichermaßen mit der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags als Hoffnungsträger der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschäftigt.⁶¹ Als Lösungsvorschlag wurde bereits in Teilen der Literatur die Steuerfinanzierung bzw. Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt untersucht.⁶² Eine Steuerfinanzierung wird teilweise in der Literatur insbesondere aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Staatsferne im Rundfunkwesen ausgeschlossen.⁶³

Was in dem Großteil dieser rechtswissenschaftlichen Untersuchungen bislang jedoch zu kurz kommt, ist die Beurteilung des finanzverfassungsrechtlichen Abgabensystems. Um die Frage nach der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung einer Abgabe und die entsprechenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen für die jeweilige Abgabe verlässlich beantworten zu können, kann die Erarbeitung zulässiger Abgaben nicht als Nebenschauplatz betrachtet werden. Sie muss einen bedeutenden Hauptteil der Untersuchung ausmachen. Hinsichtlich des Verständnisses der jeweiligen Merkmale der verfassungsrechtlichen Abgabetypen besteht teilweise kein Konsens. Des Weiteren bezieht sich die Arbeit auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 und weist damit einen aktuellen Bezug auf. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

⁵⁹ *Ipsen*, Die Rundfunkgebühr; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung; *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem; *Dargel*, Die Rundfunkgebühr; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; *Oppermann/Kilian*, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der BRD; *Lohbeck*, Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt und einer zukünftigen Rundfunkordnung; *Schwendinger*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts; v. *Münch*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer, S. 821 ff.

⁶⁰ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz; *Neum*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums; *Schäfer*, Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; *Lips*, Das Internet als „Rundfunkübertragungsweg“; *Detering*, Ökonomie der Medieninhalte, der jedoch Rundfunkgebühr lediglich nebenbei erwähnt; *Scholz*, AfP 1995, 357; *Gall*, ZUM 1991, 167; *Ladeur*, ZUM 1993, 385; *Eberle*, AfP 1995, 559.

⁶¹ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, behandelt die Rechtsfragen des Rundfunkbeitrags insgesamt.

⁶² *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; *Hornickel*, NVwZ 2017, 118; *Eggerath*, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung; *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833; *Meferscheidt*, DÖV 2015, 220; *Waldhoff*, AfP 2011, 1; *Jutzi*, NVwZ 2008, 603.

⁶³ *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 117 f.; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 28 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 150; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag; *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 741; *Langbauer/Ripel*, MMR 2015, 572.

wird einer kritischen Würdigung unter Heranziehung der Erkenntnisse aus der Betrachtung der Finanzverfassung und des Rundfunkwesens unterzogen. Bisher hat sich keine wissenschaftliche Arbeit mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag in dieser umfassenden Weise beschäftigt. Bisher ergangene Aufsätze durchleuchten die Ergebnisse des Urteils lediglich im Ganzen.⁶⁴ Die abschließende Untersuchung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Steuern lehnt sich an bereits ergangene Arbeiten zu dem Thema an.

Nachstehend verwendete Begriffe sollen noch kurz erläutert werden. Wenn in der vorliegenden Arbeit die Bezeichnung „Abgabe“ verwendet wird, sind damit sämtliche Abgaben i. S. d. Finanzverfassung zu verstehen. Dies ist unabhängig von nichtsteuerlichen und steuerlichen Abgaben. Daher wird auch teilweise unabhängig von der konkreten Bezeichnung einer Abgabe für deren Schuldner die Bezeichnung „Abgabe(n)pflichtige“ oder für die Schuld „Abgabepflicht“ gewählt. Für die „Rundfunkgebühr“ und den „Rundfunkbeitrag“ wird als Oberbegriff „Rundfunkabgabe“ verwendet; allerdings ist zu berücksichtigen, dass der jeweilige Abgabebegriff grundsätzlich lediglich anlehnd an die gesetzgeberisch gewählte Bezeichnung verwendet wird. Somit impliziert die Verwendung des Begriffes Rundfunkgebühr oder Rundfunkbeitrag nicht deren jeweilige finanzverfassungsrechtliche Einordnung als Gebühr oder Beitrag. Von der Bezeichnung „öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten“ werden nachfolgend sämtliche öffentliche Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland eingeschlossen, unabhängig davon, ob diese dem Zusammenschluss der ARD angehören. Die privaten Anbieter werden mit dem Oberbegriff „private Rundfunkanbieter“ begrifflich definiert.

⁶⁴ *Kämmerer*, NJW 2018, 3209; *Wiemers*, NVwZ 2018, 1272; *Selmer*, JuS 2018, 1255; eher tiefergehend zur Beurteilung der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags nach dem Urteil des BVerfG: *Hain*, JZ 2018, 1050.

Erster Teil: Die Dogmatik der deutschen Finanzverfassung und ihre Vorgaben bei der Abgrenzung von steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben

Die Regierung ist zur Erfüllung einer Vielzahl von Aufgaben verpflichtet. Diese Aufgaben ergeben sich insbesondere aus der Verfassung und sind regelmäßig wachsend.⁶⁵ Bereits im 20. Jahrhundert wurde zur Erklärung des Zunehmens der Staatsaufgaben das sog. „Wagnersche Gesetz wachsender Staatsquoten“⁶⁶ entwickelt. Für die Erfüllung der Aufgaben werden finanzielle Mittel benötigt, die durch ein System dem Staat nachhaltig gesichert werden müssen. Die Finanzen oder sog. „Nerven des Staates“⁶⁷ sind Voraussetzung für die Fähigkeit zum Handeln und stellen somit ein wichtiges Instrument zur politischen Machtausübung dar. Erst durch eine ausreichende finanzielle Ausstattung „kann die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden [und können sich] Eigenständigkeit [...] [sowie] Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten“⁶⁸. Während in der Literatur teilweise die Meinung vertreten wird, dass die Finanzen lediglich eine dienende Funktion zur Erfüllung der Staatsaufgaben darstellen, ist die Wechselfunktion der Finanzen nicht außer Acht zu lassen.⁶⁹ Dabei ist an das Sprichwort „Geld ist Macht und Macht ist Geld“⁷⁰ zu denken. Ohne bestehende Staatsgewalt wäre die Verfügbarkeit von öffentlichen Finanzen nicht denkbar. Die Realisierung der Einnahmen wird durch eine durchsetzungsfähige Staatsgewalt bedingt und bildet somit ein bewegliches System zwischen Aufgaben und Finanzierung.⁷¹

⁶⁵ *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 2; *ders.*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 1.

⁶⁶ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1076, insbesondere Fn. 138.

⁶⁷ *Bodin*, Les Six Livres de la République, 1576, Livre VI, Chap. II, S. 855: „les nerfs de la République sont aux finance“, zitiert in: *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 1.

⁶⁸ BVerfG Urt. v. 24.06.1986, 2 BvF 1/83, NJW 1986, 2629 (2630); dazu auch: *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 57; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 1.

⁶⁹ Vgl. zum wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis: *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 1; *Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, S. 2; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 58 f.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 45; Hinweis auf substantielle Abhängigkeit der Ausschöpfung der Kompetenzen durch Bund und Länder von der Finanzierungsfrage: *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1054; dagegen als Folgeverfassung, dienende Funktion oder Rahmenordnung: *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, S. 12 f., 32, 151 f.; *F. Kirchhof*, VVDStRL 1993 (52), S. 11 (71 ff.); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Vor. Art. 104a-115, Bd. 2, Rn. 21, 29; *Hillgruber*, JZ 2004, 837 (844).

⁷⁰ So verwendet in: *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 1.

⁷¹ Vgl. „bewegliches System zwischen Aufgaben und Finanzen“: *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 3, 60; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 1; *ders.*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 1.

Nachfolgend wird erläutert, inwiefern sich die Bundesrepublik Deutschland mit ihren einzelnen Gliedern (Bund, Länder, Gemeinden und -verbände sowie öffentliche-rechtliche Religionsgemeinschaften) verfassungsrechtlich zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmter Einnahmequellen bedienen kann. Dabei ist ein Blick in die Finanzverfassung als Bestandteil des deutschen Grundgesetzes angebracht. Es werden die wesentlichen Finanzierungsquellen herausgearbeitet und einer umfassenden Einzelbetrachtung unterzogen.

1 Einheit aus Finanz- und Steuerstaat

Die Finanzgewalt ermöglicht die Erschließung von Einnahmequellen.⁷² Dabei stehen dem modernen Staat im Wesentlichen zwei Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung: zum einen die eigene erwerbswirtschaftliche Betätigung und zum anderen die Erhebung von Steuern sowie nichtsteuerliche Abgaben. Des Weiteren kann der Staat durch die Aufnahme von Krediten oder durch Geldschöpfung seine finanzielle Situation aufbessern;⁷³ diese Einnahmequellen sind jedoch von nachrangiger Bedeutung.⁷⁴ Die eigenwirtschaftliche Betätigung erfolgt insbesondere durch die Beteiligung an Unternehmen sowie aus der Land- und Forstwirtschaft. In Staaten mit sozialistischen Wirtschaftsformen (z. B. Nordkorea) steht die eigenwirtschaftliche Betätigung im Vordergrund. Diese Finanzierungsform war auch in der Historie Europas von großer Bedeutung, verlor jedoch ihre Relevanz durch vorgenommene Privatisierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand sowie den Verkauf von staatlichen Unternehmen im Laufe der letzten 25 Jahre.⁷⁵

Die Priorität zur Deckung des Finanzbedarfs liegt in modernen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland auf der Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben. Dabei baut das Grundgesetz zur Regelung des Finanzwesens der Bundesrepublik auf dem Prinzip der Steuerstaatlichkeit auf. Somit wird der Staatsbedarf überwiegend aus Steuern finanziert.⁷⁶ Im Jahr 2019 setzten sich mehr als 95 % der Einnahmen im Bundeshaushalt⁷⁷ aus Steuern zusammen. Nach den Haushaltsrechnungen für das Jahr 2018 einiger Länder⁷⁸ machen Steuern rd. 75 % der Einnahmen aus. Die Dominanz der

⁷² *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 2.

⁷³ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 19; *Klein*, in: Klein, Öffentliches Finanzrecht, Kapitel I, Rn. 83; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 2; mit detaillierten Erläuterungen der einzelnen Finanzierungsquellen: *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 74 ff.; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 85 ff.

⁷⁴ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 19; sekundäre Erwähnung in: *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 96.

⁷⁵ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 2; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 20; mit Zweifeln an der verfassungsrechtlichen Legitimation der Privatisierungsmaßnahmen: *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 135 ff.

⁷⁶ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 84; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 8.

⁷⁷ *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushalt 2019, URL: Gesamteinnahmen in 2019 betragen 338,83 Mill. EUR und davon betrafen Steuereinnahmen 325,49 Mill. EUR. Dies ergibt einen Anteil von 96,06 %.

⁷⁸ *Niedersächsisches Finanzministerium*, Haushaltsrechnung 2018, S. 10, URL (von 32,87 Mill. EUR Einnahmen waren 25,84 Mill. EUR aus Steuern); *Hessisches Ministerium der Finanzen*, Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018, S. 10 f., URL (von 38,24 Mill. EUR Einnahmen waren 23,01 Mill. EUR aus Steuern); *Finanzministerium des Landes NRW*, Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 2018, S. 9, URL (von 75,1 Mill. EUR Einnahmen waren 59,43 Mill. EUR aus Steuern); *Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat*, Haushaltsrechnung des Freistaats Bay. 2018, S. 13, URL (von 64,47 Mill. EUR Einnahmen waren 51,13 Mill. EUR aus Steuern).

Steuerfinanzierung ist die Folge aus der Achtung der Freiheit und der Gleichheit der Bürger: Der Staat darf auf das von den Bürgern in Freiheit erwirtschaftete und geschützte Eigentum zur Deckung seiner Ausgabenbedürfnisse vorrangig steuerlich zugreifen.⁷⁹ Des Weiteren muss das System des föderalen Einstehens von Bund und Ländern im Finanzausgleich gesichert werden. Durch den freien Zugriff auf beliebige Einnahmequellen würde das System unterwandert werden und zusammenbrechen.⁸⁰ Ferner gilt es, der Gefahr der sog. „Haushaltsflucht“ vorzubeugen.⁸¹

Die Steuer ist als der Regeltypus einzuordnen, der Abweichungen durch nichtsteuerlichen Abgaben nur unter besonderen Voraussetzungen zulässt.⁸² Aufgrund der grundgesetzlichen Regelungen (s. u.⁸³), der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸⁴ und den oben angegebenen Gründen ist festzuhalten, dass die Steuerfinanzierung den überwiegenden Teil der Einnahmen der Bundesrepublik Deutschland ausmachen soll und die nichtsteuerlichen Abgaben aufgrund ihrer engen Voraussetzungen eine geringere Bedeutung haben sollen. Infolgedessen ist die Bundesrepublik Deutschland ein Finanzstaat, der auch gleichzeitig als Steuerstaat einzuordnen ist. Es ist jedoch nicht außer Acht zu lassen, dass das Grundgesetz am Rande auch andere öffentliche Abgaben erwähnt. Somit ist von einem Abgaben-/Steuerstaat auszugehen.⁸⁵

⁷⁹ *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 118, Rn. 2; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 3; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 34; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 2.

⁸⁰ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 71; BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, u. a., NVwZ 1996, 469 (470); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98, u. a., NVwZ 2003, 715 (716).

⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 4.

⁸² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 69, 71; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 11; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 2; nach *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 4 besteht ein Rangverhältnis zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben, wobei die Steuern den Vorrang haben.

⁸³ Vgl. 1. Teil, Kapitel 2.3.

⁸⁴ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, u. a., NVwZ 1996, 469 (470); BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86, NJW 1988, 2529 (2529 f.); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54 f.) - Absatzfonds; BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL18/93, NJW 1995, 1733 (1735) - Feuerwehrabgaben; BVerfG, Beschl. v. 09.11.1999, 2 BvL 5/95, NVwZ 2000, 307 (308); BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37.

⁸⁵ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 33 f.; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 3.

2 Finanzverfassung als Bestandteil des Grundgesetzes

Das System zur nachhaltigen Sicherung der benötigten finanziellen Mittel des Staates ist den Normen des Grundgesetzes zu entnehmen. Es wurden Regelungen betreffend der Geldbeschaffung, -verwaltung und -verausgabung verankert.⁸⁶ Als zusammenfassende Bezeichnung dieser Normen wird der Begriff „Finanzverfassung“ verwendet. Die Finanzverfassung ist nicht neben dem Grundgesetz als eine selbstständige Sonderverfassung zu sehen, sondern als ein integrierter unselbstständiger Bestandteil des Grundgesetzes.⁸⁷

2.1 Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung

Durch die Finanzverfassung wird versucht, den Anteil des Bundes und der Länder am Gesamtertrag der Volkswirtschaft auszubalancieren. Sie ist als ein „Eckpfeiler der bundesstaatlichen Struktur“ zu sehen.⁸⁸ Dem Finanzierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist das gem. Art. 20 Abs. 1 GG⁸⁹ verfassungsrechtlich obligatorische Bundesstaatsprinzip voranzustellen. Die Aufteilung der Finanzierung zwischen Bund und Länder wird dadurch verdeutlicht.

2.1.1 Das Bundesstaatsprinzip

Die Struktur der Bundesrepublik Deutschland wird in der Verfassung mehrfach hervorgehoben. Hierbei ist insbesondere auf Art. 20 Abs. 1 GG hinzuweisen, wonach die Bundesrepublik Deutschland ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist.⁹⁰ In einem Bundesstaat existiert nicht eine einzelne autonome staatliche Befugnis, sondern die staatlichen Befugnisse ergeben sich aus zwei Ebenen. Die eine Ebene stellt einen Schirm über das Gesamtterritorium des Staates dar (Gesamtstaat) und die zweite Ebene bilden mehrere regional beschränkte Staaten (Gliedstaaten). Der Bundesstaat wird auf Grundlage einer Verfassung des Gesamtstaates durch die staatsrechtliche

⁸⁶ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 7.

⁸⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 8; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1061; bereits 1969 gefordert durch: *Friauf*, VVDStRL 1969 (27), S. 1 (4 ff.).

⁸⁸ BVerfG Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330); BVerfG Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86, NJW 1988, 2529 (2529 f.); BVerfG Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (382) - Kohlepennig.

⁸⁹ Grundgesetz für die BRD v. 23.05.1949, BGBl. 1949, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 und Art. 2 Covid-19-Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 29.09.2020, BGBl. I 2020, S. 2048.

⁹⁰ Weiterer Anhaltspunkt: verfassungsrechtlicher Staatsname „Bundesrepublik Deutschland“ verwendet in: Überschrift des GG, Erstfassung der Präambel sowie die Verkündigungsformel, im Detail dazu: *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20, Rn. 8; mit weiteren Hinweisen zu Normen im GG, die das Bundesstaatsprinzip hervorheben: *Sarcevic*, Das Bundesstaatsprinzip, S. 59 ff.

Zusammenverfassung mehrerer Staaten gebildet. Sowohl die einzelnen Mitglieder des Bundesstaates als auch der Gesamtverband besitzen Staatsqualität.⁹¹

Das Zwei-Ebenen-Modell⁹² des Bundesstaates wird in der Bundesrepublik Deutschland durch die Länder und den Bund verkörpert. Sie üben jeweils unabhängig voneinander ihre Staatsgewalt in einzelnen ihnen zugeteilten Aufgabengebieten aus. Diese Aufgabengebiete werden den Ländern und dem Bund durch einzelne Kompetenzverteilungen in der Verfassung des Gesamtstaates (= GG) zugestanden. Dabei leiten die Länder ihre Staatsgewalt nicht vom Bund ab. Sie werden vom Bund als autarke hoheitliche Mächte anerkannt, sodass eine Gleichordnung zwischen Ländern und Bund besteht.⁹³ Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden grundsätzlich entsprechend dem GG nicht als dritte Ebene im Bundesstaat „Bundesrepublik Deutschland“ gesehen. Sie sind als Bestandteil der Länder zu behandeln.⁹⁴ Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland erfolgt die Kompetenzverteilung einzelner Sachgebiete auf die Länder und dem Bund gesondert nach den Funktionsbereichen: Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Infolgedessen kann aus der Gesetzgebungskompetenz auch nicht unmittelbar auf die Verwaltungskompetenz geschlossen werden.⁹⁵ Diese „Splittung“ spielt im Weiteren noch eine Rolle. Allerdings ist bei der Kompetenzverteilung zwischen den Ländern und dem Bund der Grundsatz der Länderkompetenz gem. Art. 30 GG⁹⁶ zu berücksichtigen. Wird dem Bund durch Regelungen im Grundgesetz die Kompetenz nicht explizit verliehen, sind grundsätzlich die Länder zuständig.

⁹¹ BVerfG Beschl. v. 29.01.1974, 2 BvN 1/69, NJW 1974, 1181 (1182); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 20, Kapitel IV, Rn. 14f., 59; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20, Rn. 55; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. I, S. 644 f.; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 9, Rn. 1.

⁹² Keine zentralstaatliche dritte Ebene; missverständliche Formulierung „Bundesrepublik Deutschland – das sind verfassungsrechtlich der Bund und die Länder als Ganzes anzusehen“, BVerfG, Urt. v. 26.03.1057, 2 BvG 1/55, NJW 1957, 705; korrigiert in: BVerfG, Beschl. v. 27.06.1961, 1 BvR 486/59, BVerfGE 13, 46; auch in der Literatur: *Vogel*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, § 22, Rn. 25; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 9, Rn. 14.

⁹³ *Henneke*, Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 50; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 9, Rn. 14; *Isensee*, in: ders./Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht V, § 126, Rn. 170 f.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 20, Rn. 10.

⁹⁴ Vgl. im Detail dazu mit Beschreibung von Ausnahmen: *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 9, Rn. 271 ff.; BVerwG, Urt. v. 08.02.1974, VII C 16/71, NJW 1974, 1207 (1210 f.); BGH, Urt. v. 18.09.1986, III ZR 80/85, NJW 1987, 1625 (1627).

⁹⁵ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. I, S. 672; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 122; *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rn. 1.

⁹⁶ BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64 (79); BVerfG, Urt. v. 29.07.1959, 1 BvR 394/58, NJW 1959, 1675; BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 1. u. 2/60, BVerfGE 12, 205 (228); BVerfG, Beschl. v. 09.07.1969, 2 BvL 25, 26/64, DÖV 1970, 574 (Ls.), BVerfGE 26, 281 (297) spricht vom „Prinzip der Länderkompetenz“; BVerfG, Beschl. v. 10.03.1976, 1 BvR 355/67, NJW 1976, 1835; BVerfG, Urt. v. 19.10.1982, 2 BvF 1/81, NJW 1983, 25.

2.1.2 Finanzverfassung im engeren und im weiteren Sinn

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als bundesstaatliche Verfassung muss dem Bund und den Ländern Einnahmen zur Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben sichern. Wie eingangs schon beschrieben, ist eine ausreichende Finanzausstattung Voraussetzung für die Aufgabenwahrnehmung. Auf Grundlage ausreichender finanzieller Mittel sind sowohl der Bund als auch die Länder in der Lage, ihre Staatlichkeit zu entfalten und das Bundesstaatsprinzip wird erfüllt.⁹⁷

Im Grundgesetz wird die Finanzverfassung insbesondere durch den 10. Abschnitt mit dem Titel „Das Finanzwesen“ verkörpert. Dieser Abschnitt ist als eine Besonderheit gegenüber den sonstigen Regelungen der deutschen Verfassung zu sehen. Die übliche Gliederung der Verfassung nach Organen oder Funktionen wurde durchbrochen und ein sog. Querschnitt durch die drei Staatsfunktionen (Legislative, Exekutive und Judikative) vollzogen.⁹⁸ Es ist jedoch nicht lediglich der Abschnitt „Das Finanzwesen“ zu betrachten, der mit Art. 104a bis 115 GG die finanzielle Beziehung des Bundes im Verhältnis zu den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbänden⁹⁹ sowie das Haushaltsrecht regelt. Auch sämtliche formelle Verfassungsrechtsnormen, die sich auf die öffentliche Finanzwirtschaft beziehen, sind von der Finanzverfassung umfasst. Das Staat-Bürger-Verhältnis spielt in der Finanzverfassung ebenfalls eine Rolle.¹⁰⁰

Die Finanzverfassung untergliedert man im engeren und im weiteren Sinn. Die Finanzverfassung i. e. S. wird auch als bundesstaatliche Finanzverfassung bezeichnet. Sie umfasst Regelungen des 10. Abschnitts des Grundgesetzes über die Verteilung der Ausgabenzuständigkeit (Art. 104a GG), die Steuergesetzgebungszuständigkeit (Art. 105 GG) sowie die Steuerverteilung (Art. 106 bis 107 GG) und die Steuerverwaltungszuständigkeit (Art. 108 GG). Es wird deutlich, dass sich die bundesstaatliche Finanzverfassung hauptsächlich auf die Steuerfinanzierung bezieht und die anderen öffentlichen Abgaben außer Acht gelassen werden. Demnach müssen für die anderen

⁹⁷ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 53; *Klein*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, § 23, Rn. 1; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Kapitel A, Rn. 19.

⁹⁸ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 4; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 38, 42; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 9; *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 104a, Rn. 1.

⁹⁹ Als „unvollkommene dritte Säule der Finanzverfassung“ neben Bund und Länder, *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 39; ausführlich dazu: *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 856 ff.

¹⁰⁰ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 1; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 38; Unterscheidung zwischen Finanzverfassung i. e. S. und i. w. S.: *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 13 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1060 f.

öffentlichen Abgaben, die sog. nichtsteuerlichen Abgaben, weitgehend die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften herangezogen werden.¹⁰¹

Im 10. Abschnitt des GG ist die Haushaltsverfassung als Bestandteil der Finanzverfassung i. w. S. geregelt. Somit ist der Abschnitt in zwei Teile gegliedert: die Finanzverfassung i. e. S. und die Haushaltsverfassung. In den Art. 110 bis 115 GG wird die Grundordnung der staatlichen und parastaatlichen Haushalte normiert. Dazu gehören auch die Vermögens- und Schuldenwirtschaft und ihre Kontrolle sowie die Einbeziehung des Haushaltsgebarens in das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht.¹⁰² Die Art. 109 und 109a GG sind nicht in eine der beiden Teilbereiche des 10. Abschnitts des Grundgesetzes einzuordnen, sondern bilden die Schnittstelle zwischen beiden. Die Vorgabe der Gewährleistung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch für die finanzpolitischen Maßnahmen der Länder sowie die Verleihung der politischen Gesetzgebungskompetenz an den Bund berühren sowohl die Haushaltsverfassung als auch die Finanzverfassung i. e. S.¹⁰³ Die Finanzverfassung i. w. S. ist nicht auf die Haushaltsverfassung beschränkt. Sämtliche Normen des Grundgesetzes, die sich auf die öffentliche Finanzwirtschaft beziehen, werden miteingeschlossen. Damit sind insbesondere Finanzhoheit, Finanzverwaltung und Finanzrechtsprechung gemeint.¹⁰⁴ Auch die Ordnung des Geldwesens wird vielfach als Bestandteil der Finanzverfassung i. w. S. gesehen.¹⁰⁵

Im Folgenden wird der Begriff „Finanzverfassung“ als zusammenfassende Bezeichnung für die Finanzverfassung i. e. S. und die Finanzverfassung i. w. S. verwendet.

2.2 Geldverausgabung – Die Finanzierungsverantwortung

Die Finanzierungsverantwortung wird einleitend im Abschnitt „Das Finanzwesen“ mit Art. 104a GG als Bestandteil der Finanzverfassung i. e. S. geregelt. Dadurch wird ihre besondere Bedeutung gegenüber den weiteren Regelungen des 10. Abschnitts des GG deutlich. Sie nimmt im Gegensatz zu Art. 105 ff. GG keine Eingrenzung der Finanzie-

¹⁰¹ Gilt nicht für die Finanzierungsverantwortung siehe Abschnitt 2.2; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 13; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 40 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1061.

¹⁰² *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1061; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 14; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 43.

¹⁰³ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 6; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1052.

¹⁰⁴ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1060; *Ulsenheimer*, Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung“, S. 107; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 1, Rn. 14.

¹⁰⁵ *Hettlage*, VVDStRL 1956 (14), S. 2 (3); zustimmend zitiert: *Henle*, Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 35.

rungsform lediglich für Steuern vor, sondern ist auch für die nichtsteuerlichen Abgaben anzuwenden.¹⁰⁶ Infolgedessen ist es für die Erfüllung des Grundsatzes der Finanzierungsverantwortung vorerst ohne Belang, aus welchen Quellen die Länder und der Bund die finanziellen Mittel ziehen. Im Weiteren wird ersichtlich, inwiefern besondere Finanzmittel an bestimmte Aufgaben geknüpft sind.

Gemäß Art. 104a GG tragen die Länder und der Bund die jeweils anfallenden Ausgaben im Verhältnis ihrer Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich ausschließlich selbst. Lediglich das Grundgesetz kann von dieser Regelung Ausnahmen festlegen (Konnexitätsgrundsatz¹⁰⁷). Aufgrund der tatbestandlichen Anknüpfung der Aufgabenwahrnehmung an die Rechtsfolge der Kostentragung ist ein Rückgriff auf die Artikel des Grundgesetzes zur Aufgabenverteilung notwendig. Die Aufgabenzuständigkeit ergibt sich regelmäßig aus der Verwaltungskompetenz nach Art. 30 und Art. 83 ff. GG.¹⁰⁸ Demnach sind grundsätzlich die Länder zuständig, solange das Grundgesetz keine andere Regelung trifft.

Die Konnexität der Regelung des Art. 104a Abs. 1 GG mit der Verwaltungszuständigkeit der allgemeinen Verfassungsnormen ergibt sich seit dem Jahr 1969 aus dem Umkehrschluss zu Art. 104a Abs. 2 GG.¹⁰⁹ Nach Abs. 2 gehen die finanziellen Aufwendungen aus der Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 85 GG zu Lasten des Bundes. Dabei ist zwischen Zweck- und Verwaltungsausgaben zu unterscheiden. Unter den Zweckausgaben sind die unmittelbaren Kosten des jeweiligen betreffenden Sachanliegens (z. B. zu zahlende Geldbeträge an Begünstigte) zu verstehen. Sie fallen aufgrund des Handelns der jeweiligen Verwaltung zur Erfüllung des Verwaltungszwecks an. Die sog. Verwaltungsausgaben sind eine Ergänzung zu den Zweckausgaben. Sie sind notwendig zur Ermöglichung des Handelns eines Verwaltungsapparates und sind als

¹⁰⁶ Beiläufige Erwähnung durch negativ Abgrenzung: *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 1.

¹⁰⁷ Vgl. andere Begriffsverwendung „Lastenverteilungsgrundsatz“ in: *Stern*, *Das Staatsrecht der BRD*, Bd. II, S. 1137 ff.; *Mückl*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen*, § 3, Rn. 20 ff.; *Klein*, in: *Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts*, Teil 2, § 23, Rn. 10; *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V*, § 116, Rn. 72; *Siekmann*, in: *Sachs, GG, Art. 104a*, Rn. 1.

¹⁰⁸ BVerfG Beschl. v. 15.07.1969, 2 BvF 1/64, *VerwRspr* 1970, 142 (159); BVerfG Urt. v. 08.02.1974, VII C 16/71, *NJW* 1974, 1207 (1211); BVerfG Urt. v. 21.02.1995, 1 C 11/93, *NVwZ* 1995, 1098 (1099); *Klein*, in: *Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts*, Teil 2, § 23, Rn. 10 f.; *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V*, § 116, Rn. 72; mit einzelnen Beispielen zur Abgrenzung Bund- und Länder-Ausgabenverantwortung: *Maunz*, in: *ders./Dürig, GG, Art. 104a*, Rn. 10 ff.; *Siekmann*, in: *Sachs, GG, Art. 104a*, Rn. 4; *Heintzen*, in: *v. Münch/Kunig, GG-Kommentar*, Bd. 2, Art. 104a, Rn. 13; *Mückl*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen*, § 3, Rn. 29.

¹⁰⁹ *Klein*, in: *Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts*, Teil 2, § 23, Rn. 11; *Heintzen*, in: *v. Münch/Kunig, GG-Kommentar*, Bd. 2, Art. 104a, Rn. 14; *Maunz*, in: *ders./Dürig, GG, Art. 104a*, Rn. 10; *Mückl*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen*, § 3, Rn. 29.

persönliche sowie sachliche Ausgabe einzuordnen.¹¹⁰ Des Weiteren werden sie als „Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen“ verstanden.¹¹¹ Da diese Definitionen lediglich als Anhaltspunkt dienen, ist die Einordnung im Einzelfall vorzunehmen, sie ist nicht immer leicht zu bestimmen.¹¹² Im Umkehrschluss haben die Länder die Kosten selbst zu tragen, wenn sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, wie gem. Art. 83 GG.¹¹³ Während bei der Bundesauftragsverwaltung der Bund die Zweckausgaben für die Länder zu tragen hat, gilt gem. Art. 104a Abs. 5 GG der allgemeine Grundsatz des Verbots der Verwaltungskostenerstattung. Somit müssen die Länder und der Bund grundsätzlich für ihre oben beschriebenen Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des administrativen Apparates selbst aufkommen.¹¹⁴

Aus der Trennung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern entsprechend ihrer Aufgabenzuständigkeit ergibt sich auch das grundsätzliche Verbot der Finanzierung von Aufgaben der anderen Seite.¹¹⁵ Es ist ausgeschlossen, dass der Bund Länderaufgaben oder die Länder Bundesaufgaben finanzieren dürfen. Eine derartige Fremdfinanzierung würde einen Verstoß gegen die Verfassung darstellen. Das Verbot gilt auch für Mischfinanzierungen und das Fondswesen.¹¹⁶ Ausnahmen von diesem Verbot müssen gem. Art. 104a Abs. 1 GG im Grundgesetz eindeutig normiert sein. So sind beispielsweise direkt in den Abs. 3 und 4 des Art. 104a GG Ausnahmen zum strengen Verbot geregelt.¹¹⁷

¹¹⁰ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 104a, Rn. 13; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 104a, Rn. 19; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1139.

¹¹¹ Begriffsdefinition so verwendet in: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 30.04.1968, BT-Drucks. 5/2861, S. 51 f., Tz. 292, 301.

¹¹² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104a, Rn. 11; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 104a, Rn. 19; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 61.

¹¹³ BT-Drucks. 5/2861, S. 51, Tz. 290; *Klein*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, § 23, Rn. 11; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 10.

¹¹⁴ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104a, Rn. 13; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 61.

¹¹⁵ BVerwG, Urt. v. 15.03.1989, VII C 42/87, NVwZ 1989, 876 (877), DÖV 1989, 640; *Klein*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, § 23, Rn. 10; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 25; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104a, Rn. 12; *Mücll*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 3, Rn. 38.

¹¹⁶ BVerwG, Urt. v. 08.02.1974, VII C 16/71, NJW 1974, 1207 (1210 f.); BVerwG Urt. v. 17.10.1996, III A, 1/95, NVwZ 1998, 609 (610); BGH, Urt. v. 18.09.1986, III ZR 80/85, NJW 1987, 1625 (1627), mit Hinweisen zum Verbot der Mischfinanzierung mit Gemeinden und Gemeindeverbänden; *Holch*, DÖV 1970, 841 (842); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 104a, Rn. 5; *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 104a, Rn. 36, 55; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104a, Rn. 12.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1138; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 104a, Rn. 6.

¹¹⁷ *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 104a, Rn. 23; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 3, Rn. 23 ff.; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Kapitel A, Rn. 45 ff.; BayVGH, Urt. v. 26.01.1993, 12 B 90.2923, NVwZ 1993, 794 (795); weitere Ausnahmetatbestände bilden Art. 104b GG (Finanzhilfen unter bestimmten Voraussetzungen) und Art.91a, 91b GG (obligatorische und fakultative Gemeinschaftsaufgaben).

Da die Regelung lediglich im Bund-Länder-Verhältnis zur Anwendung kommt, sind bestimmte länderübergreifende Finanzierungen vom Verbot nicht eingeschlossen. So ist die gemeinsame Finanzierung unter den Ländern von überregional ausgeübten Aufgaben in gemeinsamer Zuständigkeit zulässig.¹¹⁸ Auch die länderübergreifende finanzielle Unterstützung bestimmter Aufgaben ist legitim.¹¹⁹

Die Konnexität zwischen Verwaltungszuständigkeit und Aufgabenverantwortung sorgt für ein wirtschaftliches, zweckmäßiges und sparsames Einsetzen der öffentlichen finanziellen Mittel auf der Ebene des durchführenden Verwaltungsorgans. Des Weiteren wird die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung durch die Beeinflussung der vorhandenen finanziellen Mittel ermöglicht.¹²⁰ Vor der Finanzreform des Jahres 1969 war die Finanzierung der Aufgaben der Länder mit Geldmitteln des Bundes durchaus üblich. Doch dies hatte zur Folge, dass die Länder unter erheblichem politischen Druck standen: Der Bund hatte durch Steuerung der Bereitstellung von finanziellen Ressourcen mittelbar die Möglichkeit starker Einflussnahme auf ausschließliche Aufgabenbereiche der Länder. Die „goldenen Zügel“ gefährdeten das Bundesstaatsprinzip und damit den kooperativen Föderalismus. Die finanzielle Unterstützung des Bundes war mit inhaltlicher Einflussnahme verbunden.¹²¹ Infolgedessen ist das Verbot der Fremd- und Mischfinanzierung als wesentliches Instrument des föderalen Staates und damit der Wahrung der Staatsqualität von Bund und Ländern zu sehen.

2.3 Geldbeschaffung und -verwaltung – Die Steuerhoheit

Zur Wahrnehmung der jeweiligen Finanzierungsverantwortung benötigen die Länder und der Bund finanzielle Mittel. Welche Finanzierungsformen der Bundesrepublik

¹¹⁸ Überregionale Zuständigkeit der Länder wurde unter anderem im 1. Rundfunkurteil vom BVerfG anerkannt: BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (550); auch die Durchführung des Königsteiner Abkommens v. 30./31.03.1949, Hessen GVBl. 1950, S. 179 spricht dafür; siehe dazu *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1146; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 26.

¹¹⁹ *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 26 sieht lediglich eine Beschränkung in Art. 107 Abs. 2 GG; ähnlich auch: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 104a, Rn. 21; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1146; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 3, Rn. 22; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Vorb. Art. 105a-115, Rn. 44 f., Art. 104a, Rn. 6; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 104a, Rn. 6; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, S. 133; *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, in GG, Bd. 3, Art. 104a, Rn. 56; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104a, Rn. 12; **a. A.** halten aber die gemeinsame Finanzierung von gemeinsamen Aufgaben zwischen den Ländern für zulässig: *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 104a, Rn. 21 und *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, S. 80 f.; wenig ausführlich, aber nach Formulierung: „[...] zwischen den Ländern darf jedes Land nur die eigenen Aufgaben, nicht die Aufgaben eines anderen Landes finanzieren“ *Klein*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, § 23, Rn. 10.

¹²⁰ *Klein*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2, § 23, Rn. 13; mit dem zusätzlichen Hinweis der effektiveren „parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung“ durch das Konnexitätsprinzip: *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 104a, Rn. 15.

¹²¹ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 3, Rn. 2; ähnlich auch: *Mückl*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 3, Rn. 20.

Deutschland grundsätzlich zur Verfügung stehen, wurde eingangs bereits angedeutet. Die Art. 105 bis 108 GG regeln als Bestandteil der Finanzverfassung i. e. S. insbesondere die Frage der Verteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragszuständigkeit zwischen Bund und Ländern. Somit wird die Unterscheidung entsprechend dem Bundesstaatsprinzip der Bundesrepublik Deutschland auch in der Finanzverfassung umgesetzt (s. o.). Eine Besonderheit in der Finanzverfassung bildet die Ertragszuständigkeit. Eine solche Zuständigkeitsverteilung ist in den sonstigen Regelungen des Grundgesetzes nicht zu finden.¹²²

In Art. 105 ff. GG wird ausschließlich der Umgang mit der bedeutendsten Finanzierungsquelle „Steuern“ geregelt. Infolgedessen kann für die Normen zur Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragszuständigkeit auch zusammenfassend der Begriff Steuerhoheit verwendet werden.¹²³ Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Steuerhoheit nicht grundsätzlich mit allen ihren Bestandteilen entweder den Ländern oder dem Bund zusteht. Die Gesetzgebungskompetenz impliziert nicht die Zuständigkeit für die Verwaltung sowie den Anspruch auf den Zufluss des Steueraufkommens in den jeweiligen Haushalt. Die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit sind entsprechend dem Bundesstaatsprinzip separat voneinander zu betrachten.¹²⁴

2.3.1 Steuergesetzgebungshoheit

Die Finanzverfassung regelt in Art. 105 GG die Verteilung der Steuergesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern abschließend.¹²⁵

2.3.1.1 Verhältnis zu den allgemeinen Gesetzgebungskompetenzvorschriften

Die Steuergesetzgebungskompetenz ist von den allgemeinen Regelungen im Grundgesetz zur Gesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 70 ff. GG abzugrenzen, wobei die

¹²² Klein, in: ders., Öffentliches Finanzrecht, Kapitel I, Rn. 84.

¹²³ Im Detail zum Begriff siehe: Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1089 ff.; teilweise wird auch der Begriff Finanzhoheit verwendet: Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 61; verwendet Begriff Finanzhoheit lediglich als Umschreibung der Gesetzgebungszuständigkeit im Finanzwesen: Schmolders, Finanzpolitik, S. 47; Musgrave/Musgrave/Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, S. 44.

¹²⁴ Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 3; Klein, in: ders., Öffentliches Finanzrecht, Kapitel I, Rn. 84; Schmolders, Finanzpolitik, S. 47; Musgrave/Musgrave/Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, S. 44.

¹²⁵ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 1; Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 32; Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art. 105, Rn. 1 f.

Steuergesetzgebungszuständigkeit als *lex specialis* der allgemeinen Gesetzgebungszuständigkeit vorgeht.¹²⁶

Mit Art. 70 GG wird der Grundsatz der Länderkompetenz¹²⁷ nach Art. 30 GG hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz konkretisiert. Die Länder haben das Recht zur Gesetzgebung, solange und soweit dem Bund nicht durch Regelungen im Grundgesetz die Gesetzgebungsbefugnis verliehen wird. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder¹²⁸ besagt also, dass der Bund stets einen Kompetenztitel benötigt. Ist dieser im Grundgesetz nicht normiert, haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung.¹²⁹ Dabei werden die Kompetenztitel nach konkurrierender (Art. 71 GG) und ausschließlicher Gesetzgebung (Art. 72 GG) unterschieden. Wenn dem Bund für ein Sachgebiet die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, haben die Länder in diesem Bereich keinen Handlungsspielraum mehr. Lediglich ein jeweiliges Bundesgesetz kann die Länder ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigen. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes ermöglicht den Ländern dagegen den Erlass von Gesetzen, solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Hierfür ist die ausdrückliche Ermächtigung durch ein Bundesgesetz, wie bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71 GG, nicht notwendig. Die Art. 71 und 72 GG beschreiben lediglich die Regelungstechnik und begründen keinen Kompetenztitel des Bundes. Erst unter Heranziehung der sog. Kompetenzkataloge des Art. 73 GG für die ausschließliche und Art. 74 GG für die konkurrierende Gesetzgebung sowie weiterer Kompetenzzuweisungen außerhalb dieser Normen kann beim Bund die Gesetzgebungszuständigkeit begründet werden.¹³⁰

Da das Grundgesetz eine Vielzahl von Kompetenztiteln für den Bund vorsieht, ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder als sehr enge Residualkompetenz zu sehen. Das

¹²⁶ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 32; *Siekman*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 4; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 45; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 22; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 1; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 105, Rn. 2; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 40; a. A. *Kruis*, DÖV 2003, 10 (15) geht nicht auf die Meinung des allgemeinen Schrifttums ein.

¹²⁷ BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64 (79); BVerfG, Ur. v. 29.07.1959, 1 BvR 394/58, NJW 1959, 1675; BVerfG, Ur. v. 28.02.1961, 1. u. 2/60, BVerfGE 12, 205 (228); BVerfG, Beschl. v. 09.07.1969, 2 BvL 25, 26/64, DÖV 1970, 574 (Ls.), BVerfGE 26, 281 (297) spricht vom „Prinzip der Länderkompetenz“; BVerfG, Beschl. v. 10.03.1976, 1 BvR 355/67, NJW 1976, 1835; BVerfG, Ur. v. 19.10.1982, 2 BvF 1/81, NJW 1983, 25.

¹²⁸ BVerfG, Ur. v. 27.07.2004, 2 BvF 2/02, NJW 2004, 2803 mit Verweis auf: BVerfG, Ur. v. 24.10.2002, 2 BvF 1/01, NJW 2003, 41 (53).

¹²⁹ *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rn. 3; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 70, Rn. 2; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 70, Rn. 2.

¹³⁰ *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rn. 3; zu Art. 71 GG: *Heintzen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 71, Rn. 1; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 71, Rn. 3 f.; zu Art. 72 GG: *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 72, Rn. 6; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 72, Rn. 1.

Schwergewicht der Gesetzgebungskompetenz liegt entgegen der aus der Grundregel des Art. 70 GG zu entnehmenden Länder-Zuständigkeitsvermutung beim Bund.¹³¹ Daraus folgt für die Bundesrepublik Deutschland die Bezeichnung des unitarischen Bundesstaats.¹³² Die Vorschriften der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 bis 74 GG sind Ausdruck des Bundesstaatsprinzips gem. Art. 20 GG und können als „grande affaire“ des Föderalismus¹³³ bezeichnet werden.¹³⁴

2.3.1.2 Eingeschränkte Steuergesetzgebung der Länder

Die Unterscheidung zwischen ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung ist auch bei der Verteilung der Steuergesetzgebung auf Länder und Bund gem. Art. 105 GG angewendet worden. Hier ist die Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat der Vergangenheit ebenfalls klar zu erkennen. Nach Art. 105 Abs. 1 GG steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für Zölle und Finanzmonopole zu. Diese ausschließliche Kompetenzzuweisung ist jedoch aufgrund der fortschreitenden europäischen Integration von untergeordneter Bedeutung. Durch die Zollunion gem. Art. 28 ff. AEUV¹³⁵ wurden Zölle zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft. Finanzmonopole haben aufgrund ihres Konflikts mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und den Vorgaben des EU-Rechts (Art. 106 Abs. 2 AEUV) nur geringe praktische Bedeutung (bspw. Branntweinmonopol¹³⁶).¹³⁷

Der Bereich der konkurrierenden Steuergesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 und 2a GG ist dagegen weitaus bedeutender. Nach Abs. 2 des Art. 105 GG wird dem Bund eine

¹³¹ *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 70, Rn. 2; *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70, Rn. 7; *Rozek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 70, Rn. 3; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 70, Rn. 5; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 1, S. 677.

¹³² *Rozek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 70, Rn. 3; *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 135, Rn. 52; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 1, S. 747 ff. m. w. Nachw.; ausführlich zum Wandel vom föderalen zum unitarischen Bundesstaat: *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, S. 14 ff.

¹³³ *Aubert*, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Bd. 1, S. 229, „Le partage des compétences entre les autorités nationales et cantonales est la grande affaire du fédéralisme.“; *Pestalozza*, DÖV 1972, 181.

¹³⁴ *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 70, Rn. 1; *Sarcevic*, Das Bundesstaatsprinzip, S. 78, sieht die Normen zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenz als ein Teil des Ausdrucks des Bundesstaatsprinzips im GG.

¹³⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union v. 13.12.2007, EU ABl. 2007, C 306, S. 1, konsolidierte Fassung Bekanntgabe v. 26.10.2012, EU ABl. 2012, C 326, S. 1, zuletzt geändert durch Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, EU ABl. 2012, L 112, S. 21.

¹³⁶ Gesetz über das Branntweinmonopol v. 08.04.1922, RGBl. I 1922, 335 (405), galt nur noch für eine Übergangszeit bis zum 31.12.2017, Branntweinmonopolabschaffungsgesetz v. 21.06.2013, BGBl. I 2013, 1650.

¹³⁷ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 14 ff.; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 31; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 33; siehe auch zu den Zöllen: *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 114 f.

fundamentale Kompetenz der Steuergesetzgebung zugestanden, wenn ihm das Aufkommen aus der Steuer ganz oder teilweise zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind. Den Ländern wird gem. Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich Regelungen für örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern zugestanden. Des Weiteren können sie den Steuersatz der Grunderwerbsteuer bestimmen und nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV¹³⁸ Gesetze zur rechtlichen Gestaltung der Kirchensteuer festlegen.¹³⁹ Durch Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund trotz fehlender Ertragshoheit das Recht, Steuergesetze zu erlassen, wenn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedroht sind oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit gefährdet ist.¹⁴⁰ In der alten Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG vor der Änderung vom 27. Oktober 1994, die am 15. November 1994 in Kraft getreten ist¹⁴¹, wurde dem Bund ein noch weitreichender Gesetzgebungsspielraum zugestanden. Davon hatte der Bund auch Gebrauch gemacht und Steuergesetze erlassen, die nach dem Art. 72 Abs. 2 GG seit dem Jahr 1994 in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Dies betrifft z. B. die Gewerbesteuer¹⁴², Grunderwerbsteuer¹⁴³ und die Feuerschutzsteuer¹⁴⁴.¹⁴⁵ Gemäß Art. 125a Abs. 2 GG verbleiben diese Regelungen im Zuständigkeitsbereich des Bundes und lediglich ein Bundesgesetz zur Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder könnte einen dem Art. 105 Abs. 2 2. Alt. GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG entsprechenden Zustand herstellen. Da dies finanzpolitisch nicht erwünscht ist, ist in naher Zukunft keine Verschiebung zu erwarten.¹⁴⁶

Auch die Einführung der Bezeichnung „übrige Steuern“ in Art. 105 Abs. 2 GG durch die Finanzreform im Jahr 1969 hatte dazu beigetragen, dass der Bund das Steuergesetzgebungsrecht nahezu umfassend regelte. Den Ländern verbleibt kaum noch ein

¹³⁸ Weimarer Reichsverfassung v. 11.08.1919, RGBl. 1919, S. 1383 (1409).

¹³⁹ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 19; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 34 ff.

¹⁴⁰ Im Detail dazu: *Seer*, Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 36 ff.; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 72, Rn. 24 ff.

¹⁴¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27.10.1994, BGBl. I 1994, 3146.

¹⁴² Gewerbesteuerengesetz i. d. F. v. 15.10.2002, BGBl. I 2002, S. 4167, zuletzt geändert durch Art. 5 Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) v. 29.06.2020, BGBl. I 2020, S. 1512.

¹⁴³ Grunderwerbsteuergesetz i. d. F. v. 26.02.1997, BGBl. I 1997, S. 418, ber. S. 1804, zuletzt geändert durch Art. 196 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung v. 19.06.2020, BGBl. I 2020, S. 1328.

¹⁴⁴ Feuerschutzsteuergesetz i. d. F. v. 10.01.1996, BGBl. I 1996, S. 18, zuletzt geändert durch Art. 15 Steueränderungsgesetz 2015 v. 02.11.2015, BGBl. I 2015, S. 1834.

¹⁴⁵ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 4; *ders.*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 5, Rn. 128 f.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 40 ff.; mit starker Kritik an dem Zustand: *Waldhoff*, Die Verwaltung 2006, 155 (169 ff.); zu Art. 72 Abs. 2 a. F.: *Klein*, in: *ders.*, Öffentliches Finanzrecht, Kapitel I, Rn. 86; siehe auch: *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1116.

¹⁴⁶ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 43; im Detail dazu: *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 125a, Rn. 8 ff.

Spielraum zur Erhebung von Steuern außerhalb des Art. 105 Abs. 2a GG.¹⁴⁷ Aufgrund der Legaldefinition der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG ist es den Ländern verfassungsrechtlich nicht gestattet, gleichartige landesrechtliche Regelungen über eine Steuer zu erlassen, die bereits der Bund geregelt hat (Gleichartigkeitsverbot¹⁴⁸).¹⁴⁹ Die Länderzuständigkeit aufgrund eines fehlenden Kompetenztitels nach Art. 105 GG und unter Anwendung des Grundsatzes nach Art. 70 Abs. 1 GG wird in den seltensten Fällen in Betracht zu ziehen sein. Ferner stellt der Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates nach Art. 105 Abs. 3 GG lediglich einen geringen „Trost“ der Länder für den weitgehenden Entzug der Steuergesetzgebungskompetenz dar. Zwar werden dadurch die finanziellen Quellen der Länder geschützt, jedoch ist ein Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates als Bundesorgan nicht mit einer Beteiligung der Länder zu vergleichen.¹⁵⁰

Den Ländern verbleibt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern. Die Vorschrift gehört zu den im Grundgesetz eher seltenen ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen für die Länder.¹⁵¹ Durch den Erlass von Kommunalabgabengesetzen haben die Länder die Steuergesetzgebungshoheit weitgehend auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen.¹⁵² Auch wenn der Gesetzgeber die Verbrauch- und Aufwandsteuer in einem Satz nennt, sind diese klar voneinander getrennt zu betrachten. Beide Steuerarten knüpfen an die Einkommensverwendung für persönliche Bedürfnisse an und nehmen somit Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen.¹⁵³ Eindeutige Definitionen werden zur Klärung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen Ländern und Bund benötigt. Es sind jedoch keine Legaldefinitionen für Verbrauchs- und Aufwandssteuern im Grundgesetz oder anderen Gesetzen zu finden. Somit ist auf das historisch gewachsene

¹⁴⁷ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 7 f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 9; mit einer Liste von erlassenen Gesetzen des Bundesgesetzgebers: *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 5 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1116 f.

¹⁴⁸ Zum Begriff: BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625 (626).

¹⁴⁹ *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 48; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 50.

¹⁵⁰ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 56; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 11; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 53.

¹⁵¹ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 23; *ders.*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 101; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 70, Rn. 81; weitere ausdrückliche Kompetenzzuweisungen: Kirchensteuer Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 8 WRV; Art. 98 Abs. 3 GG.

¹⁵² *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 54; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 24.

¹⁵³ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 673; *ders.*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 54; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 39; BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64 (74); BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (786); BVerfG, Beschl. v. 11.10.2005, 1 BvR 1232/00 u. a., NJW 2005, 3556 (3557); BVerfG, Beschl. v. 04.02.2009, 1 BvL 8/05, NVwZ 2009, 968 (969).

Verständnis des Bundesverfassungsgerichts zurückzugreifen. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet Verbrauchssteuern als Warensteuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten.¹⁵⁴ In der Regel wird die Verbrauchsteuer nicht direkt beim Konsumenten erhoben, sondern bei dem Unternehmen, der das Verbrauchsgut anbietet. Es findet eine Überwälzung auf den Verbraucher statt.¹⁵⁵ Diese Überwälzung muss nicht zwingend gelingen, sodass auch der produktive Bereich des jeweiligen anbietenden Unternehmens betroffen sein kann.¹⁵⁶ Dabei ist jedoch eine klare Trennung von den Betriebs- und Unternehmenssteuern vorzunehmen, die einer besonderen Kompetenzvorschrift bedürfen.¹⁵⁷

Die Aufwandssteuern knüpfen hingegen nicht an den Verbrauch, sondern an das Halten bzw. den Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen an. Sie ist im Wesentlichen als eine direkte Steuer ausgestaltet, wobei auch die indirekte Erhebung nicht ausgeschlossen ist.¹⁵⁸ Von der Aufwandsteuer soll lediglich der über die Befriedigung der allgemeinen Lebensführung hinausgehende Konsum belastet werden. Ferner ist dieser Aufwand Teil des persönlichen Lebensbedarfs und der Lebensführung.¹⁵⁹ Die ursprüngliche Kraftfahrzeugsteuer war als eine Aufwandsteuer einzuordnen und fiel in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Da sie jedoch aufgrund ihres Lenkungszwecks des Umweltschutzes nunmehr als eine Lenkungssteuer einzuordnen ist, fällt sie seit dem 1. Juli 2009 in die Steuergesetzgebungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG.¹⁶⁰

¹⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95 u. 2004/95, NJW 1998, 2341 (2343); zitiert in: *Seer, Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 47.

¹⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95 u. 2004/95, NJW 1998, 2341 (2343); BVerwG, Urt. v. 07.03.1958, VII C 84/57, NJW 1958, 960 (961); *Vofß*, Strukturelemente der Verbrauchsteuern, 261 (267); *Wernsmann*, NVwZ 2011, 1367 (1368); *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 97.

¹⁵⁶ In der Rechtsprechung: BVerfG, Urt. v. 10.05.1962, 1 BvL 31/58, DVBl. 1962, 406 (408); BVerfG, Beschl. v. 28.01.1970, 1 BvL 4/67, BVerfGE 27, 375 (378 ff.); BVerfG, Urt. v. 20.04.2004, 1 BvR 1748/99 u. 905/00, NVwZ 2004, 846 (848); BVerwG, Urt. v. 07.03.1958, VII C 84/57, NJW 1958, 960 (961); in der Literatur: *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 97 f.; *Jatzke*, Das System des deutschen Verbrauchsteuerrecht, S. 65 ff.; *Möckel*, DÖV 2012, 265 (269 f.); *Hartmann*, DSz 2012, 205 (206 ff.); *Wernsmann*, NVwZ 2011, 1367 (1368); *Waldhoff*, ZfZ 2012, 57 (61); *Drienen*, ZfZ 2012, 309 (310 ff.); a. A. *Schmölders*, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, S. 39 ff.

¹⁵⁷ Im Detail dazu: *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 47; *Förster*, Die Verbrauchsteuer, S. 101 f.; *Drienen*, ZfZ 2012, 309 (315 ff.); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 57; a. A. *Wernsmann*, NVwZ 2011, 1367 (1369).

¹⁵⁸ *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 48; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 61.

¹⁵⁹ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 105, Rn. 55 f.; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 62.

¹⁶⁰ Gesetz zur Änderung des GG v. 19.03.2009 (2. Föderalismusreform), BGBl. I 2009, 606; *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 48.

Des Weiteren müssen die Verbrauchs- und Aufwandssteuern einen „örtlich bedingten Wirkungskreis“¹⁶¹ ausweisen.¹⁶² Dieser örtliche Wirkungskreis ist als gegeben anzusehen, wenn sich die Steuer auf örtliche Gegebenheiten, die Belegenheit einer Sache oder einen Vorgang in dem Gebiet der steuererhebenden Gemeinde bezieht.¹⁶³ Wenn die unmittelbare Wirkung der Besteuerung über das Gebiet der steuererhebenden Gemeinde hinausgeht, ist der Örtlichkeitsbezug zu verneinen.¹⁶⁴ Gegen die Örtlichkeit spricht es nicht, wenn dieselbe Steuer in mehreren Gemeinden erhoben wird.¹⁶⁵

In Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die auf Grundlage der ausschließlichen Gesetzgebung geschaffenen Steuer-Landesgesetze nicht mit den bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sein dürfen. Dabei schließt das Bejahen der Örtlichkeit einer Verbrauch- oder Aufwandsteuer nicht die Möglichkeit der Gleichartigkeit mit Bundessteuern aus.¹⁶⁶ Eine örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer ist mit einer bundesgesetzlich geregelten Steuer gleichartig, wenn die gleiche Quelle der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet wird.¹⁶⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Prüfung der Gleichartigkeit in der vergangenen Rechtsprechung die Übereinstimmung der wesentlichen Merkmale der jeweiligen Steuern überprüft. Dabei hatte das Gericht z. B. auf den Steuergegenstand¹⁶⁸, den

¹⁶¹ Tatbestandsmerkmal „örtlich“ so im Art. 105 GG vor der Einfügung des Art. 105 Abs. 2a GG durch Finanzreformgesetz v. 12.05.1969, BGBl. I 1969, 359; BVerfG, Beschl. v. 23.07.1963, 2 BvL 11/61, NJW 1964, 147; BVerfG, Beschl. v. 04.06.1975, 2 BvR 824/74, NJW 1976, 101 (102); BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

¹⁶² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 43; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 54; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 29; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 12, Rn. 672.

¹⁶³ BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (786); BVerfG, Beschl. v. 19.08.1994, 8 N 1/93, NVwZ 1995, 59 (62); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 65; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 53; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 40.

¹⁶⁴ BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (786); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 65; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 53.

¹⁶⁵ BFH, Beschl. v. 21.02.1990, II B 98/89, NVwZ 1990, 903 (904); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 65; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 43; *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, Art. 105, Rn. 39.

¹⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 04.06.1975, 2 BvR 824/74, NJW 1976, 101 (102); BVerfG, Urt. v. 26.07.1979, 7 C 53/77, NJW 1980, 796 (797); *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1122; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 66; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 42.

¹⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961, 1 BvR 833/59, NJW 1961, 2299 (2300); BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64 (76); BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859 (860); BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (787); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95 u. 2004/95, NJW 1998, 2341 (2343); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 44; kritisch gegenüber: *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 37.

¹⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625 (626); BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961, NJW 1961, 2299 (2300); BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64 (75); BVerfG, Beschl. v. 23.07.1963, 2 BvL 11/61, NJW 1964, 147; BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (787); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95, 2004/95, NJW 1998, 2341 (2343).

Besteuerungsmaßstab¹⁶⁹, den Steuerschuldner¹⁷⁰ sowie die Art der Steuererhebung bzw. Erhebungstechnik¹⁷¹ abgestellt.¹⁷²

Mit dem Gleichartigkeitsverbot wird zum einen versucht, eine Mehrfachbelastung des Staatsbürgers durch dasselbe Steuerobjekt zu vermeiden. Zum anderen soll es die Ausschöpfung derselben Steuerquelle durch einen Steuerberechtigten gegenüber dem anderen Steuererhebungsberechtigten unterbinden.¹⁷³ Es stellt sich die Frage, inwieweit das Gleichartigkeitsverbot nach Art. 105 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 72 GG mit dem ausdrücklich normierten nach Art. 105 Abs. 2a GG zu vergleichen ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁷⁴ wurde zuletzt entschieden, dass die oben genannten Prüfungsmerkmale einheitlich anzuwenden sind und somit keine Unterscheidung vorzunehmen ist¹⁷⁵. Es ist festzuhalten, dass die bis zum 1. Januar 1970 landesrechtlich erlassenen Verbrauchs- und Aufwandssteuern dem Gleichartigkeitsverbot nach Abs. 2a des Art. 105 GG nicht entgegenstehen.¹⁷⁶ Aufgrund der Nähe der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu der Umsatzsteuer spielt das Gleichar-

¹⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625 (626); BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64 (75); BVerfG, Beschl. v. 23.07.1963, 2 BvL 11/61, NJW 1964, 147 (148); BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859 (860); BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (787).

¹⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859 (860); BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (787).

¹⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625 (626); BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (787).

¹⁷² *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 37; siehe auch: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 51.

¹⁷³ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 51; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 36; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 25; unter Ablehnung des Schutzes vor der Mehrfachbelastung *Holst*, Das Gleichartigkeitsverbot, S. 159 ff.

¹⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95, 2004/95, NJW 1998, 2341 (2343 f.).

¹⁷⁵ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 44; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 66; *Bogler*, NWVB1 1998, 87 (89); gegen eine einheitliche Anwendung: *Selmer*, DÖV 1974, 374 (378); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 63; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 41.

¹⁷⁶ BVerfG, Beschl. v. 04.06.1975, 2 BvR 824/74, NJW 1976, 101 (102); so auch BVerfG, Beschl. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95, 2004/95, NJW 1998, 2341 (2343 f.); BVerfG, Beschl. v. 23.03.1977, 2 BvR 812/74, BVerfGE 44, 216 (219); BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985, 2 BvL 14/84, NJW 1985, 2522; BVerfG, Beschl. v. 23.03.1976, 2 BvL 11/75, BVerfGE 42, 38 (41); BVerfG, Beschl. v. 19.08.1994, 8 N 1/93, NVwZ 1995, 59 (62); *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1123; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 44.

tigkeitsverbot in der Judikative eine wichtige Rolle. Beispiele für zugelassene landesrechtliche Steuern sind Getränkesteuer¹⁷⁷, Hundesteuer¹⁷⁸, Jagdsteuer¹⁷⁹ und Fische-reisteuer sowie die Spielgerätesteuern.¹⁸⁰

2.3.2 Ertragshoheit

Die Ertragshoheit als ein Bestandteil der Steuerhoheit und Besonderheit der Kompetenzverteilung der bundesstaatlichen Verfassung ist in Art. 106 und 107 GG geregelt. Aufgrund der ausdrücklichen Begrenzung auf Steuern finden die Regelungen auf nichtsteuerliche Abgaben keine Anwendung.¹⁸¹ Für die übrigen öffentlichen Abgaben bestimmt sich die Ertragshoheit nach der Verwaltungskompetenz oder dem Gegenstand der Sachregelung.¹⁸² Im Bereich der Steuern regelt Art. 106 GG die Verteilung der Erträge auf die Länder und den Bund jeweils nach Steuerarten und bestimmt somit verfassungsrechtlich die Gläubiger.¹⁸³ Dabei wird eine Mischung eines Trenn- und Verbundsystems angewendet. Während ein Teil der Erträge entweder dem Bund oder den Ländern jeweils allein zustehen, wird ein weiterer Teil den zwei Staatsgewalten gemeinschaftlich zugeordnet.¹⁸⁴

Es sind vier Stufen bei der Verteilung der Einnahmequellen anzuwenden, auf denen die Maßstäbe der bündischen Solidarität, staatlichen Autonomie und der föderalen Gleichbehandlung zu berücksichtigen sind.¹⁸⁵ Diese Stufen bauen bei der Verteilung des Finanzaufkommens aufeinander auf und sind aufeinander bezogen. Daraus folgt,

¹⁷⁷ BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985, 2 BvL 14/84, NJW 1985, 2522; BVerfG, Beschl. v. 23.03.1977, 2 BvR 812/74, BVerfGE 44, 216.

¹⁷⁸ BFH, Urt. v. 14.10.1987, II R 11/85, BFHE 151, 285 (288).

¹⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 10.08.1989, 2 BvR 1532/88, NVwZ 1989, 1152; BVerwG, Urt. v. 18.01.1991, 8 C 24/89, NVwZ-RR 1991, 423.

¹⁸⁰ BFH, Beschl. v. 21.02.1990, II B 98/89, NVwZ 1990, 903; BVerwG, Urt. v. 22.12.1999, 11 CN 1/99, NVwZ 2000, 936; BVerwG, Urt. v. 22.12.1999, 11 C 9/99, NVwZ 2000, 932; kritisch dazu: *Rodi*, StuW 1999, 105 (119); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 67; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 51.

¹⁸¹ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 57; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 8; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 106, Rn. 3.

¹⁸² *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 8; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1160; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 53; so auch BVerfG, Urt. v. 28.03.2002, 2 BvG 1/01 u. a., NJW 2002, 2020.

¹⁸³ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 57.

¹⁸⁴ *Klein*, in: ders., Öffentliches Finanzwesen, Kapitel I, Rn. 91; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1153 f.; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 11; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 181; im Detail zu den Systemen und Kritik unter Einbeziehung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz: *Hinnendahl*, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 94 ff.

¹⁸⁵ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 64; BVerfG, Urt. v. 11.11.1999, 2 BvF 2/98 u. a., NJW 2000, 1097 (1099 f.); erst in Bezug auf der dritten Stufe „sekundärer horizontaler Finanzausgleich“ so bezeichnet und somit fraglich, ob alle Stufen gemeint sind: *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 73; im Detail dazu: *Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, S. 165 ff.

dass diese Stufen nicht funktional ausgewechselt oder übersprungen werden können.¹⁸⁶

Auf der ersten Stufe erfolgt die Steuerertragsverteilung im Verhältnis zwischen Bund und der Ländergesamtheit entsprechend Art. 106 GG. Sie wird als primärer vertikaler Finanzausgleich bezeichnet.¹⁸⁷ So steht dem Bund nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 1 ff. GG z. B. das Aufkommen aus den Finanzmonopolen und Zöllen gem. Art. 105 Abs. 1 GG, ein Teil der Verbrauchsteuern, die Kraftfahrzeugsteuer sowie sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Steuern (z. B. Luftverkehrssteuer)¹⁸⁸ sowie die Versicherungssteuer zu.¹⁸⁹ Nach Abs. 2 des Art. 106 GG kommen den Ländern die Erträge aus der Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, einem Teil der Verbrauchssteuern sowie die Biersteuer und die Abgaben von Spielbanken zugute.¹⁹⁰ Diese deutliche Splitting des Aufkommens der genannten Steuerarten ist Ausdruck des Trennsystems. Des Weiteren wurde das Trennsystem auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 106 Abs. 6 GG angewendet. Obwohl den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Staatsqualität zukommt, sondern sie als Bestandteil der Länder einzuordnen sind, teilt ihnen Art. 106 Abs. 6 GG die direkte Ertragshoheit insbesondere für die Gewerbesteuer, Grundsteuer sowie die örtlichen Verbrauch- und Aufwandssteuern zu.¹⁹¹

Das Verbundsystem wurde im GG durch Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG umgesetzt. Demnach bilden die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer die sog. Gemeinschaftssteuern, wobei die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer nach Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG zwischen den Ländern und dem Bund -verfassungsrechtlich hälftig

¹⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 24.06.1986, 2 BvF 1/83, u. a., NJW 1986, 2629 (2630); BVerfG, Urt. v. 11.11.1999, 2 BvF 2/98 u. a., NJW 2000, 1097 (1099); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor., Art. 104a, Rn. 52; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 74; *Häde*, Finanzausgleich, S. 223; *Friauf*, JA 1984, 618 (622); *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, S. 420.

¹⁸⁷ *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 3; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 106, Rn. 20; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 8; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 73; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 183.

¹⁸⁸ Ertragshoheit des Bundes für Kraftfahrzeugsteuer sowie sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Steuern seit 01.07.2009, eingeführt durch: Art. 1 Abs. 1 a Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 106, 106b, 107, 108) v. 19.03.2009, BGBl. I 2009, S. 606.

¹⁸⁹ Eine detaillierte Aufstellung der Bundessteuern ist der Unterrichtung durch die Bundesregierung über den Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, S. 57 Schaubild 11 zu entnehmen, BT-Drs. 19/22601.

¹⁹⁰ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 58 f.; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 106, Rn. 33 ff.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 52 ff.

¹⁹¹ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, Art. 106, Rn. 38 ff.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 124 ff.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 67 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1156.

aufgeteilt wird.¹⁹² Vorab wird jedoch nach Art. 106 Abs. 5 GG ein Anteil an der Einkommensteuer auf die Gemeinden entsprechend der Einkommensteuerleistung der jeweiligen Einwohner verteilt. Näheres dazu regelt ein Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§§ 1 - 5 GFRG¹⁹³).¹⁹⁴ Die komplizierte Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Länder wurde im Grundgesetz nicht verankert, sondern erfolgt nach den Regelungen eines Bundesgesetzes, das gleichfalls die Zustimmung des Bundesrates benötigt. Doch nach Art. 105 Abs. 5a GG werden auch die Gemeinden durch die Länder an der Umsatzsteuer beteiligt. Der Anteil wird durch §§ 5a – 5e GFRG bestimmt.¹⁹⁵

Der primäre horizontale Finanzausgleich erfolgt auf der zweiten Stufe der Steuerverteilung und ist in Art. 107 Abs. 1 GG normiert.¹⁹⁶ Unter dem horizontalen Finanzausgleich ist die finanzielle Beziehung der Gliedstaaten im Bundesstaat und damit in der Bundesrepublik Deutschland der Finanzausgleich der Länder untereinander zu verstehen. Die zuvor nach Art. 106 GG der Ländergesamtheit zugeteilten Steuern werden gem. Art. 107 Abs. 1 GG auf die einzelnen Länder verteilt. Die Verteilung erfolgt nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens.¹⁹⁷ Nach diesem Prinzip stehen dem Land die Steuern zu, dessen Finanzbehörden die Erträge rechtmäßig vereinnahmt haben.¹⁹⁸ Lediglich für die Umsatzsteuer ist der Verfassungsgesetzgeber nach Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG von dem Prinzip abgewichen und nimmt eine Verteilung nach der Einwohnerzahl vor.¹⁹⁹

¹⁹² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 106, Rn. 12; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 17; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1157; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 61 ff.

¹⁹³ Gemeindefinanzreformgesetz - Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. März 2009, BGBl. I 2009, S. 502, zuletzt geändert durch Art. 5 Integrationskosten-Beteiligungsgesetz 2020/2021 v. 09.12.2019, BGBl. I 2019, S. 2051.

¹⁹⁴ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1157; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 61, 65; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 65.

¹⁹⁵ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 62, 71; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 67; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1158; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 106, Rn. 14, 39.

¹⁹⁶ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 73; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 64; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 7, 14; *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 23; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 183; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 106, Rn. 20 nennt jedoch an zweiter Stelle den „sekundären vertikalen Finanzausgleich“, richtige Reihenfolge jedoch in: *ders.*, Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 107, Rn. 20 verwendet und somit als redaktioneller Fehler zu sehen.

¹⁹⁷ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor., Art. 104a, Rn. 56; *ders.*, in: Sachs, GG, Art. 107, Rn. 6 f.; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 14.

¹⁹⁸ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1169; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 107, Rn. 8; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 107, Rn. 13; kritisch zu dem Prinzip des örtlichen Aufkommens: *Hinnendahl*, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 182 ff.

¹⁹⁹ *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 79 f.; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 107, Rn. 33; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 19; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1170.

Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer kommt es durch die Verteilung auf der zweiten Stufe zu ungleichmäßigen Finanzausstattungen. Dies führt zu einer Abstufung in ärmere und reichere Länder. Es erfolgt auf der dritten Stufe nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG der sog. sekundäre horizontale Finanzausgleich.²⁰⁰ Er soll die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft in allen Bundesländern gewährleisten werden.²⁰¹ Wobei der Finanzausgleich nicht den Anspruch einer vollständigen Angleichung der Finanzausstattung generieren soll. Die finanzielle Gleichheit der Länder ist nicht das Ziel. Durch das Entstehen der Länder füreinander unter Wahrung ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbstständigkeit wird das bundesstaatliche Prinzip verwirklicht.²⁰² Bis zum Jahr 2020 wurde die dritte Stufe noch als Länderfinanzausgleich bezeichnet, da der Finanzausgleich durch Ausgleichsansprüche und –verbindlichkeiten der Länder untereinander erfolgte.²⁰³ Hieraus folgte jedoch regelmäßiger politischer Streit²⁰⁴, weshalb mit Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017²⁰⁵ der Art. 107 Abs. 2 GG entsprechend angepasst wurde²⁰⁶. Nunmehr erfolgt der horizontale Finanzausgleich durch Zu- und Abschläge an der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer.²⁰⁷

Auf der vierten Stufe tritt der Bund mit seinen ihm zugewiesenen Erträgen für die verschiedenen Arten der Leistungsschwächen der Länder ein. Dieser sog. sekundäre vertikale Finanzausgleich ist auch als eine Art ultima ratio der Finanzverteilung des GG zu sehen, da er die letzte Stufe des Finanzausgleichsystems darstellt und subsidiär zum Tragen kommt.²⁰⁸ Die sog. Bundesergänzungszuweisung nach Art. 107 Abs. 2 S.

²⁰⁰ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 107, Rn. 49; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1171; Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 73; Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 183.

²⁰¹ Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 107, Rn. 20; im Detail dazu: Kirchhof, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, S. 55 ff.

²⁰² Finanzschwache Länder sollen mind. 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder erreichen, vgl.: Siekmann, in: Sachs, GG, Vor., Art. 104a, Rn. 57; so auch: Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1171 f.; im Detail dazu: Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, Art. 107, Rn. 31; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 107, Rn. 20.

²⁰³ Seiler, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 107, Rn. 113.

²⁰⁴ Seiler, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 107, Rn. 113.

²⁰⁵ BGBl. I 2017, S. 2347.

²⁰⁶ Art. 1 Nr. 5 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 13.07.2017, BGBl. I 2017, S. 2347.

²⁰⁷ Seiler, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 107, Rn. 81 ff.

²⁰⁸ Begriff „ultima ratio“ so verwendet in: Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 134; siehe dazu auch: Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 107, Rn. 29.

3 GG ist ein Bestandteil der vierten Stufe.²⁰⁹ Durch die Ergänzungszuweisung sollen die verbleibenden Defizite der Finanzausstattung der Länder, die auf den ersten drei Stufen nicht ausgeglichen werden konnten, beseitigt oder zumindest verringert werden.²¹⁰

2.3.3 Steuerverwaltungshoheit

Während die Steuergesetzgebungshoheit weitestgehend dem Bund vorbehalten ist, wurden die Erträge im Wesentlichen zwischen dem Bund und den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände aufgeteilt. Dagegen ist die Verwaltungshoheit auf den kooperativen Föderalismus ausgerichtet und steht überwiegend den Ländern zu.

In Art. 108 GG wurde die föderale Steuerverwaltung mit dem Finanzreformgesetz von 1969 verankert.²¹¹ Unter der Steuerverwaltung ist der Vollzug der Steuergesetze zu verstehen. Eine gesetzesfreie Verwaltung hat für Art. 108 GG geringe Bedeutung, da die Erhebung von öffentlichen Abgaben eine Eingriffsverwaltung ist, die grundsätzlich einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf.²¹² Der Träger der Steuerverwaltungshoheit ist auch gleichzeitig Träger der Organisationsgewalt. Er ist insofern dazu ermächtigt, Behörden zu errichten und einzurichten sowie Regelungen zum Verwaltungsverfahren und Verwaltungsvorschriften zu erlassen.²¹³

Art. 108 GG ist innerhalb seiner getroffenen Regelungen vorrangig zur allgemeinen Verwaltungshoheit gem. Art. 30 und 83 ff. GG anzuwenden und verdrängt die allgemeinen Vorschriften. Darüber hinausgehend bleiben die Normen zur Verwaltungskompetenz nach Art. 30 und Art. 83 ff. GG anwendbar.²¹⁴

Nach dem Verständnis der Finanzverfassung ist zudem zu berücksichtigen, dass Art. 108 GG keine Anwendung für nichtsteuerlichen Abgaben findet. Die Steuerverwaltungshoheit ist Bestandteil der Steuerhoheit und Teil des 10. Abschnitts des GG

²⁰⁹ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 107, Rn. 20, 92; *ders.*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 770; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor., Art. 104a, Rn. 57; *ders.*, in: Sachs, GG, Art. 107, Rn. 44; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder, S. 643; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 183; BVerfG, Urt. v. 19.10.2006, 2 BvF 3/03, NVwZ 2007, 67 (69).

²¹⁰ *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 107, Rn. 134; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder, S. 645 f.

²¹¹ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 73; zur Entstehungsgeschichte: *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, Art. 108, Rn. 17 ff.

²¹² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 108, Rn. 4; *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 12; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 108, Rn. 2.

²¹³ *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 12; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 108, Rn. 23.

²¹⁴ *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 13; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 108, Rn. 9; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 108, Rn. 6.

„Das Finanzwesen“. Die Verwaltungshoheit dieser Abgaben bestimmt sich nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften.²¹⁵ Auch sog. Negativsteuern, staatliche Geldleistungen oder Vermögensverwaltungen, die durch Finanzbehörden ausgeübt werden, sind von der speziellen Regelung ausgenommen.²¹⁶

Die Steuerverwaltung unterscheidet drei Formen. Die Bundesverwaltung nach Art. 108 Abs. 1 GG, die Landeseigenverwaltung gem. Abs. 2 des Art. 108 GG und die Bundesauftragsverwaltung, die in Art. 108 Abs. 3 GG geregelt ist.²¹⁷

Die Steuerverwaltungszuständigkeit hat ihre Ausführung durch das Gesetz über die Finanzverwaltung (FVG)²¹⁸ erfahren. In diesem Gesetz werden die Organisation und sachlichen Zuständigkeiten der Finanzbehörden des Bundes und der Länder geregelt.²¹⁹ Eine Besonderheit der Verteilung der Steuerverwaltungszuständigkeit wurde in Art. 108 Abs. 4 GG geregelt. Die geteilte Verwaltungshoheit wurde zur Erleichterung der Überwindung von Beschränkungen aufgrund von Ländergrenzen aufgelockert.²²⁰ So können auf Grundlage eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes sowohl die Finanzbehörden der Länder im Bereich der Bundesfinanzverwaltung als auch die Bundesfinanzbehörden im Zuständigkeitsbereich der Länderverwaltung mitwirken. Ferner ist eine vollständige Delegation der Steuerverwaltung zulässig.²²¹ Diese besondere Kooperationsermächtigung dient der messbaren Effizienzsteigerung hinsichtlich eines gleich- und gesetzmäßigen Steuervollzugs.²²² Es soll jedoch kein Wildwuchs von Mischverwaltungen oder Zuständigkeitsdelegationen provoziert werden. Lediglich die punktuelle Durchbrechung der Verteilung der Steuerverwaltung

²¹⁵ BVerwG, Urt. v. 03.03.1989, 8 C 98/85, NVwZ-RR 1990, 44 (45); *Stekmann*, in: Sachs, GG, Art. 108, Rn. 3; *Maunz*, in: ders./Dürig, Art. 108, Rn. 5; *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 9; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 6.

²¹⁶ *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 10; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 108, Rn. 2.

²¹⁷ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 75; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 108, Rn. 4; *Heun*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 8; *Stekmann*, in: Sachs, GG, Art. 108, Rn. 6; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, S. 1178.

²¹⁸ Finanzverwaltungsgesetz – Gesetz über die Finanzverwaltung i. d. F. v. 04.04.2006, BGBl. I 2006, S. 846, ber. S. 1202, zuletzt geändert durch Art. 7a Gesetz zu Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung des Alterseinkommens (Grundrentengesetz) v. 12.08.2020, BGBl. I 2020, S. 1879.

²¹⁹ *Klein*, in: ders., Öffentliches Finanzrecht, Kapitel I, Rn. 131; im Detail dazu: *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 108; Rn. 21 f.

²²⁰ BT-Drucks. 5/2861, S. 38, Tz. 174.

²²¹ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 108, Rn. 36; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 18; *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 79, 85; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 108, Rn. 48 f.

²²² *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 818; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 78; *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 86; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 108, Rn. 50.

zur Gewährleistung eines zweckmäßigen und flexiblen Steuerverwaltungssystems wird mit Art. 108 Abs. 4 GG ermöglicht.²²³

²²³ BVerfG, Beschl. v. 27.06.2002, 2 BvF 4/98, NVwZ 2003, 595 (597 f.); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 108, Rn. 11; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 78; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 19; *Schlette*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 108, Rn. 88; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 108, Rn. 10, 47.

3 Steuern als wichtigstes Finanzierungsinstrument im modernen Staat

Wie bereits erläutert, wird der Finanzbedarf der Bundesrepublik Deutschland schwerpunktmäßig durch die Erhebung von öffentlichen Abgaben gedeckt. Ferner wurde darauf eingegangen, welche Regelung die Verfassung des Bundesstaates trifft, um eine Deckung des Finanzbedarfs bei gleichzeitiger Gewährleistung der Staatlichkeit des Bundes und der Länder zu wahren. Diesen Regelungen ist jedoch keine Definition der öffentlichen Abgaben oder ein wörtlicher Katalog von Abgabentypen zu entnehmen.²²⁴ Aus den Normen der Finanzverfassung sowie weiteren vereinzelt Regelungen des Grundgesetzes wird lediglich deutlich, dass neben Steuern auch nichtsteuerliche Abgaben durch den jeweiligen Gesetzgeber entwickelt werden können.²²⁵ Die Verwendung der Begriffe „Gebühr“, „Beitrag“ und „Entgelt“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a und Art. 74 Abs. 1 Nr. 18, Nr. 22 GG sowie in Art. 80 Abs. 2 GG als Bezeichnungen für spezielle Geldleistungen ist unsystematisch und nicht als Begriffsbestimmung der öffentlichen Abgaben einzuordnen.²²⁶

Eine Unterscheidung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben als Gesamtheit der öffentlichen Abgaben ist jedoch für die Klärung der jeweiligen Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern von wesentlicher Bedeutung. Insbesondere im Bereich der Geldbeschaffung und -verwaltung kann die Einordnung einer öffentlichen Abgabe zu Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben weitreichende Folgen haben. Dies betrifft z. B. die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit.

Aufgrund der fehlenden Definition könnte der Eindruck erweckt werden, dass die Einordnung der öffentlichen Abgabe zu den Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben allein aus der Begriffsverwendung des Gesetzgebers folgt. Dies würde jedoch die Gefahr beinhalten, dass der Gesetzgeber allein durch die begriffliche Verwendung die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung unterlaufen könnte.²²⁷ Der materielle Gehalt der jeweiligen öffentlichen Abgabe ist ausschlaggebend für die Einordnung und nicht die

²²⁴ Zum numerus clausus der Steuern – „Steuererfindungsrecht“ siehe Kapitel 3.1.5.1 und zum numerus clausus der Abgabentypen siehe Kapitel 4.3.

²²⁵ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 3; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 67.

²²⁶ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 3; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 86.

²²⁷ BVerfG Gutachten v. 16.06.1954, 1 PBvV 2/52, mit Stellungnahme von Böhm, NJW 1954, 1474 (1476); BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625; BVerfG, Beschl. v. 16.10.1962, 2 BvL 27/60, NJW 1963, 199; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (331) auch Leitsatz Nr. 2 a; BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 5; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 31 mit historischem Hinweis von 1765.

Bezeichnung des Gesetzgebers oder der Umstand, dass die Finanzämter an der Erhebung einer Abgabe mitgewirkt haben.²²⁸

Die Herausarbeitung der einzelnen Merkmale der Gesamtheit der öffentlichen Abgaben des Grundgesetzes wird auch für den weiteren Verlauf der Arbeit eine tragende Rolle spielen.

3.1 Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff – Die einzelnen Merkmale

Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Verteilung der Steuerhoheit auf Bund und Länder wurden die wesentlichen Steuerarten, die der Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen hat, bereits erwähnt. Diese einzelnen Finanzinstrumente weisen Merkmale auf, die ihre Einordnung als Steuern zulassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufzählung der Steuerarten in Art. 106 ff. GG nicht abschließend ist. Ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht ist dagegen nicht zu bejahen. Darauf wird nachstehend noch näher eingegangen.

Aufgrund einer fehlenden Definition der Steuern in der Finanzverfassung hat sich nach allgemeiner Meinung die Heranziehung der einfachgesetzlichen Legaldefinition nach § 1 Abs. 1 RAO von 1919²²⁹ und später nach § 3 Abs. 1 AO²³⁰ etabliert. So hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in einem Gutachten aus dem Jahr 1954²³¹ verdeutlicht, dass bei der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Begriffs Steuern die seit Jahrzehnten eingebürgerte Definition des gemeindeutschen Steuerrechts zu verwenden ist. An diese Auffassung knüpften weitere Entscheidungen zur Prüfung von Steuerkompetenzvorschriften an.²³² Ebenso wird die Definition nach § 3 Abs. 1 AO

²²⁸ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn.5; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 70; BVerfG, Urt. v. 20.07.1954, 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5,9/53, 96, 114/54, NJW 1954, 1235.

²²⁹ Reichsabgabenordnung v. 13.12.1919, RGBl. I 1919, S. 1993, außer Kraft gesetzt mit Art. 96 Nr. 1 Einführungsgesetz zur Abgabenordnung v. 14.12.1976, BGBl. I 1976, S. 3341 (3380).

²³⁰ Abgabenordnung v. 16.03.1976, BGBl. I 1976, S. 613, ber. BGBl. I 1977, S. 269, i. d. F. v. 01.10.2002, BGBl. I 2002, S. 3866, ber. BGBl. I 2003, S. 61, zuletzt geändert durch Art. 27 und 28 Jahressteuergesetz 2020, v. 21.12.2020, BGBl. I 2020, S. 3096.

²³¹ BVerfG Gutachten v. 16.06.1954, 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (438).

²³² BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625; BVerfG, Beschl. v. 15.12.1970, 1 BvR 559, 571 u. 586/70, NJW 1971, 319; BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099; BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974, 1 BvR 51/69 u. a., NJW 1975, 31; BVerfG, Beschl. v. 26.05.1976, 2 BvR 995/75, NJW 1976, 1837; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859 (861); BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330); BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37 (39); BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, u. a., NVwZ 1996, 469 (471); ebenso: FG Münster, Urt. v. 08.12.2009, 1 K 4077/08 E, DStRE 2011, 92.

übereinstimmend in der Literatur als allgemeingültige Begriffsbestimmung im Verfassungsrecht verwendet.²³³ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zwischen dem einfachgesetzlichen und dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff nicht voraussetzungslose Identität herrscht. Die Identitätsthese in ihren Abwandlungen des Verfassungsrangs der Definition nach § 1 Abs. 1 RAO²³⁴ sowie die Rezeption des einfachgesetzlichen Begriffs wurden in der Vergangenheit widerlegt.²³⁵ Die Steuerdefinition gem. § 3 Abs. 1 AO kann für die finanzverfassungsrechtliche Begriffsbestimmung lediglich als eine Interpretationshilfe herangezogen werden.²³⁶ Änderungen des Steuerbegriffs in der Abgabenordnung hätten nicht automatisch eine Änderung des Steuerbegriffs nach der Finanzverfassung zur Folge. Ansonsten würde unzulässiger Weise das Prinzip der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in ein Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verfassung (Verfassung nach Gesetz) verkehrt werden.²³⁷ Der Steuerbegriff des Grundgesetzes wird daher über das sog. „Konzentrat einfach-gesetzlicher Normen“²³⁸ hinaus aus dem Funktions- und Zweckzusammenhang der verfassungsrechtlichen Normen, die den Begriff Steuern verwenden, gewonnen.²³⁹ Die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen²⁴⁰ auf den Terminus in der AO zurückgegriffen hat, lässt auf die allgemeingültige Verwendung der einfach-gesetzlichen

²³³ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1097; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 3; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 361; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 3; *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 75; *Driien*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 2a; unter kritischer Betrachtung: *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 1, mit weiteren Nachweisen in Fn. 1; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 283 ff.; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 6; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 9 ff.; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 85; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 30.

²³⁴ Verfechter dieser Meinung war: *Kruse*, in: Tipke/Kruse, RAO, Bd. I, § 1, Rn. 1, ist von der Theorie jedoch wieder vollständig abgerückt; siehe dazu: *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 30.

²³⁵ Im Detail dazu: *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 53; siehe auch: *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (195 ff.).

²³⁶ *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 37; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 371; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1097 f.; *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (196 f.); *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung Rn. 285.

²³⁷ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1098.; *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (195); im Detail dazu: *Leisner*, Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, S. 35 f.; *ders.*, JZ 1964, 201.

²³⁸ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330); zum Begriff: *Lerche*, Werbung und Verfassung, S. 33.

²³⁹ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 285; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 7.

²⁴⁰ Siehe Fn. 232.

Steuerdefinition nach § 3 Abs. 1 AO schließen. Seit mehreren Jahren bleibt die Definition unverändert und selbst die Finanzreform von 1969²⁴¹ verursachte kein Umdenken.²⁴²

Nach § 3 Abs. 1 AO sind „*Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; [...]*“.

Die Definition geht auf Otto Mayer²⁴³ zurück und wurde später durch Enno Becker²⁴⁴ in die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 übernommen. Wobei Otto Mayer nicht als alleiniger Urheber der Steuerdefinition betrachtet werden darf, da er insbesondere bereits vorher verwendete Begriffsbestimmungen weiter geformt hat.²⁴⁵ Das auf die Reichsabgabenordnung folgende Gesetz, die Abgabenordnung²⁴⁶, nahm die Definition des Steuerbegriffs auf und ergänzte sie um den Zusatz, dass die *Erzielung von Einnahmen auch Neben Zweck* sein kann.²⁴⁷

Nachfolgend wird die einfachgesetzliche Definition des Steuerbegriffs nach § 3 Abs. 1 AO zur Erarbeitung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs herangezogen und näher erläutert. Sie dient als Interpretationshilfe des Steuerbegriffs nach dem Grundgesetz. Anhand der verfassungsrechtlichen Normen werden die Parallelen und Unterschiede zum einfachgesetzlichen Steuerbegriff erarbeitet.

3.1.1 Geldleistung

Die Steuern als Bestandteil der öffentlichen Abgaben sind hoheitlich auferlegte, laufende oder einmalige Geldleistungspflichten, die somit von staatlichen Dienstleis-

²⁴¹ (Troeger-) Gutachten über die Finanzreform in der BRD, S. 76 f., Tz. 303 ff.; BT-Drucks. 5/2861, S. 32 f., Tz. 127 ff.

²⁴² Vogel/Walter, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 361; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1097; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 284.

²⁴³ Geb. am 29.03.1846 in Fürth, gest. am 08.06.1924 in Hilpertsau; deutscher Hochschullehrer für Verwaltungsrecht und Kirchenrecht.

²⁴⁴ Geb. am 17.05.1869 in Oldenburg, gest. am 31.01.1940 in München; deutscher Jurist, verfasste die RAO und gilt als sog. Vater der AO.

²⁴⁵ Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 2. Auflage, S. 331, Fn. 1-2 stützt sich u. a. auf: Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse, S. 391; siehe auch Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1095 f, m. w. Nachw. in Fn. 37.

²⁴⁶ Abgabenordnung v. 16.03.1976, BGBl. I 1976, 613, ber. BGBl. I 1977, 269.

²⁴⁷ Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 10; Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 85; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1096; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 284; Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 30 f.

tungspflichten und Sachleistungspflichten (z. B. Räumdienst, Wehr- oder Ersatzdienst) zu unterscheiden sind.²⁴⁸ Des Weiteren stellen Naturalleistungen keine Steuern dar.²⁴⁹ Eine Geldleistung ist eine auf Zahlung von Geldbeträgen gerichtete Leistung. Die Konkretisierung der Geldbeträge (z. B. deren Höhe) erfolgt durch den Erlass von Steuergesetzen. Grundsätzlich kann die Leistung gem. § 224 Abs. 1 bis 3 AO durch bare oder unbare Zahlung erfolgen.²⁵⁰ Die Tatsache, dass die Geldleistung einmalig oder laufend erfolgen kann, ergibt sich aus dem Begriff selbst.²⁵¹ Aus redaktionellen Gründen wurden die Begriffe „einmalig oder laufende“ Geldleistungen bei der Übernahme des § 1 Abs. 1 RAO in § 3 Abs. 1 AO gestrichen.

Die Parallele des einfachgesetzlichen Begriffsmerkmals „Geldleistung“ zum verfassungsrechtlichen Begriff ergibt sich aus Art. 106, 107 und 110 GG. So setzt die Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund und den Ländern nach Art. 106 GG sowie unter den Ländern gem. Art. 107 GG voraus, dass es sich bei den staatlichen Einnahmen um Geldeinnahmen handelt. Ferner ist die Regelung zum Staatshaushalt nach Art. 110 GG nicht außer Acht zu lassen.²⁵² Für Dienst- und Sachleistungen enthält das Grundgesetz besondere Vorschriften. Zu den Dienstleistungen kann auf Art. 12 Abs. 2, 12a i. V. m. 80a sowie 73 Nr. 1 GG verwiesen werden und Sachleistungen sind in Art. 14 i. V. m. 74 Nr. 14 GG verankert. Des Weiteren ist zu erwähnen, dass das Grundgesetz ebenfalls die Unterscheidung nach einmaligen und laufenden Geldleistungen trifft. Die Vorschrift zur Verteilung der Ertragshöhe gem. Art. 106 GG kennt nach Abs. 1 Nr. 5 sowohl einmalige Vermögensabgaben, als auch nach Abs. 3 S. 1 die laufend zu zahlende Einkommensteuer.²⁵³

²⁴⁸ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 2, 8; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 14, 17; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 291; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 394.

²⁴⁹ *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 9a; *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 79; Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft siehe: *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 1 ff., 31; ebenso: *Vogel*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, § 30, Rn. 3.

²⁵⁰ *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 31; *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 9; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FO, § 3 AO, Rn. 72.

²⁵¹ *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 374; *Gersch*, in: Klein, AO, § 3, Rn. 4.

²⁵² *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 374, 394; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 135 f.; ohne Erwähnung von Art. 110: *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 2a.

²⁵³ *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 375, 394; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 136.

3.1.2 Vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt

Die Geldleistungspflicht nach § 3 Abs. 1 AO muss auch von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt worden sein.

Die Abgrenzung des Kreises der unter den Begriff des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens zu subsumierenden „Auferlegungsberechtigten“ ist aus § 3 Abs. 1 AO nicht ohne weiteres möglich. Teilweise wird in der Literatur zur Abgabenordnung die Meinung vertreten, dass nach dem Wortlaut der Vorschrift unter öffentlich-rechtlichem Gemeinwesen sämtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu subsumieren sind (weite Auslegung).²⁵⁴ Dagegen stützen sich andere Meinungen zum einfachgesetzlichen Steuerbegriff auf den sog. numerus clausus der Berechtigten der Steuerhoheiten nach der Finanzverfassung und bezeichnen den Bund, die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften²⁵⁵ als dem Begriff des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens entsprechend (enge Auslegung).²⁵⁶ Eine Beschränkung der Betrachtung des § 3 Abs. 1 AO lediglich auf den Wortlaut der Norm ist insbesondere hinsichtlich der Bedeutung der Begriffsbestimmung Steuern zu kurz. Darüber hinaus kann aufgrund der eindeutigen Erwähnung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens in der einfachgesetzlichen Steuerdefinition dieses Merkmal nicht ohne weiteres als „nicht konstituierend“ für den Steuerbegriff betrachtet werden.²⁵⁷ Ob jedoch dem weiten oder engen Steuerbegriff zu folgen ist, wird nachfolgend untersucht.

Der Meinungsstreit in der Abgabenordnung zum engen und weiten Steuerbegriff lässt sich bis zum vermeintlichen Ursprung der einfachgesetzlichen Definition zurückverfolgen. Wie oben bereits erwähnt, wurde die Steuerdefinition unter anderem durch

²⁵⁴ *Driën*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 11; *Gersch*, in: Klein, AO, § 3, Rn. 6 mit Verweis auf BFH, Urt. v. 08.03.1995, II R 10/93, NVwZ-RR 1995, 167 (169) „zusätzliche Spielbankenabgabe als Steuer nach § 3 Abs. 1 AO“, wobei hier verkannt wird, dass der BFH gerade betont, dass sich die abgabenerhebende Körperschaft (Landesbehörde) nicht geändert hat; daraus ist nicht zu entnehmen, dass BFH unter dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen sämtliche öffentlichen Körperschaften zulassen wollte; ebenso: *Hey*, StuW 2008, 289 (292 f.); *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 192 f.; *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 39; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 33; *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 38.

²⁵⁵ Insbesondere evangelische-lutherische Kirche, römisch-katholische Kirche und die jüdische Kultusgemeinde, BFH, Urt. v. 19.08.1969, VI R 261/67, BStBl. II 1970, 11 (14); *Driën*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 11a.

²⁵⁶ Zum einfachgesetzlichen Steuerbegriff: *Scholtz*, in: Koch/Scholtz, AO, § 3, Rn. 7; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3, Rn. 83; zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 378; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1100; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 25; *Bodersen*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 103 (108) (Anknüpfung an Ertragsberechtigung); *Papier*, Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, S. 137; *Mußgnug*, in: Schnur, FS Forsthooff, S. 259 (273).

²⁵⁷ Vgl. hierzu *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 192 m. w. Nachw.

Otto Mayer in der Jahrhundertwende vom 19. ins 20. Jahrhundert geprägt und später durch Enno Becker nahezu unverändert in die Reichsabgabenordnung sowie Abgabenordnung übernommen. Schon damals wurde die Steuer als eine Geldzahlung, die durch eine öffentliche Gewalt auferlegt wird, verstanden.²⁵⁸ In der Literatur herrschte Uneinigkeit darüber, was unter der öffentlichen Gewalt zu verstehen sei.²⁵⁹ Greift man hierbei auf die Literatur von Otto Mayer zurück, ist festzustellen, dass dieser ausdrücklich auf die Relevanz der Forderungen des Verfassungs- und Rechtsstaates für die rechtswissenschaftliche Betrachtung hinweist. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass unter der öffentlichen Gewalt nach dem Steuerbegriff von Mayer auch nur solche öffentlichen Staatsgewalten verstanden werden können, die zur Steuererhebung nach der Verfassung berechtigt waren.²⁶⁰ Dies waren nach der Bismarck'schen Reichsverfassung vom 16. April 1871²⁶¹ und später der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919²⁶² im Wesentlichen das Reich und die Länder. Des Weiteren ist auf den Bericht des 11. Ausschusses der verfassungsgebenden Nationalversammlung zum Entwurf der Reichsabgabenordnung aus dem Jahr 1919 hinzuweisen. Hier haben die Regierungsvertreter verdeutlicht, dass unter dem Gemeinwesen die Gebietskörperschaften zu verstehen seien, welche also „im wesentlichen nur Reich, Land und Gemeindeverbände der verschiedenen Grade“ umfassen.²⁶³ Eine genaue Begründung dieser Interpretation ist jedoch unterblieben. Enno Becker hatte nach Verfassung der Reichsabgabenordnung in seinem Kommentar zu eben diesem Gesetz ebenfalls ohne weitere Erläuterungen angegeben, dass Steuern eben Forderungen kraft öffentlichen Rechts seien.²⁶⁴ Die weiteren Auflagen dieses Kommentars auch ohne Mitarbeit von Becker setzten daran an. Sie ergänzten, dass unter öffentlichen Gemeinwesen das Reich, die Länder sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände und die öffentlich-

²⁵⁸ Vor Übernahme in die RAO: Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, S. 331; unverändert nach Übernahme in RAO siehe dazu: Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, S. 316.

²⁵⁹ Jede juristische Person des öffentlichen Rechts: Ball, Einführung in das Steuerrecht, S. 1; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen, S. 28, 32; Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften: Mirbt, Grundriß des deutschen und preußischen Steuerrechts, S. 5 (weist auf die Finanzhoheit hin); Crisolti, Lehrbuch des Steuerrechts, S. 12, 15; Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, S. 421 (lediglich Gebietshoheiten); Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. 1, S. 2 (Hinweis auf Zufluss der Geldleistung an Reichskasse, Länder oder Gemeinden); Hensel, Steuerrecht, S. 2.

²⁶⁰ Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, S. 316; so auch in: Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 22, Fn. 28.

²⁶¹ RGBl. 1871, Nr. 16, S. 63 ff.

²⁶² RGBl. 1919, Nr. 152, S. 1383 ff.

²⁶³ Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bericht 1919/20, Anlage Nr. 1460, S. 1386 ff. (1387).

²⁶⁴ Becker, Reichsabgabenordnung, 2. Auflage, § 1, Erl. 2 „durch ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, also Forderung kraft öffentlichen Rechts“.

rechtlichen Religionsgemeinschaften, die mit Art. 137 Abs. 6 WRV erstmalig ein abgeleitetes verfassungsrechtliches Recht auf Erhebung der Kirchensteuer erhielten, zu verstehen seien.²⁶⁵

Eine Übertragung dieser Auslegung auf das heute gültige Recht ist jedoch nicht bedenkenlos möglich. Die Weimarer Reichsverfassung wurde im Jahr 1949 durch das Grundgesetz als gültige Verfassung der Bundesrepublik Deutschland abgelöst. Mit Verweis auf die oben erläuterte Verteilung der sog. Steuerhoheiten sind der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zwar wiederzufinden, jedoch hatte sich Mayer auf die damals gültige Verfassung bezogen. Eine Übernahme der Meinung von Mayer und der damaligen Nationalversammlung auf das Grundgesetz wäre inkonsistent. Dies wird auch nicht durch die Tatsache gerechtfertigt, dass die Steuerdefinition nach § 3 Abs. 1 AO, insbesondere hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens, seit Schaffung der Reichsabgabenordnung keine Änderungen erfahren hat.

Die Vertreter der weiten Auslegung des Steuerbegriffsmerkmals „öffentlich-rechtliches Gemeinwesen“ stützen ihre Meinung darauf, dass Begriffs- und Zulässigkeitsfragen deutlich voneinander getrennt betrachtet werden müssen. Man unterscheidet zwischen dem Steuerbegriff an sich und einer zulässig erhobenen Steuer.²⁶⁶ Der weite Steuerbegriff umfasst somit auch Geldleistungen, die von jedweder öffentlich-rechtlichen Körperschaft zur Erzielung von Einnahmen ohne Gegenleistung auferlegt wurden. Die Auferlegung von Abgaben unterliegt einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung, da sie einen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Eigentumsrecht gem. Art. 14 Abs. 1 GG darstellt. Bei der Prüfung der Zulässigkeit einer vermeintlichen Steuer nach dem weiten Auslegungsverständnis des Steuerbegriffs wäre auf die Vorschriften der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG zurückzugreifen. Demnach wäre festzustellen, dass nach Art. 105 GG ausschließlich der Bund, die Länder sowie nach Art. 106 Abs. 5 und 6 GG die Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände und gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 WRV die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften über die Steuerhoheit verfügen können. Infolgedessen würde es sich um

²⁶⁵ Koch, in: Becker, Reichsabgabenordnung, 9. Auflage, § 1, Anm. 3 c).

²⁶⁶ Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 193; Mai, Sonderabgaben, S. 5; Drüen, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 11; Isensee, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 38; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1100 weist ebenfalls auf die Trennung der Begriffs- und Zulässigkeitsfragen hin, grenzt jedoch anschließend den Begriff öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auf Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften ein.

eine verfassungswidrige „Steuer“ handeln. Durch die Anwendung des weiten Steuerbegriffs soll eine sog. „apokryphe Steuerverfassung“²⁶⁷ verhindert werden. Die Anwendung des engen Verständnisses der Steuerdefinition würde den Bund und die Länder in die Lage versetzen, die besonderen Vorschriften zur Steuerhoheit gem. Art. 105 ff. GG umgehen zu können. Sie könnten Abgaben schaffen, die den sonstigen Voraussetzungen des Steuerbegriffs entsprechen, jedoch im Rahmen ihrer allgemeinen Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG die Erhebung²⁶⁸ der Abgabe gesetzlich auf rechtlich selbstständige Organe delegieren.²⁶⁹ Die weitere verfassungsrechtliche Prüfung der Abgabe würde dann unter der Prämisse erfolgen, dass es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Eine Umgehung der engen verfassungsrechtlichen Grenzen zur Steuererhebung ist von nicht unwesentlicher praktischer Bedeutung. Dies beweist auch noch die weitere Darstellung zum Rundfunkbeitrag.

Dagegen ist jedoch nicht außer Acht zu lassen, dass bei Anwendung des weiten Steuerbegriffs sämtliche Abgaben als Steuern einzuordnen wären, die keinen Gegenleistungscharakter (Gebühren und Beiträge, s. u.) aufweisen oder sich anderweitig von den Steuern unterscheiden lassen. Dabei wäre insbesondere eine Abgrenzung zu anderen Abgaben, die neben den Vorzuglasten bestehen könnten, mitunter schwierig. Die Merkmale, in denen sich die nichtsteuerlichen Abgabentypen von den Steuern unterscheiden, werden nachfolgend noch herausgearbeitet.

Fraglich ist, ob die Gefahr der Bildung einer „apokryphen Steuerverfassung“ eine weitreichende Verfassungswidrigkeit mangels Kompetenzvorschrift der unter den weiten Steuerbegriff fallenden Abgaben und somit eine Einschränkung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit rechtfertigt.²⁷⁰ Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Beschluss vom 7. November 1995 zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des sog. „Wasserpennings“²⁷¹ bereits betont, dass das Grundgesetz keinen abschließenden Kanon von zulässigen Abgabentypen enthält. Jedoch muss der Umgehung der grund-

²⁶⁷ Begriff so verwendet: *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 183.

²⁶⁸ Im Weiteren wird sich noch zeigen, was unter dem Begriff „Erhebung“ im Zusammenhang mit der Umgehung der engen Zulässigkeitsnormen der Finanzverfassung zu verstehen ist.

²⁶⁹ *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 192; *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 39.

²⁷⁰ Zur Kritik zum weiten Steuerbegriff siehe auch: *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 23 ff.

²⁷¹ BVerfG Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 mit Verweis auf BVerfG Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 zur Zulässigkeit von Sonderabgaben.

gesetzlichen Finanzverfassung durch besondere sachliche Rechtfertigung der nichtsteuerlichen Abgaben begegnet werden.²⁷² Eine deutliche Unterscheidung zu den Steuern muss möglich sein.²⁷³ Damit hat das Bundesverfassungsgericht trotz der damit verbundenen Gefahr der Umgehung der besonderen Zulässigkeitsvorschriften der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG grundsätzlich den Weg für nichtsteuerliche Abgabentypen offen gehalten und besondere sachliche Rechtfertigungsgründe aufgestellt.²⁷⁴ Daraus folgt, dass das Bundesverfassungsgericht die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit grundsätzlich für wichtig erachtet und durch besondere Rechtfertigungsgründe einzuschränken weiß. Eine Abgrenzung der nichtsteuerlichen Abgaben von dem Steuer-Instrument schafft das Bundesverfassungsgericht durch die Setzung besonderer Rechtfertigungsgründe und steckt damit eindeutige Grenzen ab.

Der Sinn und Zweck des § 3 Abs. 1 AO ist es, durch die Legaldefinition des Steuerbegriffs den Anwendungsbereich nach § 1 AO zu konkretisieren.²⁷⁵ Der Anwendungsbereich der Abgabenordnung ist auf die Steuern beschränkt, sie findet grundsätzlich keine Anwendung auf die nichtsteuerlichen Abgaben. Lediglich einzelne Kommunalabgabengesetze der Länder verweisen gesondert auf die Anwendung bestimmter Vorschriften der Abgabenordnung.²⁷⁶ Infolgedessen ist eine klare Trennung zwischen den Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben zur Abgrenzung des Anwendungsbereiches der Abgabenordnung von wesentlicher Bedeutung. Darauf wies schon Becker im Jahr 1922 zum Anwendungsbereich der Reichsabgabenordnung hin.²⁷⁷ Eine solche Trennung zwischen den Begriffen kann lediglich durch einwandfreie und präzise Definitionen erfolgen. Die eindeutigen Grenzen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung geschaffen. Hierauf wird unter Kapitel 4 im Detail eingegangen. Diese ermöglichen eine deutliche Trennung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben und setzen so die Grenzen des Anwendungsbereichs der Abgabenordnung. Dies würde die Anwendung der engen Auslegung beim einfachgesetzlichen Steuerbegriff rechtfertigen.

²⁷² BVerfG Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (470); BVerfG Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86, NJW 1988, 2529.

²⁷³ BVerfG Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (331).

²⁷⁴ Siehe u. a. BVerfG Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54); BVerfG Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (331 ff.); BVerfG Ur. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37.

²⁷⁵ *Driën*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 1; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 31.

²⁷⁶ *Musil*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 13; *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 10; *Gersch*, in: Klein, AO, § 1, Rn. 1.

²⁷⁷ *Becker*, Reichsabgabenordnung, 2. Auflage, § 1, Erl. 2.

Auch im Hinblick auf die Regelungen der Finanzverfassung ist die Anwendung eines engen Steuerbegriffs anzunehmen und auf den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff zu übertragen. Das Grundgesetz kennt in seinen besonderen Kompetenzvorschriften der Finanzverfassung gem. Art. 105 ff. GG ausschließlich die genannten Gebietskörperschaften sowie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als Steuerhoheitsträger. Wie oben bereits erwähnt, würde durch die Anwendung des weiten Steuerbegriffs die Prüfung einer zulässigen Abgabe bereits bei der formellen Zulässigkeitsprüfung mit dem Ergebnis der Verfassungswidrigkeit abgeschlossen sein. Der Weg für die Entwicklung von nichtsteuerlichen Abgaben wäre dadurch erschwert, da es nicht zu einer materiellen Zulässigkeitsprüfung kommen würde. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum die deutsche Verfassung grundsätzlich der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit mit einer solchen Einschränkung begegnen und somit insbesondere im Hinblick auf zukünftige vorab nicht ersichtliche Gegebenheiten die Möglichkeit der Schaffung von nichtsteuerlichen Abgaben erschweren sollte. Infolgedessen sind nach dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff unter „öffentlich-rechtliches Gemeinwesen“ ebenfalls lediglich der Bund, die Länder, die Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände sowie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu verstehen.²⁷⁸ Fraglich ist jedoch, ob sich der Kreis der öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen aus der Erhebungs-²⁷⁹, Ertrags-²⁸⁰ oder Verwaltungsberechtigung der Finanzverfassung ergibt. Daraus soll sich jedoch nicht bereits eine jeweilige vollständige Zuständigkeitsprüfung im Einzelfall auf Ebene der Begriffsbestimmung ergeben. Lediglich die unter dem Begriff des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens fallenden Auferlegungsberechtigten sollen anhand der Auslegung der Steuerhoheiten bestimmt werden.

Diese Frage ist anhand der Auslegung des Begriffs „auferlegt“ zu beantworten. Es herrscht in der Literatur grundsätzlich Einigkeit darüber, dass Steuern unfreiwillige Leistungen des Abgabepflichtigen sind.²⁸¹ Der BFH hatte in seiner Entscheidung vom

²⁷⁸ vgl. dazu auch: *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 24 f., m. w. Nachw.

²⁷⁹ *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 20, 24 f.; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 139; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 27.

²⁸⁰ *Bodersen*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 103, (108); *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 78 ff; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. Art. 104a-115, Rn. 377; *Mußgnug*, in: Schnur, FS Forstthoff, S. 259 (273) durch Verweis auf Art. 106 GG Verteilung der Ertragsberechtigung; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1100; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 5; *Seer*, in: Tipke/Kruse, Steuerrecht, § 2, Rn. 17; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 85; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 81.

²⁸¹ *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 75; *Drißen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 10; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 376; *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 32; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 138.

8. März 1995 zur Spielbankabgabe nach dem Niedersächsischen Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 25. Juli 1973 (NdsSpielbG 1973)²⁸² verdeutlicht, dass unter der Auferlegung ein einseitiger hoheitlicher Akt zu verstehen ist. Dieser hoheitliche Akt kann ohne Rücksicht auf den Willen des Verpflichteten erfolgen.²⁸³ Also fallen freiwillige Leistungen wie z. B. Spenden oder vertraglich übernommene Verpflichtungen nicht unter den Steuerbegriff nach § 3 Abs. 1 AO.²⁸⁴ Im Grundgesetz ist diese hoheitlich auferlegte Zwangsleistung für den verfassungsrechtlichen Begriff der Steuer schon alleine aus der Existenz des Art. 105 GG zu entnehmen. Wenn es sich bei der Steuer um eine freiwillige Leistung des Bürgers aus seinem grundrechtlich geschützten Privatvermögen gem. Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG an den Staat handeln würde, wäre eine Regelung zur Steuergesetzgebungszuständigkeit überflüssig. Dies gilt auch für die Regelungen zur Ertrags- und Verwaltungshoheit.²⁸⁵

Die jeweiligen Steuerhoheiten, wie sie unter Kapitel 2.3 in diesem Teil der Arbeit erläutert wurden, sind getrennt voneinander zu betrachten. Die Gesetzgebungshoheit lässt nicht auf die Ertrags- oder Verwaltungshoheit der Finanzverfassung schließen. Dem Wortlaut des Begriffsmerkmals „auferlegt“ ist zu entnehmen, dass es sich um ein aktives Tätigwerden des jeweiligen Gemeinwesens handeln muss und somit nicht auf die Ertragshoheit, nämlich das ausschließliche Entgegennehmen der Geldleistung, zu schließen ist.²⁸⁶ Dagegen wird angeführt, dass in der Steuerdefinition das Merkmal „zur Erzielung von Einnahmen“ enthalten ist, was auf die Ertragskompetenz hinweisen könnte.²⁸⁷ Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Begriffsmerkmale „vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt“ und „zur Erzielung von Einnahmen“ bei der Auslegung der Steuerdefinition gelöst voneinander betrachtet werden müssen. Infolgedessen kann bei der Klärung der Frage, aus welcher Steuerhoheit sich

²⁸² BFH, Urt. v. 08.03.1995, II R 10/93, NVwZ-RR 1995, 167 (168); so auch in: BFH, Urt. v. 08.03.1995, 58/93, DB 1995, 1263.

²⁸³ BFH, Urt. v. 03.05.2006, I R 124/04, BStBl. II 2011, 547 (551), DStR 2006, 1451 (1453).

²⁸⁴ *Driën*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 10a; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 79; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 376.

²⁸⁵ *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 376; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 138.

²⁸⁶ *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 76, weist jedoch darauf hin, dass in der Steuerdefinition der Passus „zur Erzielung von Einnahmen“ enthalten ist, der auf die Ertragshoheit hindeutet; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 137.

²⁸⁷ *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 76; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 32 f., bezieht die Ertragshoheit jedoch nach Sinn und Zweck und nicht unbedingt nach dem Wortlaut in die Steuerdefinition mit ein.

der Kreis des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens ergibt, lediglich die Art der Erhebung relevant sein.²⁸⁸ Inwiefern die Ertragshoheit im Steuerbegriff verankert ist, wird im Folgenden noch erläutert.

Die originäre Steuergesetzgebungshoheit steht gem. Art. 105 GG grundsätzlich lediglich dem Bund und den Ländern zu.²⁸⁹ Den Gemeinden und Gemeindeverbänden wird nach Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung zu regeln. Dies schließt auch das Recht zur Regelung von Gemeindefinanzen mit ein. Jedoch dürfen Rechtssätze, die nach dem Grundgesetz dem Vorbehalt eines Gesetzes unterliegen, durch die Gemeinden lediglich auf Grund einer Ermächtigung des zuständigen Gesetzgebers erlassen werden. Nach Art. 105 Abs. 2a GG können die Länder für örtliche Verbrauch- und Aufwandssteuern den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden ein derivatives Gesetzgebungsrecht verleihen.²⁹⁰ Daraus ergibt sich jedoch kein Steuererfindungsrecht der Kommunalkörperschaften.²⁹¹ Des Weiteren können die Gemeinden und Gemeindeverbände gem. Art. 106 Abs. 5 S. 3 und Abs. 6 S. 2 durch bundesgesetzliche Ermächtigung Steuerhebesätze bestimmen.²⁹² Mit Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV wird den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ebenfalls ein derivatives Besteuerungsrecht eingeräumt. Die Länder sind dazu verpflichtet, landesrechtliche Vorschriften zu schaffen, die den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Erhebung der Kirchensteuer ermöglichen.²⁹³ Nach dem Grundgesetz ist die Steuergesetzgebungshoheit ausschließlich originär an den Bund, die Länder und derivativ an die Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften verteilt worden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass unter dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff lediglich solche Geldleistungen zu verstehen sind, die nach dem Katalog der

²⁸⁸ Ebenso *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 137.

²⁸⁹ Vgl. I. Teil, Kapitel 2.3.1.2.

²⁹⁰ *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105 GG, Rn. 126a f.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 48; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 62; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 54; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 53 f.

²⁹¹ BVerwG, Beschl. v. 19.08.1994, 8 N 1/93, NVwZ 1995, 59 (61); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 48; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 62; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105 GG, Rn. 126c; a. A. *Meyer*, Die Finanzverfassung der Gemeinden, S. 61, 88 f.; *Mohl*, Die Einführung und Erhebung neuer Steuern aufgrund des kommunalen Steuererfindungsrechts, S. 64 ff., sie erkennen zwar die Grenzen der Regelungen der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG an, sprechen jedoch ein Steuererfindungsrecht den Gemeinden zu.

²⁹² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 106, Rn. 44; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 106, Rn. 47, 51; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 121, 124.

²⁹³ v. *Campenhausen/Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn. 247; *Ehlers*, in: *Siekmann*, GG, Art. 140, Rn. 31.

Steuergesetzgebungshoheit von dem Bund, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften einem Verpflichteten ohne seinen Willen durch hoheitlichen Akt auferlegt wurden. Dabei ist jedoch die Frage nach der tatsächlichen Gesetzgebungszuständigkeit im Einzelfall nicht auf Ebene des Steuerbegriffs zu klären. So hat es auch das Bundesverfassungsgericht zuletzt im Beschluss zur Kernbrennstoffsteuer vom 13. April 2017 betont: „Die Kernbrennstoffsteuer ist eine Steuer im finanzverfassungsrechtlichen Sinne. Sie entspricht aber nicht dem Typus einer Verbrauchsteuer i. S. d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG.“²⁹⁴

3.1.3 Ziel der Einnahmenerzielung

Ein weiteres Kriterium für die Einordnung einer öffentlichen Abgabe als Steuer ist der Zweck der Geldleistung. Dieser musste bis zum Jahr 1977 ausschließlich der Erzielung von Einnahmen dienen. Seit Einführung der Abgabenordnung kann dies gem. § 3 Abs. 1 2. Hs. AO auch ein Nebenzweck sein.²⁹⁵ Otto Mayer hatte dieses Merkmal zur Unterscheidung der Steuern von Geldstrafen, Kostenersatz und überhaupt von allen besonderen Zweckzusammenhängen in die Definition einbezogen.²⁹⁶ Die Steuern dienten „schlechthin zur Vermehrung der Staatseinkünfte“²⁹⁷.

Bis zur Ergänzung der Steuerdefinition um den zweiten Halbsatz war es höchst umstritten, inwiefern die Erzielung von Einnahmen bei der Erhebung von Abgaben in den Hintergrund rücken durfte und dabei trotzdem die Abgabe der Steuerdefinition entsprach.²⁹⁸ In der Praxis hatte sich herausgestellt, dass Steuern nicht alleine einen fiskalischen Zweck verfolgen können (sog. Zweckdichotomie). Mit der Erhebung der Steuer ist regelmäßig ein Eingreifen in die wirtschaftliche Tätigkeit und in den volkswirtschaftlichen Güter- und Geldkreislauf verbunden. Hinzu kommt, dass sich die Wirkungen der Steuererhebung nur selten im vornherein feststellen und messen

²⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2254 ff.).

²⁹⁵ Vgl. oben Fn. 215.

²⁹⁶ Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Auflage, S. 315 f.

²⁹⁷ Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Auflage, S. 316.

²⁹⁸ Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 148; Driën, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 12; Bodenheim, Zweck der Steuer, S. 24ff.; Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 34.

lassen.²⁹⁹ Die Steuer ist ein zentrales „Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden“³⁰⁰. Somit war das Einfügen des Halbsatzes, dass die Erzielung von Einnahmen auch Nebenzweck sein kann, mit Inkrafttreten der Abgabenordnung im Jahr 1977 lediglich redaktioneller Art.

Der Steuerbegriff umfasst nach § 3 Abs. 1 AO Fiskalsteuern und Lenkungssteuern. Während die Fiskalsteuern einen notwendigen Finanzbedarf decken sollen, sind Lenkungssteuern nicht primär fiskalisch motiviert und dienen vorrangig außerfiskalischen Zwecken. Die Einordnung einer Steuer zu den genannten Typen ist mitunter schwierig. Ob der Fiskalzweck Haupt- oder Nebenzweck der öffentlichen Abgabe ist, ist für deren Einordnung zum Steuerbegriff nicht relevant. Der Fiskalzweck muss zumindest Nebenzweck sein.³⁰¹

Das Kriterium der Einnahmenerzielung gilt als nicht erfüllt, wenn der Fiskus die öffentliche Abgabe an den Abgabepflichtigen per Gesetz zurückzahlen muss, weil in diesem Fall die Abgabe dem Fiskus nicht endgültig zufließt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in der Vergangenheit in diesem Zusammenhang den Konjunkturzuschlag³⁰² und die Investitionshilfeabgabe³⁰³ als nichtsteuerliche Abgabe eingeordnet.³⁰⁴ Dagegen wird jedoch die Steuereigenschaft bei Vorliegen der sonstigen Begriffsmerkmale bejaht, wenn nach Bedarfsdeckung mit dem Aufkommen einer jeweiligen Abgabe der verbleibende Überschuss in den allgemeinen Haushalt gestellt wird und somit zur späteren Verwendung zur Verfügung steht.³⁰⁵

Für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ist das Merkmal der Einnahmenerzielung schon alleine aus der Existenz der besonderen Regelungen zur Finanzverfassung

²⁹⁹ Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. I, S. 34; Rechtenwald, Markt und Staat, S. 213; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1102 f.

³⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37 (39); im Detail zu der Frage inwieweit die Einflussnahme durch Instrumente des Abgabenrechts auf ökonomische, ökologische und andere öffentliche Zwecke zu empfehlen ist: Rodi, JZ 2000, 827; Sacksofsky, NJW 2000, 2619 (2625); Selmer/Bodersen, DVBl. 2000, 1153; F. Kirchhof, DVBl. 2000, 1166; Gawel, StuW 2001, 26; Weber-Grellet, NJW 2001, 3657 (3664); Waldhoff, StuW 2002, 285; P. Kirchhof, in: Tipke/Söhn, Gedenkschrift Trzaskalik, 395; Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, S. 170 f.; mit Bezug zum EU-Recht: Glaser, StuW 2012, 168 (176 ff.).

³⁰¹ Driën, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 12a; Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 4, Rn. 19 ff.; Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 86, 102; Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 123 ff. ausreichend für den Steuerbegriff ist, dass die Abgabe Ertragsrelevanz hat.

³⁰² BVerfG, Beschl. v. 15.12.1970, 1 BvR 559, 571, 586/70, NJW 1971, 319.

³⁰³ BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37, Investitionshilfeabgabe wurde jedoch mangels Gesetzgebungskompetenz für verfassungswidrig erklärt.

³⁰⁴ Driën, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 16 f.; Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 129 f.

³⁰⁵ Beispiel Stabilitätzuschlag, BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099; Driën, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 16a; Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 131; Scholtz, in: Koch/Scholtz, AO, § 3, Rn. 8; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1100, Fn. 65.

zu entnehmen. Die Verteilungsnormen der Steuererträge nach Art. 106 und 107 GG stehen in Beziehung zu der Norm der Ausgabenverteilung gem. Art. 104a GG. Aus der Finanzverfassung ergibt sich, dass mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben auch finanzielle Ausgaben verbunden sind, die auf Ebene der Geldverausgabung (s. o.) verteilt werden müssen. Auf Ebene der Geldbeschaffung werden die Einnahmen zur Deckung dieser finanziellen Ausgaben verteilt. Dabei ist auch das formelle Haushaltsrecht nach Art. 110 GG einzubeziehen, welches die Verbindung zwischen den Steuererträgen und Ausgaben zur Aufgabenerfüllung verdeutlicht.³⁰⁶ Ferner sind auch nach dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff solche öffentlichen Abgaben nicht zur Rückzahlung vorgesehen. Nach dem Grundgesetz müssen die Steuern dem Ertragsberechtigten ebenfalls endgültig zufließen. Die Ertragsverteilung gem. Art. 106 GG ist darauf ausgerichtet, das sog. Kräfteverhältnis in erster Linie zwischen dem Bund und den Ländern auszugleichen. Rückzahlbare Abgaben wären in ihrer Wirkung auf den Ausgleich der Einflussnahme zwischen den Gebietskörperschaften nicht bestimmbar.³⁰⁷ Weiterhin regelt die Finanzverfassung mit Art. 115 GG die Kreditaufnahme und trennt damit solche Einnahmen von den Steuererträgen.³⁰⁸ Infolgedessen ist das Begriffsmerkmal „Einnahmenerzielung“ nach § 3 Abs. 1 AO ebenfalls Bestandteil des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs.³⁰⁹

Des Weiteren ist zu klären, inwiefern auch nach dem Steuerbegriff des Grundgesetzes der fiskalische Zweck in den Hintergrund treten darf und sog. Lenkungszwecke zulässig sind. Wie bereits oben erläutert, stellt die Steuererhebung regelmäßig ein Eingreifen in die wirtschaftliche Tätigkeit des Steuerpflichtigen dar. Die sog. Zweckdichotomie lässt sich mit dem Instrument der Steuer nicht vermeiden. Mit der Einführung des Art. 109 Abs. 2 und 4 GG im Jahr 1969³¹⁰ hat der Verfassungsgesetzgeber in dieser Hinsicht eine wesentliche Auslegungshilfe geschaffen. Demnach sind der Bund und die Länder dazu verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft auf die Erfordernisse eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurichten sowie eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft zu schaffen. Daraus ergibt sich eine verfassungsrechtliche Ver-

³⁰⁶ Starck, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (202 f.); Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 149 f.

³⁰⁷ Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 150.

³⁰⁸ Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 150; Birk, in: Tipke/Söhn, Gedenschrift Trzaskalik, 345.

³⁰⁹ Im Ergebnis ebenso: Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 13; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 3; Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 79.

³¹⁰ Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 08.06.1967, BGBl. I 1967, 581.

pflichtung zur Schaffung von Steuern mit nichtfiskalischen bzw. konjunkturpolitischen Zielsetzungen.³¹¹ Ferner wird nach der Sozialstaatsklausel gem. Art. 20 Abs. 1 GG die Zulässigkeit von sozialpolitischen Zwecken der Steuererhebung nicht zu bestreiten sein.³¹² Infolgedessen ist der verfassungsrechtliche Steuerbegriff ebenfalls als gegeben anzusehen, wenn mit der Abgabenerhebung neben dem fiskalischen Zweck auch sog. Lenkungszwecke verfolgt werden. Es ist dabei unerheblich, inwiefern der fiskalische Zweck Haupt- oder Nebenzweck ist. Der Zweck der Einnahmenerzielung kann als Nebenzweck in den Hintergrund treten.³¹³ Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung bestätigt.³¹⁴

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der Zweck der Erzielung von Einnahmen nicht vollständig in den Hintergrund rücken darf. Es gilt das Verbot der Erdrosselungssteuer.³¹⁵ Der Finanzierungszweck der Steuer ist gänzlich nicht erfüllt, wenn die Abgabe der reinen Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter dienen soll und den Betroffenen wirtschaftlich zu „erdrosseln“ droht.³¹⁶ Die Rechtsprechung des

³¹¹ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 389; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 151; *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (204) verweisen noch auf Art. 109 Abs. 3 GG statt auf Abs. 4, da mit Gesetz v. 29.07.2009, BGBl. I 2009, 2248, ein neuer Abs. 3 eingefügt wurde und aus dem bisherigen Abs. 3 der heutige Abs. 4 wurde; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 35 f.

³¹² *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 151 weist auch auf Art. 20a GG zum Umweltschutz hin; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 389; *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (204 f.); *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 36.

³¹³ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 13; *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 14, 79, 88; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 3 f.; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 154.

³¹⁴ BVerfG, Urt. v. 22.05.1963, 1 BvR 78/56, NJW 1963, 1243; BVerfG, Beschl. v. 24.09.1965, 1 BvR 228/65, NJW 1965, 2247 (2248); BVerfG, Beschl. v. 09.03.1971, 2 BvR 326, 327 341-345/69, NJW 1971, 1603; BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099 (2100); BVerfG, Urt. v. 27.06.1991, 2 BvR 1493/89, NJW 1991, 2129 (2131); BVerfG, Beschl. v. 22.06.1995, 2 BvL 37/91, NJW 1995, 2615 (2620); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95 u. 2004/95, NJW 1998, 2341; BVerfG, Urt. v. 06.03.2002, 2 BvL 17/99, NJW 2002, 1103 (1105); BVerfG, Urt. v. 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846 (847); BVerfG, Beschl. v. 21.06.2006, 2 BvL 2/99, NJW 2006, 2757 (2758); BVerfG, Beschl. v. 07.11.2006, 1 BvL 10/02, NJW 2007, 573 (575).

³¹⁵ BVerfG schon früh aus Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG abgeleitet: BVerfG, Beschl. v. 24.09.1965, 1 BvR 228/65, NJW 1965, 2247 (2248); BVerfG, Beschl. v. 07.10.1969, 2 BvL 3/66, 2 BvR 701/64, BStBl. II 1970, 160 (166); BVerfG, Beschl. v. 09.03.1971, 2 BvR 326, 327 341-345/69, NJW 1971, 1603 (1605); BVerfG, Beschl. v. 19.12.1978, 1 BvR 335, 427, 811/76, NJW 1979, 1151 (1157); BVerfG, Beschl. v. 28.11.1984, 1 BvR 1157/82, BVerfGE 68, 287 (301); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1988, 1 BvR 520/83, NJW 1989, 666 (668); BVerfG, Beschl. v. 25.09.1992, 2 BvL 5, 8 u. 14/91, NJW 1992, 3153; BVerfG, Beschl. v. 18.01.2006, 2 BvR 2194/99, NJW 2006, 1191 (1193 f.); zur Erdrosselungswirkung allgemein bei auferlegten Geldleistungen: BVerfG, Beschl. v. 14.05.1968, 2 BvR 544/63, NJW 1968, 1667 (1671); BVerfG, Beschl. v. 22.03.1983, 2 BvR 475/78, NJW 1983, 2757 (2761); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1988, 1 BvL 22/85, NJW 1988, 3258; BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12, 13/88, u. a., NVwZ 1991, 53 (57); BVerfG, Urt. v. 08.04.1997, 1 BvR 48/94, NJW 1997, 175; BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, u. a., NVwZ 2003, 1241 (1247); im Detail dazu: *Draschka*, Steuergesetzgebende Staatsgewalt und Grundrechtsschutz des Eigentums, S. 38.

³¹⁶ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 10; *Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rn. 184; *Driën*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 17; *Gersch*, in: Klein, AO, § 3, Rn. 9; *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 16; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 14.

Bundesverfassungsgericht hat aber gezeigt, dass der Nebenzweck der Erzielung von Einnahmen als sehr dehnbar angesehen wird. Die Erdrosselungswirkung wurde vom obersten Gericht bisher grundsätzlich als nicht gegeben angesehen.³¹⁷

In der Vergangenheit wurde bezüglich der Zulässigkeit von Lenkungssteuern die Meinung vertreten, dass neben der Steuergesetzgebungszuständigkeit zusätzlich die jeweilige relevante Sachkompetenz gem. Art. 70 ff. GG treten muss.³¹⁸ Die Rechtsprechung verneint dies jedoch durchgängig unabhängig davon, ob mit der jeweiligen Steuererhebung ein außerfiskalischer Haupt- oder Nebenzweck verfolgt wird.³¹⁹ Dem hat sich auch weitestgehend die Literatur angeschlossen, wobei Uneinigkeit hinsichtlich Art und Umfang der Verwendung des Steuerinstrumentes für andere Zwecke als der Einnahmenerzielung herrscht.³²⁰ Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 7. Mai 1998 zur Verpackungssteuer in Kassel³²¹ verdeutlicht, dass es dem Steuergesetzgeber nur insoweit erlaubt sei „lenkend und damit mittelbar gestaltend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers“ einzugreifen, als die Lenkung „weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen“ entgegensteht.³²²

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Begriffsmerkmal „Erzielung von Einnahmen“ auch für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff relevant ist. Dabei hat sich durchgesetzt, dass der Fiskalzweck nebensächlich hinter etwaigen nichtfiskalischen Zwecken bei der Steuerhebung zurückgestellt werden darf. Die Lenkungssteuern sind vom Steuerbegriff des Grundgesetzes umfasst, solange sie keine erdrosselnde Wirkung entfalten und widerspruchsfrei hinsichtlich der sachlichen Regelungen sind. Werden mit einer Abgabenerhebung ausschließlich nichtfiskalische Zwecke verfolgt,

³¹⁷ Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rn. 184; *Drißen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 17a; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 83; Berufung auf Erdrosselungssteuer durch BVerfG, Beschl. v. 25.09.1992, 2 BvL 5, 8 u. 14/91, NJW 1992, 3153.

³¹⁸ *Khuth*, DVBl. 1992, 1261 (1265, 1270 f.); *Köck*, ZUR 1993, 127 (128); *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1099 m. w. Nachw.; *Vogel*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 1. Auflage, Bd. IV, § 87, Rn. 52; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 164; *Knies*, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 142 ff.; *Sipp-Mercier*, KStZ 1993, 227 (230).

³¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961, 1 BvR 833/59, NJW 1961, 2299; BVerfG, Urt. v. 22.05.1963, 1 BvR 78/56, NJW 1963, 1243 (1244); BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099; BVerfG, Beschl. v. 17.07.1974, 1 BvR 51/69 u. a., NJW 1975, 31; BVerfG, Urt. v. 20.04.2004, 1 BvR 1748/99 u. 1 BvR 905/00, JuS 2004, 813 (814); BVerwG, Beschl. v. 19.08.1994, 8 N 1/93, NVwZ 1995, 59.

³²⁰ *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (206 ff.); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar-Kommentar, Art. 105, Rn. 4; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 35; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 16, mit Hinweis auf „Missbrauchsverbot“; *Rodi*, Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsauftrag des Steuergesetzgebers, S. 187 (199 ff.); *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, S. 182 ff. mit Kritik an das Gebot der Widerspruchsfreiheit vom BVerfG; *Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, S. 256 ff., insbesondere S. 276 ff., „Übergriffsintensität“.

³²¹ BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1991/95 u. 2004/95, NJW 1998, 2341 (2342).

³²² Siehe hierzu: *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 15 ff.; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 152 ff.

sind die allgemeinen Kompetenzvorschriften des Art. 70 ff. GG heranzuziehen und die speziellen Vorschriften der Finanzverfassung bleiben außer Ansatz. Die Abgrenzung von reinen Lenkungsabgaben gestaltet sich in der Praxis als kompliziert. Beispiele für reine Lenkungsabgaben wurden oben schon genannt und betreffen insbesondere die sog. Erdrosselungssteuer oder auch Abgaben, die eine Erstattung der geleisteten Zahlung vorsehen. Aber auch rechtspflichtbezogene Abgaben (z. B. Geldstrafen- und Geldbußen)³²³ sind keine Steuern i. S. d. einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs.³²⁴

3.1.4 Fehlende Gegenleistung

Die fehlende Gegenleistung als Begriffsmerkmal grenzt die Steuer insbesondere von den Vorzugslasten ab und ist eines der wenigen unstreitigen Steuerbegriffsmerkmale. Die Zahlung erfolgt ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung. Die Gemeinlast Steuer dient allein der Staatsfinanzierung, ohne dass dem Bürger ein direkter Vorteil daraus erwächst oder erwachsen könnte.³²⁵ Das Merkmal der fehlenden Gegenleistung wird durch die Erläuterungen der Vorzugslasten noch deutlicher.

Die Steuer dient grundsätzlich nicht der Finanzierung von besonderen Aufgaben. Ihre Einnahmen dienen in der Regel als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Eine Zweckbindung des Steueraufkommens ist nicht mit dem Non-Affektationsprinzip - haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung³²⁶ - vereinbar. Jedoch werden Durchbrechungen dieses Grundsatzes durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³²⁷ ausdrücklich zugelassen. Demnach sind sog. Zwecksteuern zulässig. Hierauf wird unter Kapitel 3.1.6.1 noch näher eingegangen. Jedoch stellt eine Zweckbindung des Steueraufkommens mit der Folge, dass die jeweilige Leistung dem Abgabepflichtigen mittelbar zugutekommt, noch keine Gegenleistung dar.³²⁸ Es kommt darauf an,

³²³ Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 62 ff.; *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 14; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 392.

³²⁴ Im Detail dazu: *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 154 ff.; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 391 f., 430 ff.

³²⁵ Vgl. *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 16; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 15; *Schöberle*, in: Klein, Öffentliches Finanzrecht, II. Kapitel, Rn. 12; *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 18; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 167.

³²⁶ Vgl. zum Begriff I. Teil, Kapitel 3.1.6.1; *Vogt*, in: Klein, Öffentliches Finanzrecht, III. Kapitel, Rn. 94; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 741 ff.

³²⁷ BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785; in der Literatur siehe dazu: *Waldhoff*, StW 2002, 285 m. w. Nachw.; *Musil*, DVBl. 2007, 1526.

³²⁸ *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 16; *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 18a; *Scholtz*, in: Koch/Scholtz, AO, § 3, Rn. 5/1; *Gersch*, in: Klein, AO, § 3, Rn. 7.

dass die staatliche Leistung oder Maßnahme dem Steuerpflichtigen individuell zurechenbar ist. Dies wäre zum Beispiel zu bejahen, wenn ein Anspruch auf die jeweilige Leistung auf Seiten des Steuerpflichtigen besteht oder die Leistung durch die Zahlung bedingt ist. Ferner könnte die Veranlassung eines Aufwands die Zahlungspflicht begründen und würde die Voraussetzungslosigkeit der Abgabe widerlegen. Bei einer Zwecksteuer fehlt es an der Unmittelbarkeit der vermeintlichen Gegenleistung.³²⁹ Dieser Ausnahmecharakter führt jedoch zur Verwischung der Unterscheidung von Steuern zu den anderen öffentlichen Abgaben. Wie bereits erläutert, sind gerade die fehlende Gegenleistung und die Tatsache, dass das Steueraufkommen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dient, entscheidende Unterscheidungskriterien der Steuer von den anderen öffentlichen Abgaben. Um die verschwommene Linie der Unterscheidung von sog. Zwecksteuern zu den anderen öffentlichen Abgaben zu beseitigen, wird hierauf noch im Detail eingegangen.

Für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ist auf den Zusammenhang der Aufgabenerfüllung zu der Erzielung von Einnahmen durch Steuern hinzuweisen.³³⁰ Wie bereits oben näher dargestellt, benötigt der Staat finanzielle Mittel zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Es wird davon ausgegangen, dass mit der Erfüllung von Staatsaufgaben auch regelmäßig Ausgaben verbunden sind. Im Kapitel 2.3 wurde näher darauf eingegangen, unter welchen Voraussetzungen der Staat hinsichtlich des Abgabensystems der Steuer finanzielle Mittel beschaffen kann. Insbesondere nach Art. 106 Abs. 3 und 4 sowie Art. 107 GG wird deutlich, dass die Steuer der globalen Deckung der Ausgaben zur Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben und nicht zur Finanzierung von bestimmten Leistungen sowie Aufwendungen gegenüber einem einzelnen Bürger oder einer Gruppe von Zahlungspflichtigen dient (Gemeinlastprinzip). Mittelbar kann sich für den Steuerpflichtigen aus der Zahlung der Steuer ein Vorteil ergeben, der jedoch nicht als eine individuell zurechenbare Gegenleistung zu verstehen ist.³³¹ Würde man davon ausgehen, dass der Staat die Steuereinnahmen lediglich unter der Voraussetzung erwarten kann, dass er einer bestimmten Tätigkeit nachkäme

³²⁹ *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 18a; zum Anspruch des Steuerpflichtigen siehe auch: *Scholtz*, in: Koch/Scholtz, AO, § 3, Rn. 5/1.

³³⁰ So auch *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 385.

³³¹ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 382; *Starck*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 193 (203).

und die Mittel ausschließlich zweckgebunden einsetzen kann, stellte dies einen Rückschritt zur sog. Äquivalenztheorie³³² dar. Zum Ende des 19. Jahrhunderts wurde jedoch klargestellt, dass die Steuer nicht als eine Gegenleistung gegenüber dem Vorteil eines Bürgers zu verstehen ist. Jeder Staatsbürger ist dazu verpflichtet, entsprechend seiner Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Staatsaufgaben beizutragen (Opfertheorie)³³³. Dem steht kein vom Staat zu leistender gerechter Vorteil an den einzelnen Bürger gegenüber, der dahingehend auch nur schwerlich bis kaum messbar wäre.³³⁴ Die Verwirklichung des Gemeinlastprinzips sichert die Unabhängigkeit des Finanzstaates und schafft eine notwendige Distanz zwischen dem Abgabenschuldner und dem Handlungspotential des Staates.³³⁵ Infolgedessen ist das Merkmal der fehlenden Gegenleistung ebenfalls für verfassungsrechtlichen Steuerbegriff als konstitutiv zu betrachten.³³⁶

3.1.5 Zufluss der Geldleistung an einen Ertragsberechtigten

Neben den bereits genannten und in der einfachgesetzlichen Definition gem. § 3 Abs. 1 AO niedergeschriebenen Steuerbegriffsmerkmalen ist noch auf ein weiteres höchst umstrittenes vermeintliches Attribut des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs einzugehen.

Im Folgenden geht es um die Frage, ob der Zufluss der Geldleistung zu einer nach der Ertragshoheit gem. Art. 106 GG ertragsberechtigten Gebietskörperschaft bzw. ergänzend nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 GG den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften für die Einordnung einer Abgabe zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff relevant ist.

Während sich das Bundesverfassungsgericht bisher zu dieser Frage nicht deutlich geäußert hat, werden in der Literatur die noch folgenden Meinungen vertreten. Dabei findet sich die Unterscheidung zwischen dem weiten und engen Steuerbegriff

³³² Schmidt, in: Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, S. 137 ff.; Bopp, Ist die Baden-Württembergische Feuerwehrrabgabe eine Steuer i. S. d. Grundgesetzes?, S. 50 ff.; im Detail zur Entwicklung des Äquivalenzprinzips: Wachenhausen, Staatsausgabe und Öffentliches Interesse in den Steuerrechtfertigungslehren des naturrechtlichen Rationalismus, S. 143 ff.; Mann, Steuerpolitische Ideale, S. 46 ff.; Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, S. 96 f.; Erläuterung und Kritik am Äquivalenzprinzip: Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, S. 275 ff.

³³³ Nöll von der Nahmer, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, S. 218.

³³⁴ Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 38 f.; von Äquivalenz- zum Gemeinlastprinzip siehe Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 151 ff.; zur Äquivalenztheorie auch: Siekmann, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 79.

³³⁵ Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 153; P. Kirchhof, Jura 1983, 505 (506).

³³⁶ Im Ergebnis auch: Siekmann, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 79; Jachmann, in: v. Mandoldt/Klein/Starck, GG, Art. 105, Rn. 5; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 12.

wieder.³³⁷ Für die Vertreter des weiten Steuerbegriffs ist es für die begriffliche Qualifikation einer Abgabe unerheblich, ob der Ertrag einer ertragsberechtigten Gebietskörperschaft entsprechend dem Grundgesetz zufließt. Sie setzen lediglich voraus, dass der Ertrag den öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen und somit nach ihrem Verständnis öffentlich-rechtlichen Körperschaften zukommt.³³⁸ Die Ertragsverteilungsnorm nach Art. 106 GG sei nach dem weiten Steuerbegriff für die Auslegung irrelevant, da in der Norm der Steuerbegriff bereits vorausgesetzt sei. Ein solches Verständnis impliziert jedoch, dass die Aufzählung der Steuertypen nach Art. 106 GG nicht abschließend ist und der Verfassungsgeber einen Spielraum für ein sog. Steuererfindungsrecht lässt. Dieser Spielraum würde es dem Steuergesetzgeber ermöglichen, Steuern zugunsten anderer Körperschaften als den Gebietskörperschaften oder den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zu entwickeln.³³⁹ Dagegen wird nach dem Verständnis des engen Steuerbegriffs davon ausgegangen, dass die Ertragsverteilungsnorm nach Art. 106 GG die möglichen Steuertypen letztgültig regelt und infolgedessen auch als wesentliche Auslegungshilfe des Steuerbegriffs herangezogen werden muss. Das Grundgesetz verstehe unter Steuern nur solche Abgaben, deren Erträge den Ertragsberechtigten zufließen. Diese Meinung ist auch als überwiegende Ansicht in der Literatur zu sehen.³⁴⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat bisher bei der Abgrenzung von Steuern zu den nichtsteuerlichen Abgaben (insbesondere die Sonderabgabe) auf den Zufluss des Ertrags in den allgemeinen Haushalt hingewiesen und diese Eigenschaft als unterstützende Differenzierung der Steuer von den übrigen öffentlichen Abgaben verwendet.³⁴¹

³³⁷ Vgl. hierzu oben Kapitel 3.1.2.

³³⁸ Heun, DVBl. 1990, 666 (667 f.); *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 38 f.; *Beckmann*, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, S. 33 ff. mit Kritik an *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 377; zum einfachgesetzlichen Steuerbegriff: *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 15; *Gersch*, in: Klein, AO, § 3, Rn. 8.

³³⁹ I. d. S. *Selmer*, Steuerinterventionismus, S. 138 ff.; im Detail dazu: *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 178 ff.

³⁴⁰ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 30 ff.; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 32 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1100; *Bodersen*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 103 (108); *Mußnug*, in: Schnur, FS Forsthoff, S. 259 (273); zum einfachgesetzlichen Steuerbegriff: *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 76 ff.; *Scholtz*, in: Koch/Scholtz, AO, § 3, Rn. 7 f.; zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 377; *Seiler*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 39; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 82 f.; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 5.

³⁴¹ BVerfG Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2255); umgekehrt auf Sonderabgabe: BVerfG Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381; VerfGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 13.05.2014, B 35/12, NVwZ 2015, 64 (70) mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); VG Minden, Urt. v. 19.11.2014, 11 K 2865/13, ZUM-RD 2015, 484 (485); VG Köln, Urt. v. 16.10.2014, 6 K 6618/13, ZUM-RD 2015, 335 (336); BVerwG, Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, ZUM 2016, 787 (789); kritisch dazu: *Kämmerer*, DStR 2016, 2370 (2371).

Dies könnte als Hinweis auf die Anwendung des engen Steuerbegriffs durch die Rechtsprechung verstanden werden, da unter dem „allgemeinen Haushalt“ der Haushalt des Bundes und der Länder nach Art. 109 GG zu verstehen ist. Diese Annahme würde jedoch die haushaltmäßige Erfassung einer Abgabe zu einem Steuermerkmal erheben. Der Abgabengesetzgeber würde in die Lage versetzt werden, durch einfachgesetzliche Bestimmung hinsichtlich des Zuflusses einer Abgabe in den Haushalt oder in Sondervermögen und Sonderfonds über die verfassungsrechtliche Qualifikation der Abgabe zu bestimmen und damit eine Möglichkeit der Umgehung der engen Vorschriften der Finanzverfassung zu schaffen.³⁴² Die haushaltmäßige Einstellung des Abgabenaufkommens kann lediglich als Regelfall der Steuer gesehen werden und infolgedessen eine Indizwirkung hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs entfalten.³⁴³ Eine Abgabe, deren Ertrag in den allgemeinen Haushalt fließt, kann demnach stets als eine Steuer und nicht als eine Sonderabgabe eingeordnet werden. Dies lässt jedoch nicht den Rückschluss zu, dass eine Abgabe, deren Ertrag nicht in den allgemeinen Haushalt fließt, zwangsläufig als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen wäre.³⁴⁴ Inwiefern eine Abgabe bei mangelndem Ertragszufluss in den allgemeinen Haushalt gleichwohl dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff entspricht, wird im Weiteren noch erläutert werden.

Des Weiteren kann die mehrfach verwendete Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass die konkrete haushaltmäßige Behandlung einer Abgabe für die begriffliche Qualifikation unerheblich ist³⁴⁵, nicht als Bestätigung der steuerbegrifflichen Unerheblichkeit des Ertragszuflusses verstanden werden. Unter der konkreten haushaltmäßigen Behandlung ist schon aufgrund des Begriffes „konkret“ lediglich eine Behandlung innerhalb des Haushaltes und damit die zweckgebundene Verwendung (Zwecksteuern) oder die Verwendung zur Deckung sämtlicher Ausgaben zu verstehen.³⁴⁶

³⁴² Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 27 f.; Arndt, Steuern, Sonderabgaben und Zwanganleihen, S. 55 f.; Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 35 ff., 42; Friauf, JA 1981, 261 (264); a. A. Müller, BB 1970, 1105 (1109); Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 129, 134.

³⁴³ Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 28; jedoch ablehnend hinsichtlich einer tragenden Indizienwirkung: Henseler, Begriffsmerkmal und Legitimation von Sonderabgaben, S. 41.

³⁴⁴ Heun, DVBl. 1990, 666 (667 f.); im Ergebnis auch Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 42 ff. mit Hinweis auf zweckfreies Gebührenaufkommen.

³⁴⁵ BVerfG Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (Ls. 2 c), 331; BVerfG Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93 u. a., NJW 1995, 1733 (1735); so auch schon: RFH, Gutachten v. 16.03.1933, III D 1/33, RFHE 33, 18 ff.

³⁴⁶ Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 180; im Detail zur Behandlung innerhalb des Haushaltes und die Wirkung auf den Steuerbegriff: Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 30 ff.; a. A. Osterloh, JuS 1982, 421 (424).

Es bleibt fraglich, inwiefern diese Unterscheidung für den einfachgesetzlichen Steuerbegriff eine Rolle spielt. Die einzelnen Begriffsmerkmale wurden bereits herausgearbeitet und näher erläutert. Dabei konnte festgestellt werden, dass für das Merkmal „auferlegen durch ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen“ der Katalog der Steuergesetzgebungsberechtigten nach dem Grundgesetz relevant ist. In den Begriff „auferlegen“ ist nicht die Relevanz des Zuflusses der Abgabe zu einem Ertragsberechtigten hinein zu interpretieren.³⁴⁷ Jedoch könnte das Merkmal der Einnahmenerzielung dahingehend ausgelegt werden, dass es für den einfachgesetzlichen Steuerbegriff von Bedeutung ist, wem der Ertrag zufließt. Hierbei wird in der Literatur zur Abgabenordnung einheitlich auf den Zufluss der Abgabe zum öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen hingewiesen.³⁴⁸ Unter dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen sind lediglich der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften gem. Art. 105 GG zu subsumieren (s. o.). Ein eindeutiger Hinweis auf den Zusammenhang des einfachgesetzlichen Steuerbegriffs zur Ertragshoheit nach Art. 106 GG ergibt sich daraus jedoch nicht.³⁴⁹

Im Folgenden ist auf die Relevanz der Ertragshoheit zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff einzugehen. Dabei ist insbesondere auf den Streit um das Bestehen eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts einzugehen. Hierzu wird auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. April 2017 zur Kernbrennstoffsteuer³⁵⁰ heranzuziehen sein.

3.1.5.1 Steuererfindungsrecht als Indiz der steuerbegrifflichen Relevanz des Ertragszuflusses

Die Diskussion um das sog. „Steuererfindungsrecht“ kann für die Prüfung der steuerbegrifflichen Relevanz des Ertragszuflusses unterstützend berücksichtigt werden.

Vorab ist klarzustellen, dass die nachfolgend gegenüberzustellenden Meinungen den Begriff der Steuererfindung verschiedenartig verwenden. Die Unterschiede sind essentiell und führen zu differenzierten Ergebnissen bei der Klärung der Zulässigkeit von Steuergesetzen. Für die Vertreter eines „uneingeschränkten“ Steuererfindungs-

³⁴⁷ Siehe 1. Teil Kapitel 3.1.2; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 378; a. A. *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 76 ff.

³⁴⁸ *Gersch*, in: Klein, AO, § 3, Rn. 8; *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 15; *Scholtz*, in: Koch/Scholtz, AO, § 3, Rn. 8; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 84.

³⁴⁹ *Vogel/Waldhoff*, Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 377 f.; im Ergebnis auch: *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 177 ff.

³⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249.

rechts legt Art. 106 GG lediglich Grundsätze der Ertragsverteilung für die dort genannten Steuern und Steuerarten fest. Der Steuergesetzgeber hat darüber hinausgehend die Möglichkeit, neue Steuerquellen außerhalb der Grenzen des Art. 106 GG zu erschließen.³⁵¹ Für die Klärung des Ertragszuflusses von Steuern, die nicht unter dem Katalog des Art. 106 GG zu subsumieren sind, werden jedoch unterschiedliche Herangehensweisen vertreten. So wird zum einen argumentiert, dass die Ertragszuständigkeit als Annex zur Gesetzgebungszuständigkeit automatisch dem jeweiligen Steuergesetzgeber zusteht.³⁵² Zum anderen könnte es Aufgabe des einfachen Steuergesetzgebers sein, die Frage des Ertragszuflusses durch eine einfachgesetzliche Norm zu klären.³⁵³ Überwiegend wird jedoch von den Vertretern des uneingeschränkten Steuererfindungsrechts davon ausgegangen, dass durch Art. 30 GG der zunächst verfassungsrechtlich ungeklärte Ertragszufluss außerhalb der Regelungen der Finanzverfassung „aufgefangen“ wird und grundsätzlich den Ländern zusteht. Somit wäre gem. Art. 105 Abs. 3 GG regelmäßig die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.³⁵⁴

Dagegen stellt sich die Meinung, dass ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht unter anderem der Garantie- und Schutzfunktion der Finanzverfassung widerspräche. Der Verfassungsgesetzgeber halte lediglich Steuern und Steuerarten für mit dem Grundgesetz vereinbar, die sich aus der Aufzählung des Art. 106 GG ergäben. Eine

³⁵¹ *Wieland*, Die Konzessionsabgaben, S. 286 ff.; *Häde*, Finanzausgleich, S. 167; *Bodersen*, in: Vogel/Tipke, FS Wacke, S. 103 (113 ff.); *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828 f.); *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (601 f.); *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 17 ff.; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 33, Art. 106, Rn. 14; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 144, *van Heek*, in: dies./Lehmann, Die Kernbrennstoffsteuer als „Verbrauchssteuer“?, S. 34; *Hartmann*, DSStZ 2012, 205 (206); *Schmidt*, StuW 2015, 171 (174 f.).

³⁵² *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828); *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (600); *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 154 f.

³⁵³ *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 18 f.; *Hendler*, Die Sonderabfallabgabe, S. 103; *Fischer-Menshausen*, DÖV 1956, 161 (164) m. w. Nachw., mit modifizierenden Vorschlag, dass der Steuerertrag demjenigen zustehen soll, der Gläubiger der ähnlichsten Steuer ist (ohne Kriterien zur Beurteilung der Ähnlichkeit).

³⁵⁴ *Wieland*, Die Konzessionsabgabe, S. 290 f.; *Häde*, Finanzausgleich, S. 167; *Schmidt*, StuW 2015, 171 (177).

sog. „eingeschränkte“ Steuererfindung sei ausschließlich innerhalb der Grenzen des Ertragskatalogs möglich.³⁵⁵

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. April 2017 zur Kernbrennstoffsteuer zeigt, dass zu der Frage eines bestehenden uneingeschränkten Steuererfindungsrechts auch in der Rechtsprechung bis heute keine Einigkeit herrscht. Während die Mehrheit der Richter sich gegen ein über Art. 106 GG hinausgehendes Steuererfindungsrecht aussprachen³⁵⁶, machten zwei Richter von dem Minderheitsvotum nach § 30 Abs. 2 BVerfGG Gebrauch und stellten im Anhang der Entscheidung ihre abweichende Meinung dar.³⁵⁷

Der Wortlaut des Art. 105 Abs. 2 GG gibt bereits Anlass zum Streit um ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht. Dem Bund wird die konkurrierende Steuergesetzgebung für „die übrigen Steuern“ verliehen. Die Vertreter eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts interpretieren diesen Wortlaut sehr weit. Die Verwendung der Begrifflichkeit „übrige Steuern“ soll dem Steuergesetzgeber die nahezu grenzenlose Erschließung neuer Steuerquellen ermöglichen.³⁵⁸ Wenn der Verfassungsgesetzgeber auf die Anwendung des Katalogs gem. Art. 106 GG hätte hinweisen wollen, wäre in Abs. 2 des Art. 105 GG auch eine deutliche im Wortlaut wiedergegebene Verknüpfung hergestellt worden.³⁵⁹ Jedoch wird diese Annahme selbst von den Fürsprechern eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts angezweifelt, da der Wortlaut an dieser Stelle nicht eindeutig ist.³⁶⁰ Dem Bund wird die konkurrierende Steuergesetzgebung für „die übrigen Steuern“ zugestanden, wenn ihm das Steueraufkommen ganz oder zum Teil zusteht (1. Alternative) oder die Voraussetzungen des Art. 72

³⁵⁵ *Ossenbühl/Di Fabio*, StW 1988, 349 (350 ff.); *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 38 f.; *Vogel*, Zur Auslegung des Artikels 106 Grundgesetz, 93, (94 f.); *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 167 ff.; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 66; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 17 ff.; *Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“?, S. 11 f.; *Martini*, ZuR 2012, 219 (225 f.); *Waldhoff*, ZfZ 2012, 57 (59); *Rodi*, JZ 2000, 827 (832); *Starck*, StW 1974, 271 (276, 278); *Gärditz*, ZfZ 2014, 18 (19); *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 4, Rn. 36; *Piero*, in: Jarass/Piero, GG-Kommentar, Art. 106, Rn. 2; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 49 f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 46 f.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 4 f.; *Beckmann*, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, S. 80 ff.; mit Kritik an Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung: *Möckel*, DÖV 2012, 265 (268) sowie *Eiling*, Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern, S. 66 f.; „*numerus clausus der Steuerarten*“: *Seiler*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 121 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1160; *Höfling*, StW 1992, 242 (244); *Wernsmann*, ZfZ 2012, 29 (30).

³⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249.

³⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2261 ff.).

³⁵⁸ *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 33; *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828); BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2262).

³⁵⁹ *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828); BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2262).

³⁶⁰ *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (599); *Häde*, Finanzausgleich, S. 160.

Abs. 2 GG vorliegen (2. Alternative). Insbesondere die erste Alternative gibt vermutlich einen Hinweis auf die Ertragsverteilungsvorschrift nach Art. 106 GG. Wie bereits mehrfach betont, werden die Steuerhoheiten in der Finanzverfassung jeweils unabhängig voneinander geregelt. Die Ertragshoheit bildet dabei eine Besonderheit der Kompetenzvorschriften im Grundgesetz, da die Verteilung von Erträgen entsprechend dem Bundesstaatsprinzip auf den Bund oder die Länder lediglich im 10. Abschnitt der deutschen Verfassung gelegen ist. Der Art. 106 GG ist eine Ausprägung des speziellen Charakters der Finanzverfassung im Grundgesetz. Da die Verfassung keine weitere Ertragsverteilungsvorschrift normiert, kann der Verfassungsgesetzgeber auch lediglich eine Heranziehung des Art. 106 GG beabsichtigt haben, ohne eine explizite wörtliche Nennung im Normtext zu benötigen. Daraus resultiert jedoch nicht, dass der Katalog des Art. 106 GG als abschließend zu betrachten ist. Auch bleibt die zweite Alternative des Art. 105 Abs. 2 GG ohne Verweis auf die Ertragshoheit bestehen und könnte ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht des Bundes zum Gegenstand haben.³⁶¹ Infolgedessen bietet der Wortlaut der Vorschrift zur konkurrierenden Steuergesetzgebungszuständigkeit keinen Aufschluss hinsichtlich des Bestehens eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts.

Von den Verfechtern des abschließenden Katalogs des Art. 106 GG werden folgende systematische Argumente angeführt. Im Gegensatz zu den sonstigen Kompetenzvorschriften im Grundgesetz, bei denen dem Bund grundsätzlich enumerativ die jeweiligen Zuständigkeiten zugewiesen werden und den Ländern eine Auffangzuständigkeit der nicht genannten Gebiete bleibt, wird die Ertragszuständigkeit in der Finanzverfassung mit Art. 106 GG offenbar vollständig aufzählend sowohl an den Bund als auch an die Länder verteilt. Aus einer solchen besonderen, ansonsten in der deutschen Verfassung gänzlich unbekannt, detaillierten Aufzählung könne entnommen werden, dass außerhalb des Art. 106 GG eine Ertragszuständigkeit nicht vorgesehen und somit auch nicht gewollt ist.³⁶² Ferner biete die Kompetenzvorschrift nach Art. 106 GG für

³⁶¹ Uneingeschränktes Steuererfindungsrecht aus Art. 105 Abs. 2 2. Alt. GG interpretieren insbesondere *Wieland*, Die Konzessionsabgaben, S. 289 ff.; *Häde*, Finanzausgleich, S. 163; *Hartmann*, DStZ 2012, 205 (206).

³⁶² *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1119, 1159; *Vogel*, JA 1980, 577 (579); *Winands*, JuS 1986, 942 (944 f.); *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 168; *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 33; *Beckmann*, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und sonstigen Abgaben, S. 81.

eine sog. Auffangzuständigkeit, wie man sie aus der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 bis 75 GG kennt, keinen Raum.³⁶³ Wenn der Verfassungsgesetzgeber eine Anwendung des Art. 30 GG für die Regelung der Länderertragszuständigkeit für zulässig erachtet hätte, wäre die Aufzählung in Art. 106 GG zumindest hinsichtlich der Länder entbehrlich gewesen.³⁶⁴ Eine Regelung wäre ebenfalls überflüssig gewesen, wenn man die Zuteilung der Ertragshoheit dem einfachen Gesetzgeber hätte überlassen wollen. Die spezielle Norm in der Finanzverfassung verdeutlicht gerade, dass der Verfassungsgesetzgeber die Frage des Ertragszuflusses bereits auf Ebene des Grundgesetzes geklärt haben wollte. Die Regelung zur Steuergesetzgebung gem. Art. 105 GG gibt keinen Spielraum zur Setzung von Normen zur Ertragshoheit.³⁶⁵ Hierzu ist auch anzuführen, dass der Bund bei der einfachgesetzlichen Ertragszuteilung die Interessen der Länder unterlaufen könnte, da Art. 105 Abs. 3 GG gerade keine Zustimmung des Bundesrates für einen Ertragszufluss beim Bund vorsieht. Dies ist auch nicht als redaktioneller Fehler des Verfassungsgesetzgebers zu sehen.³⁶⁶ Die Ertragshoheit als Folge der Gesetzgebungszuständigkeit zu sehen, würde ebenfalls der Besonderheit der Kompetenzvorschrift in der Finanzverfassung widersprechen und gerade der getrennten Betrachtung von Ertragshoheit und Gesetzgebungshoheit (s. o.) zuwiderlaufen.³⁶⁷

Für eine historische Herangehensweise sind insbesondere die Finanzreformen von 1955³⁶⁸ und 1969³⁶⁹ hervorzuheben, die unter anderem in Art. 106 GG die noch heute geltende Struktur der Steuerertragsverteilung nach einem Trenn- und Mischsystem in der Finanzverfassung verankerten. Daneben wurde auch die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Art. 105 Abs. 2a GG neu geregelt. Die Regelungen der

³⁶³ *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 66; *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 33; *Ossenbühl/Di Fabio*, *StuW* 1988, 349 (352); *Eiling*, Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern, S. 66; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 170.

³⁶⁴ *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 35; *Vogel*, Finanzverfassung und politisches Ermessen, S. 12; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 170; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 50; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 66; BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2253).

³⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2252); *Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“?, S. 11; *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 34.

³⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2252); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 50.

³⁶⁷ *Ossenbühl/Di Fabio*, *StuW* 1988, 349 (352); *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 34; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 170.

³⁶⁸ Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) v. 23.12.1955, BGBl. I 1955, 817.

³⁶⁹ 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 12.05.1969, BGBl. I 1969, 359.

Finanzreform von 1955 hatten sich nicht bewährt und auf Basis des sog. Troeger-Gutachtens³⁷⁰ wurde das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 entwickelt.³⁷¹ Ziel der Finanzreform von 1969 war es, ein dauerhaftes und überschaubar gestaltetes Steuer- verteilungssystem im Hinblick auf die Neuregelungen zur Aufgaben- und Lastenab- grenzung zu schaffen. In einem solchen Steuerverteilungssystem soll sich der Steuer- bedarf im Verhältnis zu den Steuereinnahmen von Bund und Ländern im Gleichge- wicht befinden. Dabei muss eine bewegliche Anpassung der Steuerverteilung an die sich verändernden Finanzbedürfnisse der Gebietskörperschaften gewährleistet sein, um einer staatlichen Finanzpolitik des modernen Industrie- und Sozialstaates gerecht zu werden.³⁷² Vor der umfassenden Finanzreform hatte das Bundesverfassungsgericht in zwei Beschlüssen bezüglich Art. 105 GG a. F.³⁷³ ein weitreichendes Steuererfin- dungsrecht der Länder zugelassen und sich gegen die abschließende Natur der Finanz- verfassung ausgesprochen.³⁷⁴ Die Befürworter eines weitreichenden Steuererfin- dungsrechts stützen sich auf diese ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsge- richts mit dem Hinweis, dass das Steuererfindungsrecht ebenfalls für den Bund gelten solle. Ferner führen sie an, dass sich daran aufgrund der Finanzreform von 1969 nichts geändert haben soll.³⁷⁵ So hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes 1969 wörtlich darauf hin- gewiesen, dass „außerhalb der bundesgesetzlich geregelten Steuern [...] das Steuerer- findungsrecht der Länder erhalten [bleibt]“³⁷⁶. Wie jedoch von den Gegnern eines un- eingeschränkten Steuererfindungsrechts richtig erkannt wurde, ist aus der Verwen- dung des Begriffs „Steuererfindung“ nicht zu schließen, dass dieses nicht ausschließ- lich auf die Aufzählung in Art. 106 GG beschränkt ist. Eine klare Definition ist in der Gesetzesbegründung unterblieben und auch in späteren Gesetzgebungsverfahren

³⁷⁰ Kommission für die Finanzreform, Vorsitzender Heinrich Troeger, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland.

³⁷¹ *Hidien*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 106, Rn. 58 ff.; *Vogel/Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 6.

³⁷² BT-Drucks. V/2861, S. 33, Tz. 134.

³⁷³ Vor der Änderung des Art. 105 GG durch das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformge- setz) v. 12.05.1969, BGBl. I 1969, 359.

³⁷⁴ BVerfG, Beschl. v. 10.05.1962, 1 BvL 31/58, DVBl. 1962, 406 (407), m. w. Nachw.; BVerfG, Beschl. v. 07.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, NJW 1963, 1867.

³⁷⁵ *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 16 f.; *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (599); *Wieland*, Die Konzessionsabgaben, S. 288 f.; *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828); *Hendler*, Die Sonderabfallabgabe, S. 103; insbesondere zur Finanzreform 1969: *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (599); *van Heek*, in: dies./Lehmann, Die Kernbrennstoffsteuer als „Verbrauchssteuer“?, S. 29 ff., bes. 34.

³⁷⁶ BT-Drucks. 5/2861, S. 33, Tz. 131, S. 32, Tz. 128.

wurde eine Aufklärung versäumt.³⁷⁷ So wurde zum Beispiel durch den Finanzausschuss im Zuge des Entwurfs zur Änderung des Mineralöl- und Branntweinsteuergesetzes im Jahr 1981 ein Steuererfindungsrecht des Bundes hinsichtlich des Verbrauchsteuerbegriffs i. S. d. Art. 106 GG bestätigt.³⁷⁸ Somit wurde im konkreten Fall eine typenbezogene Steuererfindung eindeutig zugelassen. Hingegen lässt dies nicht den Schluss darauf zu, dass der Verfassungsgesetzgeber ein Erfindungsrecht des Bundes nicht auch außerhalb der Grenzen des Art. 106 GG für verfassungsgemäß erachtet.³⁷⁹

Infolgedessen sind die Ziele der Finanzreform von 1969 nochmals besonders hervorzuheben. Der Verfassungsgesetzgeber wollte durch die Finanzreform ein überschaubares Steuerverteilungssystem schaffen, um Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Ertragszuständigkeit zu vermeiden. Ein Gleichgewicht zwischen Ausgaben- und Aufgabenverteilung sollte beim Bund und den Ländern gewährleistet werden. Auf dieses Ziel der Finanzreform stützen die Gegner des uneingeschränkten Steuererfindungsrechts insbesondere ihre Argumentation. Ein Gleichgewicht könne lediglich durch klare und abschließende Normen in der Finanzverfassung sichergestellt werden. Ein absolutes Steuererfindungsrecht würde es dem Bund und den Ländern ermöglichen, Steuern zu schaffen, deren Ertragszuständigkeit durch das Grundgesetz nicht abschließend geklärt sei. Dies stelle eine Gefährdung für die verlangte Ausgewogenheit zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung dar.³⁸⁰ Hingegen ist ein weiteres Ziel der Änderung des Grundgesetzes von 1969 zu berücksichtigen. Die Finanzpolitik eines modernen Industrie- und Sozialstaates sollte sichergestellt werden. Diese könnte ausschließlich durch ein bewegliches Steuerverteilungssystem, welches sich an die verändernden Finanzbedürfnisse der Gebietskörperschaften anpasse, ermöglicht werden. Ein bewegliches Steuerverteilungssystem sei nach den Befürwortern eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts lediglich denkbar, wenn der Katalog des Art. 106 GG als nicht abschließend betrachtet wird.³⁸¹

³⁷⁷ *Hidien*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 106, Rn. 1363; BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2252); im Ergebnis auch: *Möckel*, DÖV 2012, 265 (267 f.).

³⁷⁸ BT-Drucks. 9/167, S. 6; weitere Verwendung eines typusbezogenen Steuererfindungsrechts in der Rechtsprechung: BVerwG, Urt. v. 11.07.2012, 9 CN 1 u. 2/11, NVwZ 2012, 1407; zitiert in: BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2252).

³⁷⁹ Keine Begrenzung des Steuererfindungsrecht auf die Steuertypen nach Art. 106 GG aus dem Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf des Mineralöl- und Branntweinsteuer-Änderungsgesetz 1981 zu entnehmen: Minderheitsvotum zur Verfassungsmäßigkeit der Kernbrennstoffsteuer, BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2263).

³⁸⁰ *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 167 f.; BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2252); a. A. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 46.

³⁸¹ *Osterloh*, NVwZ 1991, 823 (828); BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2263).

Diese Ziele sind jedoch nicht, wie von beiden Meinungsvertretern überwiegend vorgenommen, getrennt voneinander zu betrachten. Sie müssen miteinander in Einklang gebracht werden und spiegeln dabei den Sinn und Zweck der Norm zur Ertragshoheit gem. Art. 106 GG wider. Die Regelungen der Finanzverfassung sind unter Berücksichtigung der Gewährleistung des Gleichgewichts der Steuerverausgabung und Steuervereinnahmung in einem beweglichen System auszulegen. Wie eingangs der Arbeit bereits ausführlich erläutert, werden für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben finanzielle Mittel benötigt, die durch ein System dem Staat nachhaltig gesichert werden müssen. Die Finanzen als sog. „Nerven des Staates“ sind Voraussetzung zur Aufgabenerfüllung und stellen somit ein wichtiges Instrument zur politischen Machtausübung dar. Durch die Finanzverfassung als Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung wurde im Grundgesetz ein solches System geschaffen, welches die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung der Gebietskörperschaften in Einklang bringt. Dabei ist die Ertragshoheit als Kernstück zu sehen.³⁸² Die Möglichkeit der Einführung völlig neuartiger Steuern außerhalb der Grenzen des Art. 106 GG würde dieses System gefährden, da es einen Wettlauf zwischen Bund und Ländern innerhalb der konkurrierenden Steuergesetzgebung provozieren würde.³⁸³ Es würde eine Verschiebung der primären vertikalen Zuweisung auf der Ebene des Trennsystems zugunsten des Steuererfinders ermöglichen.³⁸⁴ Also wird von den Gegnern eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts zurecht davon ausgegangen, dass die besonderen Vorschriften der Finanzverfassung mit der Schaffung von dem Grundgesetz gänzlich unbekanntem Steuern nicht vereinbar wäre.

Das Ziel eines beweglichen Steuerverteilungssystems ist jedoch dabei nicht außer Acht zu lassen. Dass die Verfassung grundsätzlich im Hinblick auf sich veränderbare Umstände ausgelegt werden muss und somit ein bewegliches Finanzsystem erfordert, steht außer Frage. Jedoch wird die Aufzählung des Art. 106 GG von den Gegnern des

³⁸² Förster, Die Verbrauchsteuern, S. 36, Vogel/Walter, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 55, 21.

³⁸³ Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 4; Jobs, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 169.

³⁸⁴ Förster, Die Verbrauchsteuern, S. 36; im Bezug zu den Sonderabgaben: Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 (106).

uneingeschränkten Steuererfindungsrechts als sog. typenbezogener Katalog verstanden, deren begriffliche Auslegung als sehr dehnbar anzusehen ist.³⁸⁵ Durch die enumerative Aufzählung von Steuern und Steuerarten in Art. 106 GG werden lediglich Steuertypen bestimmt, die vom Steuergesetzgeber erlassen werden dürfen. Der sog. Typus bestimmt charakteristische Merkmale, die für eine Prüfung nach dem „Grad der Ähnlichkeit“³⁸⁶ einer Steuer mit dem jeweiligen Typusbegriff nicht vollständig streng vorliegen müssen. Das Fehlen oder das graduell niedrige Vorliegen eines Merkmals kann durch die besondere Ausprägung eines anderen Merkmals ausgeglichen werden. Das Gesamtbild ist dabei entscheidend.³⁸⁷ Dadurch unterscheidet sich der Typusbegriff eindeutig vom Klassenbegriff, bei dem ein fester Katalog von Merkmalen vorgegeben ist und in ihrer Gesamtheit jeweils vorliegen müssen.³⁸⁸ Dieses typenbezogene Verständnis der Aufzählung in Art. 106 GG gewährleistet die Beweglichkeit des Steuerverteilungssystems ausreichend. Ein darüber hinausgehendes Steuererfindungsrecht ist als nicht notwendig anzusehen und mangels Vorliegen alternativer Regelungen zur Ertragsverteilung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.³⁸⁹

Die Verfechter des uneingeschränkten Steuererfindungsrechts argumentieren jedoch dagegen, dass die Ausgewogenheit zwischen Aufgaben- und Ausgabenverteilung durch Art. 106 Abs. 4 GG jederzeit wiederhergestellt werden könnte. Die Norm soll einen Konfliktregelungsmechanismus³⁹⁰ enthalten, da die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Zweifel neu festgesetzt werden kann.³⁹¹ Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Neuverteilung der Umsatzsteuer reinen politischen Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften ausgesetzt ist. Der jeweilige

³⁸⁵ Die Steuertypenlehre geht auf Vogel zurück: *Vogel*, *StuW* 1971, 308 (314 f.); *ders./Walter*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 98; dem folgend u. a.: *Czisnik*, *DÖV* 1989, 1065 (1068 ff.); *Drüen*, *ZfZ* 2012, 309 (312 ff.); *Hartmann*, *DSiZ* 2012, 205 (207); *Martini*, *ZUR* 2012, 219 (220); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 33; *Ossenbühl/di Fabio*, *StuW* 1988, 349 (352); *Waldhoff*, *ZfZ* 2012, 57 (58); *Wernsmann*, *NVwZ* 2011, 1367 (1368); *Möckel*, *DÖV* 2012, 265 (268); *Förster*, *Die Verbrauchsteuern*, S. 21 f. geht eher von Gattungstypen aus und weicht unmerklich von Vogels Steuertypenlehre ab; *Eiling*, *Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern*, S. 68 ff.; in jüngster Rechtsprechung: Vorlagebeschluss zur Verfassungsmäßigkeit der Kernbrennstoffsteuer an das BVerfG, FG Hamburg, v. 29.01.2013, 4 K 270/11, BeckRS 2013, 95378, II. C. 4.; BVerfG, *Beschl.* v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, *NJW* 2017, 2249.

³⁸⁶ *Vogel*, *StuW* 1971, 308 (314); *Strache*, *Das Denken in Standards*, S. 53 f.

³⁸⁷ *Eiling*, *Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern*, S. 71; *Strahl*, *Die typisierende Betrachtungsweise im Steuerrecht*, S. 211 insbesondere S. 231; Grundlegendes enthält dazu: *Larenz*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, S. 218 ff., 461 ff.

³⁸⁸ *Englisch*, in: *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, § 5, Rn. 53; *Eiling*, *Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern*, S. 70 f.; *Czisnik*, *DÖV* 1989, 1065 (1069).

³⁸⁹ Im Ergebnis ebenso: *Möckel*, *DÖV* 2012, 265 (268); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 46.

³⁹⁰ Begriff so verwendet in: *Förster*, *Die Verbrauchsteuern*, S. 36.

³⁹¹ *Bodersen*, in: *Vogel/Tipke*, *FS Wacke*, S. 103 (114); *Jarass*, *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz*, S. 17 f.

Steuererfinder befindet sich bei den Verhandlungen der Umsatzsteuerverteilung daher regelmäßig im Vorteil und es ist nicht davon auszugehen, dass der Diskurs regelmäßig zu einer Neuverteilung bis zur Wiederherstellung des finanzverfassungsrechtlichen Gleichgewichts der Steuerverausgabung und Steuervereinnahmung führt. Somit kann mit Art. 106 Abs. 4 GG nicht glaubhaft von einem Konfliktregelungsmechanismus ausgegangen werden.³⁹²

Doch nicht nur die Neuschaffung von Steuern kann das Gleichgewicht der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zwischen Bund und Ländern ins Wanken bringen. Auch die Abschaffung von in Art. 106 GG genannten Steuern und Steuerarten könnte eine Verschiebung der Steuerverteilung zum Nachteil der verzichtenden Gebietskörperschaft bedeuten. In der Literatur herrscht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass der Katalog der Ertragshoheit keine Bestandsgarantie enthält. Die jeweiligen Gesetzgeber sind frei davon, Steuern aufzuheben ohne einen vergleichbaren Ersatz zu schaffen.³⁹³ Wenn die Steuergesetzgeber in der Abschaffung von Steuern aus dem Katalog von Art. 106 GG frei sind, sollten sie auch in der Neuschaffung von steuerlichen Finanzquellen nicht eingeschränkt sein, sodass ihnen somit ein Steuererfindungsrecht in Art. 105 f. GG zusteht.³⁹⁴ Dieser Schlussfolgerung ist jedoch nicht vorbehaltlos zu folgen. Der jeweilige Hoheitsträger gibt seinen verfassungsrechtlichen Anspruch freiwillig auf und verzichtet dadurch auf die Ausschöpfung einer ihm zustehenden Steuerquelle. Dadurch versetzt sich der verzichtende Steuergesetzgeber selbstbestimmt in die Situation der reduzierten Steuereinnahmen sowie der weniger abgesicherten Rechtsposition auf Neufestsetzung.³⁹⁵ Da eine Minderbelastung des Steuerbürgers finanzausgleichsrechtlich erwünscht oder zumindest berücksichtigungsfähig ist (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG), kann die Abschaffung von Steuerquellen auch nicht

³⁹² *Hidien*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 106, Rn. 1376; *Küssner*, Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung, S. 64; *F. Kirchhof*, Die steuerliche Doppelbelastung der Zigaretten, S. 68 f.; *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 36; im Bezug auf die Sonderabgaben: *Friauf*, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 (107).

³⁹³ *Hidien*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 106, Rn. 1377; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 47; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 20; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 106, Rn. 1; *Vogel*, Zur Auslegung des Artikels 106 Grundgesetz, 93 (94); i. E. ebenso: *Tipke*, BB 1994, 437 ff.; *Maunz*, ders./Dürig, GG, Art. 106, Rn. 21; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 55, *Häde*, Finanzausgleich, S. 162 gehen jedoch von einer Bestandsgarantie der Umsatzsteuer aus; *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (601) „[...] eine ersatzlose Beseitigung ist jedoch verfassungswidrig, falls dadurch die Funktionsfähigkeit des Steuerverteilungssystems gefährdet wird.“

³⁹⁴ *Tipke*, BB 1994, 437 (439 ff.); *Söhn*, in: Burmeister, FS Stern, S. 587 (601); *Häde*, Finanzausgleich, S. 162 f.

³⁹⁵ *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 36.

als eine echte Gefährdung des Gleichgewichts der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften eingeordnet werden.³⁹⁶ Infolgedessen kann die Aufgabe von Steuerquellen nicht spiegelbildlich zur Argumentation bei der Neuschaffung von Steuern herangezogen werden. Durch die Erfindung völlig neuartiger Steuern könnte eine zweite „Ertragsordnung“ außerhalb der Regelungen der Finanzverfassung geschaffen werden.³⁹⁷

Überdies wird gegen ein vermeintlich bestehendes uneingeschränktes Steuererfindungsrecht die Garantie- und Schutzfunktion der Finanzverfassung vorgebracht. Die Geschlossenheit der Regelungen nach Art. 105 ff. GG sollen dem Steuerbürger garantieren, dass er lediglich in den durch diese Normen vorgegebenen Rahmen belastet werden könne. Dem Steuerbürger sei der Schutz vor einer unübersehbaren Vielzahl von Steuern gesichert. Ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht würde diesem originären und eigenständigen Zweck der Finanzverfassung entgegenstehen.³⁹⁸ Es ist jedoch fraglich, ob die Kompetenzvorschriften eine solche Garantie- und Schutzfunktion gegenüber dem jeweiligen individuellen Steuerbürger entfalten können. Mit Art. 106 GG werden, wie oben schon angeführt, lediglich sog. Steuertypen vorgegeben. Nach den Gegnern eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts wird dem Steuergesetzgeber durch die Typenlehre ein ausreichender Freiraum zur Schaffung neuartiger Steuern zugestanden. Jedoch würde gerade ein solcher Freiraum dem Steuerbürger keinen ausreichenden Schutz vor der Erschließung neuer Steuerquellen bieten. Gleichzeitig werden in der enumerativen Aufzählung der Kompetenzvorschrift nach Art. 106 GG keine Obergrenzen für Steuersätze vorgegeben. Der Bürger kann aus dem Katalog des Art. 106 GG nicht seine individuelle Steuerbelastung abschätzen und sich darauf verlassen.³⁹⁹ Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die ständige Rechtsprechung zu den allgemeinen Kompetenzvorschriften nach Art. 73 ff. GG dem Schutz des Bürgers vor weitgehenden gesetzgeberischen Eingriffen nicht im Wege der restriktiven Auslegung der jeweiligen Kompetenznorm zu begegnen versucht. Der prozedurale und materielle Garantiegehalt der Grundrechte ist im Hinblick auf die

³⁹⁶ *Hidien*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 106, Rn. 1377.

³⁹⁷ *Hidien*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 106, Rn. 1377; im Ergebnis ebenso: *Eiling*, Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern, S. 66 f.

³⁹⁸ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2254); so auch: *Gärditz*, ZfZ 2014, 18 (19); *Martini*, ZuR 2012, 219 (226); *Förster*, Die Verbrauchsteuern, S. 37 ff.

³⁹⁹ Minderheitsvotum zum BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2266); so auch ein Gegner des uneingeschränkten Steuererfindungsrechts: *Möckel*, DÖV 2012, 265 (268).

Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs zu prüfen.⁴⁰⁰ Bei der Steuerbelastung spielen insbesondere die Art. 3 Abs. 1, Art. 12, Art. 14 und Art. 2 Abs. 1 GG eine wesentliche Rolle (z. B. Erdrosselungssteuer).⁴⁰¹ Folglich bieten die vorhandenen verfassungsrechtlichen Vorgaben eine Steuerungs- und Kontrollfunktion bei dem Erlass neuer Steuergesetze und schützen dadurch den Steuerbürger vor einer übermäßigen Steuerbelastung. Die materiellen verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Steuergesetzgebung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung durch das Prinzip der Leistungsfähigkeit⁴⁰², der Folgerichtigkeit⁴⁰³, der Lastengleichheit⁴⁰⁴, des Schutzes des Existenzminimums⁴⁰⁵, des Verbots der Benachteiligung von Ehe und Familie⁴⁰⁶ und des Verbots der Erdrosselungssteuer geschaffen.⁴⁰⁷ Infolgedessen ist festzuhalten, dass die Interpretation einer Garantie- und Schutzfunktion des Bürgers aus den Kompetenzvorschriften des Art. 105 ff. GG zu weitgehend ist. Einen ausreichenden Schutz bieten bereits die vom obersten Gericht gesetzten Prinzipien und damit die Wahrung der materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Steuergesetzgebung.

Viele Argumente sprechen sowohl für ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht außerhalb der Grenzen des Ertragskataloges nach Art. 106 GG, als auch dagegen.

⁴⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 20.07.1954, 1 BvR 459, 484, 548/52 u. a., 5, 9/53, 96, 114/54, NJW 1954, 1235; BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329; zuletzt BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017, 1 BvR 1314, 1630/12, 1694, 1874/13, NVwZ 2017, 1111.

⁴⁰¹ Minderheitsvotum zum BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2266); *Möckel*, DÖV 2012, 265 (268) mit Beispiel in der Rechtsprechung.

⁴⁰² BVerfG, Beschl. v. 17.01.1957, 1 BvL 4/54, NJW 1957, 417 (418 f.); BVerfG, Urt. v. 24.06.1958, 2 BvF 1/57, NJW 1958, 1131 (1132 f.); BVerfG, Beschl. v. 14.04.1959, 1 BvL 23 u. 34/57, NJW 1959, 979; BVerfG, Urt. v. 24.01.1962, 1 BvL 32/57, NJW 1962, 437 (438); BVerfG, Beschl. v. 03.04.1962, 1 BvL 35/57, NJW 1962, 1243 (1244); BVerfG, Beschl. v. 02.10.1969, 1 BvL 12/68, NJW 1969, 2133; BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972, 1 BvL 16/69, NJW 1972, 757; BVerfG, Beschl. v. 02.10.1973, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099 (2100); BVerfG, Beschl. v. 23.11.1976, 1 BvR 150/75, NJW 1977, 241; BVerfG, Beschl. 11.10.1977, 1 BvR 343/73, 83/74, 183, 428/75, NJW 1978, 877; BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (331); BVerfG, Urt. v. 03.11.1982, 1 BvR 620/78 u. a., NJW 1983, 271; BVerfG, Beschl. v. 22.02.1984, 1 BvL 10/80, NJW 1984, 2453; BVerfG, Beschl. v. 17.10.1984, 1 BvR 527/80 u. a., NJW 1985, 1073; BVerfG, Beschl. v. 29.05.1990, 1 BvL 20/84, u. a., NJW 1990, 2869; BVerfG, Beschl. v. 07.11.2006, 1 BvL 10/02, NJW 2007, 573 (574); BVerfG, Urt. v. 09.12.2008, 2 BvL 1/07 u. a., NJW 2009, 48 (50).

⁴⁰³ BVerfG, Urt. v. 27.06.1991, 2 BvR 1493/89, NJW 1991, 2129 (2130); BVerfG, Beschl. v. 22.06.1995, 2 BvL 37/91, NJW 1995, 2615 (2617); BVerfG, Beschl. v. 30.09.1998, 2 BvR 1818/91, NJW 1998, 3769; BVerfG, Beschl. v. 11.11.1998, 2 BvL 10/95, NJW 1999, 1457; BVerfG, Beschl. v. 29.10.1999, 2 BvR 1264/90, NJW 2000, 859; BVerfG, Urt. v. 06.03.2002, 2 BvL 17/99, NJW 2002, 1103 (1105); BVerfG, Beschl. v. 04.12.2002, 2 BvR 400/98, 1735/00, NJW 2003, 2079 (2080); BVerfG, Beschl. v. 07.11.2006, 1 BvL 10/02, NJW 2007, 573 (574); BVerfG, Urt. v. 09.12.2008, 2 BvL 1/07 u. a., NJW 2009, 48 (50).

⁴⁰⁴ BVerfG, Beschl. v. 03.07.1973, 1 BvR 368, 369/65, RzW 1974, 122 (123), DVBl. 1973, 955; BVerfG, Urt. v. 27.06.1991, 2 BvR 1493/89, NJW 1991, 2129 (2130).

⁴⁰⁵ BVerfG, Beschl. v. 29.05.1990, 1 BvL 20/84 u. a., NJW 1990, 2869.

⁴⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.01.1957, 1 BvL 4/54, NJW 1957, 417; BVerfG, Beschl. v. 29.07.1968, 1 BvL 20/63, 31/66 u. 5/67, NJW 1968, 2233.

⁴⁰⁷ Minderheitsvotum zum BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2266).

Während der Wortlaut des Art. 105 Abs. 2 GG noch den Eindruck für ein Steuererfindungsrecht des Bundes erwecken könnte, sind sowohl systematische Gründe als auch der Sinn und Zweck der Regelungen der Finanzverfassung nicht mit einem weitreichenden Erfindungsspielraum des Steuergesetzgebers vereinbar. Die Regelungen des Grundgesetzes bieten außerhalb der Ertragsnorm nach Art. 106 GG keine Antwort auf die Frage der jeweiligen Zuteilung der Ertragskompetenz auf die Gebietskörperschaften. Die Möglichkeit der Neueinführung von Steuern losgelöst vom Ertragskatalog würde zu sog. „freischwebenden Steuererträgen“⁴⁰⁸ führen, deren Zufluss zu einen Ertragsberechtigten ungeklärt ist. Der Sinn und Zweck der Kompetenzvorschriften gem. Art. 105 f. GG wurde insbesondere durch die Finanzreform des Jahres 1969 geprägt. Wie oben bereits ausführlich erläutert, muss die Finanzverfassung ein Gleichgewicht bei der Ertragsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern im Hinblick auf die Ausgaben- und Aufgabenverteilung wahren. Dabei ist jedoch gleichzeitig die Dynamik des sich verändernden Finanzbedarfs der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Das Gleichgewicht kann lediglich durch die Beschränkung des Steuergesetzgebers auf die in Art. 106 GG genannten Steuern und Steuerarten gewährleistet werden. Das dahingehende weite Verständnis von sog. Steuertypen bietet dem Gesetzgeber einen ausreichenden Spielraum im Hinblick auf die Anpassung an den unterschiedlichen Finanzbedarf. Daher ist ein unbeschränktes Steuererfindungsrecht nach dem Sinn und Zweck der Regelungen des Art. 105 f. GG verfassungsrechtlich nicht haltbar. Eine Garantie- und Schutzfunktion für den Steuerbürger aus diesen Regelungen zu interpretieren, würde jedoch zu weit gehen. Daraus folgt, dass der Steuergesetzgeber hinsichtlich der Neuschaffung von Steuergesetzen nach Art. 105 GG an den Katalog der Ertragsverteilungsvorschrift nach Art. 106 GG gebunden ist. Dies gilt sowohl für

⁴⁰⁸ So verwendet *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 50.

den Bund, als auch für die Länder⁴⁰⁹ und die Gemeinden. Dies ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch als herrschende Meinung zu sehen.⁴¹⁰

3.1.5.2 Systematische Interpretation aus dem Gesamtkontext der Finanzverfassung

Das Ergebnis, dass der Ertragskatalog nach Art. 106 GG als abschließend anzusehen ist und infolgedessen kein Erfindungsspielraum außerhalb dieser Steuertypen für die Steuergesetzgeber verbleibt, könnte für die Anwendung des engen Steuerbegriffs sprechen. Daraus würde folgen, dass eine Steuer nach dem verfassungsrechtlichen Begriff lediglich vorliegt, wenn ein Zufluss des Steuerertrags zu einen der Ertragsberechtigten gem. Art. 106 GG bejaht werden kann.

Für die steuerbegriffliche Relevanz des Zuflusses des Steueraufkommens zu einem nach Art. 106 GG Ertragsberechtigten sprechen aber noch weitere systematische Gründe. So ist zunächst darauf hinzuweisen, dass in Art. 106 GG vor der Aufzählung von einzelnen Steuern sowie Steuerarten einleitend die Bezeichnung „folgende Steuern“ verwendet wird. Daraus könnte gefolgert werden, dass die aufgezählten Abgaben als Steuern nach dem verfassungsrechtlichen Begriff zu verstehen sind. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Finanzverfassung in den Art. 105 GG und Art. 106 GG unterschiedliche Steuerbegriffe verwendet. Insofern könnten aus der Ertragsverteilungskompetenznorm durchaus Interpretationshilfen für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff gewonnen werden.⁴¹¹ Hierzu ist jedoch erforderlich, dass die genannten Steuern und Steuerarten gemeinsame Wesensmerkmale aufweisen, die dazu berechtigen, sie unter einem einheitlichen Begriff zu verstehen. In der Literatur wurde bereits auf das Merkmal der Zahlungsfähigkeit hingewiesen. Somit sollen die in Art. 106 GG

⁴⁰⁹ a. A. Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art. 106, Rn. 20.

⁴¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249; in der Literatur: *Ossenbühl/Di Fabio*, *StuW* 1988, 349 (350 ff.); *Förster*, *Die Verbrauchsteuern*, S. 38 f.; *Vogel*, *Zur Auslegung des Artikels 106 Grundgesetz*, 93, (94 f.); *Jobs*, *Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform*, S. 167 ff.; *Vogel/Walter*, in: *Bonner Kommentar, GG*, Art. 105, Rn. 66; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG-Kommentar*, Bd. 3, Art. 106, Rn. 17 ff.; *Waldhoff/von Aswege*, *Kernenergie als „goldene Brücke“?*, S. 11 f.; *Martini*, *ZuR* 2012, 219 (225 f.); *Waldhoff*, *ZfZ* 2012, 57 (59); *Rodi*, *JZ* 2000, 827 (832); *Starck*, *StuW* 1974, 271 (276, 278); *Gärdtitz*, *ZfZ* 2014, 18 (19); *Kloepfer*, *Finanzverfassungsrecht*, § 4, Rn. 36; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth, GG-Kommentar*, Art. 106, Rn. 2; *Siekmann*, in: *Sachs, GG*, Art. 105, Rn. 49 f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, *GG-Kommentar*, Bd. 2, Art. 105, Rn. 46 f.; *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 4 f.; *Beckmann*, *Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben*, S. 80 ff.; *Möckel*, *DÖV* 2012, 265 (268); *Eiling*, *Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern*, S. 66 f.; „*numerus clausus der Steuerarten*“: *Seiler*, in: *Maunz/Dürig, GG-Kommentar*, Art. 105, Rn. 121 ff.; *Stern*, *Das Staatsrecht der BRD*, Bd. II, S. 1160; *Höfling*, *StuW* 1992, 242 (244); *Wernsmann*, *ZfZ* 2012, 29 (30).

⁴¹¹ *Schaefer*, *Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff*, S. 181 f.

genannten Steuern und Steuerarten an Tatbestände anknüpfen, die die Zahlungsfähigkeit des jeweiligen Steuerschuldners indizieren.⁴¹² Jedoch ist insbesondere im Hinblick auf die sog. Lenkungssteuern das Merkmal der Zahlungsfähigkeit nicht immer einfach zu bejahen. Es kann lediglich auf die abstrakte und nicht auf die konkret-individuelle Zahlungsfähigkeit ankommen. Dies kann im Einzelfall zu Schwierigkeiten bei der steuerbegrifflichen Prüfung führen.⁴¹³ Vielmehr ist festzustellen, dass alle in Art. 106 GG genannten Steuerarten gemeinsam haben, dass sie dem Bund, den Ländern, Gemeinden sowie Gemeindeverbänden oder den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zufließen müssen. Dieses „gemeinsame Substrat“ lässt darauf schließen, dass die in Art. 106 GG aufgezählten Abgabenarten unter einen einheitlichen Begriff zu subsumieren sind; nämlich dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff.⁴¹⁴ Dafür wird jedoch vorausgesetzt, dass der Katalog der Ertragsverteilung als abschließend anzusehen ist und somit kein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht besteht. Wenn der Steuergesetzgeber dazu berechtigt wäre, außerhalb der begrenzten Aufzählung nach Art. 106 GG Steuern zu erfinden, könnten Steuern entwickelt werden, die weder die abstrakte Zahlungsfähigkeit noch die Gebietskörperschaften einschließlich der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften als Ertragsberechtigte zum Gegenstand haben.⁴¹⁵ Da ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht bereits ausgeschlossen wurde, ist davon auszugehen, dass die in Art. 106 GG aufgezählten Steuern und Steuerarten dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff entsprechen. Folglich ist Art. 106 GG als Interpretationshilfe heranzuziehen.

Ferner ist im Gesamtkontext der Regelungen in der Finanzverfassung nochmals darauf einzugehen, dass der verfassungsrechtliche Gesetzgeber i. S. d. Steuerstaatsprinzips vorwiegend die Steuererträge als finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung nach Art. 104a GG sieht (s. o.). In diesem Zusammenhang sind durch die Normen des 10. Abschnitts des Grundgesetzes die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungszuständigkeit lediglich zwischen dem Bund, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften aufgeteilt worden. Somit folgt, wie schon unter Kapitel 3.1.2 argumentiert, aus dem Gesamtkontext der Finanzverfassung, dass unter dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff lediglich finanzielle Mittel für den Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeinde-

⁴¹² *Trzaskalik*, *StuW* 1992, 135 (141); im Ergebnis ebenso: *Höfling*, *StuW* 1992, 242 (243 f.); *Köck*, *JZ* 1991, 692 (696).

⁴¹³ Im Detail dazu: *Schaefer*, *Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff*, S. 182 ff.

⁴¹⁴ *Schaefer*, *Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff*, S. 185.

⁴¹⁵ Siehe dazu auch: *Schaefer*, *Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff*, S. 183.

verbände sowie die öffentliche-rechtlichen Religionsgemeinschaften verstanden werden können.⁴¹⁶ Die verfassungsrechtlich steuerbegriffliche Relevanz des Zuflusses des Steuerertrags zu einer Gebietskörperschaft oder einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft widerspricht auch nicht der strikten Trennung von Begriffs- und Zulässigkeitsfragen.⁴¹⁷ Bei der Prüfung des Vorliegens des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs wird nicht bereits geklärt, ob der jeweilige Ertrag einer der genannten Gebietskörperschaften oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zulässigerweise gem. Art. 106 GG zufließt. Für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ist es lediglich erforderlich, dass das Ertragsaufkommen dem Bund, den Ländern, den Gemeinden oder Gemeindeverbänden oder einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft zugutekommt.⁴¹⁸

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass für die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs der Zufluss des Steueraufkommens zu einer in Art. 106 GG genannten Gebietskörperschaft oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft relevant ist. Hierfür spricht sowohl der abschließende Charakter des Ertragskatalogs nach Art. 106 GG als auch der Gesamtkontext der Finanzverfassung.

3.1.6 Abgabenverwendung inner- und außerhalb des allgemeinen Haushaltes

Die steuerbegriffliche Relevanz des Zuflusses des Abgabenaufkommens zu einer Gebietskörperschaft lässt aber folgende Fragen offen: Ist das Steuerbegriffsmerkmal erfüllt, wenn der jeweilige Ertragsberechtigte als Haushaltsgesetzgeber keinen Einfluss auf die jeweilige Abgabenverwendung hat, weil diese bereits durch den Sachgesetzgeber der Abgabe festgelegt wurde? Weiter ist es fraglich, ob der Zufluss einer Abgabe zu einem Ertragsberechtigten nach Art. 106 GG zu bejahen ist, wenn das Aufkommen direkt ohne Umwege in selbstständige Sondervermögen/ -fonds fließt oder selbstständigen juristischen Personen zugutekommt und damit keine Erwähnung im jeweiligen Haushaltsplan der Gebietskörperschaften findet.

3.1.6.1 Zweckbindung des Abgabenaufkommens

Die Erläuterung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs zeigt, dass die Finanzverfassung strenge Vorgaben für die Erhebung dieser Abgabenart an den Gesetzgeber

⁴¹⁶ *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 186 f.; ebenso weist Vogel/Walter in *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 377 auf den Gesamtkontext der Finanzverfassung hin.

⁴¹⁷ So wurde bereits oben von den Vertretern des weiten Steuerbegriffs argumentiert, 1. Teil, Kapitel 3.1.2.

⁴¹⁸ Im Ergebnis ebenso: *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 185.

stellt. Sind die begrifflichen Merkmale nicht erfüllt, stehen der Legislative zur Einnahmenbeschaffung lediglich die nichtsteuerlichen Abgaben zur Verfügung. Mit der Schaffung von nichtsteuerlichen Abgaben umgeht der Gesetzgeber jedoch die strengen Voraussetzungen der Art. 105 ff. GG. Dementsprechend sind diese Abgaben an besondere Legitimationsvoraussetzungen gebunden, die nachfolgend noch herausgearbeitet werden.

Die Erhebung von Steuern stellt sich jedoch neben den rechtlichen Herausforderungen auch regelmäßig politischen Hindernissen. So hat sich der Gesetzgeber bei der Einführung neuartiger Steuern vor dem zukünftigen Steuerschuldner politisch zu rechtfertigen. Um das Verständnis der Abgabenschuldner zu wecken, hat der Steuergesetzgeber unter anderem die sog. Zwecksteuer geschaffen. Wenn dem Zahlungspflichtigen die Mittelverwendung unmittelbar bekannt ist, ist sein Verständnis für die Steuererhebung leichter zu erreichen und die Einführung einer neuen Steuer findet seine politische Legitimation.⁴¹⁹ Zweckgebundene Einnahmen fließen in den Bundeshaushalt oder in den jeweiligen Haushalt der Länder. Die Zweckbindung kann sich entweder aus einer gesetzlichen Anordnung oder aus einem Haushaltsvermerk im jeweiligen Haushaltsplan ergeben. In der Praxis sind die sog. Zweckvermerke im Haushaltsplan weitaus häufiger anzutreffen.⁴²⁰ Während die ertragsberechtigte Gebietskörperschaft eine Zweckbindung durch einen Haushaltsvermerk selbst vornehmen und steuern kann, findet eine gesetzliche Zweckbindung bereits auf der Ebene des Sachgesetzgebers statt. Der Sachgesetzgeber einer Abgabe bindet den Haushaltsgesetzgeber an den Verwendungszweck. An dieser Stelle setzt die Frage an, ob eine Bindung des Ertragsberechtigten nach Art. 106 GG dem Steuerbegriffsmerkmal des Ertragszuflusses noch entsprechen kann. Hierbei ist auch der Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektationsgrundsatz) zu berücksichtigen, der bereits bei der Erarbeitung des Begriffsmerkmals der fehlenden Gegenleistung erwähnt wurde.

⁴¹⁹ *Mußgnug*, in: Schnur, FS Forstthoff, S. 259 (263); in Bezug auf die allgemeine Zweckbindung von Abgaben: *Rottländer*, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 62; *Mai*, Sonderabgaben, S. 47; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S.246; *Krüger-Spitta/Bronk*, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltskontrolle, S. 102; mit weiteren Nachweisen: *Waldhoff*, StuW 2002, 285 (288 f.), Fn. 39 und 40.

⁴²⁰ *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 743 f.; *ders./Burbat*, in: *ders.*, HGrG, § 7, Rn. 3.

Die Zweckbindung von Abgabenaufkommen wird grundsätzlich von der Literatur⁴²¹ und der Rechtsprechung⁴²² für zulässig erachtet. Dies gilt sowohl für die Steuern als auch für die nichtsteuerlichen Abgaben. Es ist jedoch fraglich, inwiefern die Ausgestaltung einer zweckgebundenen Abgabe dem Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses zum Ertragsberechtigten entspricht. Bereits im Rahmen der Erarbeitung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffsmerkmals der fehlenden Gegenleistung wurde festgestellt, dass eine Verwendungsbindung des Abgabenaufkommens die Abgrenzung der Steuer von den nichtsteuerlichen Abgaben erschwert.

Es ist unbestritten, dass eine Abgabe, die sämtliche Steuerbegriffsmerkmale erfüllt und deren Verwendung keinerlei normativen Beschränkungen unterliegt, als eine Steuer einzuordnen ist.⁴²³ Dies lässt jedoch nicht den Gegenschluss zu, dass jede normative Beschränkung der Abgabenverwendung Auswirkungen auf die begriffliche Einordnung einer Abgabe hat. Dies hätte zur Folge, dass die fehlende Zweckbindung des Aufkommens ein sicheres Identifikationsmerkmal der Steuer wäre.⁴²⁴ Doch schon bei der Prüfung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffsmerkmals der fehlenden Gegenleistung konnte festgestellt werden, dass eine Verwendungsbindung keine Auswirkungen auf das Vorliegen des Steuerbegriffs hat. Die reine Verwendungsbindung impliziert keinen Anspruch des Zahlungspflichtigen auf eine unmittelbare Gegenleistung und steht somit dem Merkmal der fehlenden Gegenleistung nicht entgegen (s. o.). Zudem müsste im Umkehrschluss bei einer begrifflichen Relevanz der Zweckbindung eben eine solche Bindung des Abgabenaufkommens für das begriffliche Vorliegen der nichtsteuerlichen Abgaben sprechen. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwendung des Gebührenaufkommens nicht an die Leistung gebunden ist, um derentwillen

⁴²¹ *Bühler*, Lehrbuch des Steuerrechts Bd. I, S. 4; *Bopp*, Ist die Baden-Württembergische Feuerwehrrabgabe eine Steuer i. S. d. Grundgesetzes? S. 173; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 383; *Paulick*, Lehrbuch des allgemeinen Steuerrechts, Rn. 148; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 196; *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 50; *Seiler*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 37; *Weber-Fas*, Grundzüge des allgemeinen Steuerrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 4; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 41; *Pitwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 132 ff.; *Selmer/Brodersen/Nicolaysen*, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, S. 52, 113; *Hansjürgens*, Umweltabgaben im Steuersystem, S. 203; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 135; *Jenzen*, Energiesteuern im nationalen und internationalen Recht, S. 140; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 127; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 8; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff S. 188 ff.

⁴²² BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625; BVerfG, Beschl. v. 20.05.1959, 1 BvL 1/58 u. 7/58, VerwRspr 1960, 646; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785; BVerwG, Urt. v. 08.02.1974, VII C 40/72, JR 1974, 345; RFH, Gutachten v. 16.03.1933, III D 1/33, RFHE 33, 18 ff. – Aufbringungsumlage 1930; BFH, Urt. v. 30.04.1953, V 84/51 S, BStBl. III 1953, 183 – Weinabgabe Rheinland-Pfalz.

⁴²³ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 32.

⁴²⁴ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 32, 36.

die Abgabe erhoben wurde.⁴²⁵ Die Gebühr, als eine Art der Vorzugslasten und somit ein begrifflicher Gegenpart der Steuer, weist eben keine Zweckbindung des Abgabenaufkommens in ihrer Definition aus.⁴²⁶ Somit ist aus einer Verwendungsbindung des Abgabenaufkommens nicht zu folgern, dass begrifflich der Gebührentatbestand erfüllt ist. Die fehlende Zweckbindung kann kein hinreichendes Unterscheidungsmerkmal der Steuer von den nichtsteuerlichen Abgaben sein.

Im Hinblick auf diese Feststellung bleibt es jedoch fraglich, wo die Grenzen der Zweckbindung im Bezug zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff liegen. An dieser Stelle hat das Bundesverfassungsgericht schon vielfach versucht, eine Abgrenzung durch die Art der Zweckbindung herzustellen. In der Rechtsprechung zur Berufsausbildungsabgabe⁴²⁷ wurde eine Abgrenzung anhand des allgemeinen und besonderen Charakters der zu finanzierenden Aufgabe vorgenommen.⁴²⁸ Demnach sollte die Berufsausbildungsabgabe durch die Zweckbindung des Abgabenaufkommens eine „gewisse Ähnlichkeit zur Zwecksteuer“ aufweisen. Doch die Berufsausbildungsabgabe sei gerade keine Zwecksteuer, sondern stelle eine Sonderabgabe dar. Dies wurde damit begründet, dass eine Sonderabgabe der Finanzierung einer „besonderen Aufgabe“ und nicht einer „allgemeinen Aufgabe“ diene. Eine so „hochspezifizierte Zweckbindung, wie sie der Gesetzgeber bei der Berufsausbildungsabgabe festgelegt hat[te], [sei] bei einer Zwecksteuer schwerlich vorstellbar“.⁴²⁹ Diese Ansicht hatte auch in der Literatur einigen Zuspruch⁴³⁰ erfahren. Die dargestellte Meinung des Bundesverfassungsgerichts impliziert zwei Aussagen: Zum einen könnte mit einer Zwecksteuer keine hochspezifizierte Zweckbindung hergestellt und damit keine konkreten Einzelvorhaben finanziert werden. Zum anderen solle die Besonderheit der zu finanzierenden Aufgabe ein entscheidendes Merkmal zum Vorliegen einer Sonderabgabe und keiner Zwecksteuer sein.

⁴²⁵ BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, 2 BvL 5/76, NJW 1979, 1345 „[aus der Zweckbestimmung der Gebühr folgt verfassungsrechtlich nicht], daß eine Gebührenregelung neben der Erzielung von Einnahmen Zwecke der vollständigen oder teilweisen Kostendeckung nicht noch weitere Zwecke verfolgen dürfen.“; BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (Ls. 2c) „Die konkrete haushaltsmäßige Behandlung einer Abgabe durch den Gesetzgeber hat keine konstitutive Bedeutung für ihre verfassungsrechtliche Qualifikation als Sonderabgabe oder Steuer“; gegenleistungsabhängige Abgaben dürfen die Funktion haben, Mittel für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates zu gewinnen: *Kloepfer*, AöR 1972, 232 (242 ff.); *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 51 f.; *Wendt*, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 43.

⁴²⁶ siehe I. Teil, Kapitel 4.1.4 - formeller vs. materieller Begriff.

⁴²⁷ Abgabe auf die Lohnsumme zur Finanzierung von Zuschüssen für betriebliche und überbetriebliche Ausbildungsplätze, § 3 Ausbildungsförderungsgesetz v. 07.09.1976, in der Fassung der Bekanntmachung v. 09.09.1976, BGBl. I 1976, 2658; mit dem Urteil des BVerfG v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 für verfassungswidrig erklärt.

⁴²⁸ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (333).

⁴²⁹ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (333).

⁴³⁰ *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1017 ff.); *Kügel*, NVwZ 1994, 535 (537); *F. Kirchof*, DÖV 1992, 233 (236 f.).

Diese Ansichten wurden jedoch in der Vergangenheit von der Literatur⁴³¹ widerlegt. So ist gegen die Finanzierung von Einzelvorhaben durch Sonderabgaben anzuführen, dass dem jeweiligen Abgabengesetzgeber Tür und Tor für die Umgehung der zentralen Verteilungsvorschrift gem. Art. 106 GG geöffnet wäre. Der Gesetzgeber könnte durch die Bindung des Abgabenaufkommens an eine spezielle Maßnahme eine potenzielle Steuer in eine Sonderabgabe transformieren. Daraus würde folgen, dass das Aufkommen dem jeweiligen Gesetzgeber direkt zustehe und nicht nach der Vorschrift zur Ertragshoheit gegebenenfalls an eine andere Gebietskörperschaft durchzureichen wäre. Als Beispiel dafür sei die Biersteuer anzuführen.⁴³² Während die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG dem Bund zusteht, erhalten die Länder gem. Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG das Aufkommen aus der Biersteuer.⁴³³ Durch eine Bindung des Aufkommens an ein konkretes Einzelvorhaben würde aus der Biersteuer eine Biersonderabgabe werden und das Aufkommen stünde nicht mehr den Ländern, sondern dem Bund zu. Eine solche potenzielle Umgehung der besonderen Vorschriften der Finanzverfassung entspricht nicht der bundesstaatlichen Ordnung und kann daher mit dem Grundgesetz nicht in Einklang gebracht werden.⁴³⁴

Eine Unterscheidung der Steuer von den nichtsteuerlichen Abgaben anhand des Charakters des zu finanzierenden Zweckes festzumachen, ist ebenfalls kritisch zu betrachten. Die Aussage, dass eine Steuer lediglich der Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben dienen kann, stellt sich dem Hindernis, inwiefern allgemeine Staatsaufgaben von besonderen zu unterscheiden sind. Welche Eigenschaften heben besondere von allgemeinen Aufgaben ab? Es ist fraglich, welche Kriterien eine Differenzierung ermöglichen würden.⁴³⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu angeführt, dass eine besondere Aufgabe vorliegt, wenn „deren Bewältigung nach den Vorstellungen des Gesetzgebers in der herausragenden, spezifischen Verantwortung der Gruppe [...]“

⁴³¹ Im Detail dazu: *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 190 ff.; siehe auch: *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 33 ff.; *Staudacher*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, S. 7; *Breuer*, DVBl. 1992, 485 (490); *Heun*, DVBl. 1990, 666 (672); *Sackofsky*, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, S. 73 ff.; *Osterloh*, JuS 1982, 421 (424 f.); *Schiller*, Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion in der Wirtschafts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes, S. 67 ff. m. w. Nachw.; unklar jedoch *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, auf S. 8 wird die Unterscheidung zwischen besonderer und allgemeiner Staatsaufgabe noch hervorgehoben, S. 23 stellt jedoch darauf ab, dass eine Unterscheidung schwerlich möglich ist.

⁴³² *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 190.

⁴³³ *Seiler*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 106, Rn. 130; *Maunz*, in: ders./Dürig, GG, Art. 106, Rn. 32 - „überörtliche Verbrauchsteuer“; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 106, Rn. 57 „regional geprägte Verbrauchsteuer“.

⁴³⁴ *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 190 f.; i. E. ebenso *Waldhoff*, StuW 2002, 285 (303); *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 33 f.

⁴³⁵ *Arndt*, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen, S. 22 f.; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 21 f., 33 f.; *Heun*, DVBl. 1990, 666 (672); *Jarass*, DÖV 1989, 1013 (1018).

liegt“⁴³⁶. Damit hat das oberste Gericht versucht, das vermeintliche Unterscheidungsmerkmal der besonderen Staatsaufgabe mit Inhalt zu füllen. In der Vergangenheit hat sich daraus der allgemein bekannte Grundsatz gebildet, dass die Sonderabgaben der Finanzierung von Aufgaben dienen sollen, die im Verantwortungsbereich einer Gruppe liegen.⁴³⁷ Eine Abgabe, deren Aufkommen zweckgebunden der Finanzierung einer Gruppenaufgabe zukommt, soll folglich eine Sonderabgabe darstellen. Daraus ließe sich ableiten, dass mit Steuern die Finanzierung von Aufgaben im Verantwortungsbereich einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe nicht möglich sei. Die Steuer diene der Finanzierung von Aufgaben im Verantwortungsbereich der Allgemeinheit (sog. Gemeinschaftsaufgaben). Die Abgrenzung einer homogenen Gruppe von der Allgemeinheit würde eine Unterscheidung der Steuer von den Sonderabgaben und damit auch von den restlichen nichtsteuerlichen Abgaben ermöglichen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴³⁸ wird unter einer homogenen Gruppe eine gesellschaftliche Gruppe verstanden, die durch eine gemeinsame Interessenlage oder besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist. Es ist jedoch zweifelhaft, dass die Finanzierung von sog. Gruppenaufgaben für die Steuer ausgeschlossen sei. Die Steuer wird nämlich gerade nicht ausschließlich von der Allgemeinheit erhoben, um der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben vorbehalten zu sein.⁴³⁹ So beinhaltet der einfachgesetzliche Steuerbegriff nach § 3 Abs. 1 AO, dass Steuern „allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Infolgedessen werden Steuern von denjenigen erhoben, die die Voraussetzungen der Steuerpflicht des jeweiligen Steuergesetzes erfüllen. Die Steuerpflichtigen sind somit regelmäßig eine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe.⁴⁴⁰ Dies verdeutlichen insbesondere die sog. Aufwandssteuern. Sie belasten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die durch die Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommt und knüpfen an den Besitz bestimmter „besonderer“ Gegenstände an (z. B. Hundesteuer, Pferdesteuer, Zweitwohnungssteuer).⁴⁴¹ So knüpft die Hundesteuer an die Tatsache des Haltens eines Hundes an und wird daher von einer gesellschaftlichen Gruppe erhoben, deren gemeinsame besondere Gegebenheit im Halten eines Hundes liegt.

⁴³⁶ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (333).

⁴³⁷ Siehe unter I. Teil, Kapitel 4.2.

⁴³⁸ BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37.

⁴³⁹ *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 194; a. A. *F. Kirchhof*, Grundriß des Abgabenrechts, Rn. 10, 15 f.; *ders.*, NVwZ 1987, 1031 (1033).

⁴⁴⁰ So auch: *Schiller*, Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion in der Wirtschafts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes, S. 64.

⁴⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785 (787); BVerwG, Urt. v. 26.07.1979, 7 C 53/77, NJW 1980, 796; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 194.

Infolgedessen stellen die Hundehalter eine homogene Gruppe dar. Nunmehr wäre es denkbar, dass der Gesetzgeber der Hundesteuer, welcher nach Art. 105 Abs. 2a GG die Länder sind, im jeweiligen Hundesteuergesetz die Zweckbestimmung des Hundesteueraufkommens zur Errichtung von Hundeparkanlagen verankert. Die Errichtung solcher Anlagen läge im besonderen Interesse der Hundehalter und somit einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe. Es ist nicht verständlich, dass die Zweckbestimmung des Hundesteueraufkommens zur Errichtung von Hundeparkanlagen die Hundesteuer zu einer Hundesonderabgabe transformieren würde.⁴⁴² Ein solcher Zustand würde es dem Gesetzgeber ermöglichen, die strengen Normen der Finanzverfassung zu umgehen und so entgegen dem Prinzip des Steuerstaates eine Vielzahl von nichtsteuerlichen Abgaben einzuführen.⁴⁴³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl die Zweckbindung an ein konkretes Einzelvorhaben als auch der Charakter des zu finanzierenden Zweckes keine Unterscheidung der Zwecksteuer von den nichtsteuerlichen Abgaben, im Besonderen von den Sonderabgaben, ermöglichen. Sowohl die reine Tatsache der Zweckbindung einer Abgabe als auch das Wesen der Zweckbindung haben keine Auswirkungen auf das Vorliegen des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs. Die vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Rechtsprechung zur Berufsausbildungsabgabe entwickelten Grenzen bieten keine hinreichende Grundlage zur Abgrenzung. Wie im Weiteren die Erarbeitung des Begriffs der Sonderabgaben noch zeigen wird, ist zu klären, ob die vom Bundesverfassungsgericht erarbeiteten Kriterien als Wesensattribute der Sonderabgabe oder lediglich als Zulässigkeitsvoraussetzungen einzuordnen sind. Würde man eine Wesenslosigkeit der Sonderabgabe unterstellen und diese lediglich als Auffangbecken der Abgaben einordnen, die nicht unter den Begriffen der Steuer oder Vorzugslasten zu subsumieren sind, wären die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts ausnahmslos als Zulässigkeitsvoraussetzungen einzuordnen. Infolgedessen wäre eine Unterscheidung der Zwecksteuer von den Sonderabgaben anhand der genannten Indizien ohnehin nicht möglich.

Weiterhin ist es unklar, inwiefern eine zweckgebundene Abgabe dem Zufluss zum Ertragsberechtigten entsprechen kann. Da weder die Zweckbindung an sich noch das Wesen der Zweckbindung Aufschluss bringt, bietet es sich an, anhand der Adressaten der Bindungsverpflichtung zu differenzieren. Durch die gesetzliche Zweckbindung

⁴⁴² siehe dazu *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 192 ff., der ebenfalls die Hundesteuer als Beispiel heranzieht.

⁴⁴³ *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 196.

verpflichtet der Sachgesetzgeber den Haushaltsgesetzgeber zu einer bestimmten Mittelverwendung. In dieser Hinsicht ist die parlamentarische Selbstbindung von der Fremdbindung zu unterscheiden. Während beim Zusammenfallen der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit auf eine Gebietskörperschaft sich das Parlament bereits auf der Ebene des Sachgesetzgebers „selbst bindet“, wird durch das Auseinanderfallen der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit das Parlament einer Gebietskörperschaft durch ein Parlament einer anderen Gebietskörperschaft gebunden und somit „fremdbeeinflusst“. Die Selbstbindung verlagert lediglich die Ausübung der Entscheidungsgewalt der Mittelverwendung vom Haushaltsgesetz auf das jeweilige spezielle Sachgesetz der öffentlich-rechtlichen Abgabe.⁴⁴⁴ Eine Fremdbindung würde einen inakzeptablen Eingriff des Sachgesetzgebers in die finanzverfassungsrechtlich geschützte Ertragshoheit des Haushaltsgesetzgebers und damit in die Budgethoheit des Parlaments bedeuten.⁴⁴⁵ Der Ertragsberechtigte wäre bereits durch den jeweiligen Gesetzgeber an eine Mittelverwendung des Abgabenaufkommens gebunden und dadurch in seiner Entscheidungsgewalt beschränkt. Seine ihm durch Art. 106 GG verliehene Ertragshoheit würde eine inhaltslose Hülle darstellen und zur Disposition des Abgabengesetzgebers stehen. Dies kann mit der Struktur der Finanzverfassung und mit dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff nicht in Einklang gebracht werden. Dementsprechend sind Fremdbindungen vom verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ausgeschlossen.

Zwecksteuern sind jedoch nicht nur hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs kritisch zu sehen. Auch in Anbetracht der Ausgabenseite stellen sich die Zweckbindung von Abgabenaufkommen bestimmten Hindernissen. Grundsätzlich stehen dem Haushaltsgesetzgeber nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung sämtliche Einnahmen vorbehaltlos zur Deckung aller Ausgaben zur Verfügung. Hierzu gehört das Non-Affektationsprinzip⁴⁴⁶, welches im Zusammenhang zum Haushaltsrecht verlangt, dass bestimmte Einnahmen nicht bestimmten Ausgaben zugeordnet werden dürfen.⁴⁴⁷ Diese Grundsätze gehören zu einer Reihe von Haushaltsgrundsätzen, die für die Erstellung des Haushaltsplans besondere Vorgaben festlegen, um so der Funktion des

⁴⁴⁴ Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 34.

⁴⁴⁵ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 6.

⁴⁴⁶ Das Non-Affektationsprinzip ist auch im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff wieder zu finden. Hier besagt es, dass die Steuer gegenleistungsfrei erhoben wird und somit den Zusammenhang zwischen Einnahmen und Aufgaben darstellt. M. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 47, Fn. 148.

⁴⁴⁷ M. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 47; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1244; Gröpl, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 220; die jedoch den Grundsatz der Gesamtdeckung und das Non-Affektationsprinzip als Synonyme verwenden.

Haushaltes als „Schicksalsbuch der Nation“⁴⁴⁸ gerecht zu werden. Die Grundsätze finden sich teilweise in den verfassungsrechtlichen Regelungen gem. Art. 110 ff. GG wieder.⁴⁴⁹ Dabei sind die Grundsätze nicht als zwingendes Recht zu sehen. Sie haben keinen Absolutheitscharakter und lassen somit Ausnahmen unter bestimmten rechtfertigenden Gründen⁴⁵⁰ zu. Man kann sie als Grund- und Rechtsregeln, die durch das übrige Haushaltsrecht ergänzt werden, einordnen.⁴⁵¹ Das Grundgesetz ist jedoch nicht die einzige Quelle dieser Rechtsregeln der Haushaltsaufstellung. So finden sich weitere Grundsätze im einfachen Gesetzesrecht, z. B. im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), sowie in Verwaltungsvorschriften.⁴⁵² Der Grundsatz der Gesamtdeckung leitet sich aus den einfachgesetzlichen Vorschriften nach §§ 7 S. 1 HGrG und 8 S. 1 HO vom Bund ab. Jedoch lassen die Normen nach §§ 7 S. 2 HGrG und 8 S. 2 HO vom Bund die Zweckbindung der Einnahmen auf Grundlage eines Gesetzes oder durch den Haushaltsplan in beschränkten Ausnahmefällen⁴⁵³ zu. Des Weiteren ist der verfassungsrechtliche Rang der Haushaltsgrundsätze und somit die Bindung des Gesetzgebers außerhalb des Anwendungsbereichs des HGrG und der HO vom Bund nach h. M.⁴⁵⁴ zu verneinen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine exzessive Zweckbindung von Abgabenaufkommen mit dem Grundgesetz nicht in Einklang gebracht werden kann. Während der Grundsatz der Gesamtdeckung keinen Verfassungsrang

⁴⁴⁸ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1189; *Heinig*, Haushalt-Fibel, S. 12 „Schicksal der Nation“; kritisch dazu in Fn. 17: *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 110, Rn. 4.

⁴⁴⁹ *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 146; *von Lewinski*, in: ders./Burbat, HGrG, Vorbemerkung, Rn. 2.

⁴⁵⁰ Ein Grund für Ausnahmen kann z. B. die flexible Haushaltsführung sein - „ohne orthodoxen Absolutheitsanspruch“ *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110, Rn. 154; *ders.* Haushaltsrecht und Reform, S. 97; *M. Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 23; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1242.

⁴⁵¹ *von Lewinski*, in: ders./Burbat, HGrG, Vorbemerkung, Rn. 7; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 100 f.; ebenfalls *ders.*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 158.

⁴⁵² *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 26, Rn. 226; *von Lewinski*, in: ders./Burbat, HGrG, Vorbemerkung, Rn. 8; *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 149.

⁴⁵³ Entgegen dem weiten Wortlaut der Normen, *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 220; *ders.*, Haushaltsrecht und Reform, S. 273 ff.

⁴⁵⁴ In der Rechtsprechung: BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (472); BVerfG, UrT. v. 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846 (848) jedoch noch nicht eindeutig; deutlich den Verfassungsrang abgelehnt in BVerfG, Beschl. v. 18.12.2002, 2 BvR 591/95, NVwZ 2003, 467 (470); in der Literatur: *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 220; *ders.*, Haushaltsrecht und Reform, S. 274; *Mußgnug*, in: Schnur, FS Forsthoff, S. 259 (272); *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 1244; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110, Rn. 47; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 110, Rn. 17; *von Lewinski*, DÖV 2015, 406 (414 f.); *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 41; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 272; *Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, S. 248; *Gottwald*, Rechtliche Aspekte einer ökologischen Steuerreform, S. 12; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, S. 198 f.; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 72; *Kieser*, Sonderabgaben als Steuern, S. 97 f.; kritisch dazu: *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 110, Rn. 6; a. A. *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 47; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 110, Rn. 145; *Waldhoff*, StuW 2002, 285 (299 f.); *ders.*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 140; *Musil*, DVBl. 2007, 1526 (1530).

genießt, sind die zweckgebundenen Abgaben auch nach verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsgrundsätzen kritisch zu betrachten. Trotz der üblichen Etatisierung von Zwecksteuern beeinflussen diese die Klarheit und Übersichtlichkeit⁴⁵⁵ des Haushalts.⁴⁵⁶ Des Weiteren widerspricht eine weitreichende Einführung von zweckgebundenen Abgaben dem Gedanken des Gesamthaushalts. Es würde eine Entwicklung zurück zur früheren Fondswirtschaft⁴⁵⁷ bedeuten.⁴⁵⁸ Infolgedessen müssen Zweckabgaben die Ausnahme bleiben. Dabei wird in der Literatur teilweise eine Quantifizierung von 5 % bis 10 % der Gesamteinnahmen vertreten.⁴⁵⁹ Davon abgesehen bedürfen die Zweckabgaben besonderer Rechtfertigung. Zwischen der Abgabe und dem Finanzierungszweck muss eine sachliche Beziehung bestehen, die eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens rechtfertigen.⁴⁶⁰

In Anbetracht des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs ist festzuhalten, dass Zwecksteuern grundsätzlich zulässig sind. Dabei ist jedoch folgendes zu berücksichtigen: „Dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen fließen eben nur solche zweckgebundenen Abgaben zu, über deren Verwendung das Parlament der Gebietskörperschaft zumindest auch in seiner Rolle als Haushaltsgesetzgeber entscheidet.“⁴⁶¹ Eine Fremdbindung ist hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs und der Haushaltsgrundsätze nicht vertretbar.

3.1.6.2 Sondervermögen und Sonderfonds als „Nebenhaushalt“ des Bundes und der Länder

Von der Frage der Behandlung von zweckgebundenen Abgaben ist zu unterscheiden, inwiefern sich der Zufluss einer Abgabe in Sondervermögen/ -fonds oder in Budgets von Rechtssubjekten des öffentlichen oder privaten Rechts auf den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff auswirken. Diese Einnahmen sind nicht unmittelbar Teil des Bundeshaushalts oder der Haushalte der Länder. Sie werden lediglich teilweise in der

⁴⁵⁵ Näheres zum Grundsatz der Haushaltsklarheit und seine Ableitung aus dem Vollständigkeitsgrundsatz in: *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 GG, Rn. 192 f.

⁴⁵⁶ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 141; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 275.

⁴⁵⁷ Zur Fondswirtschaft im Detail siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 152, Fn. 125 m. w. Nachw.

⁴⁵⁸ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 274 f.; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 141.

⁴⁵⁹ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 276; kritisch dazu: *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 149.

⁴⁶⁰ *Musil*, DVBl. 2007, 1526 (1531); *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 141.

⁴⁶¹ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 35, der diese „Lösungsformel“ geschaffen hat; so auch: *Waldhoff*, *StuW* 2002, 285 (304).

Haushaltsvorlage als Anlage aufgeführt, um für ausreichende Transparenz bei den Bürgern zu sorgen.⁴⁶²

Denn der Haushalt ist das sog. „Schicksalsbuch der Nation“⁴⁶³ und steht mit der Politik in einem sich gegenseitig bedingenden Wechselverhältnis.⁴⁶⁴ Er offenbart die politischen Prioritäten und verleiht der jeweiligen Regierung das „wirtschafts- und sozialpolitische Profil“.⁴⁶⁵ Die im Haushalt veranschlagten Einnahmen werden dem Staat treuhänderisch zur Verausgabung zur Verfügung gestellt. Der Staat als „Haushälter mit fremdem Geld“ verfügt über die ihm vom Volk anvertrauten finanziellen Mittel. Zur Offenlegung der Verwendung der treuhänderischen Mittel werden die jeweiligen Ausgaben im Haushalt detailliert dargestellt.⁴⁶⁶

Die in sog. Nebenhaushalten verwalteten Institutionen sind mit eigener Finanz- und Haushaltshoheit ausgestattet und nehmen staatliche Aufgaben im Auftrag der jeweiligen Gebietskörperschaft wahr. Dazu bedienen sie sich öffentlicher Mittel, Zuwendungen aus den Haushalten oder erwerbswirtschaftlicher Mittel.⁴⁶⁷ Solche Einnahmen- oder Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets sind insbesondere hinsichtlich der Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG kritisch zu betrachten. Jedoch impliziert der Konflikt mit diesen Grundsätzen kein generelles Verbot von Nebenhaushalten. Eine Abweichung von diesen Haushaltsgrundsätzen bedarf einer wirtschaftlichen und organisatorischen Rechtfertigung.⁴⁶⁸ Solche Rechtfertigungsgründe stellen zum Beispiel die entwickelten

⁴⁶² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110, Rn. 94 ff.; Informationspflicht der Sonderabgaben im Haushalt (s. u. Kapitel 4.2.2).

⁴⁶³ Vgl. Fn. 448.

⁴⁶⁴ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110, Rn. 2; *M. Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 18, „[Im Haushalt] spiegelt sich [...] das Ringen der politischen Kräfte um knappe finanzielle Ressourcen.“; *Kloepfer*, Finanzverfassung § 7, Rn. 8.

⁴⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, NJW 1989, 2457; *Kube*, AöR 2012, 205 (206) „Regierungsprogramm in Zahlen“; siehe auch: *M. Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 21.

⁴⁶⁶ *Sachs*, in: ders., GG, Art. 110, Rn. 3; „Kontrollfunktion“ *Kloepfer*, Finanzverfassung, § 7, Rn. 10; *M. Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 19.

⁴⁶⁷ *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, S. 275 der die Definition jedoch auf den Bund beschränkt; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 37.

⁴⁶⁸ *M. Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 28; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110, Rn. 92 der jedoch ein grundsätzliches Verbot der Nebenhaushalte ausspricht; *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, S. 556; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 110, Rn. 20; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 110, Rn. 14; a. A. *Hillgruber/Drüen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 110, Rn. 31 ff., 34: verlangt keine materielle Begrenzung für verselbstständigte Rechtsträger, bloße formelle Gesetzesvorbehalte, Rn. 61.

Grundsätze der Sonderabgaben dar, die als eine Ursache von Nebenhaushalten zu betrachten sind.⁴⁶⁹

Wie bereits erläutert, kann die Tatsache, dass eine Abgabe im allgemeinen Haushalt einer Gebietskörperschaft keine Erwähnung findet, keinen Einfluss auf ihre verfassungsrechtliche begriffliche Einordnung haben. Der Zufluss in den allgemeinen Haushalt bietet lediglich eine Indizienwirkung hinsichtlich der Einordnung zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff. Das Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses zu einer Gebietskörperschaft geht nicht so weit, dass der Haushaltszufluss zu einem konstitutiven verfassungsrechtlichen Steuerbegriffsmerkmal erhoben wird. Jedoch ist mit dieser Aussage nicht verbunden worden, dass der Zufluss einer Abgabe für ihre begriffliche Qualifikation völlig ohne Bedeutung wäre.⁴⁷⁰ Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff verlangt den Zufluss des Abgabenaufkommens zu einer ertragsberechtigten Gebietskörperschaft gem. Art. 106 GG. Hinsichtlich der in Nebenhaushalten verwalteten Abgaben ist es fraglich, inwiefern das Steuerbegriffsmerkmal als erfüllt anzusehen ist. Im Rahmen der Erläuterung der Zwecksteuern wurde bereits deutlich, dass es auf den Einfluss der jeweiligen Gebietskörperschaft in seiner Rolle als Haushaltsgesetzgeber ankommt. Diese von Henseler⁴⁷¹ entwickelte Lösungsformel kann auch im Bereich der Sondervermögen/ -fonds zur Anwendung kommen.

Die Regelungen in der Finanzverfassung hinsichtlich der Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit, -ertragshoheit und -verwaltungshoheit haben die Funktion des 10. Abschnitts des Grundgesetzes verdeutlicht. Die Funktion der Finanzverfassung reicht von der bloßen voraussetzungslosen Beschaffung von finanziellen Mitteln bis hin zur Verteilung der Abgabenerträge auf den Bund, die Länder und Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Staatsaufgaben.⁴⁷² Mit der Erhebung und Aufteilung von finanziellen Mitteln werden die politischen Aktionsfreiräume und Gestaltungsmöglichkeiten i. S. d. föderalen Bundesstaats ausbalanciert.⁴⁷³ Zur Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung und des ausreichenden Gestaltungsspielraums müssen der Bund, die Länder und

⁴⁶⁹ M. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 28; zum Zusammenhang von Sonderabgaben und Nebenhaushalten: Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 110, Rn. 14 f.; Jachmann-Michel/Vogel, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 18.

⁴⁷⁰ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.5; siehe auch: Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 42 f.

⁴⁷¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1: Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben.

⁴⁷² BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972, 1 BvL 16/69, NJW 1972, 757; BVerfG, Urt. v. 04.03.1975, 2 BvF 1/72, NJW 1975, 819 (820); Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, S. 12 f.; Selmer, AöR 1976, 238 (240 ff.).

⁴⁷³ Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 43 f.; Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, S. 126; Vogel, JA 1980, 577 f.

Gemeinden über einen hinreichenden Einfluss auf die Verwendung des Steueraufkommens verfügen. Ansonsten kann auch nicht von einer Ertragshoheit i. S. der Regelungen in Art. 106 GG ausgegangen werden, welches das konstitutive Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses der Steuer zu einem Ertragsberechtigten impliziert. Infolgedessen hängt der Zufluss einer Abgabe zum Bund, zu den Ländern oder Gemeinden maßgeblich vom Einfluss der jeweiligen Gebietskörperschaft auf die Verwendung des Abgabenaufkommens ab.⁴⁷⁴ Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Staat seine Aufgabenwahrnehmung auf unterschiedliche Verwaltungsträger verteilt. Während teilweise Behörden oder auch unselbstständige Verwaltungseinheiten für bestimmte Aufgaben des Bundes oder der Länder zuständig sind, können auch verselbstständigte Verwaltungseinheiten oder Privatrechtssubjekte als sog. Beliehene zur hoheitlichen Wahrnehmung von Staatsaufgaben herangezogen werden. Man unterscheidet zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung. Dabei wird unter der Verwaltung staatlicher Aufgaben durch selbstständige, rechtsfähige Verwaltungsträger die mittelbare Staatsverwaltung verstanden.⁴⁷⁵ Während die Behörden und unselbstständigen Verwaltungsträger als Teil der Staatsorganisation über keine eigenverantwortliche Verwaltung verfügen, können die selbstständigen Verwaltungsträger und Privatrechtssubjekte eine eigenständige Verwaltungsorganisation vorweisen. Aufgrund ihrer Verfolgung von staatlichen Aufgaben sind sie jedoch in ihrer Existenz an den Staat gebunden. Sie unterliegen speziellen staatlichen Gesetzen und der staatlichen Aufsicht.⁴⁷⁶ Im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung nehmen der Bund und die Länder ihre staatlichen Aufgaben durch eigene in ihre Organisationsstruktur integrierte Behörden wahr und verwalten diese eigenverantwortlich.⁴⁷⁷ Somit bestimmen sie auch über die Verwendung des jeweiligen Abgabenaufkommens. Daraus ist zu folgern, dass der Zufluss einer Abgabe zu einer Gebietskörperschaft grundsätzlich zu bejahen ist, wenn das Abgabenaufkommen einer Verwaltungseinheit zufließt, die der unmittelbaren Staatsverwaltung unterliegt.⁴⁷⁸ Dies gilt ebenfalls für haushaltsrechtlich

⁴⁷⁴ Ebenso argumentiert mit gleichem Ergebnis: *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 44.

⁴⁷⁵ *Maurer*, in: ders./Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 7 ff.; *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 108, Rn. 18; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, S. 817; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, § 59, Rn. 1, die jedoch die Verwaltung durch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts außerhalb der mittelbaren Staatsverwaltung unter dem Begriff „Beliehene“ verstehen, dazu siehe § 60, Rn. 29 ff.

⁴⁷⁶ *Maurer*, in: ders./Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21, Rn. 8; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, § 59, Rn. 1.

⁴⁷⁷ *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, § 59, Rn. 1; *Maurer*, in: ders./Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 22, Rn. 1.

⁴⁷⁸ Im Ergebnis ebenso: *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 44; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 28.

selbstständige, aber organisationsrechtlich unselbstständige Sondervermögen und -fonds, da auch hier der Verwaltungseinfluss der Gebietskörperschaften festzustellen ist.⁴⁷⁹ Ein Beispiel für unselbstständige Verwaltungseinheiten bildet die zum 31. Dezember 2018 aufgelöste Bundesmonopolverwaltung für Branntwein⁴⁸⁰. Das Bundes-eisenbahnvermögen⁴⁸¹ ist als ein unselbstständiges Sondervermögen des Bundes einzuordnen. Auch auf Landesebene sind kommunale Sondervermögen und -fonds zu finden.⁴⁸² Des Weiteren werden die sog. Nebenhaushalte der unselbstständigen Verwaltungseinheiten und Sondervermögen/ -fonds gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GG mit ihrer Zulieferung oder Ablieferung in den Bundeshaushalt eingestellt.⁴⁸³ Dies gilt auch für die kommunalen Sondervermögen, die z. B. gem. § 130 Abs. 2 NKomVG im Haushalt der Kommunen gesondert auszuweisen sind. Somit sind sie zwar nicht Bestandteil des allgemeinen Haushalts, aber finden dennoch im Haushaltsplan ihre Erwähnung. Daher sind sie hinsichtlich des Steuerbegriffsmerkmals des Zuflusses zu einem Ertragsberechtigten nicht kritisch zu sehen.

Dies impliziert jedoch nicht, dass Abgaben, die selbstständigen Verwaltungseinheiten zufließen, vollständig vom verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ausgeschlossen sind. Es wurde vorab erläutert, dass es auf den feststellbaren Einfluss der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Verwendung des Abgabenaufkommens ankommt, der bei den unselbstständigen Verwaltungseinheiten offenkundig vorliegt. Für die selbstständigen Verwaltungseinheiten und Sondervermögen/ -fonds ist ein Einfluss der Gebietskörperschaften nicht von vornherein objektiv festzustellen. Es muss eine Prüfung im Einzelfall vorgenommen werden.⁴⁸⁴ Die organisationsrechtliche Verselbstständigung

⁴⁷⁹ *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 28; *Arndt*, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen, S. 55 f.; *Beckmann*, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, S. 113 ff.; dem folgend: *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 44.

⁴⁸⁰ § 8 Abs. 1 Branntweinmonopolgesetz v. 08.04.1922, RGBl. I, S. 1922, 335 (405), Anlage 14, in der Fassung v. 22.07.2009 durch Art. 2 des Vierten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen v. 15.07.2009, BGBl. I 2009, 1870, zuletzt geändert durch Art. 5 Branntweinmonopolverwaltung-Auflösungsgesetz v. 10.03.2017, BGBl. I 2017, S. 420; zur Auflösung der Monopolverwaltung siehe Art. 1 § 6 des Branntweinmonopolverwaltung-Auflösungsgesetz.

⁴⁸¹ § 1 Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen v. 27.12.1993, BGBl. I 1993, S. 2378, ber. BGBl. I 1994, S. 2439, zuletzt geändert durch Art. 332 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung v. 19.06.2020, BGBl. I 2020, S. 1328.

⁴⁸² Beispiel: § 130 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz v. 17.12.2010, Nds. GVBl. 2010, S. 576, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs v. 20.06.2018, Nds. GVBl. 2018, 113.

⁴⁸³ Die Ausnahmeregelung zum Vollständigkeits- und Einheitsgrundsatz gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GG bezieht sich lediglich auf die unselbstständigen Verwaltungseinheiten und Sondervermögen/ -fonds: *Siekmann*, in: Sachs, Art. 110, Rn. 93 f.; *M. Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 120, Rn. 29.

⁴⁸⁴ *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 187 ff. nimmt eine Unterscheidung von quasi-staatlichen, fast-staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen unter zur Hilfenahme eines Kriterienkatalogs bzw. „Checkliste“.

einer Verwaltungseinheit schließt ihre sachliche Abhängigkeit von einer Gebietskörperschaft nicht geradewegs aus.⁴⁸⁵ Ist eine sachliche Abhängigkeit des organisationsrechtlich verselbstständigten Abgabenverwenders von einer Gebietskörperschaft festzustellen, ist auch das Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses der Abgabe zu einem Ertragsberechtigten gem. Art. 106 GG zu bejahen. Indikatoren einer sachlichen Abhängigkeit bilden zum Beispiel die Präsenz gesellschaftlicher Kräfte in den Entscheidungsgremien des Abgabenverwenders sowie der Möglichkeit des staatlichen Einflusses durch die Fach- und Rechtsaufsicht.⁴⁸⁶ Des Weiteren sind die Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen und Subventionen sowie die Art der wahrzunehmenden Aufgabe einzubeziehen.⁴⁸⁷ Auch die Rechtsform der jeweiligen Verwaltungseinheit kann einen Anhaltspunkt für die Feststellung der sachlichen Abhängigkeit geben. So kann man bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts in den meisten Fällen davon ausgehen, dass sie keine von der Staatsverwaltung unabhängige Organisation darstellt. Dies ist jedoch als ein sehr schwacher Indikationswert zu sehen, da gerade die sachliche Abhängigkeit auch unabhängig von der gewählten Rechtsform bestehen kann.⁴⁸⁸ Unter Berücksichtigung sämtlicher Anhaltspunkte einer sachlichen Abhängigkeit muss zusammenfassend der Eindruck entstehen, dass die organisationsrechtlich verselbstständigte Verwaltungseinheit lediglich als ein Instrument der Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer jeweiligen Staatsaufgaben unter ihrer eigenen Leitung zu sehen ist.⁴⁸⁹ Ist der Abgabenverwender als ein Verwaltungstrabant⁴⁹⁰ des Bundes oder der Länder einzuordnen, fließt die Abgabe mittelbar einer der Gebietskörperschaften zu und das verfassungsrechtliche Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses einer Abgabe zu einem Ertragsberechtigten ist erfüllt.⁴⁹¹

⁴⁸⁵ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 45 f.

⁴⁸⁶ *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 169 ff., 189, „personelle Verflechtung der Organisation mit den staatlichen Instanzen“; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47.

⁴⁸⁷ *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 188; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47.

⁴⁸⁸ *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 188.

⁴⁸⁹ *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 189, „Gesamtwürdigung unerlässlich“.

⁴⁹⁰ Ausdruck zurückzuführen auf: *Köttgen*, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, S. 67 (112) „Bundestrabanten“; aufgegriffen in: *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 3, 72; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47.

⁴⁹¹ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47; im Ergebnis ebenso *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 29 f., der jedoch missverständlich einen Zufluss einer Abgabe zum Bund ablehnt, wenn dieser die Abgabe zwar verwaltet aber anschließend direkt an eine rechtlich selbstständige juristische Person weiterleitet und somit lediglich als „durchlaufender Posten“ zu sehen ist. Dies ist jedoch nur zu bejahen, wenn dem Bund kein Einfluss auf die Abgabenverwendung vorbehalten ist. Zusammenfassend stellt er dann darauf ab, dass der Zufluss zu einer Gebietskörperschaft zu bejahen ist, wenn diese über die Mittel verfügen kann.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften, die einer berufsständischen oder wirtschaftlichen Selbstorganisation dienen (Zwangsverbände), stellen gemeinhin keine Verwaltungstrabanten dar.⁴⁹² Sie sind durch eine mitgliedschaftliche Struktur charakterisiert und erledigen die ihnen zugesprochenen staatlichen Aufgaben im besonderen Interesse der jeweiligen Mitglieder. Ihre sachliche Unabhängigkeit behalten sich diese Institutionen insbesondere durch ihre weitgehende unabhängige Bestellung der Leitungsorgane und der Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge (Verbandslast) und Verbandsumlagen vor.⁴⁹³ Dass diese Selbstorganisationen der staatlichen Rechtskontrolle unterliegen⁴⁹⁴, kann allein auch keine sachliche Abhängigkeit mit sich bringen. Die reine Rechtskontrolle ermächtigt die Aufsichtsbehörde nicht zur Einflussnahme auf die Entscheidungen der Verbandsorgane. Es verbleibt allein die Aufsicht über fremde Angelegenheiten, die auch durch eine weitreichende Regelungsdichte der Rechtskontrolle nicht zum Leitungsinstrument umschlägt.⁴⁹⁵ Die Feststellung der fehlenden sachlichen Abhängigkeit der Zwangsverbände von der Staatsverwaltung schließen die Klassifizierung der Verbandslast als Steuer nach dem hier vertretenen verfassungsrechtlichen Begriff aus. Im Rahmen der Erläuterung der nichtsteuerlichen Abgaben wird die Einordnung der Verbandslast in das verfassungsrechtliche Abgabensystem weiter thematisiert.⁴⁹⁶

3.2 Zusammenfassendes Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass Steuern als das wichtigste Finanzierungsinstrument im modernen Bundesstaat mit dem Rückgriff auf die einfachgesetzliche Definition § 3 Abs. 1 AO nicht durchgehend in Literatur und Rechtsprechung einem vereinheitlichten Begriffsverständnis i. S. d. Grundgesetzes unterliegen. Das unter-

⁴⁹² Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, S. 65 ff.; Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47 f.; Maurer, in: ders./Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23, Rn. 36 „die ‚ihre Angelegenheiten‘ selbst verwalten“; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 60, Rn. 26 „Erscheinungsformen der funktionalen Selbstverwaltung“.

⁴⁹³ Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47; Beispiel: nach § 77 Steuerberatungsgesetz (StBerG) v. 16.08.1961, BGBl. I 1961, 1301, in der Fassung v. 04.11.1975, BGBl. I 1975, 2735, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen v. 30.10.2017, BGBl. I 2017, 3618 wird der Vorstand von den Mitgliedern der Steuerberatungskammer gewählt und nach § 78 StBerG geben sie sich die Satzungen selbst. Nach § 78 StBerG werden Beiträge zur Finanzierung erhoben.

⁴⁹⁴ Beispiel: Bundessteuerberaterkammer unterliegt gem. § 88 Abs. 2 StBerG der Aufsicht des Bundesministeriums für Finanzen, dem gem. § 78 StBerG auch die Genehmigung der Satzung vorbehalten ist.

⁴⁹⁵ Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 47 f.; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 58, Rn. 7 „Soweit eine Rechtsaufsicht besteht, könnte die Aufsichtsbehörde [...] nur beanstanden, dass ein Ermessensfehler vorliegt, nicht aber den Inhalt der Ermessensentscheidung vorgeben. [...] die Rechtsaufsicht erstreckt sich nur auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidung [...]“.

⁴⁹⁶ vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1. und 4.3.

schiedliche Begriffsverständnis von Steuern führt teilweise zur differenzierten Einordnung von Abgaben zu Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben und damit auch zu weitreichenden Folgen in Anbetracht der Klärung der Zuständigkeitsfrage hinsichtlich der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, die Definitionsbestandteile des Begriffs Steuern einzeln zu beleuchten und auszuarbeiten. Die Definition Steuern wurde unter Rückgriff auf die einfachgesetzliche Definition gem. § 3 Abs. 1 AO unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Verständnisses in der Literatur und teilweise auch in der Rechtsprechung dargestellt.

Steuern sind auf Zahlung von Geldbeträgen ausgerichtete Leistungen, die sich von Sach- und Dienstleistungspflichten sowie Naturalleistungen unterscheiden. Die Geldleistung muss per hoheitlichen Akt dem Leistungspflichtigen auferlegt worden sein; Spenden oder vertraglich übernommene Verpflichtungen sind vom Steuerbegriff ausgeschlossen. An dieser Stelle ist jedoch eine rein oberflächliche Betrachtung der „hoheitlichen Auferlegung“ für den Steuerbegriff zu kurzfristig. Dabei muss zwischen einem weiten und engen Verständnis des Steuerbegriffs unterschieden werden. Nach dem hier vertretenen engen verfassungsrechtlichen Steuerbegriff beschränkt sich das Merkmal „auferlegen“ lediglich auf solche Geldleistungen, die mittels hoheitlichen Akt des Bundes, der Länder, Gemeinden einschließlich Gemeindeverbänden oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ohne Willen des Leistungspflichtigen auferlegt wurden. Dabei wird jedoch die formelle Prüfung der Zuständigkeitsfrage hinsichtlich der Steuergesetzgebung gem. Art. 105 GG nicht auf die Ebene der Begriffssubsumtion erhoben. Dies ist unabhängig davon zu prüfen.

Ein weiteres herausgearbeitetes Merkmal der Steuerdefinition ist die Einnahmerezierungsabsicht, die mit Einführung der Abgabenordnung auch in den Hintergrund rücken und damit nebensächlich sein kann. Mit dem Abgabeninstrument Steuern können aufgrund der Zweckdichotomie nicht ausschließlich fiskalische Zwecke verfolgt werden. Die Steuer ist ein zentrales Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Dabei sind die Begriffe Fiskalsteuern und Lenkungssteuern zu berücksichtigen. Während mit Fiskalsteuern im Wesentlichen die Einnahmerezierungsabsicht im Vordergrund steht, tritt diese mit den Lenkungssteuern weit in den Hintergrund. Dabei muss jedoch der Fiskalzweck zumindest Nebenzweck sein. Es gilt das Verbot der erdrosselnden Wirkung einer Steuer. Das Begriffsmerkmal der fehlenden Gegenleistung dient insbesondere der Abgrenzung von Steuern zu den Vorzugslasten. Mit der Steuer wird kein direktes Leistungs-Gegenleistungsprinzip verwirklicht. Die Zahlung erfolgt ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung und die

Steuereinnahmen dienen grundsätzlich nicht der Finanzierung von besonderen Aufgaben, sondern werden als Deckungsmittel für alle Aufgaben verwendet. Jedoch stellen Zwecksteuern, mit deren Aufkommen die Finanzierung von besonderen Aufgaben verfolgt wird, eine Ausnahme dar. Dahingehend ist zu berücksichtigen, dass mit Zwecksteuern keine direkte Gegenleistung an den Abgabepflichtigen verbunden ist. Die staatliche Leistung oder Maßnahme, die aus Zwecksteueraufkommen finanziert wird, kann dem Abgabepflichtigen nicht individuell zugerechnet werden und damit fehlt es an der Unmittelbarkeit der vermeintlichen Gegenleistung hinsichtlich der Zwecksteuern. Dies ist hinsichtlich der Unterscheidung von Zwecksteuern zu nicht-steuerlichen Abgaben zu berücksichtigen.

Im weiteren Gang der Untersuchung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs wurde ein Begriffsmerkmal herausgearbeitet, welches in der Literatur umstritten ist und zu dem sich das Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht eindeutig geäußert hat. Der Zufluss der Geldleistung zu einem Ertragsberechtigten wurde aus der Bezeichnung „die Steuer dient der Einnahmenerzielung“ unter Berücksichtigung des eingeschränkten Steuererfindungsrechts als Steuerbegriffsmerkmal skizziert. Ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht über den Katalog des Art. 106 GG hinaus konnte insbesondere im Hinblick auf das Gleichgewicht zwischen Ausgaben- und Aufgabenverteilung sowie der Berücksichtigung eines beweglichen Systems an sich verändernde Finanzbedürfnisse nicht bejaht werden. Mit der Beschränkung der Steuererfindung des Gesetzgebers auf die in Art. 106 GG genannten Steuertypen wurde ebenfalls das Verständnis des Steuerbegriffs geprägt. Die Steuertypen i. S. d. Art. 106 GG haben gemeinsam, dass diese entweder dem Bund, den Ländern, Gemeinden oder Gemeindeverbänden oder den öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften zufließen. Infolgedessen können Steuern auch lediglich solche Abgaben sein, die einer der genannten Gebietskörperschaften oder Religionsgemeinschaften zukommen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Finanzverfassung in den Art. 105 GG und Art. 106 GG ein unterschiedliches Steuerbegriffsverständnis ansetzt. Dafür spricht ebenfalls der Gesamtkontext der Finanzverfassung. Mit der Integration des Merkmals des „Zuflusses des Abgabenaufkommens zu einem Ertragsberechtigten“ i. S. d. Art. 106 GG ist jedoch keine Zulässigkeitsprüfung auf der Ebene der Begriffsbestimmung verbunden. Die Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Zuflusses der Steuer erfolgt weiterhin nachgelagert.

Indessen stellte sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Zufluss eines Abgabenaufkommens zu einem Ertragsberechtigten des Art. 106 GG hinsichtlich des ver-

fassungsrechtlichen Steuerbegriffs zu bejahen ist. Dabei spielt der Zufluss in den allgemeinen Haushalt mit und ohne Zweckbindung sowie der Zufluss in Sondervermögen und Sonderfonds eine entscheidende Rolle. Die Relevanz des Zuflusses des Abgabenaufkommens in den allgemeinen Haushalt sowie die Zweckbindung des Aufkommens für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff wurde verneint. Der Abgabengesetzgeber könnte ansonsten mit der einfachgesetzlichen Bestimmung hinsichtlich des Zuflusses der Abgabe in den Haushalt oder in Sondervermögen und Sonderfonds über die verfassungsrechtliche Qualifikation der Abgabe entscheiden. Damit wäre die Möglichkeit der Umgehung der engen Vorschriften der Finanzverfassung verbunden. Die haushaltsmäßige Einstellung kann als Regelfall der Steuer gesehen werden und damit eine Indizienwirkung entfalten. Jedoch folgt daraus nicht, dass eine Abgabe deren Aufkommen nicht in den allgemeinen Haushalt fließt, zwangsläufig als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen wäre. Die Zweckbindung des Abgabenaufkommens ist als nicht geeignetes Abgrenzungskriterium zu den Vorzugslasten und Sonderabgaben zu sehen. Es sind sowohl Zwecksteuern zulässig als auch die zweckgebundene Verwendung des Aufkommens der nichtsteuerlichen Abgaben die Regel. Eine Unterscheidung nach der Zweckbindung eines konkreten Einzelvorhabens und der Charakter des zu finanzierenden Zwecks sind keine geeigneten Abgrenzungskriterien. Verfassungsrechtlich sind jedoch sog. Fremdbindungen kritisch zu sehen. „Dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen fließen eben nur solche zweckgebundenen Abgaben zu, über deren Verwendung das Parlament der Gebietskörperschaft zumindest auch in seiner Rolle als Haushaltsgesetzgeber entscheidet.“⁴⁹⁷

Das Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses zum Ertragsberechtigten ist in Anbetracht von Sondervermögen und Sonderfonds nach den folgenden Kriterien zu beurteilen: Grundsätzlich ist zu klären, welchen Einfluss der Bund, die Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften auf die Abgabenverwendung haben. Hinsichtlich der unmittelbaren Staatsverwaltung ist ein hinreichender Einfluss stets zu bejahen. Nähere Betrachtung bedarf der Zufluss von Abgabenaufkommen zu Institutionen, die lediglich einer mittelbaren Staatsverwaltung unterliegen. Hier sind die Präsenz gesellschaftlicher Kräfte in den Entscheidungsgremien des Abgabenverwenders, der staatliche Einfluss durch eine Fach- und Rechtsaufsicht sowie die Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen und Subventionen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ausschlaggebend. Ebenfalls kann die Rechtsform der Verwaltungseinheit (z. B. juristische Personen des öffentlichen Rechts) als Indiz

⁴⁹⁷ Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 35, der diese „Lösungsformel“ geschaffen hat; so auch: Waldhoff, *StuW* 2002, 285 (304).

herangezogen werden. Entscheidend ist jedoch eine Gesamtbetrachtung. Einzelne Merkmale können keinen ausreichenden Hinweis auf die Bejahung des Zuflusses zu einem Ertragsberechtigten darstellen.

Zusammenfassend sind Steuern im verfassungsrechtlichen Sinn somit wie folgt zu beschreiben: Sie sind Geldleistungen, die von einer Gebietskörperschaft oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft per hoheitlichen Akt mit der Absicht der Einnahmenerzielung auferlegt werden und auf die im Gegenzug zur Zahlung keine unmittelbare Gegenleistung folgen kann bzw. kein Anspruch darauf besteht. Ebenfalls ist der Zufluss des Abgabenaufkommens für den Steuerbegriff von Bedeutung. Dabei ist jedoch der Zufluss in den allgemeinen Haushalt für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff letztlich nicht konstitutiv. Ebenfalls kann das Steueraufkommen zweckgebunden verwendet werden. Der Zufluss in Sondervermögen und Sonderfonds ist umgekehrt kein Ausschlussgrund des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs. Entscheidend ist eine Prüfung im Einzelfall.

4 Alternative - nichtsteuerliche Abgaben

Es wurde bereits an vielen Stellen deutlich, dass neben der Abgabenart Steuer dem Staat auch noch weitere Finanzquellen zur Verfügung stehen. Dabei wurde die zusammenfassende Bezeichnung „nichtsteuerliche Abgaben“ verwendet. Im kommunalen Bereich gehören die nichtsteuerlichen Abgaben, insbesondere die Gebühren und Beiträge, zu den wichtigen Quellen der Finanzierung.⁴⁹⁸ Die Verfassung verschafft den nichtsteuerlichen Abgaben durch ihre teilweise Nennung in den Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a und Art. 74 Abs. 1 Nr. 18, Nr. 22 GG sowie in Art. 80 Abs. 2 GG einen verfassungsrechtlich zulässigen Weg. In der Praxis haben sich Abgabentypen herausgebildet, die für zulässig erklärt worden sind, wobei man sich hinsichtlich der Beurteilung eines abschließenden Kanons von zulässigen Abgabentypen und eines damit verbundenen *numerus clausus* uneins ist.⁴⁹⁹ Die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung⁵⁰⁰ sowie das Grundprinzip der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinlast der Steuer sind nicht außer Acht zu lassen.⁵⁰¹

Die besonderen Kompetenzvorschriften gem. Art. 105 bis 108 GG gelten ausschließlich für die Abgabenart Steuer. Für die nichtsteuerlichen Abgaben sind die allgemeinen Vorschriften nach Art. 70 ff. GG heranzuziehen. Sowohl die Gefahr der Aushöhlung des Steuerstaatsprinzips als auch die der Umgehung der Finanzverfassung verlangen eine detaillierte begriffliche Abgrenzung der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern. Das Bundesverfassungsgericht lässt nichtsteuerliche Abgaben lediglich unter den folgenden Voraussetzungen zu: die Abgabe muss sachlich besonders gerechtfertigt sein und sich deutlich von der Steuer unterscheiden, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen muss Rechnung getragen (insbesondere im Hinblick auf die gleichzeitig bestehende Steuerpflicht) und der Grundsatz der Vollständigkeit des

⁴⁹⁸ Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 163; F. Kirchhof, Die Verwaltung 1988, 137 ff.

⁴⁹⁹ Zum *numerus clausus* der Abgabentypen siehe Kapitel 4.3; zum *numerus clausus* der Steuern – „Steuererfindungsrecht“ siehe I. Teil, Kapitel 3.1.5.1.

⁵⁰⁰ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (470); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, 7 C 9/10, NVwZ 2013, 587.

⁵⁰¹ Seiler, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 80.

Haushaltsplans muss beachtet werden.⁵⁰² Die deutliche Unterscheidung der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern soll nachfolgend anhand der begrifflichen Merkmale herausgearbeitet werden.

4.1 Leistung und Gegenleistung – Die Vorzugslasten

Einen bedeutenden Teil der nichtsteuerlichen Abgaben bilden die Gebühren und Beiträge. Für sie hat sich der zusammenfassende Begriff der Vorzugslasten⁵⁰³ herausgebildet. Jedoch versteht das Bundesverfassungsgericht nach seiner Rechtsprechung auch bestimmte Sonderabgaben als Vorzugslasten. Darauf wird im Weiteren noch einzugehen sein.

4.1.1 Gebühren und Beiträge

Eine Legaldefinition enthält das Grundgesetz für Gebühren und Beiträge nicht.⁵⁰⁴ Dass es sich nicht um Steuern nach der oben erarbeiteten Steuerdefinition handelt, stellte bereits § 1 Abs. 1 S. 2 2. Hs. RAO mit einem Zusatz klar, der in die Abgabenordnung nicht übernommen wurde. Jedoch kann die verfassungsrechtlich anerkannte Steuerdefinition als Hilfestellung zur Abgrenzung der Vorzugslasten von den Steuern herangezogen werden. Diese Hilfestellung bietet nach der übereinstimmenden Meinung in Literatur⁵⁰⁵ und Rechtsprechung das negative Merkmal der „fehlenden Gegenleistung“. Die Steuern werden gegenleistungsfrei erhoben. Ihr stehen die Vorzugslasten

⁵⁰² BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (470 f.); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1479); BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); ebenso BVerfG, Urt. v. 10.10.2012, 7 C 9/10, NVwZ 2013, 587 (588); siehe auch: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 405.

⁵⁰³ Zur Begriffsgeschichte: *Eyben*, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, S. 50 f.; BVerfG hat den aus der Finanzwissenschaft stammenden Begriff anerkannt: BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1479); BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/05, NVwZ 2005, 1171 (1172); BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1449, Rn. 42); BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2254, Rn. 101).

⁵⁰⁴ BVerfG, Beschl. v. 10.03.1998, 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332 (345); zuvor galt die pauschale Behauptung, es gebe keinen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff: BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, 2 BvL 5/76, NJW 1979, 1345; so teilweise immer noch: *Droege*, Die Verwaltung 2013, 313 (317); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 94; auch keine Anwendung einer einfachgesetzlichen Definition: *Selmer/Brodersen/Nicolaysen*, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, S. 54 f.; *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz; S. 16 ff.

⁵⁰⁵ Zu der Negativabgrenzung: *Selmer/Brodersen/Nicolaysen*, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, S. 55; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 20; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 8 f.; *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, S. 150 f. und *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 410 im Bezug auf den Gebührenbegriff.

mit einer Gegenleistungsfunktion oder sog. Ausgleichsfunktion gegenüber. Dies kann auch aus dem Oberbegriff „Vorzugslasten“ herausgelesen werden. Die Zahlungslast der Beiträge und Gebühren soll eine Gegenleistung für eine besondere Leistung, den „Vorzug“, die der Abgabengläubiger dem Schuldner gewährt, darstellen. Vorzugslasten unterscheiden sich von den Steuern im Besonderen durch ihre Gegenleistungsabhängigkeit und gleichen sich in ihrer Eigenschaft der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.⁵⁰⁶

Wie bereits erwähnt, sieht die Verfassung keine Begriffsdefinition der öffentlich-rechtlichen Abgabe Gebühr vor. Sie wird zwar durch das Abgrenzungsmerkmal der Gegenleistungsabhängigkeit geprägt, ist jedoch im Weiteren von den Beiträgen zu unterscheiden. Im Gegensatz zum Steuerbegriff wurde für die Gebührendefinition keine einfachgesetzliche Begriffsbestimmung verfassungsrechtlich rezipiert.⁵⁰⁷ Die einfachgesetzlichen Definitionen bewegen sich innerhalb des zulässigen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs, sind jedoch zu eng für eine verfassungsrechtliche Interpretation gefasst.⁵⁰⁸ In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁰⁹ hat sich eine Definition herausgebildet, die auch vielfach in der Literatur⁵¹⁰ herangezogen wird:

„Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zu-rechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“.

⁵⁰⁶ Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 20; Heun, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 19; Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 20.

⁵⁰⁷ Z. B. im Kommunalabgabengesetz des Landes NRW ist eine Legaldefinition der Gebühren zu finden: § 4 Abs. 2 KAG NRW v. 21.10.1969, NRW GV. 1969, S. 712, zuletzt geändert durch Fünftes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes v. 19.12.2019, NRW GV. 2019, S. 1029.

⁵⁰⁸ Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 414; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 379.

⁵⁰⁹ BVerfG Beschl. v. 06.02.1979, 2 BvL 5/76, NJW 1979, 1345; BVerfG Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); BVerfG Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, KommJUR 2014, 331 (332); inhaltlich ebenso: BVerfG Beschl. v. 03.03.1965, 1 BvR 208/59, NJW 1965, 1013; BVerfG Beschl. v. 11.10.1966, 2 BvR179, 476 u. 477/64, NJW 1967, 339 (340); BVerfG Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1994, 1 BvL 19/90, NVwZ 1995, 368, wo der Gebührenbegriff aber nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit (Angemessenheit) einer Belastung mit Gebühren eine Rolle spielt; etwas deutlicher jetzt BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (639): „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die in Anknüpfung an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben werden, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“; aktuell siehe auch: BVerfG Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 53).

⁵¹⁰ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 16 ff. umschreibt die Entwicklung des Gebührenbegriffs anhand einzelner Rechtsprechungen des BVerfG; Kube, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 105, Rn. 11; Siekmann, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 94; Rottländer, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 17; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 373 f.; Friauf, JA 1981, 261; Patzig, DÖV 1981, 729 (734 f.).

Die enge Verwandtschaft der Beiträge und Gebühren wurde schon anhand des gemeinsamen Unterscheidungsmerkmals zur Steuer verdeutlicht. Aber auch hier ist festzustellen, dass eine Definition im Grundgesetz nicht gegeben ist. Dass jedoch der Beitrag als eine nichtsteuerliche öffentlich-rechtliche Abgabensart neben den Steuern verfassungsrechtlich unweigerlich besteht, zeigen unter anderem die ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.⁵¹¹ Im Rahmen der Einordnung des baden-württembergischen Feuerwehrbeitrags⁵¹² in das finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem im Jahr 1959 wurde der Beitrag wie folgt definiert: „Als Beitrag wird nach der üblichen, auch in § 1 Abs. 1 AO verwendeten Begriffsbestimmung die Beteiligung der Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung (,Veranstaltung‘) bezeichnet (BVerfGE 7, 244 [254 f.]). Maßgebend ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung: das Gemeinwesen stellt eine besondere Einrichtung zur Verfügung; wer davon besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, soll zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen.“⁵¹³ Dabei wurde auf eine einfachgesetzliche Definition nach § 9 des preußischen Kommunalabgabengesetzes⁵¹⁴ zurückgegriffen. In der Folgezeit hat sich mittels judikativer Gewalt in Anlehnung an die einfachgesetzliche Begriffsbestimmung im preußischen Kommunalabgabengesetz die verfassungsrechtliche Beitragsdefinition entwickelt.⁵¹⁵ Diese einfachgesetzliche Definition kann jedoch lediglich eine grundlegende Orientierungshilfe darstellen.⁵¹⁶

Der verfassungsrechtliche Beitragsbegriff definiert sich wie folgt: *Unter Beiträgen sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen zu verstehen, die im Gegensatz zu Gebühren nicht den Empfang, sondern das bevorzugte Angebot einer Leistung der öffentlichen Hand ausgleicht. Auf die tatsächliche Inanspruchnahme der staatlichen*

⁵¹¹ Begriff jedoch wohl erstmals bei *Neumann*, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeinde-Haushalt, S. 65, 209 (Anm. 29a).

⁵¹² Gem. § 38 Abs. 1 S. 1 Feuerwegesetz für Baden-Württemberg v. 06.02.1956 a. F., Bad.-Württ. GesBl. 1956, S. 19, konnten die Gemeinden einen Feuerwehrbeitrag erheben. Der Beitrag wurde vom BVerfG wegen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG für verfassungswidrig erklärt (BVerfG, Beschl. v. 20.05.1959, 1 BvL 1, 7/58, 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, VerwRspr 1960, 646 (651)); mit weiteren Ausführungen zur baden-württembergischen Feuerwehrabgabe: *Bopp*. Ist die baden-württembergische Feuerwehrabgabe eine Steuer i. S. d. Grundgesetzes?.

⁵¹³ BVerfG, Beschl. v. 20.05.1959, 1 BvL 1, 7/58, 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, VerwRspr 1960, 646 (648); so auch: BVerfG, Beschl. v. 16.10.1962, 2 BvL 27/60, NJW 1963, 199; BVerfG, Beschl. v. 26.05.1976, 2 BvR 995/75, NJW 1976, 1837.

⁵¹⁴ Preußisches Kommunalabgabengesetz v. 14.07.1893, Gesetzessammlung für die Königlichen preußischen Staaten 1893, S. 152, zuletzt geändert durch Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz v. 04.07.1966, Hessen GVBl. I 1966, S. 151, aufgehoben durch Gesetz über kommunale Abgaben v. 17.03.1970, Hessen GVBl. I 1970, S. 225.

⁵¹⁵ *Eyben*, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, S. 58; m. w. Nachw. zur Rechtsprechung *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 123.

⁵¹⁶ *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 170.

*Leistung kommt es dabei nicht an. Die Abgabepflicht begründet sich allein in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung.*⁵¹⁷

Infolgedessen unterscheidet sich der Beitrag von den Gebühren lediglich anhand der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung. Während die Gebührendefinition noch die tatsächliche Inanspruchnahme einer individuell zurechenbaren öffentlich-rechtlichen Leistung verlangt, ist dieses Kriterium für die Definition des Beitrags erheblich aufgelockert worden. Der Beitrag deckt die „potentielle Inanspruchnahme“⁵¹⁸ einer öffentlich-rechtlichen Leistung ab.⁵¹⁹

Diese Definitionen der Beiträge und Gebühren lässt zwei Parallelen zur Steuerdefinition erkennen. Vorzugslasten und Steuern sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme dem jeweiligen Abgabenschuldner auferlegt werden. An dieser Stelle kann zur weiteren Erläuterung dieser Begriffsmerkmale somit auf die Ausführungen unter dem Steuerbegriff verwiesen werden. Eine Vorzugslast kann keine Sach- oder Dienstleistung darstellen und ist ebenfalls von den Naturalleistungen abzugrenzen. Auch handelt es sich nicht um freiwillige Leistungen. Der hier zu erläuternde Gebühren- und Beitragsbegriff ist von den freiwillig gezahlten Geldleistungen, insbesondere den „Vertragsgebühren“, oder auch Gebühren „nach Vereinbarung“ abzugrenzen.⁵²⁰ Die Eigenschaft der einseitigen Auferlegung der Zahlungspflicht stellt einen Grundrechtseingriff nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG dar und untersteht demzufolge dem Gesetzesvorbehalt. Die rechtliche Qualität des die Zahlungspflicht begründenden Hoheitsakts einer Vorzugslast ist dementsprechend eine gesetzliche Grundlage. Die Vorzugslast muss also

⁵¹⁷ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 413; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 62 f.; BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93, BeckRS 1995, 120162, BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93 u. a., NJW 1995, 1733 (1735).

⁵¹⁸ Bezeichnung so verwendet in der Rechtsprechung: BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93, BeckRS 1995, 120162, BVerfGE 92, 91 (115); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9-12/98, BeckRS 2003, 30312212, BVerfGE 108, 1 (17); BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335, 2391/95, DVBl. 2005, 1040.

⁵¹⁹ Siekmann, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104, Rn. 97; Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 96 f.; Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 416; Selmer/Brodersen/Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, S. 63; Kloepfer, JZ 1983, 742 (745); Patzig, DÖV 1981, 729 (735); F. Kirchhof, Grundriß des Abgabenrechts, Rn. 17; Jarass, DÖV 1989, 1013 (1015); dagegen knüpft Puwalla, Qualifikation von Abgaben, S. 101 an die Zurechnung der Leistung an den Einzelnen (Gebühr) oder an eine Gruppe (Beitrag) an.

⁵²⁰ Im Detail dazu: Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 36 ff.

unmittelbar durch ein Gesetz oder durch einen per Gesetz zulässigen Verwaltungsakt begründet sein.⁵²¹

Das Kernstück des Gebühren- und Beitragsbegriffs ist die individuell zurechenbare öffentliche Leistung⁵²². Durch die Leistung wird die Gebührenpflicht „veranlasst“⁵²³ und die Erhebung dient im Wesentlichen der Finanzierung dieser Leistung.⁵²⁴ Die Vorzugslast stellt somit das Entgelt bzw. die Gegenleistung⁵²⁵ für eine öffentliche Leistung dar. Es lassen sich also insbesondere drei Merkmale herausarbeiten: die öffentlich-rechtliche Leistung, ihre individuelle Zurechenbarkeit zum Zahlungspflichtigen sowie die besondere Finanzierungsfunktion. Daneben sind innerhalb der Vorzugslasten die Gebühren und Beiträge anhand der tatsächlichen und potentiellen Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung zu unterscheiden.

4.1.2 Öffentliche Leistung

Die öffentliche Leistung ist im weiten Sinne zu verstehen, da sie sich auf jede potentielle Staatsleistung beziehen kann.⁵²⁶ Folglich ist darunter nicht das ausschließliche aktive Tätigwerden der öffentlichen Hand zu verstehen. Auch die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes⁵²⁷ und die damit einhergehende Unterlassung weiterer Maßnahmen unterliegt der Abgabepflicht. Dabei ist jedoch stets mit der Unterlassung

⁵²¹ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1966, 2 BvR 179, 476 u. 477/64, NJW 1967, 339; BVerwG Ur. v. 21.10.1970, IV C 95/68, VerwRspr 1971, 469 (470); OVG Lüneburg, Ur. v. 21.12.1965, II OVG A 86/64, DVBl. 1966, 454 (455 f.); OVG Lüneburg Ur. v. 09.01.1970, II OVG A 46/68, KStZ 1970, 135 (137); *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 46 f.; *P. Kirchof*, in: Isensee/Kirchof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 42; *Schiffner*, DÖV 1954, 527.

⁵²² Begriff der „öffentlichen Leistung“ im Zusammenhang mit der Gebühr bereits in PrOVG, Ur. v. 01.04.1896, II C 369/1895, PrOVGE 29, 58 (62).

⁵²³ Veranlassungsgedanke = BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, 2 BvL 5/76, NJW 1979, 1345; BVerfG, Ur. v. 12.10.1994, 1 BvL 19/90, NVwZ 1995, 368 (369); BVerfG, Ur. v. 10.03.1998, 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128 (2130); BVerfG, Ur. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98, u. a., NVwZ 2003, 715; BVerfG Beschl. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); BVerwG, Ur. v. 19.09.2001, 6 C 13/00, NVwZ 2002, 858 (859).

⁵²⁴ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 55; siehe auch Ausgleichfunktion: BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, u. a., NVwZ 1996, 469 (471); BVerfG, Ur. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98, u. a., NVwZ 2003, 715 (716).

⁵²⁵ Kritisch äußert sich *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 90 ff. hinsichtlich der Verwendung der Begriffe „Entgelt“ oder „Gegenleistung“. Die Gegenleistungsabhängigkeit/Entgeltlichkeit der Gebühr soll lediglich die unauflösbare Verknüpfung zwischen öffentlicher Leistung und Gebührenpflicht verdeutlichen.

⁵²⁶ Im Detail dazu: *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 55 ff.; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 86.

⁵²⁷ Vgl. Gebühren für die Amtshandlungen der Bauaufsichtsbehörde unter denen auch Ablehnungen, Rücknahme und Widerruf zu verstehen ist, § 1 Abs. 2 Nds. Baugebührenordnung v. 13.01.1998, Nds. GVBl. 1998, S. 3, i. d. F. v. 17.09.2019, Nds. GVBl. 2019, S. 268; Ablehnung der Änderung des Vor- oder Familiennamens beträgt 1/10 bis 1/2 der Gebühr für eine Genehmigung nach § 3 Abs. 1 S. 2 FamNamÄndGDV I v. 07.01.1938, RGBl. I 1938, S. 12 i. d. F. v. 01.05.1975, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 47 Gesetz zur Aktualisierung der Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes v. 18.07.2016, BGBl. I 2016, S. 1666.

durch die öffentliche Hand ein vorhergehendes positives Handeln verbunden. Im Hinblick auf die Ablehnung eines Verwaltungsaktes wäre unter der positiven Handlung die Prüfung der Voraussetzungen zu verstehen. Die „reine“ oder „isolierte“ Unterlassung durch die staatliche Stelle verursacht keine Kostenbelastung und kann damit auch keine Zahlungspflicht auslösen.⁵²⁸ Daraus ist ebenfalls zu folgern, dass dem Abgabenschuldner nach dem modernen Verständnis aus der Leistung kein individueller Vorteil entstehen muss.⁵²⁹ So können Gebühren und Beiträge ebenfalls für wirtschaftlich neutrale oder nachteilige Leistungen verlangt werden, die durch den Schuldner beantragt oder veranlasst worden sind.⁵³⁰ Zum anderen kann die jeweilige Staatsleistung dem Abgabenschuldner ohne Rücksichtnahme auf sein jeweiliges Einverständnis aufgezungen werden. Solche „oktroierten Leistungen“ stellen zum Beispiel die Gebühren für verpflichtende Schornsteinfegermessungen⁵³¹ oder auch für den Anschluss- und Benutzungszwang⁵³² in den Gemeindeordnungen dar.⁵³³

4.1.3 Individuelle Zurechenbarkeit zum Zahlungspflichtigen

Die Verknüpfung der öffentlich-rechtlichen Leistung zum jeweiligen Abgabenschuldner durch das Merkmal der individuellen Zurechenbarkeit ist die scharfe Trennungslinie zwischen dem Steuer- und dem Gebühren-/Beitragsbegriff. Hinter diesem begrifflichen Merkmal verbirgt sich die sog. Gegenleistungsabhängigkeit, die bereits als Unterscheidungsmerkmal herausgearbeitet wurde: Die Vorzugslast ist gewissermaßen der „Verwaltungspreis“⁵³⁴ für eine individuell zurechenbare öffentlich-rechtliche Leistung.

⁵²⁸ Im Detail siehe: *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 56 ff.; kurz aufgenommen in: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 409; in der Rechtsprechung betont: BVerfG, Beschl. v. 03.03.1965, 1 BvR 208/59, NJW 1965, 1013; BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, 2 BvL 5/76, NJW 1979, 1345; a. A. *Drömmann*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 282 ff. Unabhängigkeit des Gebührenbegriffs vom Kostendeckungszweck.

⁵²⁹ So noch in: *Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15, Rn. 21.

⁵³⁰ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 378; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 86; *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 66 ff.

⁵³¹ § 1 Abs. 1 S. 2, § 4 Abs. 4 und § 20 Abs. 4 Schornsteinfeger-Handwerksgesetz v. 26.11.2008, BGBl. I, 2008, 2242, zuletzt geändert durch Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Schornsteinfeger-Handwerksgesetz v. 17.07.2017, BGBl. I, 2017, 2495 i. V. m. Anlage 3 der Kehr- und Überprüfungsordnung v. 16.06.2009, BGBl. I 2009, 1292, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung v. 18.04.2013, BGBl. I 2013, 760.

⁵³² Zum Beispiel Anschluss an Abwasserleitungen: § 3 Abwassersatzung des WasserverBd.es Leine-Süd v. 24.08.2016, Amtsbl. des Landkreises Göttingen v. 27.10.2016, Nr. 46 i. V. m. §§ 12 ff. Allgemeine Entsorgungsbedingungen des WasserverBd.es Leine-Süd für den Anschluss an die Abwasseranlagen und deren Benutzung, Amtsbl. des Landkreises Göttingen v. 27.10.2016, Nr. 46.

⁵³³ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 79; *Wendt*, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 49; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 89; *Uffhausen*, Die Benutzungsgebühr, S. 79 f. m. w. Nachw.; in der Rechtsprechung: BVerwG v. 08.12.1961, VII C 2/61, NJW 1962, 1583 (1584).

⁵³⁴ Begriff so verwendet in: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 416.

Eine Staatsleistung nach dem verfassungsrechtlichen Verständnis ist individuell zurechenbar, wenn eine spezifische Beziehung zwischen der Staatsleistung und dem einzelnen Abgabepflichtigen besteht; also eine Finanzierungsverantwortung. Die Finanzierungsverantwortung ist insbesondere hinsichtlich des Gebührenbegriffs zu bejahen, wenn die öffentliche Leistung bzw. der öffentliche Aufwand durch den Schuldner individuell veranlasst oder der Schuldner durch den Aufwand individuell bevorzugt wurde.⁵³⁵

Der Gebührenpflichtige wird durch die öffentliche Leistung bevorzugt, wenn er einen eigenen Vorteil aus der Leistung erlangt oder die Leistung in seinem Interesse liegt.⁵³⁶ Dabei kann die öffentliche Leistung ebenfalls der Allgemeinheit zugutekommen. Es wird lediglich verlangt, dass der jeweilige Abgabenschuldner dem Vorteil aus der Leistung erkennbar nähersteht. Zumal von einer individuell zurechenbaren Leistung lediglich gesprochen werden kann, wenn eine Gruppe von Leistungsempfängern, die durchaus groß sein kann, gegenüber der Allgemeinheit abgrenzbar ist.⁵³⁷ Das Bundesverfassungsgericht spricht in einer Vielzahl von Entscheidungen von einem sog. „Sondervorteil“⁵³⁸. Der Gebührenpflichtige hat die jeweilige öffentlich-rechtliche Leistung veranlasst, wenn er durch sein eigenes Verhalten das Tätigwerden der öffentlichen Gewalt herbeigeführt hat. Die öffentlich-rechtliche Leistung muss auf die Entscheidung des Abgabepflichtigen zurückzuführen sein. Dabei muss der Abgabepflichtige die Leistung nicht gewollt haben, wie oben bereits mit dem Begriff der oktroyierten Leistung erwähnt wurde.⁵³⁹

Der Beitrag als Unterform der Vorzugslasten ähnelt der Gebühr hinsichtlich der individuell zurechenbaren öffentlich-rechtlichen Gegenleistung, unterscheidet sich jedoch wie bereits ausgeführt grundlegend hinsichtlich der Veranlassung der Leistung.

⁵³⁵ „Gebührenbegriff ist doppelgliedrig“: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 414; „Doppelfunktion“: *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 26; *Vogel*, Vorteil und Verantwortlichkeit, S. 518 (533); *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 88 f.; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 375, der jedoch noch das lenkbare, aufwanderhebliche Verhalten (= Lenkungsgebühr) als dritte Finanzierungsverantwortung ansieht.

⁵³⁶ *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 88 f.

⁵³⁷ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 376; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 117c im speziellen zum „Rundfunkbeitrag“; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 90 ff., 94; *Staudacher*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, S. 106 f.

⁵³⁸ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 „Wasserpennig“; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, KommJuR 2014, 331 (332, 333) insbesondere im Bezug zum Beitrag; BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2254 f., Rn. 101).

⁵³⁹ *Staudacher*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, S. 105; *Sacksofsky*, Staatsfinanzierung durch Gebühren, 188 (190); *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 89.

Von wesentlicher Bedeutung für den Gebührenbegriff ist, dass die öffentlich-rechtliche Leistung auch tatsächlich bereits veranlasst worden ist. Das sog. Veranlassungsprinzip⁵⁴⁰ verlangt die tatsächliche Inanspruchnahme der Staatsleistung für die Begründung einer Gebührenerhebung.⁵⁴¹ Die Gebühr beteiligt den Abgabepflichtigen an den bereits entstandenen Kosten aus der Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung oder schöpft einen bereits entstandenen individuellen Vorteil ab.

Dagegen verlangt der verfassungsrechtliche Beitragsbegriff, dass dem Beitragspflichtigen eine öffentliche Einrichtung zur Verfügung gestellt wird, aus der er einen individuellen Nutzen ziehen kann. Der Beitrag soll die Kosten aus der Zurverfügungstellung einer staatlichen Leistung abdecken⁵⁴² oder den Vorteil aus der potentiellen Nutzung dieser Leistung abschöpfen. Die Leistung muss einen „konkreten, einzeln greifbaren wirtschaftlichen Vorteil“ darstellen, den der Beitragspflichtige potentiell nutzen kann.⁵⁴³ In der Praxis macht der Gesetzgeber die Erhebung von Gebühren oder Beiträgen überwiegend von ermittlungs- oder erhebungstechnischen Überlegungen abhängig.⁵⁴⁴ Kann der individuelle Leistungsempfänger tatbestandlich nicht bestimmt werden, sondern lässt sich lediglich eine Gruppe der vermutlichen Leistungsnachfrager ermitteln, kommt eine Beitragserhebung in Frage.⁵⁴⁵

Die Erhebung von Beiträgen ist in der Gesetzgebungspraxis äußerst vielseitig gestaltet. Während mit Beiträgen für leistungsgebundene Grundstücksanschlüsse an eine individuelle Leistung angeknüpft wird, werden mit Anlieger- und Erschließungsbeiträgen eine Gruppe zur Finanzierung von Einrichtungen herangezogen, die auch von der Allgemeinheit genutzt werden. Des Weiteren ist eine Gruppe von Abgabepflichtigen Gegenstand der Beitragserhebung, wenn sie nach typisierender Lebenserfahrung aus einer Einrichtung einen Vorteil ziehen können. Beispiele hierfür sind die Fremdenverkehrsabgabe und die Kurtaxe. Die Fremdenverkehrsabgabe wird von den in den

⁵⁴⁰ Vgl. Fn. 523.

⁵⁴¹ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen und Finanzverfassung, § 9, Rn. 382; Abgrenzungsmerkmal zum Beitrag: *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 97; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 416.

⁵⁴² Auf bereits tatsächlich entstandene Kosten kommt es bei der Beitragserhebung jedoch nicht an. Dies entspricht dem Verständnis des formellen Gebührenbegriffs (s. u.), welches sich im Beitragsbegriff wiederfindet; vgl. I. Teil, Kapitel 4.1.4.

⁵⁴³ BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859.

⁵⁴⁴ *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 63; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 414; „praktische Bedeutung der Unterscheidung [zwischen Gebühren und Beiträgen] ist gering“: *Isensee*, Äquivalenz, Kostenausgleich, Verbandssolidarität im Abgabenrecht, S. 355 (378).

⁵⁴⁵ *P. Kirchhof*, in: *Handbuch des Staatsrechts V*, § 119, Rn. 63; *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 90; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 33; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 414.

jeweiligen Gemeinden Ansässigen zur Finanzierung von Fremdenverkehrseinrichtungen erhoben. Die Kurtaxe wird von Gästen von Fremdenverkehrsgemeinden zur Finanzierung von Fremdenverkehrseinrichtungen erhoben.⁵⁴⁶ Dabei ist jedoch stets die verbindliche Verknüpfung der Zahlungspflicht an eine öffentlich-rechtliche Leistung zu berücksichtigen. Sie rechtfertigt die Erhebung von Vorzugslasten gegenüber dem Vorrang der Steuererhebung. Durch die Auflockerung der Beziehung der Beitragspflicht zur öffentlich-rechtlichen Leistung verschwimmt die Trennungslinie zum wichtigsten Finanzierungsinstrument des Grundgesetzes. Die Verbindung dieser Tatbestände und die damit einhergehende individuelle Finanzierungsverantwortung darf nicht durch allgemeine Vermutungen und Typisierungen verschwinden.⁵⁴⁷

Die fehlende Präzision in der gesetzlichen Ausgestaltung von Beiträgen wurde zum Anlass genommen, diese Abgabenart lediglich als „Etikett“⁵⁴⁸ zur Gebühr und Steuer zu sehen. Dem Beitrag wurde sein eigenständiges Bestehen als verfassungsrechtliche nichtsteuerliche Abgabe aberkannt. Wird eine Abgabe für eine individuell zurechenbare Leistung erhoben, läge eine Gebühr vor. Andernfalls wäre die Abgabe als Steuer einzuordnen. Der Beitrag sei lediglich als eine Unterform der Gebühr oder Steuer zu sehen.⁵⁴⁹ Dem ist jedoch nicht zuzustimmen. Wie bereits vorstehend erwähnt, sehen sowohl die Rechtsprechung⁵⁵⁰ als auch der Großteil der Literatur⁵⁵¹ die Beiträge als neben den Gebühren bestehende Unterform der Vorzugslasten. Die Erhebung des Beitrags ist im Gegensatz zu Steuern, im Speziellen Zwecksteuern, auf Personen beschränkt, die einen individualisierbaren wirtschaftlichen Vorteil durch das Bereitstellen einer öffentlich-rechtlichen Leistung erlangen. Zwecksteuern sind grundsätzlich nicht an die ausschließliche Erhebung der Abgabe von potentiellen Begünstigten gebunden. Lediglich die haushaltsrechtliche Verwendung des Aufkommens wird an die Finanzierung einer bestimmten Einrichtung geknüpft. Infolgedessen ist eine

⁵⁴⁶ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 429; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 63.

⁵⁴⁷ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 415; der Beitrag verliert seine Berechtigung als öffentlich-rechtliche Abgabe neben der Steuer: *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 64; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 112 f.

⁵⁴⁸ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 139.

⁵⁴⁹ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 134 ff.; dem zustimmend: *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 63, 68.

⁵⁵⁰ Siehe Fn. 511 und 512.

⁵⁵¹ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 429; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 90; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 24; *ders.*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 32.

Abgabe, die Begünstigte und Nichtbegünstigte zur Finanzierung einer staatlichen Aufgabe heranzieht, regelmäßig als Steuer und nicht als Beitrag einzuordnen.⁵⁵² Der Beitragsschuldner muss sich gegenüber der Allgemeinheit der Steuerzahler abheben, indem er eine „räumliche Nähe“ zur öffentlichen Einrichtung oder Leistung aufweist. Die räumliche Nähe wird durch ein vorgefundenes, objektives Interesse des Beitragsschuldners an der Errichtung oder Nutzbarkeit der öffentlichen Einrichtung begründet.⁵⁵³

Des Weiteren ist es in der Literatur umstritten, ob sog. Verbandslasten unter dem verfassungsrechtlichen Beitragsbegriff zu subsumieren sind. Verbandslasten sind Abgaben an Zwangsverbände⁵⁵⁴, deren Erhebung der Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Verbänden und ihrer Verbandstätigkeit dienen. Dabei knüpft die Abgabepflicht nicht an einen „besonderen Vorteil“, sondern lediglich an den Tatbestand der Verbandsmitgliedschaft an.⁵⁵⁵ Während teilweise von einer Einordnung unter dem oben erläuterten Beitragsbegriff ausgegangen wird⁵⁵⁶, haben Teile der Literatur den „korporativen Beitrag“⁵⁵⁷ geschaffen und die Verbandslasten darunter eingeordnet. Weiter wird von einer vollständigen Abkehr von der Einordnung der Verbandslast als Beitrag

⁵⁵² S. o. unter Kapitel 3.1.6.1; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 429; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 415; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 64; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 109; *Eyben*, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, S. 65; BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625, siehe dazu: BVerfGE 7, 244 (256 f.); BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

⁵⁵³ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 67; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vorb. Art. 104a, Rn. 97 verlangt einen Sondervorteil oder eine besondere Kostenverursachung eines abgrenzbaren Personenkreises; *Brüning*, Die Verwaltung 2013, 413 (414).

⁵⁵⁴ Z. B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Rechtsanwaltskammern, Ärztekammern, Arbeitnehmerkammern - Verfassungsrechtlich besteht neben dem Problem der abgabenrechtlichen Einordnung der Verbandslast auch die Rechtfertigung solcher Zwangsverbände; Zwangsmitgliedschaft zu messen an Art. 2 Abs. 1 oder an der negativen Vereinigungsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 1; BVerfGE 10, 89 (102); 11, 105 (126); 38, 281 (297 f.); *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 428, Fn. 255.

⁵⁵⁵ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 66; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 428; im Detail zum Begriff „mitgliedschaftsbezogene Abgaben“: *Merkel*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe des öffentlichen Rechts, S. 1 ff.

⁵⁵⁶ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 418; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 26, Rn. 25; *ders.*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 34; *Fleiner*, Institution des deutschen Verwaltungsrechts, S. 428 f. aber kritisch; Beitrag „im weiteren Sinn“ *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 50; *Paulick*, Lehrbuch des allgemeinen Steuerrechts, Rn. 163; weitere Nachweise bei: *Ubber*, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, S. 304 ff.

⁵⁵⁷ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 427; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 88 f.; *Isensee*, Äquivalenz, Kostenausgleich, Verbandssolidarität im Abgabenrecht, S. 355 (373); *ders.*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 31 f.; *ders.*, Nichtsteuerliche Abgaben – ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, S. 435 (447 ff.).

ausgegangen und diese Abgabe als Abgabe sui generis⁵⁵⁸ oder Sonderabgabe⁵⁵⁹ qualifiziert. Da es bei der Verbandslast an der unmittelbaren obligatorischen Verknüpfung von Abgabepflicht und öffentlich-rechtlichen Leistung fehlt, sei diese als (Zweck-)Steuer einzuordnen.⁵⁶⁰ Eine Qualifikation der Verbandslast als Steuer wurde jedoch bereits oben aufgrund des fehlenden Zuflusses zu einer Gebietskörperschaft ausgeschlossen. Ohne hier eine Einordnung der Verbandslast in das finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem den weiteren Ausführungen zu den nichtsteuerlichen Abgaben vorwegzunehmen, ist Folgendes festzuhalten: Für die Einordnung einer Abgabe als Beitrag kann der bloße mittelbare Zusammenhang zwischen der Abgabepflicht und der öffentlich-rechtlichen Leistung nicht als ausreichend angesehen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar eine solche Verbindung für die Zulässigkeit der Beitragserhebung als genügend betrachtet.⁵⁶¹ Allerdings ist in jüngster Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags festzustellen, dass an einem bloßen mittelbaren Zusammenhang nicht mehr unbedingt festgehalten wird.⁵⁶² Der Vorteil der beitragspflichtigen Personengruppe kann nicht fingiert werden oder auf bloße Vermutungen zurückgehen. Eine bloße Fiktion des Vorteils würde zu einer „gewaltsamen Dehnung und Verbiegung der Beitragsstrukturen“⁵⁶³ führen und den Beitragsbegriff in Konturenlosigkeit verschwimmen lassen.⁵⁶⁴

Eine deutliche Trennung zwischen dem verfassungsrechtlichen Gebühren- und Beitragsbegriff ist in der Praxis mitunter schwierig und steht unter der Prüfung im Einzelfall. Dabei sind auch die verschwommenen Grenzen zu den Steuern zu berücksichtigen. Eine klare Abgrenzung verlangt das unweigerliche Bestehen der einzelnen

⁵⁵⁸ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 121 f.; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 116; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 21; *Patzig*, DÖV 1981, 729 (736); ebenso: *Rapsch*, DÖV 1987, 793 (797); *Tettinger*, Kammerrecht, S. 201 im Bezug zum Kammerbeitrag; *ders.*, Der Kammerbeitrag als Verbandslast, S. 79 (93).

⁵⁵⁹ *Merkt*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe des öffentlichen Rechts, S. 40; „Sonderabgaben im engeren Sinne“: *Bauersfeld*, Die Verbandslast, S. 65; zumindest eine Annäherung zu den Sonderabgaben sieht: *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 116.

⁵⁶⁰ *Ubber*, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, S. 310 f. (in Abhängigkeit von der Ausgestaltung).

⁵⁶¹ BVerwG, Urt. v. 25.11.1971, I C 48/65, NJW 1972, 350 (352); BVerwG, Urt. v. 26.01.1993, I C 33/89, NJW 1993, 3003 (3004); dem folgend: *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 34.

⁵⁶² BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1084, Rn. 27) zu den Anforderungen eines individuellen Vorteils bei Abstellen auf die bloße Nutzungsmöglichkeit; vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.

⁵⁶³ *Isensee*, Äquivalenz, Kostenausgleich, Verbandssolidarität im Abgabenrecht, S. 355 (374).

⁵⁶⁴ Im Ergebnis ebenso: *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 113; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 120 unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1480).

Begriffsmerkmale. Ansonsten kann der Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung durch die Einführung nichtsteuerlicher Abgaben nicht ausreichend Rechnung getragen werden.

4.1.4 Formeller vs. materieller Begriff

Die Gebühr wird als ein Entgelt zur Deckung der entstandenen Kosten durch die Gewährung einer staatlichen Leistung oder auch als Gegenleistung für die Gewährung eines besonderen Vorteils gegenüber der Allgemeinheit verstanden. Sie ist „*dazu bestimmt [...] in Anknüpfung an [...] [die öffentlich-rechtliche Leistung] deren **Kosten ganz oder teilweise zu decken***“⁵⁶⁵.

In der Literatur ist es umstritten, wie weit die Merkmale der Entgeltlichkeit und Gegenleistungsabhängigkeit zu verstehen sind. So wird teilweise davon ausgegangen, dass die Höhe der Vorzugslast und ihr finanzielles Verhältnis zu der öffentlich-rechtlichen Gegenleistung für die Begriffsdefinition wesensimmanent sind (materieller Begriff).⁵⁶⁶ Eine deutliche Abgrenzung zwischen dem Steuer- und Gebühren-/Beitragsbegriff, die für die Finanzverfassung von weitreichender Bedeutung ist, sei lediglich gegeben, wenn man den Gegenleistungsbezug der Vorzugslast zwischen der öffentlich-rechtlichen Leistung und der Abgabenzahlung von ihrem vernünftigen Verhältnis zueinander abhängig mache. Dagegen wird argumentiert, dass die Grenzen der Erhebung und des Maßstabs nicht in den verfassungsrechtlichen Gebühren- und Beitragsbegriff hineininterpretiert werden können. Eine vor der Verfassung zu vertretende begriffliche Abgrenzung der Abgabenerhebung an die öffentlich-rechtliche Leistung gegeben (formeller Begriff).⁵⁶⁷ Das Rekurrieren auf weitere Merkmale, wie z. B. die

⁵⁶⁵ Siehe hierzu Fn. 509 und Fn. 510.

⁵⁶⁶ Materieller Gebührenbegriff geht auf Adolph Wagner, in: ders, Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, Finanzwissenschaft, 2. Abt., S. 36 f. zurück; weitere Vertreter: *Wendt*, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 54 ff.; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 413; *Leisner*, Verwaltungspreis – Verwaltungssteuer, S. 730 (732, 745); *Kreft*, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, S. 202 ff.; *Raecke*, Das Kostendeckungsprinzip, S. 15 ff.; *Vogel*, Vorteil und Verantwortlichkeit, S. 528 ff.; *Arndt*, WiVerw 1990, 1 (22); *Wiß*, Finanzverfassungsrechtliche Probleme der Einführung einer Wasserentnahmeabgabe auf Landesebene, S. 109 ff., 154; *Kisker*, Der bergrechtliche Förderzins im bundesstaatlichen Finanzausgleich, S. 18 f.; siehe in der Rechtsprechung: BVerwG, Urt. v. 24.03.1961, VII C 109/60, NJW 1961, 2128 (2129); BVerwG, Urt. v. 08.12.1961, VII C 2/61, NJW 1962, 1583 (1585).

⁵⁶⁷ Umfassend zum formellen Gebührenbegriff: *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, insbesondere S. 283 ff.

Höhe, würde die Frage nach der Rechtsnatur einer Abgabe mit ihrer Rechtmäßigkeit vermengen.⁵⁶⁸

Nach den Vertretern des materiellen Begriffs sei der Charakter mit der Höhe der Abgabe verknüpft. Die Vorzugslast diene der Deckung der entstandenen Kosten aus der öffentlich-rechtlichen Leistung. Der über die Kosten hinausgehende Abgabenteil wird begrifflich in eine Steuer umgedeutet. Dabei wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Gebühr der Begriff der „Gebührensteuer“⁵⁶⁹ begründet.⁵⁷⁰

Jedoch lassen sich anhand des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs und des aus diesem Begriff abgeleiteten Abgrenzungskriteriums der Gegenleistungsabhängigkeit keine Rückschlüsse auf die begriffliche Relevanz der Abgabenhöhe schließen. Schon Enno Becker, als einer der Begründer der oben dargestellten Steuerdefinition, erkannte, dass Gebühren deren „Gesamtbetrag die Kosten der Einrichtung überschreitet, [nicht] zu Steuern i. S. d. § 1 Abs. 1 [RAO transformieren]“⁵⁷¹. Die verfassungsrechtlich zulässige Trennlinie zwischen der Steuer und der Gebühr und dem Beitrag liegt ausschließlich in der Verknüpfung einer individuell zurechenbaren öffentlich-rechtlichen Leistung an die Abgabepflicht. Die Verwendung der Begriffe „Entgeltlichkeit“ oder „Gegenleistungsabhängigkeit“ ist dahingehend fehlinterpretiert, wenn man aus ihrer Verwendung Rückschlüsse auf das begrifflich erforderliche Verhältnis zwischen der Leistung und der Abgabenhöhe schließen wollte.⁵⁷² Diesem formalen Verständnis kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass dem Gesetzgeber ein weitreichender Gestaltungsspielraum geschaffen werden würde, welcher ein dem grundgesetzlichen Steuerordnung konkurrierendes Steuersystem den Weg ebnet.⁵⁷³

⁵⁶⁸ *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, S. 153 f.; *Heimlich*, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 97 ff.; *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 64; weitere Vertreter des formellen Gebührenbegriffs: *Clausen*, Das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip, S. 82 f.; *Heun*, DVBl. 1990, 666 (673 f.); *Selmer/Brodersen/Nicolaysen*, Straßenbenutzungsgebühr für den Schwerverkehr, S. 56 f.; *F. Kirchof*, Die Höhe der Gebühr, S. 16 „individuell zurechenbare Leistung ist nur formal“; *ders.*, DVBl. 1987, 554 (555).

⁵⁶⁹ *Krefl*, Begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, S. 46 ff.; wobei *Kisker*, Der bergrechtliche Förderzins im bundesstaatlichen Finanzausgleich, S. 18 ff., 28 den Begriff ebenfalls verwendet, jedoch der Abgabe die Gebührenqualität nicht abspricht.

⁵⁷⁰ *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 60 f.

⁵⁷¹ *Becker*, Reichsabgabenordnung, 6. Auflage, § 1, Anm. 5.

⁵⁷² Vgl. im Detail dazu: *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 283 ff., weist ebenfalls auf die missverständliche Verwendung der „besonderen, speziellen oder konkreten Leistung“ hin, S. 86 ff., „Gebührenrechtliche Entgeltlichkeit heißt nichts anderes, als daß die Erhebung einer Gebühr eine individuelle zurechenbare öffentliche Leistung voraussetzt, deren Kosten sie decken soll. Es handelt sich bei der Entgeltlichkeit somit nicht um eine zusätzliche Gebühreneigenschaft, sondern lediglich um die mißverständliche Bezeichnung einer schon an früherer Stelle erörterten Eigenschaft“, S. 105 ff.

⁵⁷³ So argumentiert jedoch: *Wendt*, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 54; *Leisner*, Verwaltungspreis – Verwaltungssteuer, S. 730 (732, 745); *Krefl*, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, S. 118 f.; *Arndt*, WiVerw 1990, 1 (22).

Darüber hinaus argumentieren die Verfechter des materiellen Begriffs anhand des haushaltsrechtlichen Non-Affektationsprinzip (Grundsatz der Gesamtdeckung).⁵⁷⁴ Dieses Prinzip gilt auch für kostendeckende Abgaben. Das Abgabenaufkommen fließt in den allgemeinen Staatshaushalt oder in den Haushalt eines verselbstständigten Verwaltungsträgers.⁵⁷⁵ Folglich kann es ebenfalls zur Finanzierung anderer, von der Erhebung der Vorzugslast unabhängiger Aufgaben herangezogen werden. Die Grenzen der Abgabebemessung sind keine Vorgaben an die Verwendung der jeweiligen Einnahmen. Sie dienen als Belastungsgrund und Bemessungsmaßstab im Abgabenschuldverhältnis.⁵⁷⁶ Die Kosten der Gewährung einer öffentlichen Leistung sind grundsätzlich schon aus den allgemeinen Haushaltsmitteln vorfinanziert. Die Erhebung der Vorzugslasten soll die im Haushalt entstandene Lücke wieder nachträglich schließen.⁵⁷⁷ Des Weiteren dürfen Vorzugslasten erhoben werden, wenn der Aufwand aus der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Einrichtung bereits durch öffentliche Zuschüsse abgedeckt ist.⁵⁷⁸ Der formale Begriff könne die Erhebung von überhöhten Vorzugslasten ermöglichen. Der die Kosten der öffentlich-rechtlichen Leistung übersteigende Anteil käme nach dem oben genannten Non-Affektationsprinzip dem allgemeinen Haushalt zugute. Jedoch dürften allgemeine Staatsaufgaben lediglich durch Steuern finanziert werden. Die Annahme einer verfassungsrechtlichen Gebühr oder eines verfassungsrechtlichen Beitrags sei in einem solchen Fall somit nicht mehr vertretbar.⁵⁷⁹ Dabei wird jedoch verkannt, dass die begriffliche Einordnung einer Abgabe als Gebühr oder Beitrag die Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit nicht ausschließt. Eine nach den unten erläuterten Grenzen überhöhte und damit verfassungswidrige Vorzugslast kann nicht erhoben werden und steht damit auch nicht in Konkurrenz zur Steuererhebung. Der Schutz der Finanzverfassung vor der Aushöhlung des Steuersystems wird durch die Rechtmäßigkeitsprüfung gewährleistet.⁵⁸⁰ Die Wirkung einer überhöhten Gebühr oder

⁵⁷⁴ *Kreft*, DVBl. 1977, 369 (372 f.) „Merkmal der Fungibilität“.

⁵⁷⁵ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 57; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 389; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 424.

⁵⁷⁶ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 57; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 28.

⁵⁷⁷ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 58; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 389.

⁵⁷⁸ Siehe dazu: PrOVG, Urt. v. 14.11.1939, II C 42/39, PrOVGE 104, 20 (21 f.), wird jedoch grundsätzlich das Anfallen von Kosten für die Gebührenerhebung als unerheblich gesehen; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 58; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 389; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 32 f.

⁵⁷⁹ *Kreft*, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, S. 208; *ders.*, DVBl. 1977, 369 (372 f.).

⁵⁸⁰ *Wieland*, Die Konzessionsabgabe, S. 266; *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 63 f.; kritisch zur Vermengung der Rechtsnatur mit der Rechtmäßigkeit ebenfalls: *Wienbracke*, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, S. 154.

eines überhöhten Beitrags kommt der einer Steuer zwar gefährlich nah, aber ihre Unterscheidung liegt weiterhin in der Abhängigkeit der Abgabenerhebung von der individuell zurechenbaren öffentlich-rechtlichen Leistung. Durch die kostenüberschreitenden Abgabenhöhe wird die Verknüpfung zwischen der Leistung und der Abgabenzahlung nicht aufgehoben. Die Abgabenzahlung hängt nach wie vor von der Gewährung der öffentlich-rechtlichen Leistung ab.⁵⁸¹

Während im Beschluss zum sog. „Wasserpfeinig“ aus dem Jahr 1995 noch missverständlich erklärt wurde, dass die „Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung [...] nur erhalten [bleibt], wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt“⁵⁸², vertritt die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁸³ deutlich die Anwendung des formellen Begriffs. Dies wurde eben damit begründet, dass die Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit nicht auf der Ebene der Beurteilung der Gesetzgebungskompetenz zu klären sind. Es sei mit der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung nicht vereinbar, wenn Abgaben ihre Kompetenzgrundlage einbüßen, weil sie überhöht oder sonst untauglich bemessen sind.⁵⁸⁴

Die Prüfung der Grenzen der Erhebung hat auf Ebene der Frage nach der Rechtmäßigkeit zu erfolgen. Eine schon vorweggenommene Relevanz der Abgabenhöhe kann mit dem verfassungsrechtlichen Verständnis der Gebühr und des Beitrags nicht in Einklang gebracht werden. Eine Gefahr der Aushöhlung der Finanzverfassung ist ebenfalls nicht erkennbar, da überhöhte Vorzugslasten im Wege der materiellen Prüfung für verfassungswidrig erklärt werden und somit nicht erhoben werden können. Des Weiteren ist noch hervorzuheben, dass ein überhöhter Anteil, der dem allgemeinen Staatshaushalt ohne Zweckbindung zur Verfügung steht, nicht automatisch als eine Steuer qualifiziert werden kann. Denn im Umkehrschluss hat die Darstellung zur sog. Zwecksteuer gezeigt, dass die unabhängig vom Staatshaushalt zweckgebundene

⁵⁸¹ Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 65; *Lerche/Pestalozza*, Die bergrechtliche Förderabgabe im System des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 II GG, S. 79.

⁵⁸² BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (471); Verknüpfung der Gebührenbegrenzung mit der Gebührenrechtfertigung, *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 417; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 399.

⁵⁸³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 57).

⁵⁸⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 57); so auch: BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715; im Bezug zum Steuerbegriff ebenso: BVerfG, Beschl. v. 04.02.2009, 1 BvL 8/05, NVwZ 2009, 968 (970).

Verwendung des Steueraufkommens i. S. d. verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs zulässig ist.⁵⁸⁵ Der ungebundene Zufluss zum Haushalt ist kein zuverlässiges Abgrenzungskriterium (s. o.).

Im Folgenden wird die Anwendung eines formellen Gebühren- und Beitragsbegriffs vertreten. Der formelle Begriff schließt jedoch die Kostendeckungsorientierung der Vorzugslast als eine essentielle Begriffskomponente nicht aus. Das Merkmal der öffentlich-rechtlichen Leistung als „Gegenleistung“ zur Vorzugslast ist von dem Entstehen von staatlichen Kosten abhängig. Der Umfang dieser Kosten und ihr Verhältnis zu der Höhe ist jedoch für Begriffsdefinition ohne Bedeutung.⁵⁸⁶

In der Literatur werden teilweise die Verleihungs- und Ressourcennutzungsgebühr als weitere Gebührenunterarten angesehen.⁵⁸⁷ Die sog. Verleihungsgebühren sollen für die Übertragung eines subjektiven-öffentlichen Rechts gezahlt werden.⁵⁸⁸ Insbesondere im Bereich der Umweltabgaben ist diese vermeintliche Gebührenart zu finden.⁵⁸⁹ Jedoch ist bei solchen Abgaben die Bestimmung der durch die Gebühr auszugleichen den Kosten nicht immer ausreichend erkennbar. Lediglich der jeweilige Verleihungs- oder Genehmigungsaufwand kann keine Gebührenerhebung begründen.⁵⁹⁰ Dies wurde auch schon im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Wasserpfennig erkannt.⁵⁹¹ Wiederum würde durch die Einordnung des Wasserpfennigs als Gebühr die Möglichkeit eröffnet werden, den „Sondervorteil der Abschöpfung des Allgemeinguts Wasser gegenüber der Allgemeinheit“ der Gebührenpflicht zu unterstellen und somit eine sog. Ressourcennutzungsgebühr zu schaffen. Fraglich ist, inwiefern nunmehr die Abschöpfung von umweltrelevanten Gütern Gegenstand einer Vorzugslast werden

⁵⁸⁵ Siehe auch: *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 66; ähnlich: *Lerche/Pestalozza*, Die bergrechtliche Förderabgabe im System des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 II GG, S. 85.

⁵⁸⁶ Im Detail dazu *Drömann*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 277 ff. der jedoch auch die Kostendeckungsorientierung aus dem Gebührenbegriff verdrängt.

⁵⁸⁷ Insbesondere: *Heimlich*, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 366; *F. Kirchhof*, NVwZ 1987, 1031 (1034); *ders.*, DVBl. 1987, 554 (561); *Wieland*, Die Konzessionsabgabe, S. 298 ff.; *Murswiek*, NuR 1994, 170 (174 ff.); *Kloepfer/Follmann*, DÖV 1988, 573 (581); *Horn*, Die Feldes- und Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz, S. 196; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 33 f. bezeichnet diese als Vorteilsabschöpfungsabgaben und ordnet sie als dritte Unterform der Vorzugslasten ein; *Hendler*, NuR 1989, 22 (24 ff.) ordnet den „Wasserpfennig“ als Benutzungsgebühr ein; *Drömann*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, 17 ff., 188 ff.; m. w. Nachw.

⁵⁸⁸ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 10; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 99.

⁵⁸⁹ *Koch*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer, S. 769 ff.; *Köck*, JZ 1993, 59 (63); *Hendler*, NuR 1989, 22 (24 ff.).

⁵⁹⁰ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 422; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 99; *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO, § 3, Rn. 19; *Jachmann-Michel/Vogel*, GG, Art. 105, Rn. 10; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 393; a. A. *Heimlich*, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, S. 125.

⁵⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469.

könnte. Eine flächendeckende Einführung von Gebühren für die Nutzung allgemeiner Güter würde auf kurz oder lang einen „Preis für die Freiheit“⁵⁹² bedeuten. Zudem verwischen die Eigenschaften einer vermeintlichen Verleihungsgebühr die Abgrenzung zur Steuer. Die Gegenleistungsabhängigkeit ist eines der Erkennungsmerkmale der Vorzugslasten und somit auch der Gebühr. Fehlt es jedoch bei der Gegenleistung an staatlichen Kosten, die durch die Gebühr im Wesentlichen abgedeckt werden sollen, verwischt dies die Abgrenzungslinien. Die voraussetzungslose Erhebung einer Abgabe ist grundsätzlich der Steuer vorbehalten.⁵⁹³ Bei der Einführung neuartiger Gebührentypen ist auf die Distanz zur öffentlich-rechtlichen Abgabe Steuer zu achten. Eine mögliche Einordnung der Verleihungsgebühr als Sonderabgabe kann hier eine Lösungsformel darstellen. Ob ein solches Auswinden aus den Grenzen der Vorzugslasten denkbar ist, wird nachfolgend thematisiert.

4.1.5 Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorzugslasten ihre gemeinsame Eigenschaft der Gegenleistungsabhängigkeit in der Verknüpfung der Abgabepflicht mit der individuellen zurechenbaren öffentlich-rechtlichen Leistung verstehen. Dabei reichen eine mittelbare Verbindung und der daraus resultierende mittelbare Vorteil nicht aus. Des Weiteren sind die Bemessungsgrenzen der Vorzugslasten strikt von ihrer begrifflichen Einordnung in das finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem zu trennen. Die verfassungsrechtlich zulässige Höhe der Vorzugslast kann lediglich Einfluss auf die materielle Rechtmäßigkeit haben. Innerhalb der Vorzugslasten ist zwischen Gebühren und Beiträgen zu unterscheiden. Während die Gebühr einen tatsächlich entstandenen Vorteil oder tatsächlich verursachte Kosten aus der Nutzung einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung voraussetzt, deckt die Beitragserhebung schon die Möglichkeit der Inanspruchnahme und damit das bloße Bereithalten einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung ab.

⁵⁹² *Friauf*, „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben?, S. 679 (683); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 99; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 423.

⁵⁹³ *Jachmann-Michel/Vogel*, GG, Art. 105, Rn. 10; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 423; Einordnung der Wasserentnahmeabgabe als Steuer: von *Mutius/Lünenbürger*, DVBl. 1995, 1205 (1212 f.); *Wiß*, Finanzverfassungsrechtliche Probleme der Einführung einer Wasserentnahmeabgabe auf Landesebene, S. 157.

4.2 Sonderabgaben

Die Sonderabgaben sind insbesondere hinsichtlich ihrer tatsächlichen Existenz als neben den Steuern und Vorzugslasten bestehender Abgabentypus im besonderen Maße umstritten. Sie werfen aufgrund ihrer Nähe zum Steuerbegriff Fragen im Hinblick auf ihre Rechtfertigung und verfassungsrechtlichen Grenzen auf. Während sich die Vorzugslasten durch ihren Gegenleistungsbezug deutlich von den Steuern abgrenzen lassen, wird nachfolgend deutlich, dass es den Sonderabgaben eines solchen Abgrenzungsmerkmals fehlt. Wie jedoch bereits mehrfach betont, ist eine Abgrenzung von nichtsteuerlichen Abgaben zu den Steuern hinsichtlich der Anwendung der besonderen Vorschriften der Finanzverfassung unweigerlich verfassungsrechtlich notwendig.

4.2.1 Auffangtatbestand oder eigenständiger Abgabentypus

An erster Stelle ist zu klären, ob neben der Abgabentrias Steuer, Gebühr und Beitrag die Abgabenform der Sonderabgabe verfassungsrechtlich überhaupt vertretbar ist. Im Grundgesetz ist der Abgabentypus Sonderabgabe nicht aufzufinden; trotzdem erfreut er sich großer Beliebtheit bei der Rechtfertigung der Einordnung von nichtsteuerlichen Abgaben in das finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem.⁵⁹⁴ So ist die Sonderabgabe durch eine breite Kasuistik des Bundesverfassungsgerichts geprägt.⁵⁹⁵

⁵⁹⁴ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 147; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 21.

⁵⁹⁵ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 91; detailliert zur Rechtsprechung in historischer Reihenfolge: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 437 ff.

Beginnend mit der Investitionshilfeentscheidung vom 20. Juli 1954⁵⁹⁶ sind mehrere Entscheidungen zu Abgaben mit vorwiegend wirtschaftslenkendem Charakter ergangen⁵⁹⁷, die jedoch nicht näher qualifiziert oder unter einen Sammelbegriff zusammengefasst wurden.⁵⁹⁸ In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungsabgabe vom 10. Dezember 1980⁵⁹⁹ wurde unter Einbeziehung von Literatur⁶⁰⁰ zum Thema der nichtsteuerlichen Abgaben erstmalig die Begrifflichkeit der Sonderabgabe höchstrichterlich konkretisiert. Doch schon hier wurde festgestellt, dass eine Sonderabgabe „zwangsläufig in Konkurrenz zu dem verfassungsrechtlich umfassend geregelten Institut der Steuer [gerät], mit der sie jedenfalls insoweit übereinstimmt, als sie den Betroffenen eine Geldleistungspflicht, voraussetzungslos – d. h. ohne Rücksicht auf eine korrespondierende Gegenleistung der öffentlichen Hand – auferlegt“⁶⁰¹. Jedoch wurde hervorgehoben, dass Steuern und Sonderabgaben in ihrem rechtlichen Charakter wesensverschieden seien und sich nach „Idee und Funktion“ grundlegend unterscheiden würden.⁶⁰² So lägen die Unterschiede in der Erhebung der Sonderabgabe von einer bestimmten Gruppe, die eine deutlich größere, durch eine objektive Interessenlage geprägte Sachnähe zu einer besonderen Aufgabe aufweisen würden, als die Allgemeinheit. Die Abgabe diene der Finanzierung der besonderen Aufgabe und die Bewältigung dieser müsse in einer herausragenden Verantwortung der Gruppe liegen. Sonderabgaben dürften nicht der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf und damit der Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben dienen. Sie würden nicht in die Staatskassen fließen und auch nicht von den Finanzbehörden verwaltet werden.⁶⁰³ Dabei erkannte das Gericht die Gefahren einer solchen Abgabe im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung und den Individualschutz und

⁵⁹⁶ BVerfG, Urt. v. 20.07.1954, 1 BvR 459/52 u. a., 5, 9/53, 96, 114/54, NJW 1954, 1235.

⁵⁹⁷ BVerfG, Beschl. v. 12.11.1958, 2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57, BVerfGE 8, 274 (317) Preisausgleichsabgabe: „der Preisausgleich ist kein Institut des Finanzrechts [...], so daß die Art. 105 ff. nicht eingreifen. Preisausgleichende Regelungen stellen sich vielmehr als eine besondere Art der Ausgleichsmaßnahmen dar, die dem Recht der Wirtschaftslenkung in mannigfacher Form geläufig sind.“; BVerfG, Urt. v. 27.01.1965, 1 BvR 213, 715/58, 66/60, NJW 1965, 435 (436 f.) Ausgleichsabgabe nach dem Milch- und Fettgesetz; BVerfG, Beschl. v. 17.10.1961, 1 BvL 5/61, NJW 1961, 2155 baden-württembergische Feuerwehrabgabe: „Ausgleichsabgabe eigener Art, die sich der herkömmlichen Einteilung in Steuern, Gebühren, Beiträge [§ 1 AO] nicht ohne weiteres einfügt.“; BVerfG, Beschl. v. 15.12.1970, 1 BvR 559, 571, 586/70, NJW 1971, 319 „[...] der Konkurtuzzuschlag stellt keine Steuer dar.“; BVerfG, Beschl. v. 05.03.1974, 1 BvL 27/72, NJW 1974, 1317 (1318) Weinwirtschaftsabgabe „[...] stellt [...] eine Leistung solcher Personen dar, die zu dem Zweck, dem das Abgabenaufkommen dient, eine besondere Beziehung aufweisen.“

⁵⁹⁸ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 437.

⁵⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329.

⁶⁰⁰ *Mußnug*, in: Schnur, FS Forsthoff, S. 259 (288 ff.); *Friauf*, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, S. 45 (51 ff.); *ders.*, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 ff.

⁶⁰¹ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330).

⁶⁰² BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330).

⁶⁰³ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330).

entwickelte im wesentlichen drei Merkmale.⁶⁰⁴ Die mit der Sonderabgabe belasteten Abgabeschuldner müsse eine „homogene Gruppe“ darstellen, die sich somit durch ihre gemeinsame Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzen ließen. Diese homogene Gruppe müsse eine Sachnähe zum Abgabenzweck aufweisen, die sich durch eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der nichtsteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe auszeichne. Die geforderte Sachnähe dürfe nicht als ein lediglich formales bzw. machbares Kriterium verstanden werden. Vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit unter Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung würden der Bestimmung der materiellinhaltlichen Kriterien der geforderten Sachnähe dienen. Des Weiteren sei das nichtsteuerliche Abgabenaufkommen gruppennützig zu verwenden. Dabei sei das überwiegende Interesse der Gesamtgruppe und nicht das spezifische Interesse des einzelnen Abgabepflichtigen von Bedeutung. Ferner bedürfe das Ausnahmeinstrument der Sonderabgabe einer fortdauernden Legitimation durch hinreichende Rechtfertigungsgründe. Es sei stets zu prüfen, ob durch veränderte Umstände der Einsatz der Sonderabgabe noch zu rechtfertigen sei.⁶⁰⁵ Weitere Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts⁶⁰⁶ festigten die Merkmale sowie Kriterien der

⁶⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330 f.).

⁶⁰⁵ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (332).

⁶⁰⁶ BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, BvL 56-58/78, NJW 1981, 2107 (2110) – Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz; BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a. NJW 1985, 37 – Investitionshilfegesetz 1982; BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (55) – Absatzfondsgesetz: „Der Ausnahmetatbestand der Sonderabgaben ist allerdings kein Ausschußtatbestand, der jede weitere Abgabe neben den Steuern und den aufwandabhängigen Gebühren und Beiträgen schlechthin unzulässig machte.“ dabei wird auf die Rspr. zur Künstlersozialversicherung (BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987, 2 BvR 909/82 u. a., NJW 1987, 3115) und Fehlbelegungsabgabe (BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 3/86, NJW 1988, 2529) verwiesen; BVerfG, Beschl., v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93 u. a., NJW 1995, 1733 (1735) – Feuerwehrabgabe, die entwickelten Kriterien wurden auf die Ebene des Landesrechts übertragen.

Sonderabgabe und etablierten die auch in der Literatur vertretene herrschende Meinung⁶⁰⁷, dass die Sonderabgabe nicht als ein Auffangbecken für nicht als Steuern oder Vorzugslasten zu qualifizierende Abgaben zu sehen sei, sondern einen eigenständigen Abgabentypus darstelle.

Die Literatur zu den sog. Sonderabgaben hat sich jedoch in der Vergangenheit weniger mit der Frage beschäftigt, ob ein solcher Abgabentypus neben den Steuern und Vorzugslasten verfassungsrechtlich überhaupt vertretbar ist. Es wurde überwiegend versucht, den umfassenden Auswüchsen des Abgabensystems mit Rechtfertigungsgründen zu begegnen.⁶⁰⁸ Des Weiteren ist insbesondere anhand der Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgericht festzustellen, dass die Abgrenzungsmerkmale eines potentiellen Sonderabgabenbegriffs von der Steuer und den Vorzugslasten mit den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer solchen Abgabe vermischt werden.⁶⁰⁹ Jedoch konnten die Kritiker dieser Vermengung von Typisierung und Legitimation bisher nicht hinreichend nachvollziehbare begriffliche Abgrenzungskriterien entwickeln.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ *Heun*, DVBl. 1990, 666; *Osterloh*, NJW 1982, 1617 (1619 f.); *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 450; *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 70 anders aber noch in ZIP 1984, 1423 (1428) „alle übrigen Abgabe, die nicht als Steuern, Gebühren oder Beiträge zu qualifizieren sind, können nur im Auffangtatbestand der „Sonderabgabe“ gerechtfertigt werde“; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 157; *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 93; *Kluth*, JA 1996, 260; *Schuppert*, Nichtsteuerliche Abgaben, intermediäre Finanzgewalten und Verwaltungsorganisation, S. 227 (245); *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 442 ff.; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 36; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 24; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 24; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15 f. unterscheidet zwischen Sonderabgaben i. e. S und i. w. S und sieht lediglich die Sonderabgaben i. e. S. als eigenständigen Abgabentypus; so auch *Ubber*, Beitrag als Institut der Finanzverfassung, S. 42 ff., der eine Unterscheidung Finanzierungs- und Lenkungsabgaben in Anlehnung an *Friauf*, JA 1981, 261 vornimmt; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 21 ff. unterscheidet mehrere Arten von weiteren nichtsteuerlichen Abgaben neben den Vorzugslasten und Sonderabgaben i. e. S.; mit Kritik *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgabe des Banken- und Versicherungssektors, Rn. 156, 164; a. A. *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 147 ff.; *Mai*, Sonderabgaben, S. 123 ff., insbesondere S. 146 ff.; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 184 ff., insbesondere S. 207 f.; *Beckmann*, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, S. 44, 153; *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 137 ff. insbesondere Nr. 7, vertritt die vollständige Unvereinbarkeit der Sonderabgaben mit dem Grundgesetz.

⁶⁰⁸ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 150; zustimmend zu der Kritik: *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 93.

⁶⁰⁹ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 25; *Osterloh*, JuS 1982, 421 (424 f.); *Heun*, DVBl. 1990, 666; *Jakobs*, Sonderabgaben – Fremdkörper im Steuerstaat?, S. 663 (676 ff.); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 152; *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 139; zustimmend aber rechtfertigend: *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115 GG, Rn. 449; a. A. *Jochum*, StuW 2006, 134 (137).

⁶¹⁰ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 25 f. scheint im ersten Schritt eine saubere Trennung zu gelingen; versteht unter Sonderabgaben jedoch im nächsten Schritt vorzugslastenähnliche Abgaben und Abgaben mit rechtspflichtbezogener Antriebs- und Ausgleichsfunktion und vermischt Begriffsmerkmale mit Legitimationsvoraussetzungen; siehe dazu: *Staudacher*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, S. 35 f., Fn. 129.

Die ausführlichen Darstellungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff und zu den Vorzugslasten haben verdeutlicht, dass diese Begrifflichkeiten sich anhand des Merkmals des Gegenleistungsbezugs unterscheiden. Die Existenz einer weiteren Abgabensart neben Steuer, Gebühr und Beitrag kann lediglich durch eindeutige Abgrenzungsmerkmale begründet werden. Die Vertreter der Sonderabgabe als eigenständige Abgabenform nehmen eine Unterscheidung im Wesentlichen anhand des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs vor. Dabei werden die Unterscheidungsmerkmale des Bundesverfassungsgerichts aus der Rechtsprechung zur Berufsausbildungsabgabe mit herangezogen. Sonderabgaben würden im Gegensatz zu den Steuern nicht in den allgemeinen Haushalt fließen und ihr Belastungsgrund läge nicht in dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern in der Gruppenverantwortlichkeit für einen speziellen Finanzierungszweck.⁶¹¹ Der Zufluss einer Abgabe in den allgemeinen Haushalt ist jedoch nach der hier vertretenen Meinung kein Begriffsmerkmal der Steuer. Entsprechend dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff reicht der Nachweis eines essentiellen Einflusses der jeweiligen Gebietskörperschaft, ähnlich eines Haushaltsgesetzgebers auf Abgabenhöhe und Abgabenverwendung, aus, um dem Begriffsmerkmal des Zuflusses zum Ertragsberechtigten und damit dem Steuerbegriff zu genügen. Somit besteht für einen potentiellen Sonderabgabenbegriff lediglich die Möglichkeit, dass die Gebietskörperschaft einen solchen Einfluss nicht nachweisen kann und damit die Einordnung zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ausscheidet. Des Weiteren wurde bereits im Wege der Darlegung der Zwecksteuern deutlich, dass eine Gruppenverantwortlichkeit für einen speziellen Finanzierungszweck nicht als mögliches Unterscheidungskriterium von Steuern zu nichtsteuerlichen Abgaben herangezogen werden kann. Die Finanzierung einer im Interesse einer Gruppe liegenden Aufgabe kann ebenfalls mit dem Instrument der Steuer erfolgen. Dies kann in der Praxis anhand der Vielzahl von sog. Aufwandssteuern, die gerade von einer „homogenen Gruppe“ erhoben werden und das Steueraufkommen zur Finanzierung eines im Interesse der Gruppe liegenden Zwecks verwendet werden kann, nachvollzogen werden.

In der Literatur wird auf unterschiedlichstem Weg versucht, durch Kategorisierung der umfangreichen nichtsteuerlichen Abgaben, die keine Vorzugslasten darstellen sollen, einem scheinbaren Sonderabgabenbegriff gerecht zu werden. Hierbei wird jedoch deutlich, wie unterschiedlich die Vertreter eines Sonderabgabenbegriffs diesen hier

⁶¹¹ *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 452; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 93; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 22 ff.

interpretieren. Während teilweise eine Unterscheidung auf Grundlage der Rechtsprechung⁶¹² zwischen Sonderabgaben i. e. S. und i. w. S.⁶¹³ vorgenommen wird, werden auch Ausgleichs- und Antriebssonderabgaben⁶¹⁴ oder gegenleistungsabhängige Sonderabgaben⁶¹⁵ vertreten. Innerhalb dieses unterschiedlichen Verständnisses eines Sonderabgabenbegriffs findet sich in der Literatur eine Vielzahl von Begriffsverwendungen wieder, die im Folgenden keine detaillierte Darstellung erhalten sollen.⁶¹⁶ Die nachfolgenden Erläuterungen sollen Aufschluss darüber bringen, welche Merkmale die Abgrenzung eines vermeintlichen Sonderabgabenbegriffs von den Steuern und Vorzugslasten ermöglichen könnten.

Die Unterscheidung zwischen Sonderabgaben i. e. S. und i. w. S. stützt sich auf die Annahme, dass man zwischen Sonderabgaben mit und ohne Finanzierungsfunktion unterscheiden kann. Die Sonderabgaben i. e. S. sollen nichtsteuerliche Abgaben umfassen, die als Haupt- oder Nebenzweck die Finanzierung einer besonderen Sachaufgabe aufweisen und in Ermangelung einer Gegenleistung von den Vorzugslasten abzugrenzen seien.⁶¹⁷ Sie sollen sich zu dem eigenständigen Sonderabgabenbegriff entwickelt haben.⁶¹⁸ Dagegen könne die Finanzierung einer Aufgabe auch vollständig in den Hintergrund treten und weder Haupt- noch Nebenzweck darstellen. Abgaben, die keinen Gegenleistungscharakter aufweisen und nicht der Finanzierung einer besonderen Aufgaben dienen, sollen unter dem Begriff der Sonderabgaben i. w. S. gefasst wer-

⁶¹² BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1243); BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172 f.); BVerfG, Beschl. v. 05.03.2009, 2 BvR 1824/05, JuS 2009, 1041 (1042); BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139-1142/12, BeckRS 2014, 52723.

⁶¹³ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15 ff.; *Jochum*, *StuW* 2006, 134 (136 f.); *Hoffmann*, *Der Rundfunkbeitrag*, S. 154 ff.; *Seer*, in: *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, § 2, Rn. 25; *Wernsmann*, in: *Hübschmann/Hepp/Spitaler*, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 232 ff.; *Ubber*, *Beitrag als Institut der Finanzverfassung*, S. 142 ff. unterscheidet Finanzierungs-sonderabgaben (Sonderabgaben i. e. S.) und Lenkungs-sonderabgaben (Sonderabgaben i. w. S.); *Jarass*, *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz*, S. 21 ff., der jedoch die Sonderabgaben i. w. S. in Lenkungs-sonderabgaben und Ausgleichsabgaben eigener Art unterteilt.

⁶¹⁴ *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts V*, § 119, Rn. 90 ff. unterscheidet ausgleichende, lenkende (antreibende) sowie fördernde Sonderabgaben und Verursacherabgaben; *Henneke*, *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*, § 9, Rn. 454; *Henseler*, *Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben*, S. 111 ff.; *Heun*, *DVBfL* 1990, 666 (676), kennt daneben noch gruppennützige Sonderabgaben.

⁶¹⁵ *Henseler*, *Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben*, S. 110 f.; *Heun*, *DVBfL* 1990, 666 (676), spricht zwar von gegenleistungsabhängigen Sonderabgaben, widerlegt jedoch die Einordnung der Verbandslasten in diese Gruppe, da sie als eigenständiger Abgabenbegriff zu verstehen seien.

⁶¹⁶ Eine detaillierte Darstellung der Literatur unter: *Ubber*, *Beitrag als Institut der Finanzverfassung*, S. 109 ff.

⁶¹⁷ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 16; *Kloepfer*, *Finanzverfassung*, § 2, Rn. 44; *Jarass*, *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz*, S. 22 ff.

⁶¹⁸ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15; *Jarass*, *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz*, S. 21 f.; *Jochum*, *StuW* 2006, 134 (136 f.).

den können, wobei ein bloßer Finanzierungseffekt durch das Anfallen von Abgabenaufkommen unschädlich sei.⁶¹⁹ Hierunter seien sog. Ausgleichs-, Abschöpfungs- und Lenkungsabgaben zu subsumieren.⁶²⁰ Sonderabgaben i. w. S. sollen als Auffangtatbestand für nichtsteuerliche Abgaben, die nicht Steuern, Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben i. e. S. darstellen, verstanden werden.⁶²¹ Dabei geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die für die Sonderabgaben i. e. S. entwickelten Zulässigkeitskriterien für diesen Auffangtatbestand nicht uneingeschränkt anzuwenden sind.⁶²² Eine solche Unterscheidung zwischen einem potentiellen Sonderabgabenbegriff und einem Auffangtatbestand setzt jedoch voraus, dass sich diese auch jeweils gesondert von dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff und den Vorzugslasten unterscheiden lassen. Hinsichtlich der Sonderabgaben i. e. S. kann auf die obigen Darstellungen verwiesen werden. Die Finanzierung einer besonderen Aufgabe im Interesse einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe kann nicht als Abgrenzungskriterium einer nichtsteuerlichen Abgabe zum Steuerbegriff herangezogen werden.

Die Sonderabgaben i. w. S. müssen für die Untersuchung einer möglichen Abgrenzung zu den Steuern und Vorzugslasten in die sog. Ausgleichs-, Abschöpfungs- und Lenkungsabgaben unterteilt werden. Mit den Ausgleichsabgaben soll ein wirtschaftlicher Vorteil ausgeglichen werden, der durch die Nichterfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht entsteht.⁶²³ Ein bekanntes Beispiel der Ausgleichsabgaben bildete die bis 1995 in Baden-Württemberg erhobene Feuerwehrabgabe, die als Ausgleich für die Nichtleistung der Feuerwehrdienstpflicht diente.⁶²⁴ Aufgrund des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot gem. Art. 3 Abs. 3 GG wurde die Abgabe mit dem Urteil vom 24. Januar 1995 des Bundesverfassungsgerichts für verfassungswidrig erklärt.⁶²⁵ Ein weiteres Beispiel bilden die noch heute erhobenen Ablösebeträge für Kfz-Stellplätze.⁶²⁶ Eine Unterscheidung der Ausgleichsabgaben zu den Steuern

⁶¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1242); *Jochum*, *StuW* 2006, 134 (141); *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts V*, § 119, Rn. 93.

⁶²⁰ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG-Kommentar*, Bd. 3, Art. 105, Rn. 17; *Kloepfer*, *Finanzverfassungsrecht*, § 2, Rn. 46 f. der jedoch die Abschöpfungsabgabe nicht erwähnt.

⁶²¹ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG-Kommentar*, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15; *Jochum*, *StuW* 2006, 134 (136 f.).

⁶²² BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, 1 BvL 56-58/78, *NJW* 1981, 2107 (2110); BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83, u. a., *NJW* 1985, 37 (38); BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfG, Beschl. v. 05.03.2009, 2 BvR 1824/05, *JuS* 2009, 1041 (1042).

⁶²³ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG-Kommentar*, Bd. 3, Art. 105, Rn. 17; *P. Kirchhof*, in: *Handbuch des Staatsrechts V*, § 119, Rn. 90; *Henseler*, *Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben*, S. 64 ff., 112 f.; *Rotländer*, *Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben*, S. 25.

⁶²⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.10.1961, 1 BvL 5/61, *NJW* 1961, 2155 *baden-württembergische Feuerwehrabgabe: „Ausgleichsabgabe eigener Art“*.

⁶²⁵ BVerfG, Urt. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93, 5-7/94, 1 BvR 403, 569/94, *NJW* 1995, 1733.

⁶²⁶ BVerfG, Beschl. v. 05.03.2009, 2 BvR 1824/05, NVwZ 2009, 837 (838).

soll in dem untrennbaren Zusammenhang zwischen der öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht und der Abgabepflicht bei Nichterfüllung bestehen.⁶²⁷ Hingegen ist anhand des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs nicht ersichtlich, warum ein „untrennbarer Zusammenhang“ zwischen einer Verhaltenspflicht und dem Tatbestand der Abgabenzahlungspflicht eine Steuererhebung ausschließen soll. Die Steuerpflicht knüpft ebenfalls an einen öffentlich-rechtlichen Tatbestand an, der die jeweilige Leistungspflicht begründet. Inwiefern die Untrennbarkeit des Zusammenhangs hier eine Rolle spielen soll ist nicht verständlich. Andererseits weisen solche Ausgleichsabgaben eine Parallele zu den rechtspflichtbezogenen Abgaben aus (z. B. Geldbußen und Geldstrafen).⁶²⁸ Auch diese Abgaben knüpfen an die Nichterfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht an. Sie unterscheiden sich von den Steuern im Fehlen der Eigenschaft der Einnahmenerzielung.⁶²⁹ Mit der Erhebung der rechtspflichtbezogenen Abgaben soll ausschließlich das den Rechtsordnungen zuwiderlaufenden Verhalten verhindert bzw. unterbunden werden und die Einnahmen dienen lediglich als Ausgleich des Verwaltungsaufwands. Ein Einnahmenerzielungszweck wird mit den rechtspflichtbezogenen Abgaben nicht verfolgt, dies unterscheidet sie daher grundlegend vom Abgabeninstitut der Steuer. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass das Begriffsmerkmal der Einnahmenerzielung von der Rechtsprechung sehr weit verstanden wird. Die Verhaltenslenkung kann auch mit der Erhebung von Steuern verfolgt werden und damit den Einnahmenerzielungszweck vollständig in den Hintergrund rücken. Dabei gilt lediglich die Grenze der erdrosselnden Wirkung. Zum Beispiel kann eine Steuer objektiv nicht zur Einstellung einer wirtschaftlichen Tätigkeit führen. Die reine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter wird nicht vom verfassungsrechtlichen Steuerbegriff umfasst.⁶³⁰ Hinsichtlich der Ausgleichsabgaben ist jedoch festzustellen, dass sie nicht explizit der Verhaltenslenkung dienen. Sie werden nicht vorwiegend zum Zweck der Vorbeugung oder Bestrafung von rechtswidrigen Verhalten erhoben. Im Vordergrund steht der Ausgleich eines Vorteils, der dem Abgabepflichtigen durch die Nichterfüllung von öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflichten entsteht. Dabei kann ihnen nicht von vornherein eine erdrosselnde Wirkung und damit die fehlende Einnahmenerzielungsabsicht zugesprochen werden. Eine Abgrenzung zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff hinsichtlich ihrer besonderen ausgleichenden Eigenschaft kann

⁶²⁷ BVerfG, Beschl. v. 17.10.1961, 1 BvL 5/61, NJW 1961, 2155 (2156); BVerfG, Urt. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93, 5-7/94, 1 BvR 403, 569/94, NJW 1995, 1733 (1735); *Jochum*, StW 2006, 134 (141 f.).

⁶²⁸ So insbesondere *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 57 ff.; kritisch dazu: *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 85 f.

⁶²⁹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.3.

⁶³⁰ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.3.

nicht festgestellt werden. Des Weiteren weisen die Ausgleichsabgaben eine unweigerliche Ähnlichkeit zu den Vorzugslasten auf. Die Gebühren und Beiträge werden aufgrund eines individuellen Vorteils durch die Gewährung einer öffentlich-rechtlichen Leistung erhoben und gleichen diesen Vorteil somit aus. Während beide Abgaben dem Vorteilsausgleich dienen unterscheiden sie sich doch hinsichtlich der Grundlage der Abgabenerhebung. Die Vorzugslasten knüpfen an den Vorteil durch eine öffentliche Leistung an. Dagegen wird mit der Ausgleichsabgabe der Vorteil aus der Nichterfüllung einer vom Staat angeordneten Pflicht ausgeglichen. Jedoch könnten „ein Rechtsvorteil und eine Rechtspflicht [...] häufig nur die Kehrseite der gleichen Medaille“⁶³¹ darstellen.⁶³²

Die Lenkungsabgaben⁶³³ oder auch teilweise als Antriebssonderabgaben⁶³⁴ bezeichnet, sind ebenfalls hinsichtlich ihrer Abgrenzung zu den Steuern kritisch zu sehen. Diese Abgaben sind darauf angelegt, ein bestimmtes Verhalten durch ausweichbare Belastung zu lenken. Im Gegensatz zu den Ausgleichs- oder rechtspflichtbezogenen Abgaben knüpft die Lenkungsabgabe nicht an ein rechtswidriges Verhalten an, sondern dient der Vermeidung staatlich „unerwünschten“ Verhaltens. Der Tatbestandsadressat wird durch die Abgabe dazu angetrieben, ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen. Dabei dienen die Lenkungsabgaben nicht einem bestimmten Finanzierungszweck. Mit dem Abgabenaufkommen wird lediglich der Verwaltungsaufwand ausgeglichen.⁶³⁵ Ein Beispiel einer solchen Abgabensart bietet die Schwerbehindertenabgabe. Die Schwerbehindertenabgabe soll gem. § 160 SGB IX Arbeitgeber dazu anhalten, eine gesetzlich vorgeschriebene Zahl von schwerbehinderten Menschen zu beschäftigen.⁶³⁶ Fraglich ist jedoch, durch welche Eigenschaft sich solche Abgaben von den Lenkungssteuern im besonderen Maße unterscheiden können. Die reine Lenkungsfunction und die fehlende Einnahmerezzielungsabsicht können nicht der Unterscheidung von Sonderabgaben i. w. S. und im speziellen von Lenkungsabgaben zu den Lenkungssteuern dienen. Dafür hat die Rechtsprechung das Steuerbegriffsmerkmal „Steuer als Ziel der Einnahmerezzielung“ zu weit ausgedehnt.⁶³⁷ Lediglich

⁶³¹ Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 43.

⁶³² Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 (116); a. A. Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 82.

⁶³³ Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 55; auch als Lenkungsabgaben bezeichnet: Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 51 unterscheidet jedoch auch noch ertragslose Lenkungsabgaben und Lenkungsabgaben; ders., DÖV 1989, 1013 (1018 f.).

⁶³⁴ So z. B. Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 68 ff., 111.

⁶³⁵ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 93; Jachmann-Michel/Vogel, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, § 105, Rn. 17.

⁶³⁶ BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, 1 BvL 56-58/78, NJW 1981, 2107 (2110).

⁶³⁷ Vgl. dazu Puwalla, Qualifikation von Abgaben, S. 80 ff.

Abgaben mit „erdrosselnder“ Wirkung und damit Abgaben, die ausschließlich darauf ausgelegt sind, bestimmtes rechtswidriges Verhalten zu verhindern, können dem Steuerbegriff nicht entsprechen. Eine solche erdrosselnde Wirkung wurde jedoch in der Vergangenheit nahezu ignoriert (s. o.). Das Abgrenzungsproblem wurde ebenfalls von den Vertretern der Lenkungsabgaben erkannt und anderweitig versucht, eine Unterscheidung herzustellen.⁶³⁸ So sei eine lenkende Sonderabgabe lediglich zulässig, wenn die Erfüllung des jeweiligen Lenkungsziels in den Verantwortungsbereich der sonderbelasteten Gruppe fällt. Die „finanzielle Gruppenverantwortlichkeit“ soll durch eine „handlungsbezogene“ ersetzt werden. Es wurde jedoch schon mehrfach verdeutlicht, dass die Gruppenverantwortlichkeit kein hinreichendes Unterscheidungsmerkmal zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben darstellen kann. Es ist nicht verständlich, warum die Erhebung einer Abgabe von einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe und die besondere Verantwortlichkeit dieser Gruppe zum jeweiligen Finanzierungszweck der Abgabe eine Steuer zu einer Sonderabgabe transformieren sollte. Ob es sich nun um eine „finanzielle“ oder „handlungsbezogene“ Gruppenverantwortlichkeit handelt, kann in dieser Hinsicht kein Umdenken bewirken. Als Beispiel können die Umweltschutzabgaben (z. B. Abwasserabgabe⁶³⁹) im Vergleich zur Kfz-Steuer⁶⁴⁰ herangezogen werden. Mit der Abwasserabgabe soll das Einleiten von Abwasser in Gewässer unterbunden oder zumindest reduziert werden.⁶⁴¹ Die Kfz-Steuer ist in ihrer Höhe unter anderem nach dem Schadstoffausstoß des Fahrzeugs gestaffelt und soll somit die Fahrzeughalter dazu anhalten, Fahrzeuge mit geringen Schadstoffausstoß zu nutzen.⁶⁴² Beide Abgaben dienen der Reduzierung der Umweltbelastung und liegen damit auch im Interesse der Allgemeinheit. Die Verantwortung liegt jedoch im besonderen Maße bei den jeweiligen Abgabepflichtigen und somit in einer sog.

⁶³⁸ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 94; auch *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 17 sieht eine Unterscheidung zu den Steuern nicht in der reinen Lenkungsfunktion, sondern im „engen Zusammenhang“ zwischen Lenkungszweck und Abgabepflicht; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 55 ff. unterscheidet zwischen erdrosselnde (Lenkungsabgabe) und drosselnde Wirkung (Lenkungssteuer) der Abgabepflicht.

⁶³⁹ Abwasserabgabengesetz (AbwAG) v. 13.09.1976 i. d. F. v. 18.01.2005, BGBl. I 2005, 114, zuletzt geändert durch Art. 2 der Achten Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung v. 22.08.2018, BGBl. I 2018, S. 1327.

⁶⁴⁰ Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) v. 21.12.1927, i. d. F. v. 26.09.2002, BGBl. I 2002, S. 3818, zuletzt geändert durch Art. 1 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes v. 16.10.2020, BGBl. I 2020, S. 2184.

⁶⁴¹ Nach § 9 AbwAG ist das Einleiten von Abwasser Abgabepflichtig, wobei sich der Abgabensatz nach der Schadeneinheit gem. § 4 AbwAG berechnet.

⁶⁴² Bemessungsgrundlage der Kfz-Steuer ist nach § 8 KraftStG unter anderem die Schadstoffemission des jeweiligen Fahrzeugs; Steuerbefreiung für schadstoffreduzierte Personenkraftwagen mit Selbstzündungsmotor gem. § 3b KraftStG und für Elektrofahrzeuge nach § 3 d KraftStG.

Gruppenverantwortlichkeit. Eine Unterscheidung zwischen Steuern und Lenkungsabgaben durch die Feststellung einer „handlungsbezogenen“ Gruppenverantwortlichkeit ist somit nicht möglich. Des Weiteren ist wiederholt darauf hinzuweisen, dass Begriffsmerkmale und Zulässigkeitsvoraussetzungen konsequent voneinander getrennt betrachtet werden müssen. Die Prüfung der Zulässigkeit von Lenkungsabgaben kann nicht schon auf der Ebene der begrifflichen Zuordnung einer solchen Abgabe erfolgen.

Als Zwischenergebnis ist festzustellen, dass das verfassungsrechtliche Steuerbegriffsmerkmal der Einnahmenerzielung nicht als hinreichendes Abgrenzungskriterium der Steuern von sog. Sonderabgaben dienen kann. Vom Steuerbegriff sind lediglich Abgaben ausgenommen, deren Erhebung eine erdrosselnde Wirkung entfalten. Die Grenze der erdrosselnden Wirkung ist jedoch in der Praxis im Einzelfall schwierig. Dies zeigt insbesondere die vergangene Rechtsprechung, die von einer Berufung auf eine sog. „Erdrosselungssteuer“ grundsätzlich absieht. Die Einnahmenerzielungsabsicht ist dehnbar. Eindeutige Ausnahmen bieten hier lediglich der rückzahlbare Konkurszuschlag und die Investitionshilfeabgabe sowie die bereits erwähnten Geldbußen und Geldstrafen.⁶⁴³

Eine weitere Form der Sonderabgaben i. w. S. stelle die Abschöpfungsabgabe, die auch als Vorteilsabschöpfungsabgabe oder gegenleistungsabhängige Sonderabgabe bezeichnet wird, dar. Hinsichtlich dieser Abgabe ist man sich im besonderen Maße nicht einig. Während einerseits mit der gegenleistungsabhängigen Sonderabgabe ein eigenständiger Abgabebegriff vertreten wird⁶⁴⁴, könne andererseits die Abschöpfungsabgabe lediglich unter dem Auffangtatbestand für sämtliche nichtsteuerlicher Abgaben, die nicht als Steuer, Vorzugslast oder Sonderabgabe i. e. S. eingeordnet werden können, subsumiert werden⁶⁴⁵. Dagegen sei die Vorteilsabschöpfungsabgabe als Unterform der Vorzugslasten zu verstehen.⁶⁴⁶ Allen Begriffsverständnissen ist der folgende Charakter der Abgabe gemeinsam: Sie schöpft einen staatlich verursachten wirt-

⁶⁴³ Im Ergebnis ebenso: *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 80 ff.; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 73 vertritt jedoch trotzdem einen eigenständigen Sonderabgabebegriff.

⁶⁴⁴ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 79 ff.; ebenso unter dem Begriff der Verleihungsabgaben: *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 49.

⁶⁴⁵ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 17; *Friauf*, „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben?, S. 679 (696 ff.) ordnet sie zu den Sonderabgaben nach der Rechtsprechung des BVerfG zu.

⁶⁴⁶ *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 33 ordnet diese jedoch als Unterform der Vorzugslasten neben Gebühren und Beiträgen ein.

schaftlichen Vorteil ab und stellt somit eine Gegenleistung für einen beim Abgabepflichtigen entstandenen Vorteil dar.⁶⁴⁷ Ihre neben den Steuern legitimierende Existenz soll sich aus der Gegenleistungsabhängigkeit ableiten lassen.⁶⁴⁸ An dieser Stelle ist jedoch unmittelbar ihre Konkurrenz zu den Vorzugslasten zu erkennen. Die Gegenleistungsabhängigkeit ist nämlich gerade das unbestrittene verfassungsrechtliche Abgrenzungsmerkmal der Vorzugslasten von der Steuer.⁶⁴⁹ Eine gegenleistungsabhängige Sonderabgabe als eigenständiger Abgabenbegriff kann nur gerechtfertigt werden, wenn sie sich deutlich von den bereits erläuterten Abgabentypen Steuer und Vorzugslasten abgrenzen lässt. Die Vertreter der gegenleistungsabhängigen Sonderabgabe knüpfen eine Unterscheidung zu den Vorzugslasten an den Umstand an, dass diese Abgaben keine Kosten aus der Bereitstellung einer staatlichen Einrichtung oder der Gewährung einer konkreten Staatsleistung decken sollen, weil diese Kosten gar nicht erst entstehen. Die Abgabe knüpft ausschließlich an den Tatbestand der Vorteilsabschöpfung an.⁶⁵⁰ Als Beispiele werden unter anderem der Wasserpfennig⁶⁵¹ und die Fehlbelegungsabgabe⁶⁵² angeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat von einer konkreten Einordnung dieser Abgaben in die Abgabentrias Steuer, Gebühr und Beitrag abgesehen und lediglich eine Abgrenzung zu den Steuern unter Verwendung des Oberbegriffs der nichtsteuerlichen Abgaben unternommen.⁶⁵³ In seiner Entscheidung zur Fehlbelegungsabgabe machte das Gericht wenigstens deutlich, dass eine Einordnung als Sonderabgabe i. S. der Rechtsprechung zur Berufsausbildungsabgabe ausscheidet und bezeichnet sie als Abschöpfungsabgabe.⁶⁵⁴ Dabei unterlässt es jedoch die Klärung der Frage der Zuordnung einer solchen Abgabe als eigenständigen Abgabenbegriff, Unterform der Vorzugslasten oder Auffangtatbestand. Ein solch oberflächliches Abgabenverständnis kann hingegen insbesondere im Hinblick auf die engen Zulässigkeitskriterien keinen Bestand haben.

⁶⁴⁷ *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 110; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 17; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 35.

⁶⁴⁸ *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 35 ff.; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 80 f.

⁶⁴⁹ Siehe oben I. Teil, Kapitel 4.1.

⁶⁵⁰ *Heun*, DVBl. 1990, 666 (673); *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 80 f.

⁶⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469.

⁶⁵² BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 3/86, NJW 1988, 2529; Fehlbelegungsabgabe wird von Wohnungsinhaber/-innen von Sozialwohnungen erhoben, wenn die maßgebliche Einkommensgrenze überschritten ist und somit die Sozialwohnung dem Wohnungsinhaber/-in im eigentlichen Sinn nicht mehr zusteht, Beispiel in Hessen: Gesetz über die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in der öffentlichen Wohnraumförderung (FBAG) v. 30.11.2015, Hessen GVBl. 2015, S. 525.

⁶⁵³ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (471); BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 3/86, NJW 1988, 2529.

⁶⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, 2 BvL 9/85, 3/86, NJW 1988, 2529 f.

Im Rahmen der Erläuterung des verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs wurde bereits die Einordnung einer solchen gegenleistungsabhängigen Abgabe ohne Kostenverursachung als Gebühr unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung zum Wasserpfening thematisiert. Die Begriffe der Verleihungs- und Ressourcennutzungsgebühr kamen in dieser Hinsicht zum Tragen. Jedoch wurde festgestellt, dass eine Einordnung als Gebühr in Ermangelung anfallender staatlicher Kosten grundsätzlich ausgeschlossen ist. Vertritt man die Auffassung, dass der Gebührencharakter einer Abgabe von dem Ausgleich anfallender Kosten durch die Gewährung einer Staatsleistung oder der Bereitstellung einer staatlichen Einrichtung abhängt, können solche gegenleistungsabhängigen Abgaben schwerlich als Vorzugslasten eingeordnet werden. Dementsprechend würde lediglich eine Einordnung als eigenständiger Abgabebegriff unter der Bezeichnung der gegenleistungsabhängigen Sonderabgabe oder im Auffangbecken der nichtsteuerlichen Abgaben verbleiben. Mit den gegenleistungsabhängigen Sonderabgaben wäre jedoch die Aussage verbunden, dass das Merkmal der Gegenleistungsabhängigkeit einer Abgabe nicht ausschließlich den Vorzugslasten vorbehalten sei. Die Historie des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs zeigt, dass der fehlende Gegenleistungsbezug grundsätzlich ein Merkmal des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs ist und dieses Kriterium der Abgrenzung zu den Vorzugslasten dient. Dahingehend ist sich die Literatur auch einig.⁶⁵⁵ Für das Bestehen eines eigenständigen gegenleistungsabhängigen Sonderabgabenbegriffs muss die eindeutige Abgrenzung auch zu den Vorzugslasten möglich sein. Wenn man einen Gegenleistungsbezug ebenfalls für einen vermeintlichen Sonderabgabenbegriff für zulässig erachtet, ist eine eindeutige Zuordnung vorteilsabschöpfender Abgaben in das verfassungsrechtliche Abgabensystem kaum denkbar. Die Legitimation der Vorzugslasten als eigenständiger Abgabentypus neben den Steuern wäre gefährdet. Das Begriffsmerkmal Gegenleistungsabhängigkeit kann lediglich den Abgabensorten Gebühr und Beitrag zugesprochen werden. Eine Negativabgrenzung von den Vorzugslasten durch die Feststellung fehlender staatlicher Kosten kann keinen eigenständigen gegenleistungsabhängigen Sonderabgabenbegriff begründen.⁶⁵⁶ Infolgedessen verbleibt lediglich die Möglichkeit der Einordnung einer

⁶⁵⁵ Siehe oben I. Teil, Kapitel 4.1.

⁶⁵⁶ Im Ergebnis ebenso: *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 121 ff., S. 134; Sonderabgaben grenzen sich von den Vorzugslasten durch ihre fehlende Gegenleistung ab: *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 24 Vorteilsabschöpfungsabgabe = dritte Form der Vorzugslasten siehe S. 34; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 426; *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 69; *Rotländer*, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 17; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 42 ff.; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 200 f.; *Vogel/Waldhoff*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 452.

solchen Abgabe im Auffangbecken sämtlicher nichtsteuerlicher Abgaben, die aus den Begriffen der Steuern und Vorzuglasten herausfallen.

Das Verständnis einer dritten Unterform der Vorzuglasten durch die sog. Vorteilsabschöpfungsabgaben soll im Folgenden nicht im Einzelnen geklärt werden. Grundsätzlich wurde bereits vorstehend festgestellt, dass die durch die Gewährung einer staatlichen Leistung verursachten Kosten ein Begriffsmerkmal der Gebührenerhebung darstellt und somit eine Einordnung als Vorzuglast ausgeschlossen ist. Schließlich ist hinsichtlich des Wasserpfennigs nochmals darauf hinzuweisen, dass die Ausweitung solcher Abgaben einen „Preis für die Freiheit“ bedeuten würden und somit ihre allgemeine Zulässigkeit, unabhängig von ihrer Einordnung in das Abgabensystem, nicht zu begrüßen ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Merkmal der Gegenleistungsabhängigkeit grundsätzlich nicht zur Abgrenzung von Sonderabgaben zu den Steuern und Vorzuglasten geeignet ist. Eine gegenleistungsabhängige Abgabe ist in erster Linie im Bereich der Gebühren und Beiträge einzuordnen. Ein eigenständiger gegenleistungsabhängiger Sonderabgabenbegriff scheidet insofern aus. Sieht man davon ab, dass die Kostenverursachung dem Gebührenbegriff wesensimmanent ist, könnte auch eine Unterform der Vorzuglasten als sog. Vorteilsabschöpfungsabgabe vertreten werden. Ansonsten verbleibt lediglich die Möglichkeit des Auffangtatbestands sämtlicher nichtsteuerlicher Abgaben, die nicht als Steuer, Gebühr oder Beitrag einzuordnen sind.

Die eingehenden Darstellungen zu dem in der Literatur und Rechtsprechung vertretenen Sonderabgabenbegriffen haben gezeigt, dass erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten zu den Steuern, Gebühren und Beiträgen bestehen. Weder die besondere Finanzierungsverantwortung oder Lenkungsverantwortung einer Gruppe noch die Gegenleistungsabhängigkeit einer Abgabe können einen vermeintlichen Sonderabgabenbegriff begründen. Der Steuerbegriff lässt für andere öffentlich-rechtliche Abgaben lediglich an folgenden Stellen Raum: Das Privileg der Steuererhebung ist ihre Loslösung von einer Gegenleistung. Der Eingriff in die Eigentumsgrundrechte des Steuerpflichtigen muss nicht durch eine besondere Leistung des Staates begründet werden. Daneben können die Vorzuglasten nur in Abhängigkeit einer individuellen öffentlich-rechtlichen Leistung Bestand haben. Die Gegenleistungsabhängigkeit der Gebühren und Beiträge ist zum einen ihr Abgrenzungsmerkmal von den Steuern und zum anderen ihr Existenzkriterium. Zudem dienen die Steuern der Einnahmerezierung und können keine „erdrosselnde“ Wirkung entfalten. Eine Abgabe, die lediglich einen Verbotscharakter ausweist und deren Erhebung ausschließlich dem Ausgleich der Verwaltungskosten dient, kann nicht dem Steuerbegriff entsprechen. Dabei ist jedoch das

Merkmal der Einnahmenerzielung sehr weit zu interpretieren. Ein weiteres Steuerbegriffsmerkmal ist der Zufluss zu einer der ertragsberechtigten Gebietskörperschaften gem. Art. 106 GG. Dieses Merkmal ist zu bejahen, wenn der Einfluss entsprechend der Position eines Haushaltsgesetzgebers festzustellen ist. Es ist nicht wesentlich, ob die Abgabe in den allgemeinen Haushalt oder in selbstständige Sondervermögen und Sonderfonds fließt. Dementsprechend können sich Sonderabgaben lediglich durch Negativabgrenzung von den Steuern und Vorzugslasten abgrenzen. Sie sind als ein Auffangtatbestand aller Abgaben zu sehen, die sich aufgrund ihres fehlenden Zuflusses zu einer Gebietskörperschaft oder ihrer erdrosselnden Wirkung von den Steuern unterscheiden und in Ermangelung einer Gegenleistung keine Vorzugslasten darstellen können.

4.2.2 Enge Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer mit der Steuer konkurrierenden Abgabe

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungsabgabe wurde bereits verdeutlicht, dass die Sonderabgabe eine Konkurrenz zur Steuer bildet (Quasi-Steuern⁶⁵⁷) und besonders enger Zulässigkeitsgrenzen bedarf. Dabei war jedoch unklar, ob diese „Zulässigkeitsgrenzen“ als Begriffsmerkmale oder Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zu sehen sind. Wie bereits aus den obigen Ausführungen zu entnehmen ist, können die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Zulässigkeitskriterien“ nicht der begrifflichen Abgrenzung von Sonderabgaben zu den Steuern oder Vorzugslasten dienen. Diese Kriterien können lediglich zur Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Abgabe herangezogen werden, die aufgrund ihrer begrifflichen Gleichartigkeit zur Steuer besonderer Rechtfertigungsgründe bedarf.

Die Sonderabgabe steht im ständigen Konflikt zur bundesstaatlichen Kompetenzordnung, weil sich ihre Zuständigkeitsfragen nach den allgemeinen Normen der Art. 70 ff. GG und nicht nach den besonderen Vorschriften der Finanzverfassung gem. Art. 105 ff. regeln. Auch gefährdet dieser Auffangtatbestand aufgrund des fehlenden Zuflusses des Ertrags in den allgemeinen Haushalt die Budgethoheit des Parlaments und damit auch die einzelnen Haushaltsgrundsätze, wie z. B. den Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit des Haushaltsplans.⁶⁵⁸ Damit ist die Verpflichtung der Gewährleistung der Belastungsgleichheit der Bürger verbunden. Der Abgabepflich-

⁶⁵⁷ Fichte, Nichtsteuerliche Abgaben – Sonderproblem Quasi-Steuern, S. 45; so auch schon: Schemmel, Quasi-Steuern, S. 9 f. mit weiteren Details und Verweisen.

⁶⁵⁸ Siekmann, in: Sachs, GG; Vor. Art. 104a, Rn. 153; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 429; ausführlich: Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 75 ff.; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 75 ff.

tige ist zugleich Steuerpflichtiger und wird zur Finanzierung von Gemeinlasten herangezogen. Die Belastungsgleichheit kann lediglich durch einen vollständigen Überblick des Parlaments über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegten Abgabenlast in regelmäßigen Abständen garantiert werden.⁶⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner jüngeren Rechtsprechung diesem Problem durch eine umfassende haushaltsrechtliche Informationspflicht aller erhobenen Sonderabgaben entgegen getreten. Der Gesetzgeber ist dazu verpflichtet, sämtliche Sonderabgaben im Anhang zum Haushaltsplan vollständig zu dokumentieren. Diese Dokumentation muss Informationen über den Bestand und die Entwicklung aller Sonderabgaben des betreffenden Gesetzgebers enthalten sowie einen Aufschluss über das Verhältnis zu den Steuern geben.⁶⁶⁰ Dabei kann diese Informationspflicht nicht das Konkurrenzverhältnis zwischen Steuern und Sonderabgaben lösen. Die Sonderabgabe hat eine „seltene Ausnahme“⁶⁶¹ zu bleiben und ist stets im Einzelfall einer strengen Prüfung zu unterziehen.⁶⁶² Eine „Verwilderung des Abgabenrechts“⁶⁶³ muss vorgebeugt werden.

Im ersten Schritt können Sonderabgaben „als zusätzliche Belastung Einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützen [...] [lassen], der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat“⁶⁶⁴. Die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben ist grundsätzlich den Steuern vorbehalten, sodass Sonderabgaben nicht der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens dienen können. Die Gemeinlast ist

⁶⁵⁹ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 77; Siekmann, in: Sachs, GG; Vor. Art. 104a, Rn. 153; von der Rechtsprechung ebenfalls erkannt: BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12-13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54); bestätigt in: BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (381 f.).

⁶⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1481); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, NVwZ 2014, 646 (654), Rn. 155 - Filmabgabe; BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139-1141/12, NVwZ 2014, 1306 (1312 f.), Rn. 165 f. - Weinabgabe; Siekmann, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 165 (Nr. 5); kritisch dazu: Wahlhäuser, NVwZ 2005, 1389.

⁶⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (382); BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93 u.a., NJW 1995, 1733 (1735); BVerfG, Urt. v. 07.05.1998, 2 BvR 1876/91, 2 BvR 1083/92 u.a., NJW 1998, 2346 (2348) - Landesabfallabgaben; BVerfG, Beschl. v. 09.11.1999, 2 BvL 5/95, NVwZ 2000, 307 (308) - Ausgleichsabgabe; BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u.a., NVwZ 2003, 1241 (1243).

⁶⁶² P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 74 „Sonderabgabe ist nur in engen, kompetenzrechtlichen und materiellen Grenzen und auch dann nur befristet zulässig.“.

⁶⁶³ Henseler, NJW 1987, 3103.

⁶⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329; BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1948).

ausschließlich dem Abgabensinstitut der Steuer vorbehalten.⁶⁶⁵ Daraus folgt, dass die Sonderabgaben der Verfolgung eines Sachzwecks dienen müssen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.⁶⁶⁶

Daneben gilt, dass eine Sonderabgabe ausschließlich eine von der Allgemeinheit abgrenzbare gesellschaftliche Gruppe belasten darf. Wie bereits betont wurde, wird dieses Kriterium auch als Begriffsmerkmal zur Abgrenzung von den Steuern verwendet. Dies ist jedoch nicht haltbar, da die Begriffsmerkmale und die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe strikt voneinander getrennt betrachtet werden müssen. Des Weiteren eignet sich ein solches Kriterium nicht zur Abgrenzung von dem Steuerbegriff. Die Gruppe der Abgabepflichtigen muss sich durch gemeinsame in der Rechtsordnung vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten, die sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abheben, abgrenzen lassen. Sie müssen eine homogene Gruppe darstellen.⁶⁶⁷ Die Gruppenbildung darf sich jedoch nicht erst aus dem jeweiligen Normativakt ergeben.⁶⁶⁸ Darüber hinaus muss die homogene Gruppe und damit der Kreis der Abgabepflichtigen eine spezifische Sachnähe zu der jeweiligen Finanzierungsaufgabe aufweisen. Eine solche „Sachverantwortung“ ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler und somit eine besondere Finanzierungsverantwortung besteht.⁶⁶⁹ Dabei begründet die Finanzierungsverantwortung nicht nur die Sonderabgabenerhe-

⁶⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (330) - Künstlersozialabgabe; BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987, 2 BvR 909/82 u.a., NJW 1987, 3115 (3116); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 158; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 72.

⁶⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987, 2 BvR 909/82 u.a., NJW 1987, 3115 (3116); BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1243); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, NVwZ 2014, 646 (650), Rn. 121 m. w. Nachw.; BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139-1141/12, NVwZ 2014, 1306 (1307), Rn. 116; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 26.

⁶⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, NJW 1985, 37; BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54); BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1243); BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1480); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, NVwZ 2014, 646 (654), Rn. 121.

⁶⁶⁸ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vorb. Art. 104a, Rn. 165, Nr. 2; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 79; *Friauf*, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 (118); *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 63; in der Rechtsprechung: BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (332); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, NVwZ 2014, 646 (651), Rn. 123.

⁶⁶⁹ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 81; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vorb. Art. 104a, Rn. 165, Nr. 2; BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54) „spezifische Sachnähe“; BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL18/93, NJW 1995, 1733 (1736 f.) „besondere Sachnähe“, „Finanzierungsverantwortlichkeit“; BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1244 f.); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, NVwZ 2014, 646 (650), Rn. 121; BVerfG, Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1139-1141/12, NVwZ 2014, 1306 (1307), Rn. 116.

bung dem Grunde nach, sondern dient ebenfalls der Bemessung der Höhe dieser Abgabe. So kann die Finanzierungsverantwortung nicht weiter reichen als der vorausichtliche Mittelbedarf für den mit der Sonderabgabe verfolgten Zweck.⁶⁷⁰ In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, dass sich das Allgemein- und Gruppeninteresse an der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe überlagern. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum sog. Kohlepfennig festgestellt, dass die bloße Nachfrage zu dem gleichen Wirtschaftsgut keine Gruppe formen kann. Mit dem Kohlepfennig sollte die Finanzierung des Steinkohleabbaus in Deutschland gewährleistet werden.⁶⁷¹ Der Kohlepfennig floss in ein unselbstständiges Sondervermögen des Bundes und wurde vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle verwaltet.⁶⁷² Schuldner der Ausgleichsabgabe waren die Elektrizitätsunternehmen, die jedoch eine Überwälzung der Belastung an den Endverbraucher nach § 10 Abs. 1 Drittes Verstromungsg vornahmen. Infolgedessen stellte die Abgabe bei den Elektrizitätsunternehmen lediglich einen „durchlaufenden Posten“ dar und die Stromverbraucher waren die eigentlichen Abgabenbelasteten.⁶⁷³ Zurecht stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Stromverbraucher keine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe darstellen können. Ihr gemeinsames Interesse liegt nicht in dem Steinkohleabbau, sondern in der Sicherheit der Stromversorgung unabhängig von der jeweiligen Art der Stromproduktion. Die Sicherheit der Strom- oder Energieversorgung ist jedoch ein Interesse der Allgemeinheit und kann keine homogene Gruppe begründen, die eine Einordnung des Kohlepfennigs als Sonderabgabe rechtfertigen würde.⁶⁷⁴ „Das Interesse an einer Stromversorgung ist heute so allgemein wie das Interesse am täglichen Brot. Die Befriedigung eines solchen Interesses ist eine Gemeinwohlaufgabe des Parlaments, das Finanzierungsinstrument die Gemeinlast der Steuer.“⁶⁷⁵ Eine Einordnung des Kohlepfennigs als Steuer sollte jedoch an dem Umstand scheitern, dass die Abgabe nicht in den allgemeinen Haushalt, sondern in einen unselbstständigen Sonderfonds fließt.⁶⁷⁶ Der Kohlepfennig wurde dementsprechend für verfassungswidrig erklärt. Nach der hier vertretenen Meinung wäre eine Einordnung des Kohlepfennigs als Steuer (Verbrauchssteuer) möglich, da der Zufluss in den allgemeinen Haushalt für

⁶⁷⁰ BVerfG Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1480).

⁶⁷¹ Entwurf eines Gesetzes über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz) v. 16.04.1974, BT-Drucks. 7/1991, S. 11 ff., I Nr. 4.

⁶⁷² § 2 Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz) v. 13.12.1974, BGBl. I 1974, S. 3473, i. d. F. v. 19.04.1990, BGBl. I 1990, S. 917, zuletzt geändert durch Art. 322 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung v. 31.08.2015, BGBl. I 2015, S. 1474.

⁶⁷³ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (382).

⁶⁷⁴ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (382 f.).

⁶⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (383).

⁶⁷⁶ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (382).

den oben präsentierten Steuerbegriff uninteressant ist. Entscheidend ist die Einflussnahme der Gebietskörperschaften auf den unselbstständigen Sonderfonds. Dies wäre einer ergänzenden Prüfung zu unterziehen.

Auch in der höchstrichterlichen Entscheidung zur Feuerwehrabgabe konnte keine Homogenität der in Anspruch genommenen Gruppe festgestellt werden. Es ist nicht ersichtlich, warum die Gruppe der feuerwehropflichtigen männlichen Gemeindeeinwohner ein besonderes Interesse an der Finanzierung des Brandschutzes im Vergleich zur Allgemeinheit habe.⁶⁷⁷ Es ist festzustellen, dass die Abweichung von der verfassungsrechtlichen Ordnung durch die Belastung einer Gruppe mit Sonderabgaben ausschließlich gerechtfertigt werden kann, wenn im konkreten Fall die Gruppennützigkeit das Allgemeininteresse an der jeweiligen Maßnahme eindeutig überwiegt. Ansonsten verbleibt verfassungsrechtlich lediglich die Finanzierung durch Steuern.⁶⁷⁸

Nicht nur die Erhebung einer Sonderabgabe wurde an Voraussetzungen geknüpft, sondern auch die Verwendung einer solchen Abgabe bestimmt ihre Rechtmäßigkeit. So muss das Sonderabgabenaufkommen im Interesse der homogenen Gruppe und somit „gruppennützig“ verwendet werden. Dabei spielt jedoch nicht das Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen eine Rolle. Relevant ist das Interesse der Gesamtgruppe.⁶⁷⁹ Eine fremdnützige Verwendung von Sonderabgaben ist grundsätzlich unzulässig.⁶⁸⁰ Öffentliche Abgaben sind grundsätzlich nur für Aufgaben zugunsten der Allgemeinheit zu erheben. Dies trifft jedoch lediglich auf die ungebunden in den allgemeinen Haushalt fließenden Steuern zu. Die zweckgebundenen Abgaben (Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben) zwingen den Abgabenschuldner zur Finanzierung einer im eigenen Interesse liegenden Aufgabe und drängen demzufolge zur finanziellen Selbsthilfe. Dabei rechtfertigen die Eigennützigkeit und zweckgebundene Verwendung der Sonderlast ihre Existenz neben den Steuern. Die fehlende Allgemeinwohldienlichkeit wird durch die Eigennützigkeit zu Gunsten des Abgabenschuldners ausgeglichen. Die Belastung durch fremdnützige Abgaben kann einen solchen Ausgleich nicht herstellen

⁶⁷⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL18/93, NJW 1995, 1733 (1736).

⁶⁷⁸ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 83; Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 (118 f.).

⁶⁷⁹ Jachmann-Michel/Vogel, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 19; Siekmann, in: Sachs, GG, Vorb. Art. 104a, Rn. 165, Nr. 4; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 84; Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 29; Elsner/Kaltenborn, JA 2005, 823 (827); Jochum, StuW 2006, 134 (139); in der Rechtsprechung: BVerfG Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (332) m. w. Nachw.; BVerfG, Ur. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37 (38).

⁶⁸⁰ Mußgnug, in: Schnur, FS Forsthoff, S. 259 (290 ff.); Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 (118); Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 438; BVerfG Ur. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (332); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54).

und ist dementsprechend grundsätzlich verfassungswidrig.⁶⁸¹ Jedoch geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zugunsten fremder Begünstigter aus triftigen Gründen, die in der Natur der Sache liegen, gerechtfertigt werden könne.⁶⁸² Das Bundesverfassungsgericht hat es jedoch unterlassen, diese „triftigen Gründe“ näher zu konkretisieren. Somit ist unklar, unter welchen Voraussetzungen eine fremdnützige Verwendung von Sonderabgabenaufkommen begründet werden könnte. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass eine finanzielle „Zwangspatenschaft“ der Abgabepflichtigen für den fremdnützigen Zweck oder eine besondere soziale Verpflichtung der mit der Sonderabgabe belasteten Gruppe gegenüber der begünstigten Gruppe solche triftigen Gründe darstellen könnten und somit die Fremdnutzigkeit einer Abgabe im Einzelfall zulassen würden.⁶⁸³ Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Erhebung einer Sonderabgabe enger Grenzen bedarf, die im Einzelfall einer restriktiven Prüfung unterliegen müssen. Die gruppennützige Verwendung einer Abgabe ist einer der Rechtfertigungsgründe für die Umgehung der strengen Voraussetzungen der Finanzverfassung. Infolgedessen kann eine Abweichung durch die fremdnützige Verwendung des Sonderabgabenaufkommens auch ausschließlich durch evidente Gründe gerechtfertigt werden. Wie dies im Einzelfall aussehen mag, ist bislang offen und soll hier nicht Gegenstand der Arbeit sein.

Da die Sonderabgabe als Auffangtatbestand sämtlicher öffentlich-rechtlicher Abgaben, die nicht als Steuern oder Vorzugslasten eingeordnet werden können, ein Ausnahmeinstrument zu bleiben hat, muss ihre jeweilige Legitimation anhand der beschriebenen Rechtfertigungsgründe einer ständigen periodischen Überprüfung unterzogen werden. Dabei sind veränderte Umstände, der Wegfall des Finanzierungszwecks oder die Zielerreichung heranzuziehen, um die Änderung oder vollständige Abschaffung einer Sonderabgabe zu begründen.⁶⁸⁴ Durch den speziellen Finanzbedarf und die fortdauernde Finanzverantwortlichkeit der Abgabenschuldner ist die Sonderabgabe grundsätzlich nur vorübergehend zu rechtfertigen.⁶⁸⁵

⁶⁸¹ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 85; *Mußnug*, in: Schnur, FS Forstthoff, S. 259 (288 ff.).

⁶⁸² BVerfG Urt. v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (332); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54).

⁶⁸³ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 85; *Mußnug*, in: Schnur, FS Forstthoff, S. 259 (292) unter Berufung auf Rechtsprechung des BVerfG vor der begrifflichen Aufstellung der Sonderabgabe (Berufsausbildungsabgabe s. o.), BVerfG, Beschl. v. 19.12.1967, 2 BvL 4/65, NJW 1968, 739.

⁶⁸⁴ BVerfG v. 10.12.1980, 2 BvF 3/77, NJW 1981, 329 (332); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (54).

⁶⁸⁵ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 87; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 30.

Diese strengen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben sind jedoch nicht uneingeschränkt auf sämtliche nichtsteuerliche Abgaben, die nicht als Steuern oder Vorzugslasten eingeordnet werden können, anwendbar. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet zwischen Sonderabgaben, die einen Finanzierungszweck verfolgen und solchen, die nicht der Finanzierung einer besonderen Aufgabe dienen.⁶⁸⁶ Es ist unerheblich, ob die Finanzierung einer Aufgabe der Haupt- oder Nebenzweck einer Abgabe ist. Auch die Verfolgung von Lenkungszielen kann Bestandteil der jeweiligen Sonderabgabe sein.⁶⁸⁷ Zu den Sonderabgaben ohne Finanzierungszweck können lediglich solche Abgaben zählen, die einen Finanzierungszweck weder als Haupt- noch als Nebenzweck, sondern überhaupt nicht verfolgen.⁶⁸⁸ Während das Bundesverfassungsgericht solche Abgaben ursprünglich vollständig außerhalb des Finanzrechts zu behandeln wusste⁶⁸⁹, nimmt es neuerdings eine Unterscheidung von Steuern, Vorzugslasten und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vor.⁶⁹⁰ Unter den Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion können die oben beschriebenen Verleihungs- und Ressourcennutzungsgebühren sowie Lenkungsabgaben, die aufgrund ihrer erdrosselnden Wirkung aus dem Steuerbegriff herausfallen, eingeordnet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch davon abgesehen, für solche Abgaben neue „Zulässigkeitskriterien“ aufzustellen und lediglich darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion nicht uneingeschränkt gelten könnten.⁶⁹¹ Mit Recht begründet das Gericht diese Annahme darauf, dass sich die Sonderabgaben ohne Finanzierungszweck von den Steuern leichter abgrenzen lassen und somit nicht den gleichen strengen Kriterien unterliegen müssen. Neben dem mangelnden Zufluss zu einer ertragsberechtigten Gebietskörperschaft lassen sich die Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion noch durch ihre erdrosselnde Wirkung oder ihrer

⁶⁸⁶ BVerfG Beschl. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, NVwZ 2009, 641 (642); BVerfG Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030 (1031); BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, NVwZ 2010, 35 (35 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, ZIP 2010, 168 (169 f.).

⁶⁸⁷ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 169; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 16; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 451.

⁶⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37 (38); Beispiele: BVerfG, Beschl. v. 17.10.1961, 1 BvL 5/61, NJW 1961, 2155 – Feuerwehrrabgabe; BVerfG, Beschl. v. 15.12.1970, 1 BvR 559, 571 u. 586/70, NJW 1971, 319 – Konjunkturzuschlag; BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, 1 BvL 56-58/78, NJW 1981, 2107 – Schwerbehindertenabgabe.

⁶⁸⁹ BVerfG, Beschl. v. 12.11.1958, 2 BvL 4, 26, 40/56, 2 BvL 1, 7/57, VerwRSpr 1959, 769 (781) „kein Institut des Finanzrechts“ m. w. Nachw.; im Detail dazu siehe: *Götz*, AöR 1960, 200 (202 f.).

⁶⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, ZIP 2010, 168 (169 f.).

⁶⁹¹ BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, 1 BvL 56-58/78, NJW 1981, 2107 (2110 f.); BVerfG, Beschl. v. 05.03.2009, 2 BvR 1824/05, NVwZ 2009, 837 (838); siehe auch *Jochum*, StuW 2006, 134 (141 ff.); *Friauf*, JA 1981, 261 (266); *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 46; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 168; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, § 9, Rn. 450 ff.; a. A. *Wendt*, ZSR 1992, 541 (557 f.) „die Anforderungen [erhalten] einen spezifischen auf die Besonderheiten der Abgabe zugeschnittenen Charakter“.

möglichen Gegenleistungsabhängigkeit von den Steuern abgrenzen. Wie oben bereits festgestellt wurde, eignen sich diese Merkmale jedoch nicht für eine eindeutige Abgrenzung von Steuern und Vorzugslasten. Die Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion stellen sich regelmäßig ähnlichen Abgrenzungsschwierigkeiten wie die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Infolgedessen sind die erläuterten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zumindest zu übertragen und auf die jeweilige Abgabensart anzupassen. Eine vollständige Nichtanwendbarkeit dieser höchstrichterlichen Kriterien wird nicht vertreten.⁶⁹² So ist zum Beispiel das Merkmal der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens hinsichtlich der reinen Lenkungsabgaben nicht anwendbar. Die Lenkungsabgabe wird nicht zur Finanzierung einer Aufgabe, die in der besonderen Gruppenverantwortung liegt, erhoben, sondern dient ausschließlich der Lenkung des Verhaltens des jeweiligen Abgabepflichtigen und wird zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwands verwendet.

4.3 Numerus clausus der Abgabentypen oder freiheitliche Gesetzgebungsausübung mit Grenzen

Das Verständnis der Sonderabgabe als Auffangtatbestand sämtlicher Abgabentypen, die nicht unter den Steuer-, Gebühren- oder Beitragsbegriff subsumiert werden können, eröffnet die Frage hinsichtlich eines verfassungsrechtlich abschließenden Kanons

⁶⁹² Im Ergebnis ebenso: *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, § 2, Rn. 31.

von Abgabentypen. Die ganz überwiegende Meinung in Literatur⁶⁹³ und Rechtsprechung⁶⁹⁴ geht von einem entwicklungs offenen Abgabensystem aus, welches die Schaffung neuartiger Abgabentypen zulässt, die nicht unter die bereits oben beschriebenen Abgaben subsumiert werden können. Dabei stellen die sonstigen Abgaben⁶⁹⁵, auch Abgaben sui generis⁶⁹⁶ genannt, einen Auffangtatbestand dar, der als notwendiges Übel die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers schützen und gleichzeitig die anderen unbestrittenen Abgabenformen dogmatisch konturenscharf halten soll.⁶⁹⁷ Das Bundesverfassungsgericht weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass „die Finanzverfassung [...] ihren Sinn und ihre Funktion [verlöre], wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet wäre. Die Finanzverfassung [...] schütze insofern auch die Bürger.“⁶⁹⁸ So wurde schon früher erkannt, dass die Finanzverfassung sich durch „Formenklarheit [auszeichnet] und auf Formenbindung angelegt [ist]. [...] [Sie] verwirklicht damit ein Stück Gemeinwohlgleichheit und entfaltet eine Schutzwirkung auch für die Bürger.“⁶⁹⁹ Von einer Katalogbildung von verfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen hat das Bundesverfassungsgericht jedoch unter Verweis auf die Funktionenteilung von

⁶⁹³ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 107; Karpen, AöR 1984, 417 (423); F. Kirchhof, Die Verwaltung 1988, 137 (143), aber für die Einführung durch den Verfassungsgesetzgeber: ders., VVDSuRL 1993 (52), 71 (97); ebenfalls erkennt Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 82 f. die Wichtigkeit der Formenbindung; Schmidt, NVwZ 1991, 36 (39); Dromann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 168; Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, S. 101 f.; Kube, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, S. 347; Kube/Palm/Seiler, NJW 2003, 927 (928); Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 24; Rodi, JZ 2000, 827 (832); Elsner/Kaltenborn, JA 2005, 823 (824); Ossenbühl, DVBl. 2005, 667 (668); Jochum, StuW 2006, 134; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 3; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Rn. 275; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 105, Rn. 8; a. A. Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 143; Schumacher, NJW 2000, 3096 (3098). Piwalla, Qualifikation von Abgaben, S. 137 ff.; Droege, Die Verwaltung 2013, 313 ff.; im Ansatz auch: Selmer/Brodersen, DVBl. 2000, 1153 (1154, 1163).

⁶⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 31.05.1991, 2 BvL 12/88, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (55) nennt als Beispiele die Künstlersozialversicherung und Fehlbelegungsabgabe; BVerfG Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (471); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98, u. a., NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfG Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1479); BVerfG Beschl. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); BVerfG Beschl. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, NVwZ 2009, 641 (642); BVerfG Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030 (1031), BVerfG Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1449, Rn. 42); „Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen.“

⁶⁹⁵ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 107 ff.; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 52 ff.; Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 94.

⁶⁹⁶ Jachmann-Michel/Vogel, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 15 verwendet als Überschrift „sonstige Abgaben“; Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 183.

⁶⁹⁷ F. Kirchhof, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, Rn. 23; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 52.

⁶⁹⁸ Vgl. Fn. 694; BVerfG Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030 (1031).

⁶⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37(40).

Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtslehre abgesehen.⁷⁰⁰ Um der Schutzwirkung der Finanzverfassung gerecht zu werden, hat das Bundesverfassungsgericht Voraussetzungen geschaffen, die die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben rechtfertigen sollen. Diese Voraussetzungen wurden bereits im Rahmen der Erläuterung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgaben erläutert. Die nichtsteuerlichen Abgaben müssen sich durch einen besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund, der über einen bloßen Einnahmenerzielungszweck hinausgeht, deutlich von den Steuern abgrenzen lassen. Dieser sachliche Rechtfertigungsgrund muss auch der Belastungsungleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Die zusätzliche Inanspruchnahme zu einer weiteren Finanzleistung kann ausschließlich durch eine besondere Rechtfertigung aus Sachgründen begründet werden. Des Weiteren muss dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans Rechnung getragen werden, indem das Parlament in regelmäßigen Abständen einen vollständigen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die nichtsteuerlichen Abgaben erhält.⁷⁰¹ Jedoch gelten diese Voraussetzungen für sämtliche nichtsteuerliche Abgaben und somit auch für die Gebühren und Beiträge. Sie stellen keine besonderen Bedingungen für die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben neben den bereits etablierten Vorzugslasten und den beschriebenen Sonderabgaben dar.

Insbesondere ist es fraglich, durch welche besonderen Eigenschaften sich weitere nichtsteuerliche Abgaben von den Steuern unterscheiden sollen. Einen Auffangtatbestand von nichtsteuerlichen Abgabentypen neben den Sonderabgaben ist verfassungsrechtlich nicht vertretbar. Die Sonderabgaben unterscheiden sich von den Steuern lediglich durch den fehlenden Zufluss der Abgabe zu einer Gebietskörperschaft und von den Vorzugslasten durch ihre fehlende Gegenleistungsabhängigkeit. Diese negativen Abgrenzungskriterien entfalten eine geringe Unterscheidungskraft und bieten keinen weiteren Gestaltungsspielraum zur Abgrenzung weiterer Abgabentypen. In dieser Hinsicht ist ferner anzuführen, dass die voraussetzungslos erhobene Steuer dem Gesetzgeber die nahezu unbegrenzte Möglichkeit der Mehrung der Staatsfinanzen und damit einen umfassenden Gestaltungsspielraum bietet. Der Gesetzgeber hat bei der Erschließung von Steuerquellen keine substantiellen Voraussetzungen zu berücksichtigen und ist lediglich an Formen- und Verfahrenserfordernissen verfassungsrechtlich

⁷⁰⁰ *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 82.

⁷⁰¹ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98, u. a., NVwZ 2003, 715 (716).

gebunden.⁷⁰² Ein weiterer Auffangtatbestand von nichtsteuerlichen Abgaben neben den Sonderabgaben ist mit der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers daher nicht begründbar.

Die Vertreter der sonstigen Abgaben ordnen insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge und Verbandslasten einem solchen Auffangtatbestand zu⁷⁰³, weil sie eine anderweitige begriffliche Einordnung ausschließen. Die Sozialversicherungsbeiträge dienen der Finanzierung einer ausreichenden kollektiven Alters-, Krankheits-, und Krisenvorsorge.⁷⁰⁴ Sie fließen organisatorisch verselbstständigten Trägern der jeweiligen Versicherungen zu, die einem abgeschlossenen und speziellen Regelungsregime unterliegen, welches den speziellen Regelungen zur Finanzverfassung in nichts nachsteht.⁷⁰⁵ Aufgrund der Bezeichnung Sozialversicherungs-„beitrag“ wäre eine Einordnung dieser Abgabenart als Beitrag naheliegend. Eine Einordnung als Beitrag scheidet hingegen aus, weil die Sozialversicherungsbeiträge nicht zum Ausgleich für das zur Verfügung stellen einer besonderen Leistung oder Einrichtung erhoben werden. Des Weiteren ist die Beitragshöhe in der Regel nicht äquivalent zu einer potentiellen Leistung. Sie bestimmt sich überwiegend nach sozialen Gesichtspunkten, wie z. B. die Einkommenshöhe (Grundsatz des sozialen Ausgleichs).⁷⁰⁶ Aus diesen Gründen ist eine Einordnung zum Gebührenbegriff ebenfalls nicht vertretbar. Die fehlende Verknüpfung zwischen Zahlung und einer gegenüberstehenden Gegenleistung bedingen eine mögliche Einordnung als Steuer. Eine Qualifizierung als Steuer soll jedoch angesichts des Charakters des Sozialversicherungsbeitrags als Sonderlast und

⁷⁰² *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 140; „Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Erschließung von Steuerquellen eine weitgehende Gestaltungsfreiheit.“: BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961, 1 BvR 833/59, NJW 1961, 2299 (2301 f.) – Schankerlaubnissteuer; „Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers endet erst dort, wo die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist.“: BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859 (861) – Abgabe wegen Änderung der Gemeindeverhältnisse; ebenso: BVerfG, Beschl. v. 13.03.1979, 2 BvR 72/76, NJW 1979, 1399; BVerfG, Beschl. v. 11.02.1992, 1 BvL 29/87, NJW 1992, 1815.

⁷⁰³ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 21 ff.; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 110 ff.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 121; *ders.*, Die Staatsfinanzierung nach dem Grundgesetz, S. 436 ff.; *Heun*, DVBl. 1990, 666 (676) Verbandslasten als eigenständigen Abgabenbegriff; *Isensee*, Nichtsteuerliche Abgaben – ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, S. 435 (447) „Sozialversicherungsbeitrag [...] eine Abgabe eigener Art“.

⁷⁰⁴ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 110; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 124; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 453.

⁷⁰⁵ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 2, Rn. 54; *Heun*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer, S. 657 (665 ff.); *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 110; BVerfG, Beschl. v. 18.07.2005, 2 BvF 2/01, NVwZ 2006, 559 (561).

⁷⁰⁶ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 125; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 458; „[es] herrscht der Grundsatz [des] sozialen Ausgleichs, nicht der Abgeltung eines individuellen Vorteils“, BVerfG, Ur. v. 10.05.1960, 1 BvR 190, 363, 401, 409, 471/58, NJW 1960, 1099 (1100); *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 32 ff.

nicht als Gemeinlast ausgeschlossen sein.⁷⁰⁷ Jedoch kann die Unterscheidung zwischen Sonderlast und Gemeinlast nicht als hinreichendes Abgrenzungskriterium der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern dienen. Das haben schon die ausführlichen Darstellungen zu den Sonderabgaben und den Zwecksteuern gezeigt.⁷⁰⁸ Vielmehr fließen die Sozialversicherungsbeiträge den Versicherungsträgern zu, die das Aufkommen in bestimmten Versicherungsfonds verwalten und auch über die jeweiligen Abgabenhöhen bestimmen können.⁷⁰⁹ Eine sachliche Abhängigkeit der Sozialversicherungsverbände kann nicht festgestellt werden. Das Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses zu einer Gebietskörperschaft ist nicht erfüllt und eine begriffliche Einordnung der Sozialversicherungsbeiträge als Steuer scheidet aus. Infolgedessen verbleibt lediglich der Auffangtatbestand der Sonderabgabe. Bei der Prüfung der engen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ist jedoch festzustellen, dass die Sozialversicherungsbeiträge diesen nicht vollständig gerecht werden können. Schon hinsichtlich eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, ist festzustellen, dass die Sozialversicherungsbeiträge ausschließlich der Finanzierung des gesetzlichen Sozialversicherungssystems dienen. Es ist keine gestaltende Einflussnahme auf den Sachbereich der Sozialversicherung festzustellen.⁷¹⁰ Daher ist die Einordnung der Sozialversicherungsbeiträge ins verfassungsrechtliche Abgabensystem im besonderen Maße umstritten. Die Sozialversicherungsbeiträge sollen sich aufgrund ihres speziell auf das traditionelle System der Sozialversicherungen zugeschnittenen

⁷⁰⁷ So aber *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 126; *F. Kirchhof*, Die Verwaltung 1988, 137 (144); *ders.*, Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 125, Rn. 23; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 459; *Heun*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer, S. 657 (659 f.); *ders.*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 23.

⁷⁰⁸ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

⁷⁰⁹ „Die Mittel der Sozialversicherung [...] werden [...] durch Beiträge der Versicherten [...] aufgebracht“ § 20 Abs. 1 1. Alt. SGB IV i. d. F. v. 12.11.2009, BGBl. I, 2009, 3710 (3973), 2011, 363, zuletzt geändert durch Art. 7a des Gesetzes v. 18.07.2017, BGBl. I, 2017, 2757; „Die Versicherungsträger haben die Beiträge [...] zu bemessen [...]“ § 21 SGB IV.

⁷¹⁰ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 22; *F. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 125, Rn. 23, der auch die mangelnde zeitliche Begrenzung für atypische Sachverhalte, die der Pflicht der steten Überprüfung unterliegen müssen, feststellt.

Charakters als eigenständigen Abgabebegriff rechtfertigen lassen.⁷¹¹ Nach den hier vorgenommenen Erläuterungen kann jedoch kein eigenständiger Abgabebegriff neben dem Auffangtatbestand Sonderabgabe bestehen. Die Sozialversicherungsbeiträge können unter dem hier vertretenen Sonderabgabebegriff subsumiert werden. Der besondere Charakter der Sozialversicherungsbeiträge kann lediglich die Auflockerung der Anwendung der engen Rechtmäßigkeitvoraussetzungen rechtfertigen, nicht jedoch die vollständige Nichtanwendbarkeit dieser.⁷¹² Einer Abgabe aufgrund ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung einem eigenen Abgabentypus zuzuschreiben ohne, dass sich diese Abgabe durch tatsächliche Merkmale von den bereits beschriebenen Abgabarten abgrenzen lässt, kann nicht vertreten werden. Dies würde dem Gesetzgeber einen weitreichenden Gestaltungsspielraum eröffnen, der insbesondere im Hinblick auf die voraussetzungslos geschuldete Steuer nicht zu rechtfertigen ist.

Ebenfalls ist die Zuordnung der Verbandslasten zu den beschriebenen Abgabarten mit Problemen verbunden. Im Wege der begrifflichen Erörterung des Beitrags wurde eine Charakterisierung der Verbandslasten zu der Unterform der Vorzugslasten bereits ausgeschlossen. Der bloße mittelbare Zusammenhang zwischen der Abgabepflicht und der öffentlich-rechtlichen Leistung ist für den hier vertretenen Beitragsbegriff nicht ausreichend.⁷¹³ Dies würde eine Einordnung zu dem Steuerbegriff indizieren. Teilweise wird eine Abgrenzung von den Steuern ebenfalls mit dem Umstand begründet, dass die Verbandslast im Gegensatz zur Steuer nicht als Gemeinlast, sondern als Sonderlast lediglich den Mitgliedern öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände auferlegt werden würde.⁷¹⁴ Die Unterscheidung zwischen Sonder- und Gemeinlast kann jedoch nicht als Abgrenzungsmerkmal dienen. Eine Einordnung zu den Steuern wurde allerdings bereits im Rahmen der Erläuterung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs

⁷¹¹ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 127, der jedoch weitere Abgaben neben den Steuern, Vorzugslasten, Verbandslasten und Sozialversicherungsbeiträgen nicht zulässt – fraglich ist jedoch, warum der Gesetzgeber in Anlehnung an die Argumentationen zum Sozialversicherungsbeitrag keine weiteren Abgabarten schaffen könnte; *ders.*, Die Staatsfinanzierung nach dem Grundgesetz, S. 438 ff.; *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, S. 41 f.; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 461; *F. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 125, Rn. 23; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 116, Rn. 95; *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, Rn. 163; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 23; *ders.*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer, S. 657 (660); im Grundsatz auch *Henseler*, NJW 1987, 3103 (3105) unter teilweiser Anwendung der Anforderungen der Sonderabgaben (3107); ausführliche Erörterung in *Gössl*, Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, S. 48 ff.

⁷¹² Ebenso *Henseler*, NJW 1987, 3103 (3105 ff.); *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 22 sieht sie zumindest den „Sonderabgaben i. e. S.“ nah; a. A. *Gössl*, Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, S. 50 ff.

⁷¹³ Vgl. I. Teil, Kapitel 4.1.3.

⁷¹⁴ So argumentiert jedoch: *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 21; lediglich Ablehnung der Einordnung als Zwecksteuer: *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 22.

ausgeschlossen. Die Verbandslast fließt den unabhängigen Zwangsverbänden zu⁷¹⁵, die keiner sachlichen Abhängigkeit einer Gebietskörperschaft unterliegen. Somit ist hier ebenfalls eine Zuordnung zu dem Auffangtatbestand Sonderabgabe festzustellen.⁷¹⁶ Hiergegen wird argumentiert, dass die Verbandslasten sich von den Sonderabgaben anhand der mitgliedschaftlichen Strukturen und des Zuflusses des Abgabenaufkommens zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unterscheiden lassen.⁷¹⁷ Der Zufluss einer Abgabe ist das Unterscheidungsmerkmal der Sonderabgabe von den Steuern. Fließt die Abgabe einem unabhängigen Verwaltungsträger zu, liegt keine Steuer, sondern eine Sonderabgabe vor. Dabei gibt dieses Merkmal keinen Raum zur Abgrenzung der Sonderabgaben von weiteren Abgabenarten. Dies gilt auch für das vermeintliche Unterscheidungsmerkmal der mitgliedschaftlichen Strukturen. Aus den obigen Erläuterungen kann nicht entnommen werden, dass sich die Sonderabgaben durch mangelnde Organisation in irgendwie gearteten Mitgliedschaften auszeichnen. Der Einfluss der Mitglieder auf Abgabenbelastung und –verwendung ist für die Beurteilung des Vorliegens des Sonderabgabenbegriffs nicht relevant. Die mitgliedschaftliche Struktur kann den Verbandslasten innerhalb des Sonderabgabenbegriffs lediglich einen besonderen Charakter verleihen. Für einen eigenständigen Abgabentypus „Verbandslast“ kann auch nicht argumentiert werden, dass die Abgabe eine lange Tradition vorzuweisen hat, die bis vor die Verabschiedung des Grundgesetzes reicht. Es soll keine Anhaltspunkte dafür geben, dass das Grundgesetz solche Abgaben künftig verbieten wolle.⁷¹⁸ Umgekehrt sind keine Anhaltspunkte dafür anzufinden, dass der Verfassungsgeber künftig Verbandslasten mit dem Grundgesetz für vereinbar hielt. Die Frage ist vielmehr unter Heranziehung der im Grundgesetz verankerten verfassungsrechtlichen Vorgaben an das Abgabenrecht zu entscheiden.⁷¹⁹ Diese Vorgaben wurden bereits oben eingehend erläutert und ermöglichen keine Schaffung eines eigenständigen Abgabenbegriffs „Verbandslast“.

Im Weiteren ist zu prüfen, inwiefern die Verbandslasten den engen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen gerecht werden kann. Bei den Mitgliedern der Zwangsverbände und

⁷¹⁵ Bsp. IHK Beitrag: Beitragsordnung der Industrie- und Handelskammer Hannover v. 03.05.2004, zuletzt geändert am 21.09.2005 i. V. m. § 3 Abs. 2 IHKG i. d. F. v. 18.12.1956, BGBl. I 1956, 920, zuletzt geändert durch Art. 93 des Gesetzes zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes v. 29.03.2017, BGBl. I 2017, 1626.

⁷¹⁶ Im Ergebnis ebenso: *Bauersfeld*, Die Verbandslast, S. 54 ff.; *Merk*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe des öffentlichen Rechts, S. 40.

⁷¹⁷ *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 21; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 116; *Patzig*, DÖV 1981, 729 (736); *Tettinger*, Kammerbeitrag als Verbandslast, S. 79 (93).

⁷¹⁸ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 121.

⁷¹⁹ *Bauersfeld*, Die Verbandslast, S. 57 f.; kritisch ebenso: *Hey*, StuW 2008, 289 (294, Fn. 67).

damit den Abgabepflichtigen der jeweiligen Verbandslast handelt es sich um eine homogene Gruppe. Die Zwangsmitgliedschaft ergibt sich in der Regel aus einem beruflichen Status, der unabhängig von der gesetzlichen Bildung eines Zwangsverbands festzustellen ist. Zudem wird mit dem Abgabenaufkommen der gesetzliche Handlungsauftrag des Zwangsverbands finanziert, der im Interesse der Mitglieder liegt und einen Sondervorteil für diese darstellt.⁷²⁰ Die sachliche Rechtfertigung ergibt sich aus der besonderen Verantwortung der Verbandsmitglieder für die Umsetzung des per Gesetz angeordneten Handlungsauftrags.⁷²¹ Daraus folgt, dass die Verbandslasten den engen materiellen Voraussetzungen der Sonderabgaben gerecht werden.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Verfassung weitere Abgabentypen neben den Steuern, Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben nicht zulässt. Insbesondere die Steuern und der Auffangtatbestand der Sonderabgaben bieten dem Gesetzgeber einen ausreichenden Gestaltungsspielraum. Auch die in der Literatur den sonstigen Abgaben zugeordneten Sozialversicherungsbeiträge und Verbandslasten konnten hier kein Umdenken bewirken. Diese Abgaben sind begrifflich den Sonderabgaben zuzuordnen und können lediglich aufgrund ihres besonderen Charakters die engen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen modifizieren. Die vollständige Nichtanwendbarkeit dieser Voraussetzungen kann jedoch insbesondere im Hinblick auf die Umgehung der strengen Vorschriften der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG nicht vertreten werden. Diese Voraussetzungen garantieren die Existenz nichtsteuerlicher Abgaben.

4.4 Zusammenfassendes Ergebnis

Die Darstellungen zu den nichtsteuerlichen Abgaben haben gezeigt, dass dem Gesetzgeber neben der Steuer weitere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen. Die nichtsteuerlichen Abgaben sind in Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben zu unterteilen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber jedoch keinen weiteren Gestaltungsspielraum. Die Sonderabgaben sind bereits als Auffangtatbestand sämtlicher öffentlichen Abgaben zu sehen, die aufgrund der erläuterten Begriffsmerkmale nicht als Steuer oder Vorzugslast eingeordnet werden können.

⁷²⁰ *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 26; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 161; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 105, Rn. 22; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 21.

⁷²¹ *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 114; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 105, Rn. 21.

Wiederholt ist zu betonen, dass eine Abgrenzung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben im Hinblick auf die Anwendung der besonderen Vorschriften der Finanzverfassung und damit auch für die Klärung der Zuständigkeitsfrage zwischen Bund und Ländern von wesentlicher Bedeutung ist. Im Rahmen der Erläuterung der Begriffsmerkmale der nichtsteuerlichen Abgaben lag der Fokus durchgehend auf der Abgrenzung zur im 3. Kapitel erläuterten Steuerdefinition.

Vorzugslasten grenzen sich von der Steuer in erster Linie durch ihre Gegenleistungs- bzw. Ausgleichsfunktion aus. Während Steuern von einer Gegenleistung unabhängig sind, knüpft die Definition der Gebühren und Beiträge an eine öffentlich-rechtliche Leistung an. Eine solche öffentliche Leistung muss zwingend dem Zahlungspflichtigen individuell zugerechnet werden können. Daraus ergibt sich eine spezifische Beziehung zwischen der Leistung und dem Abgabenschuldner (Finanzierungsverantwortung). Dabei kommt es lediglich auf eine formelle Verknüpfung der Zahlungspflicht und der entsprechenden Gegenleistung an. Die Bemessung der Höhe der Vorzuglast und ihr finanzielles Verhältnis zu der öffentlich-rechtlichen Gegenleistung ist unabhängig von der Begriffsdefinition nachgelagert im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung zu klären. Der Unterschied zwischen den Gebühren und Beiträgen liegt im Veranlassungsprinzip. Die Definition der Gebühren zeichnet sich durch die Veranlassung einer öffentlichen Leistung oder eines öffentlichen Aufwands durch den Abgabenschuldner aus. Ebenfalls kann die Erlangung eines individuellen Vorteils oder eines besonderen Interesses an der Leistung die Gebührenpflicht begründen. Im Gegensatz dazu knüpft der Beitrag bereits an ein bevorzugtes Angebot der öffentlichen Hand an. Es kommt nicht auf die tatsächliche Veranlassung bzw. Inanspruchnahme an. In der Praxis hängt die Wahl zwischen der Gebühr und dem Beitrag als Finanzierungsmodell insbesondere von ermittlungs- und erhebungstechnischen Überlegungen ab.

Den Sonderabgaben fehlt es an eindeutigen Abgrenzungsmerkmalen von der Steuer und den Vorzuglasten. Sie stellen einen durch Negativabgrenzung zusammengefassten Auffangtatbestand dar, der sich lediglich durch die von der Rechtsprechung entwickelten engen Rechtfertigungsgründe verfassungsrechtlich vertreten lassen. Die folgenden Gründe rechtfertigen die Abkehr von der bevorzugten Finanzierung durch Steuern oder der Alternative durch Vorzuglasten: Mit den Sonderabgaben wird die Verfolgung eines besonderen Sachzwecks verfolgt, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Die Sonderabgabe belastet lediglich eine von der Allgemeinheit abgrenzbare homogene Gruppe, die eine spezifische Sachnähe zum Sachzweck aufweist und somit eine Finanzierungsverantwortung besteht. Die homogene Gruppe muss dem verfolgten Zweck näherstehen, als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der

Steuerzahler, wobei die bloße Nachfrage nach dem gleichen Wirtschaftsgut keine Gruppe formen kann. Abschließend muss das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet werden. Dabei ist das Interesse der gesamten Gruppe relevant. Da die Sonderabgabe im ständigen Konflikt zur bundesstaatlichen Kompetenzordnung steht, hat sie eine seltene Ausnahme zu bleiben und ist stets einer strengen Rechtmäßigkeitsprüfung zu unterziehen.

5 Zusammenfassung zum ersten Teil

Im ersten Teil der Arbeit wurde verdeutlicht, welche finanziellen Mittel der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich zur Finanzierung der ihr zukommenden Aufgaben, welche regelmäßig wachsend sind, zur Verfügung stehen. Erst die ausreichende finanzielle Ausstattung ermöglicht dem Bund und den Ländern Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Aufgabenwahrnehmung. Damit sind die Finanzen Voraussetzung für die Fähigkeit zum Handeln und stellen ein wichtiges Instrument zur politischen Machtausübung dar. Im Wesentlichen stehen dem Staat die eigene erwerbswirtschaftliche Betätigung und die Erhebung von Steuern sowie nichtsteuerlichen Abgaben als Finanzierungsmöglichkeit zur Verfügung.

Insbesondere hinsichtlich der Steuern hat der Verfassungsgesetzgeber im 10. Abschnitt des Grundgesetzes die Finanzverfassung integriert. Die Finanzverfassung als Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung stellt in ihrer Gesamtheit der Normen eine Besonderheit in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland dar. Sie regelt neben der Verantwortung für die Geldverausgabung auch die Geldbeschaffung und -verwaltung. Die Verantwortung für die Geldverausgabung knüpft an die Aufgabenverantwortung i. S. der Verwaltungszuständigkeit gem. Art. 30 und Art. 83 ff. GG an und liegt in erster Linie bei den Ländern, soweit das Grundgesetz keine anderweitige Regelung trifft. Während sich die Geldverausgabungsverantwortung in der Finanzverfassung sowohl auf Steuern als auch auf nichtsteuerliche Abgaben bezieht, beschränken sich die Normen zur Geldbeschaffung und -verwaltung auf die Steuern. Die sog. Steuerhoheiten teilen die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern auf und sind im Verhältnis zu den allgemeinen Regelungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit vorrangig anzuwenden. Die Ertragshoheit ist eine einmalige Regelung im Grundgesetz. Grundsätzlich orientiert sich die Verteilung der Steuerhoheiten an dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder.

Mit der Klärung der Zuständigkeitsfrage zwischen Bund, Ländern, Gemeinden einschließlich Gemeindeverbänden sowie öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften hinsichtlich Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben war jedoch auch die Frage nach dem verfassungsrechtlich begrifflichen Verständnis verbunden. Nunmehr musste geklärt werden, durch welche Begriffsmerkmale sich die Steuer von den nichtsteuerlichen Abgaben abgrenzen lässt. Die Frage der Zuständigkeit kann lediglich beantwortet werden, wenn deutlich wird, um welchen Abgabentyp es sich handelt. Eine klare Abgrenzung anhand trennscharfer Begriffsmerkmale ist daher unerlässlich.

Steuern zeichnen sich durch ihre fehlende Gegenleistung zur Zahlungspflicht aus. Mit der Steuerzahlung ist keine unmittelbare individuelle Gegenleistung verbunden. Dieser Gegenleistungsbezug ist charakteristisch für die Vorzugslasten, die sich in Gebühren und Beiträgen untergliedern. Zwischen einer öffentlichen Leistung und dem Abgabenschuldner besteht eine spezifische Beziehung, die sich durch eine besondere Finanzierungsverantwortung auszeichnet. Die Gebührenerhebung bezieht sich auf die in Anspruch genommene Leistung. Dagegen knüpft der Beitrag bereits an die Möglichkeit der Inanspruchnahme an. Sonderabgaben bilden einen besonders rechtfertigungsbedürftigen Auffangtatbestand für Abgaben, die weder dem Steuerbegriff noch dem Begriff der Vorzugslasten zugeordnet werden können.

Die Darstellungen zur Abgrenzung von Steuern, Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben wird im dritten Teil der Arbeit am Beispiel der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags herangezogen. Hierbei wird anhand eines aktuell diskutierten Beispiels deutlich, wie schwer die Abgrenzung zwischen den verfassungsrechtlichen Abgabentypen und mit welchen weitreichenden Folgen eine entsprechende Einordnung verbunden ist. Der Einordnung des Rundfunkbeitrags ins finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem ist jedoch voranzustellen, welche Bedeutung die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem hat und durch welche Merkmale sich der Rundfunkbeitrag auszeichnet. Ebenfalls wird auf die durch den Rundfunkbeitrag abgelöste Rundfunkgebühr als langjährige Traditionsabgabe zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingegangen.

Zweiter Teil: Das Finanzierungsprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann auf eine lange Historie zurückschauen und dient seither als wichtiges Instrument der freien Meinungsäußerung und damit auch der Erhaltung des demokratischen Staatswesens. Eine zu Beginn sehr staatlich geprägte Rundfunklandschaft konnte sich mit der Zeit durch liberale marktwirtschaftliche Einflüsse sowie technische Fortschritte in das heutige duale Rundfunksystem entwickeln. Während die privaten Rundfunksender sich fast ausschließlich aus Werbeeinnahmen finanzieren, haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender das Privileg, von Einnahmen aus Rundfunkabgaben zu profitieren. Dieses Privileg ergibt sich aus der Funktion des Rundfunks als dienende Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung und damit der Verpflichtung des Staates, einen freien Rundfunk zu gewährleisten.⁷²² Aufgrund der Erweiterung der Rundfunklandschaft um eine Vielzahl von Sendern sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Sektor ist dieses Privileg immer mehr in Kritik geraten.⁷²³ Die Umstellung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat diese Diskussion erneut angefacht und in neue Bahnen gelenkt.

⁷²² *Fechner*, Medienrecht, 10. Kapitel, Rn. 42; BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1775); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987; BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, 3285; siehe insbesondere Kapitel 2.3.

⁷²³ Vgl. insbesondere 2. Teil, Kapitel 2.3.2 und 2.3.4.

1 Verfassungsrechtliche Grundlagen – die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG

Der Erläuterung zum Finanzierungsprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind verfassungsrechtliche Grundlagen voranzustellen. Anhand dieser Grundlagen und der anschließenden Erläuterung des bestehenden dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland soll das Privileg der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verständlich gemacht werden.

Es wird darauf eingegangen, welche besondere Rolle die Rundfunkfreiheit unter den Medienfreiheiten einnimmt, wer Grundrechtsträger gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG ist und welchen Schutzbereich dieses Grundrecht in sachlicher Hinsicht entfaltet. Dabei wird der verfassungsrechtliche Begriff Rundfunk unter Berücksichtigung der einfachgesetzlichen Legaldefinition im Medienstaatsvertrag⁷²⁴ beschrieben. Ferner wird erläutert, wie sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich des Rundfunks darstellt.

Den folgenden Stichworten kommt im Weiteren eine besondere Bedeutung zu: Gebot der Staatsferne, Kulturhoheit der Länder, klassischer Funktionsauftrag und die Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie.

1.1 Rundfunkfreiheit für Meinungsbildung und Meinungsvielfalt

Der Rundfunk ist nicht mehr nur als ein „Medium“ der öffentlichen Meinungsbildung zu sehen, sondern stellt einen bedeutsamen gestaltenden Faktor dar.⁷²⁵ Die freie Meinungsbildung ist als eine Entfaltungsform der Persönlichkeit⁷²⁶ Kernstück der geistigen, aber auch der politischen Freiheit und wird daher schon seit langem als unentbehrliches sowie grundlegendes Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens gesehen.⁷²⁷ Im Prozess der Kommunikation durch entsprechende Medien vollzieht sich die freie Meinungsbildung in Form der Verbreitung von Informationen und

⁷²⁴ Medienstaatsvertrag (MSTV) v. 14.04 bis 28.04.2020, eingeführt mit Art. 1 des Medienordnung-Modernisierungsstaatsvertrag (MOModStV) v. 23.04.2020, Bsp. Ratifizierung: Nds. GVBl. 2020, S. 289 v. 14.09.2020, Bay. GVBl. 2020, S. 450 v. 20.07.2020, Sachsen GVBl. 2020, S. 379 v. 15.07.2020.

⁷²⁵ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 92; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 518; BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552).

⁷²⁶ BVerfG, Urt. v. 15.01.1958, 1 BvR 400/57, NJW 1958, 257 (258) „Meinungsäußerung als unmittelbarer Ausdruck der [...] Persönlichkeit“; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 22.

⁷²⁷ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 22; *Schmidt-Jortzig*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VII, § 162, Rn. 8 ff.

Meinungen, wobei dem Medium Rundfunk aufgrund seiner „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ eine besondere Bedeutung zukommt.⁷²⁸

Die Teilnahme an diesem Prozess durch allgemein zugängliche Quellen sichert die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 3. Var. GG.⁷²⁹ Solche Informationsquellen können die Presse sowie Berichterstattungen durch Rundfunk oder Filme darstellen. Die Gewährleistung dieser Quellen ist in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch die sog. Medienfreiheiten verankert. Während die Pressefreiheit als ein Auffanggrundrecht zu sehen ist, beschränkt sich die Rundfunkfreiheit auf die Verbreitung von Inhalten durch Hörfunk oder Fernsehen sowie auf Internetangebote unter bestimmten Voraussetzungen.⁷³⁰ Die Produktion, der Vertrieb und die Vorführung von Filmen werden durch die Filmfreiheit garantiert.⁷³¹ In ihrer verzahnten Funktion zueinander sind diese Grundrechte vom Bundesverfassungsgericht als „schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung“⁷³² bezeichnet worden. Die Rundfunkfreiheit jedoch als Grundlage der demokratischen Grundordnung zu verstehen, ist kritisch zu hinterfragen. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Meinungsfreiheit ein grundlegender Faktor der funktionierenden Demokratie ist. Eine Möglichkeit der Meinungsäußerung und -verbreitung bietet der Rundfunk. Jedoch stellt der Rundfunk vorrangig eine dienende Funktion zur Sicherung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung dar und kann somit als wichtiger gestaltender, nicht aber als konstituierender Faktor der demokratischen Grundordnung betrachtet werden.⁷³³

Nummehr könnte der Eindruck erweckt worden sein, dass die Rundfunkfreiheit lediglich als dienendes Funktionsgrundrecht der Umsetzung des demokratischen Staatswesens gewidmet sei. Ein solches Verständnis würde jedoch den Sinn des Art. 5

⁷²⁸ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (203); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34); *Grabenwarter*, Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 518; vgl. hierzu auch 2. Teil, Kapitel 2.2.2.

⁷²⁹ *Fink*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, I. Allgemeines, C. Verfassungsrecht, Rn. 11; *Fechner*, Medienrecht, 3. Kapitel, Rn. 82.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 41.

⁷³⁰ Mit näheren Hinweisen für die Voraussetzungen des Internetmediendienstes, *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 5, Rn. 36a, 101 f.; *Fink*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, I. Allgemeines, C. Verfassungsrecht, Rn. 31 f.; 38; *Kühling*, in: Gersdorf/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, GG, Art. 5, Rn. 46; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 100 f.; BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2993).

⁷³¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 113; *Fink*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, I. Allgemeines, C. Verfassungsrecht, Rn. 53.

⁷³² BVerfG, Urt. v. 05.06.1973, 1 BvR 536/72, NJW 1973, 1226 (1228); BVerfG, Beschl. v. 13.01.1982, 1 BvR 848/77 u. a., NJW 1982, 1447 (1449); BVerfG, Beschl. v. 01.10.1987, 2 BvR 1434/86, NJW 1988, 329 (330); BVerfG, Urt. v. 19.07.1966, 2 BvF 1/65, 1499 (1502); siehe zur freien Meinungsäußerung: BVerfG, Urt. v. 15.01.1958, 1 BvR 400/57, NJW 1958, 257 (258); Pressefreiheit: BVerfG, Beschl. v. 06.10.1959, 1 BvL 118/53, NJW 1960, 29; Informationsfreiheit: BVerfG, Beschl. v. 03.10.1969, NJW 1970, 235 (236).

⁷³³ Ähnlich dazu siehe: *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 519.

Abs. 1 S. 2. Var. GG verfehlen.⁷³⁴ Das Grundrecht dient nicht lediglich der Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern verlangt ebenso und vor allem die Schaffung einer positiven Ordnung durch den Gesetzgeber (Parlamentarvorbehalt⁷³⁵), um die Vielfalt der Meinungsbildung und -verbreitung durch eine weitreichende Kommunikation zu ermöglichen. Ihren originären Grundrechtsschutz verliert die Rundfunkfreiheit deshalb jedoch nicht.⁷³⁶ Es besteht insofern ein besonderer Ausgestaltungsauftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit.⁷³⁷ Grundsätzlich steht es im Ermessen des Gesetzgebers, wie er die Meinungsvielfalt i. S. d. Grundversorgungsauftrags des Rundfunks sichert. Verfassungsrechtlich ist sowohl eine binnenpluralistische als auch eine außenpluralistische Struktur der Rundfunkveranstalter möglich.⁷³⁸ Ihm steht insofern ein weiter Gestaltungsspielraum auch hinsichtlich der Regelungsart und Regelungsdichte zu.⁷³⁹ Der Gesetzgeber hat geeignete Vorkehrungen zu treffen, die ein Gesamtangebot der inländischen Programme i. S. der Meinungsvielfalt gewährleistet.⁷⁴⁰ Dies ermächtigt den Gesetzgeber jedoch nicht zu einer ausnahmslosen strikten „Durchnormierung“ aller rundfunkrelevanten Bereiche. Die noch im Folgenden zu beschreibende Programmautonomie ist Ausdruck des individuellen Charakters der Rundfunkfreiheit und entzieht dem Gesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit, durch legislatives Handeln

⁷³⁴ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 520; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 19 „Grundrechtsträger ist nicht Funktionär der demokratischen Staatsordnung“.

⁷³⁵ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1775).

⁷³⁶ In der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1775); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899; BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, 3285; in der Literatur: *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 62 ff.; *Ricker* in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel B, Rn. 133 ff.; *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 202 ff.; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 67, 298; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 97 „Parlamentarvorbehalt“; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 525, 854 „grundrechtsdogmatisches Charakteristikum“; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 107; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 53 ff.; a. A. *Hoffmann-Riem*, Kommerzielles Fernsehen, S. 49; *ders.*, ZRP 1980, 31 (32); *Groß*, DVBl. 1982, 561 (566); ebenfalls kritisch dazu siehe: *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 30 ff.

⁷³⁷ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 526 bezogen auf die Medienfreiheiten und Rn. 855; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 67 ebenfalls insgesamt bezogen auf die Medienfreiheiten; *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, S. 57 erkennt dies ebenso aus der Rspr. des BVerfG, steht dem jedoch auch kritisch gegenüber S. 163 f.; siehe auch 2. Teil, Kapitel 2.3.2.

⁷³⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2989 f.); *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 64; *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 40 f.; *Haeger*, Rundfunkgrundversorgung, S. 103 ff.; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 299; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 144 f.

⁷³⁹ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 855; *Bethge*, DÖV 2002, 673 (674); siehe in der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776 f.); im Ergebnis ebenso: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (902 f.); BVerfG, Urt. v. 12.03.2008, 2 BvF 4/03, NVwZ 2008, 658 (660); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34 und 873, Rn. 63).

⁷⁴⁰ *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 41; BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988); BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240), insbesondere Leitsatz 1b).

auf die Programmgestaltung einzuwirken.⁷⁴¹ Ein solches Einwirken wäre einer entsprechenden Grundrechtseingriffsprüfung unter Berücksichtigung der Schrankenvorbehalte der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG zu unterziehen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass neben der Sicherung der bürgerschaftlich-demokratischen auch die individuelle Freiheit der Meinungsbildung und -äußerung durch die Rundfunkfreiheit geschützt wird.⁷⁴² Sie sind unverzichtbare komplementäre Merkmale der freiheitlichen Demokratie.⁷⁴³

1.2 Persönlicher Schutzbereich

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit steht allen natürlichen oder juristischen Personen, die Rundfunkprogramme veranstalten oder veranstalten wollen und sich um die erforderlichen Rundfunklizenzen bewerben, zu („Jedermann-Grundrecht“⁷⁴⁴). Dabei ist es unerheblich, ob die Rechtsform als natürliche oder juristische Person, öffentlich- oder privatrechtlich, ausgestaltet ist; auf die kommerzielle oder gemeinnützige Betätigung kommt es ebenfalls nicht an.⁷⁴⁵ Darüber hinaus spielt auch die Staatsangehörigkeit der natürlichen Person keine Rolle.⁷⁴⁶ Im Gegensatz dazu verlangt Art. 19 Abs. 3 GG für juristische Personen eine Ansässigkeit im Inland. Jedoch muss sich aufgrund des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit gem. Art. 18 AEUV und dem Anwendungsvorrang der Grundfreiheiten des Unionsrechts der persönliche Anwendungsbereich der Rundfunkfreiheit ebenfalls auf juristische Personen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig sind, erstrecken.⁷⁴⁷

Von wesentlicher Bedeutung für die Bestimmung des persönlichen Schutzbereichs ist die Unterscheidung zwischen juristischen Personen des öffentlichen und privaten

⁷⁴¹ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 98; *ders.*, Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlichen Rundfunks, S. 33 f.; *ders.*, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, S. 92; *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 79; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 55.

⁷⁴² BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, 3285; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 20; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 520.

⁷⁴³ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 20; so auch: *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 35 f.

⁷⁴⁴ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 570.

⁷⁴⁵ *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 5, Rn. 62 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 114 ff.; mit weiteren Details: *Ricker*, in: Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel B, Rn. 150 ff.

⁷⁴⁶ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 570.

⁷⁴⁷ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 116; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 582; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 350; kritisch zu dem fehlenden Grundrechtsschutz für juristische Personen aus Drittstaaten wg. grenzüberschreitenden Übertragungsmöglichkeiten: *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 583; ebenfalls kritisch: *Trute*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, § 104, Rn. 12; ablehnend auch: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 116.

Rechts. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind aufgrund ihrer Zuordnung zur staatlichen Sphäre grundsätzlich nicht Grundrechtsträger, sondern Grundrechtsverpflichtete.⁷⁴⁸ Die klare Abgrenzung zwischen der Wahrnehmung von Kompetenzen und der Ausübung von Grundrechten ist hierbei der entscheidende Faktor.⁷⁴⁹ Hierbei spielt im Schutzbereich der Rundfunkfreiheit das Gebot der Staatsferne der grundrechtlichen Betätigung des Staates eine besondere Rolle, auf welches im Weiteren noch näher einzugehen ist.⁷⁵⁰

Jedoch gibt es zu diesem Grundsatz auch einen Ausnahmefall: Juristische Personen des öffentlichen Rechts können Grundrechtsträger sein, wenn sie unmittelbar dem „Lebensbereich“ des jeweiligen Grundrechts zuzuordnen sind.⁷⁵¹ Dies erfüllen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten⁷⁵² hinsichtlich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG, da sie „Einrichtungen des Staates [sind], die Grundrechte in einem Bereich verteidigen, in dem sie vom Staate unabhängig sind“⁷⁵³ und Rundfunk veranstalten. Weitere ähnliche Ausnahmefälle stellen die öffentlich-rechtlich organisierten Hochschulen und Kirchen dar.⁷⁵⁴ Die Grundrechtsträgerschaft ist jedoch partiell, da sie auf das Grundrecht, welches den jeweiligen „Lebensbereich“ zuzuordnen ist, beschränkt ist. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts können sich ausschließlich auf das „Spezialgrundrecht“ berufen, dessen sachlicher Schutzbereich aufgrund der durch die öffentliche Einrichtung typischerweise vorgenommenen Tätigkeit eröffnet ist.⁷⁵⁵ Dies schließt jedoch einen akzessorischen Grundrechtsschutz nicht aus. Soweit ein

⁷⁴⁸ Sog. Konfusionsargument: BVerfG, Beschl. v. 31.10.1984, 1 BvR 35/82, u. a., NJW 1985, 1385; BVerfG, Beschl. v. 02.05.1967, 1 BvR 578/63, NJW 1967, 1411 (1412); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 584; *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 118 f.

⁷⁴⁹ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 584; *Schoch*, AfP 2010, 313; *Schulze-Fielitz*, AfP 1998, 447 (447 ff.).

⁷⁵⁰ Siehe Kapitel 1.2.3; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 584; *Degenhart*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, § 105, Rn. 36.

⁷⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 02.05.1967, 1 BvR 578/63, NJW 1967, 1411 (1413); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 586; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar - Gesamtes Medienrecht, 4. Abschnitt, Rn. 87.

⁷⁵² Im Detail zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrem Aufbau siehe 2. Teil, Kapitel 2.1.1.

⁷⁵³ BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740); so zitiert in: *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 351; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 586; *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 66; a. A. *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 132 ff. lehnt die Grundrechtsfähigkeit wegen Zuordnung zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich ab.

⁷⁵⁴ „Überkommene Ausnahmetrias von der fehlenden Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts“ vgl. *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 351; für Universitäten und Fakultäten hinsichtlich der Wissenschaftsfreiheit siehe BVerfG, Beschl. v. 16.01.1963, 1 BvR 316/60, BVerfGE 15, 256 (262); *Bethge*, NJW 1995, 557 (558).

⁷⁵⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 588; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 351.

Teilaspekt der Programmtätigkeit durch ein spezielles Grundrecht geschützt ist, besteht ein akzessorischer Grundrechtsschutz aus einer anderen Grundrechtsgarantie.⁷⁵⁶ So entfaltet die Meinungsfreiheit hinsichtlich des Rechts der Äußerung der freien Meinung über das Medium Rundfunk einen abgeleiteten Grundrechtsschutz zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁷⁵⁷

Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können sich privat-rechtlich organisierte juristische Personen uneingeschränkt auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG berufen.⁷⁵⁸ Sie nehmen im vollen Umfang an der grundrechtlichen Veranstalter- und Programmfreiheit teil und können sich auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Konditionen ihrer Programmtätigkeit auf den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit stützen.⁷⁵⁹ Im Rahmen von rechtlichen Bedingungen muss es den privaten Rundfunkveranstaltern möglich sein, Rundfunk auf Dauer zu veranstalten, ohne dass Verluste hingenommen werden müssen.⁷⁶⁰

1.3 Sachlicher Schutzbereich

Neben dem persönlichen ist auch der sachliche Schutzbereich der Rundfunkfreiheit zu bestimmen, um ein verfassungsrechtliches Verständnis für dieses Grundrecht zu vermitteln. Hierbei ist im ersten Schritt der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff zu erläutern, da sich der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG lediglich in den Grenzen dieses Begriffes entfalten kann. Aus dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff leitet sich die Reichweite der Rundfunkfreiheit mit dem Stichwort Programmautonomie und dem Verfassungsgrundsatz der Staatsferne ab.

1.3.1 Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff

Eine verfassungsrechtliche Legaldefinition des Rundfunkbegriffs existiert nicht. Die einfachgesetzliche Definition nach § 2 Abs. 1 MStV⁷⁶¹ kann herangezogen werden, ist

⁷⁵⁶ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 351; *ders.*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, § 105, Rn. 33; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 589; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar - Gesamtes Medienrecht, 4. Abschnitt, Rn. 87.

⁷⁵⁷ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 352; BVerfG, Urt. v. 05.06.1973, 1 BvR 536/72, NJW 1973, 1226 (1229).

⁷⁵⁸ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 581; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 354.

⁷⁵⁹ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 355; BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239; BVerfG, Beschl. v. 20.02.1998, 1 BvR 661/94, NJW 1998, 2659.

⁷⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 (908); zitiert in: *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 355.

⁷⁶¹ Keine wesentliche Änderung zum einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff im Rundfunkstaatsvertrag gem. § 2 Abs. 1 RStV; siehe hierzu Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 5, BayLT-Drs. 18/7640, S. 80.

jedoch mit dem verfassungsrechtlichen Begriff nicht deckungsgleich zu sehen.⁷⁶² In der Rechtsprechung haben sich für den Rundfunkbegriff nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG drei Merkmale herausgebildet: „Öffentlichkeit der Kommunikation, Verbreitung über elektromagnetische Schwingungen und die Darbietung“.⁷⁶³

Die Verbreitung über elektromagnetische Schwingungen stellt das Abgrenzungsmerkmal zur Presse- und Filmfreiheit dar. Zum Rundfunk gehören demnach der herkömmliche Hörfunk und das Fernsehen. Dabei kommt es weder auf die verwendete Übertragungstechnik (analog oder digital) noch das verwendete Übertragungsmedium (Satellit, Kabel oder Terrestrik) an. Auch kodierte Informationsübertragungen, die gegen Bezahlung entschlüsselt werden können, werden vom verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff umfasst.⁷⁶⁴ Entscheidend ist die Überwindung einer räumlichen und/oder zeitlichen Distanz zwischen dem Sender und dem Empfänger.⁷⁶⁵ Dies wird ebenfalls durch die Modifizierung des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs im Rahmen der Aufhebung des Rundfunkstaatsvertrags⁷⁶⁶ und Einführung des Medienstaatsvertrags deutlich. Im Wesentlichen wurde die einfachgesetzliche Definition des § 2 Abs. 1 S. 1 RStV a. F. in den Medienstaatsvertrag übertragen.⁷⁶⁷ Dabei wurde jedoch das Merk-

⁷⁶² Der Versuch des Gesetzgebers, Tatbestandsmerkmale eines Grundrechts in eigenen Worten zu verdeutlichen, stellt die Gefahr dar, mit der Verfassung im Widerspruch zu stehen, BVerfG, Beschl. v. 20.12.1960, 1 BvL 21/60, NJW 1961, 355 (357); BVerfG, Urt. v. 11.06.1958, 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 (1037); zit. in: *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 90a; *Martini*, in: Gersdorff/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, RStV, § 2, Rn. 1; *Fink*, Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, I. Allgemeines, C. Verfassungsrecht, Rn. 38.

⁷⁶³ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (548); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (203); im Detail: *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 5, Rn. 66 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 99.

⁷⁶⁴ Mit weiteren Hinweisen: *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 5, Rn. 67; *Fechner*, Medienrecht, 10. Kapitel: Rundfunk, Rn. 23 ff.; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 308 f.

⁷⁶⁵ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 90a; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar; Art. 5, Rn. 47; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 608; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 308.

⁷⁶⁶ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 18.12.1991, Bsp. Ratifizierung: Nds., GVBl. 1991, S. 311 v. 26.11.1991; Hessen, GVBl. I, 1991, S. 367 v. 31.08.1991, neue Fassung durch Bek. v. 28.07.2009, GVBl. I 2009, S. 278; Bay. GVBl. 1991, S. 451 v. 18.12.1991, neue Fassung durch Bek. v. 27.07.2001, GVBl. 2001, S. 502; NRW, GV. 1991, S. 408 v. 20.11.1991, aufgehoben durch Art. 2 Nr. 1 Medienordnung – Modernisierungsstaatsvertrag (MOModStV) v. 23.04.2020, Bsp. Ratifizierung: Nds., GVBl. 2020, S. 289 v. 14.09.2020, Bay. GVBl. 2020, S. 450 v. 20.07.2020, Sachsen, GVBl. 2020, S. 379 v. 15.07.2020.

⁷⁶⁷ Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 5, BayLT-Drs. 18/7640, S. 80.

mal der „elektromagnetischen Schwingungen“ durch die Bezeichnung „mittels Telekommunikation“ ersetzt.⁷⁶⁸ Dadurch wurde die schon bisherige Rechtslage verdeutlicht: Vom Rundfunkbegriff sind auch digitale elektronische Übertragungswege umfasst.⁷⁶⁹

Die auf diese Weise übertragenen Rundfunksendungen müssen an eine beliebige, unbestimmte Personengruppe adressiert sein – Öffentlichkeit der Kommunikation. Dies kann auch eine Teilöffentlichkeit sein. Somit sind E-Mails, private Chats, Telefongespräche und Telefax nicht zu berücksichtigen.⁷⁷⁰ „Rundfunk ist eben nicht nur ‚Funk‘, sondern ‚Rund‘-Funk.“⁷⁷¹ Eine Rundfunksendung i. S. des Rundfunkbegriffs kann nicht für einen begrenzten Adressatenkreis und innerhalb begrenzter, nicht einer beliebigen Allgemeinheit zugänglicher Bereiche bestimmt sein (z. B. business-TV, Hotelfunk).⁷⁷² Dagegen ist eine Begrenzung infolge einer Entgeltzahlung durch die Rundfunkeilnehmer nicht schädlich. Somit wird Pay-TV vom Rundfunkbegriff eingeschlossen.⁷⁷³ Ebenfalls ist es für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff ohne Bedeutung, ob die Übertragung von Rundfunkdiensten über das Internet erfolgt. Entscheidend ist die Einbindung in ein festes Programmschema.⁷⁷⁴ Uneinig ist sich die Literatur hinsichtlich der Behandlung von „rundfunkähnlichen Diensten“, bei denen die Informationen für jedermann zum Einzelabruf oder Einzelzugriff bereitgehalten werden (z. B. Abrufdienste). In dieser Hinsicht ist das Begriffsmerkmal der Allge-

⁷⁶⁸ Vergleich des § 2 Abs. 1 S. 1 RStV und § 2 Abs. 1 MStV; siehe auch Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 7, BayLT-Drs. 18/7640, S. 81.

⁷⁶⁹ Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 7, BayLT-Drs. 18/7640, S. 81.

⁷⁷⁰ *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 5, Rn. 68; *Martini*, in: Gersdorf/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, RStV, § 2, Rn. 7; *Fechner*, Medienrecht, 10 Kapitel, Rn. 24; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 90b.

⁷⁷¹ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 311.

⁷⁷² *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar - Gesamtes Medienrecht, 4. Abschnitt, Rn. 76; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 311; a. A. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 5, Rn. 181, verzichtet auf das Begriffsmerkmal „Bestimmung für die Allgemeinheit“ und umfasst vom Rundfunkbegriff auch z. B. Hotelfunk, Krankenhausfunk; ebenso: *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 5, Rn. 47; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 58; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 625, Widerspruch zu seiner Aussage unter Rn. 622.

⁷⁷³ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 626; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 311; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 5, Rn. 48; *Gersdorf*, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 121 ff., 143; *Hoffmann-Riem*, Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 61, 75 ff. m. w. Nachw.; in der Rspr. schon dazu: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (245); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2992) gegen Entgelt der Teilnehmer angebotenes Programm steht Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG verfassungsrechtlich nicht entgegen; zum einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff: *Boysen/Ebhardt*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV, Rn. 133.

⁷⁷⁴ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 105, Rn. 314; *Martini*, in: Gersdorf/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, RStV, § 2, Rn. 6a.

meinzugänglichkeit bzw. der Öffentlichkeit der Kommunikation nicht präzise genug.⁷⁷⁵ Vom überwiegenden Teil der Literatur wird allerdings vertreten, dass auch „rundfunkähnliche Dienste“, wie Video-on-Demand sowie Bildschirmtexte, Teletext und Videotext vom verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff und damit vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG umfasst sind.⁷⁷⁶ Die Rundfunkfreiheit ist grundsätzlich für neue technische Entwicklungen offen.⁷⁷⁷ Dies hat das Bundesverfassungsgericht bereits mit seinem Beschluss vom 24. März 1987⁷⁷⁸ betont.

Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff beschränkt den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit weiter auf ein inhaltliches Kriterium. „Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet die Freiheit der ‚Berichterstattung‘ durch den Rundfunk“⁷⁷⁹. Dieses inhaltliche Element wird auch als „rundfunkmäßige Darbietung“⁷⁸⁰ oder „programmliche Aufbereitung des Rundfunks“⁷⁸¹ bezeichnet. Das Begriffskriterium ist weit aufzufassen, da alle Arten von Sendeinhalten unter den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit fallen.⁷⁸² Infolgedessen werden unter Rundfunk im verfassungsrechtlichen Kontext nicht nur bloße Informationsprogramme, sondern auch Unterhaltungssendungen und kulturelle

⁷⁷⁵ *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 58; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 627.

⁷⁷⁶ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 633 ff.; im Ergebnis ebenso: *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 58; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 100; *Ladewig*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar - Gesamtes Medienrecht, 4. Abschnitt, Rn. 81 ff.; *Jarass*, in: Pieroth, GG, Art. 5, Rn. 48; *Gersdorf*, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 142 f.

⁷⁷⁷ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar für die BRD, Art. 5, Rn. 36a; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 100; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 58; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 642; *Stern/Sachs/Dietlein*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. IV/1, S. 1668 f.

⁷⁷⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2993).

⁷⁷⁹ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 310.

⁷⁸⁰ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 310; „audiovisuelle Darbietung“ *Lent*, Rundfunk-, Medien- und Teledienste, S. 89 ff.

⁷⁸¹ *Kühling*, in: Gersdorf/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, GG, Art. 5, Rn. 75.

⁷⁸² *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 310; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 613; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5 Rn. 183 ff.

Beiträge verstanden. Die Sendungen können sowohl primär der Unterhaltung und Bildung als auch anderen Zwecken dienen. Auch Werbesendungen⁷⁸³ und Spartenprogramme⁷⁸⁴ sind nicht ausgeschlossen.⁷⁸⁵ Jede „Vermittlung von Information und Meinung“⁷⁸⁶ entspricht dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff, da nur dann die Rundfunkfreiheit ihrer dienenden Funktion gegenüber dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung gerecht wird.⁷⁸⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend klargestellt, dass „[die] Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung [...] sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft [beschränkt]; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung“⁷⁸⁸.

1.3.2 Reichweite des Schutzgehalts – Programmautonomie und Gebot der Staatsferne

Aus dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG geht hervor, dass mit der Rundfunkfreiheit die „Freiheit der Berichterstattung“ geschützt ist. Damit ist der Schutzbereich sehr einschränkend formuliert.⁷⁸⁹ Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht zutreffend klargestellt, dass ungeachtet dieser engen Wortwahl von einem weiten Schutzbereich auszugehen ist.⁷⁹⁰ Schon die Darlegung des Begriffsmerkmals der „Darbietung“ hat gezeigt, dass eine beschränkte Auslegung der Rundfunkfreiheit auf die Nachrichtenübermittlung nicht vertretbar ist.⁷⁹¹

⁷⁸³ *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 185; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 103; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 47; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 310, 332 ff.

⁷⁸⁴ Im Detail dazu: *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 616; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 310.

⁷⁸⁵ *Fechner*, Medienrecht, 10. Kapitel: Rundfunk, Rn. 40; *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 5, Rn. 69; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 104.

⁷⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1775); BVerfG, Beschl. v. 09.02.1982, 2 BvK 1/81, NJW 1982, 1451 (1452).

⁷⁸⁷ Im Detail dazu: *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 45 ff.

⁷⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552); so bestätigt in: BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739; BVerfG, Urt. v. 05.06.1973, 1 BvR 536/72, NJW 1973, 1226 (1228); zitiert in: *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 183; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 44.

⁷⁸⁹ „Einschränkender als die Pressefreiheit“ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 672; *Degenhart*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, § 105, Rn. 37.

⁷⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547; BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739; BVerfG, Urt. v. 05.06.1973, 1 BvR 536/72, NJW 1973, 1226; BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774; BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285; BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942.

⁷⁹¹ Im Ergebnis ebenso: *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 183; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 672.

Die Rundfunkfreiheit schützt sämtliche „Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinn gehören“⁷⁹². Alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk zusammenhängenden Tätigkeiten sind umfasst.⁷⁹³ Entscheidend für die grundrechtliche Garantie ist das Sammeln von Informationen zur eigenen Bearbeitung oder Wertung und die anschließende Veröffentlichung an einen Kreis von Personen.⁷⁹⁴ Eine Erwerbs- oder Wiederholungsabsicht ist dabei jedoch nicht von ausschlaggebender Bedeutung.⁷⁹⁵

Den Kern der Rundfunkfreiheit bildet die *Programmautonomie*.⁷⁹⁶ Mit dem Schutz der Auswahl, dem Inhalt und der Gestaltung des Rundfunkprogramms spiegelt die Programmautonomie das Begriffsmerkmal der „Darbietung“ wider. Das gesamte Rundfunkprogramm in allen Programmsparten wird geschützt.⁷⁹⁷ Ferner sind die Rundfunkveranstalter in ihrer Wahl des Zeitpunkts der Ausstrahlung der Programminhalte vollkommen autark und können ihre Entscheidung auf den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit stützen.⁷⁹⁸

Mit der Programmautonomie geht der maßgebliche Verfassungsgrundsatz der Staatsferne einher und ist somit programmakzessorischer Natur.⁷⁹⁹ In den Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts wird dargestellt, dass die Programmautonomie des Rundfunks ausschließlich gewährleistet werden kann, wenn der Rundfunk weder dem

⁷⁹² BVerfG, Urt. v. 12.03.2008, 2 BvF 4/03, NVwZ 2008, 658 (662).

⁷⁹³ *Jarass*, in: Jarass/Piero, Art. 5, Rn. 50; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 186; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 5, Rn. 673.

⁷⁹⁴ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 573 f. mit einigen Beispielen: Programmlieferanten, Programmproduzenten, Redakteure, Verleger, Intendanten, redaktionelle Mitarbeiter, Volontäre und freie Mitarbeiter usw.

⁷⁹⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 575.

⁷⁹⁶ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 63, 324 „Kern der Rundfunkfreiheit“; „Herzstück der Rundfunkfreiheit“ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 672; „Im Zentrum der Rundfunkfreiheit“ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 96; BVerfG, Beschl. v. 20.02.1998, 1 BvR 661/94, NJW 1998, 2659 (2660); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942, (1945); BVerfG, Beschl. v. 26.02.1997, 1 BvR 2172/96, NJW 1997, 1841 (1842); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (204).

⁷⁹⁷ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 324.

⁷⁹⁸ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 325.

⁷⁹⁹ *Stettner*, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 43 „programmakzessorischer Natur“; *Mallmann*, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, S. 65 f.; *Jarass*, Die Freiheit der Massenmedien, S. 198 ff.; *ders.*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 31; *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 42; *Stern/Bethge*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S. 18; *Schuster*, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 145; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 830; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD, S. 25, 40 ff., S. 89 m. w. Nachw. und Kritik an missverständlichen Äußerungen des BVerfG; in der Rechtsprechung: BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1741) Minderheitsvotum der Richter Geller und Rupp; inhaltlich ebenso: BVerfG, Beschl. v. 13.01.1982, 1 BvR 848, 1047/77, 916, 1307/78 u. a., NJW 1982, 1447 (1448) überträgt das „Gebot der Staatsfreiheit“ auf die Personalentscheidungen für Mitarbeiter, die an den Rundfunksendungen „inhaltlich“ gestaltend mitwirken.

Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert ist.⁸⁰⁰ Der Rundfunk muss als „Sache der Allgemeinheit“ in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung ferngehalten werden.⁸⁰¹ Die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG schließt jegliche unmittelbare und mittelbare „Auslieferung oder Beherrschung“ durch den Staat oder einer singulären gesellschaftlichen Gruppe aus.⁸⁰² Bereits im Rahmen der Darstellung des persönlichen Schutzbereiches der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG wurde die Relevanz der Grundsatz der Staatsferne für die Rundfunkfreiheit angedeutet.⁸⁰³

Das Bundesverfassungsgericht leitete das Gebot der Staatsferne insbesondere aus der Garantie der Pressefreiheit ab. Es widerspricht der Pressefreiheit, wenn die „Presse oder [...] [ein] Teil von ihr unmittelbar oder mittelbar von Staats wegen [...] [reglementiert oder gesteuert werde]“⁸⁰⁴. Ein staatlicher Einfluss ist mit der Pressefreiheit lediglich vereinbar, wenn sich aufgrund der Vielfalt der Presselandschaft an dem Gesamtbild der freien Presse substantiell nichts ändern würde.⁸⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht übertrug die Aussagen zur Pressefreiheit auf die Rundfunkfreiheit. Es ist unmissverständlich, dass lediglich die unabhängige Berichterstattung, also die von staatlichen und auch vereinzelt gesellschaftlichen Einflüssen freie, eine i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GG ungehinderte Informationsbeschaffung und eine daraus folgende freie Meinungsbildung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Hs. GG ermöglicht. Eine freie Meinung kann sich nicht aus einseitig beeinflussten Medien entwickeln (Pluralismusgebot).⁸⁰⁶

Mit der Übertragung der Aussagen zur Pressefreiheit auf die Rundfunkfreiheit musste das Bundesverfassungsgericht jedoch eine Sonderstellung des Rundfunks zur Presse

⁸⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (553); BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739.

⁸⁰¹ BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740).

⁸⁰² *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD, S. 23 f.; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 35.

⁸⁰³ Vgl. hierzu oben unter 2. Teil, Kapitel 1.2.

⁸⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552); BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740).

⁸⁰⁵ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552); so auch: *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 63; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5 Abs. 1, Rn. 166 f.

⁸⁰⁶ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 63 „Freiheit der Meinungsäußerung und –verbreitung bedeutet daher zunächst vor allem die Freiheit von staatlicher Lenkung und Behinderung. [...]“; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 46 „Konstitutive Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Öffentlichkeit [...] ist die Existenz und Aufrechterhaltung eines Pluralismus der Meinungen und Medien im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung [...]“; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 5, Rn. 1 „[...] in einer freien, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkten, keiner Zensur unterworfenen Presse [liegt] ein Wesenselement des freiheitlichen Staates [...]“.

feststellen.⁸⁰⁷ Während das Medium „Presse“ durch eine große Anzahl von selbstständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Einstellung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen geprägt ist⁸⁰⁸, ist der Rundfunk aufgrund von beschränkten technischen Voraussetzungen und außergewöhnlichen finanziellen Aufwendungen in der Bildung einer vielfältigen Rundfunklandschaft, die dem erforderlichen Pluralismus der Programmgestaltung im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung gerecht werde, gehindert.⁸⁰⁹ In der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Sonderstellung des Rundfunks insbesondere mit der „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“⁸¹⁰ begründet. Im Gegensatz zur außenpluralistisch organisierten Presse wird die inhaltliche Meinungsvielfalt im Rundfunk durch eine binnenpluralistische Struktur gesichert. Diese hat sich aus der Historie des deutschen Rundfunks entwickelt und wird noch heute mit dem „klassischen Funktionsauftrag“, den im dualen Rundfunksystem insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verwirklichen sollen, begründet.⁸¹¹ Aufgrund dessen sind an die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit auch unter Berücksichtigung der „Staatsfreiheit“ besondere Anforderungen zu stellen. Die gesetzgeberische Gründung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Besetzung der jeweiligen Organe mit Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen dienen der Rundfunkfreiheit als Mittel zur freien Meinungsbildung und -äußerung.⁸¹² Im zweiten Kapitel in diesem Teil der Arbeit wird in dieser Hinsicht die binnenpluralistische Organisation des Rundfunks im dualen Rundfunksystem deutlich.

Die Reichweite des „Gebots der Staatsfreiheit“ beschränkt sich auf ein enges Verständnis und damit auf ein „Auslieferungs- und Beherrschungsverbot“⁸¹³ und erstreckt

⁸⁰⁷ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552); so auch in: BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, ZUM 2014, 501 (506).

⁸⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552); BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776) auch noch heute so gegeben, obwohl neue technische Möglichkeiten und entsprechend geändertes Nutzerverhalten die Presselandschaft vor neue Herausforderung gestellt hat/stellt.

⁸⁰⁹ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552); BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740).

⁸¹⁰ BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, ZUM 2014, 501 (506); so auch schon: BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (203); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.2.

⁸¹¹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.1.

⁸¹² BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (552 f.).

⁸¹³ Begriff so verwendet in: *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD, S. 23 f.; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 35.

sich auf jedwede organisatorische Gestaltung des deutschen Rundfunks. Damit ist allerdings kein Trennungsgebot zwischen Staat und Rundfunk aufgestellt worden.⁸¹⁴ Ein „striktes Einmischungsverbot“⁸¹⁵ des Staates ist schon allein aufgrund der Präsenz von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten ausgeschlossen.⁸¹⁶ Jedoch ist der Gefahr der Dominanz von Mehrheitsperspektiven in der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk entgegenzuwirken. Sowohl staatliche Mitglieder als auch einzelne gesellschaftliche Gruppen dürfen i. S. d. „Gebots der Staatsfreiheit“ nicht dominieren.⁸¹⁷ Dabei setzt das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Besetzung der Aufsichtsgremien durch staatliche oder staatsnahe Mitglieder deren Anteil mit einem Drittel an.⁸¹⁸ Das Gebot der Staatsfreiheit erstreckt sich daher nicht auf einen strikten Ausschluss der staatlichen Präsenz.⁸¹⁹ Dies würde die Beteiligung von staatlichen Vertretern in Aufsichtsgremien ausschließen, was hinsichtlich der Sicherung der Meinungsvielfalt jedoch nicht zu begrüßen ist. Grundlage der Vielfaltsicherung ist das zur Geltung bringen der verschiedenen Perspektiven des Gemeinwesens, wozu auch die staatlichen Vertreter gehören.⁸²⁰ Die Sicherung der Vielfalt verlangt auch die Anerkennung von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten.⁸²¹ Staatsfreiheit bedeutet

⁸¹⁴ BVerfG, Urt. v. 12.03.2008, 2 BvF 4/03, NVwZ 2008, 658 (661); *Degenhart*, NVwZ 2010, 877 (879); *Grabewarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 830.

⁸¹⁵ *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 35.

⁸¹⁶ *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD, S. 42, mit Kritik S. 91.

⁸¹⁷ BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, ZUM 2014, 501 (510).

⁸¹⁸ BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, ZUM 2014, 501 (508); vgl. auch *Schuster*, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, S. 151 hält die 1/3 –Quote verfassungsrechtlich ebenfalls für unbedenklich, plädiert jedoch für eine Einzelfallprüfung; mit Kritik an die Drittelquote Sondervotum des Richters Paulus zum BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, ZUM 2014, 501 (515 ff.); so auch schon: *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 19 f.

⁸¹⁹ *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 42; *Jarass*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 31; *ders.*, Die Freiheit der Massenmedien, S. 219 ff.; *Stender*, „Staatsferne“ und „Gruppenferne“, S. 32; *Stettner*, Rundfunkstruktur im Wandel, S. 42; *Klein*, Die Rundfunkfreiheit, S. 52 f. a. *A. Eberle*, Rundfunkübertragung, S. 95 „Die Rundfunkfreiheit schützt [...] vor jeder staatlichen Einflußnahme, welche [...] [den] Proze[ss] der freien Willensbildung von unten nach oben beeinträchtigt.“; *Wufka*, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 95 f. „ein unmittelbarer Staatsrundfunk als auch eine stimmberechtigte und damit organwillensbeeinflussende Repräsentation der Regierung in den Rundfunkorganen [ist] verfassungsrechtlich unzulässig.“.

⁸²⁰ BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, ZUM 2014, 501 (508).

⁸²¹ Vgl. auch *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 20 sieht den Einfluss der Parteien auf die Kommunikation auch als sinnvoll und notwendig an; *Degenhart*, NVwZ 2010, 877 (879).

daher nicht das vollkommene Fernbleiben staatlicher Präsenz im deutschen Rundfunksystem. In der Rechtsprechung⁸²² und in der Literatur⁸²³ erfolgt allerdings eine missverständliche Verwendung der Begriffe „Staatsfreiheit“ und „Staatsferne“ als vermeintliche Synonyme. Der Begriff des „Gebots der Staatsfreiheit“ spiegelt die hier vertretene Reichweite der Schutzwirkung der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG nicht wörtlich wider. Das Bundesverfassungsgericht hat dies anscheinend ebenfalls erkannt und verwendet in seiner jüngeren Rechtsprechung zum Rundfunkrecht nicht mehr den Begriff der „Staatsfreiheit“, sondern den der „Staatsferne“.⁸²⁴ Es konnte jedoch nicht festgestellt werden, dass mit der abweichenden Begriffsverwendung auch eine Abkehr von dem Verständnis dieses Verfassungsgebots durch die Judikative einherging. Der Begriff der Staatsferne repräsentiert das hier vertretene Verständnis des Auslieferungs- und Beherrschungsverbots des Rundfunks durch Staat oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen.

1.4 Kulturhoheit der Länder oder Funkhoheit des Bundes

Zur Sicherung der Rundfunkfreiheit und der damit verbundenen Schutzzwecke werden gesetzliche Grundlagen benötigt, auf die sich die Grundrechtsträger unmittelbar im Verhältnis zu Dritten und untereinander stützen können.

Die Aufteilung der Zuständigkeitsfragen zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich des Rundfunks ist nicht von vornherein eindeutig klar gewesen und wird auch heute insbesondere im Hinblick auf den Digitalisierungsprozess teilweise kritisiert. Im Grundgesetz ist für den Sachbereich „Rundfunkwesen“ keine ausdrückliche Kompetenzzuweisung zugunsten des Bundes vorgesehen. Entsprechend dem Subtraktionsmechanismus wäre die Kompetenz des Rundfunkwesens somit den Ländern vorbehalten.⁸²⁵ Lediglich Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG könnte ein Anhaltspunkt für die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz und Art. 87 f. GG für die Verwaltungskompetenz des

⁸²² BVerfG, UrT. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (553) Begriff in der Entscheidung nicht verwendet, sondern lediglich an einigen Stellen die Eigenschaften dieses Grundsatzes hervorgehoben; BVerfG, UrT. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1775 f.) Begriff „Staatsfreiheit“; zuletzt so verwendet in BVerfG, UrT. v. 12.03.2008, 2 BvF 4/03, NVwZ 2008, 658 (660) verwendet daneben jedoch auch die Bezeichnung „Staatsferne“; BVerfG, UrT. v. 15.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, ZUM 2014, 501 (507) verwendet ausschließlich die Bezeichnung „Staatsferne“.

⁸²³ Degenhart, in: Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 63 „Freiheit vom Staat“; Bethge, in: Sachs, Art. 5, Rn. 96, 101 „Grundsatz der Staatsfreiheit (synonym: Staatsferne)“, jedoch unter Rn. 101 dann Begriff „Staatsferne“ verwendet; verwendet den Begriff der Staatsferne: Stender, „Staatsferne“ und „Gruppenferne“, S: 31 ff.; Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD, S. 22 ff., 31; Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 830 f. verwenden die Begriffe „Staatsfreiheit“ und „Staatsferne“ scheinbar als Synonyme.

⁸²⁴ BVerfG, UrT. v. 15.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, ZUM 2014, 501 (507) „Gebot der Staatsferne“ mit Verweis auf vorherige Rechtsprechungen zum „Gebot der Staatsfreiheit“.

⁸²⁵ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 6, Rn. 41.

Bundes im Bereich des Rundfunkrechts sein. Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über das Postwesen und die Telekommunikation. In Art. 87 f. GG ist zugunsten des Bundes die Verwaltungskompetenz auf Grundlage eines Bundesgesetzes unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates ebenfalls für Postwesen und Telekommunikation geregelt. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Rundfunk mehrere Kompetenzbereiche berührt. Während der Rundfunk auf die telekommunikative Signalübertragung angewiesen ist, werden auch wirtschaftliche Sachverhalte (berufliche und unternehmerische Entwicklung der Rundfunkanstalten) berührt. Daneben sind auch kulturelle Aspekte nicht unberücksichtigt zu lassen.

Die Aufteilung der gesetzlichen Hoheitsbefugnisse im Bereich des Rundfunks ist historisch gewachsen und im Wesentlichen durch die Rechtsprechung geprägt. Das Bundesverfassungsgericht hatte mit der ersten Rundfunkentscheidung vom 28. Februar 1961⁸²⁶ unter anderem darüber zu entscheiden, ob das Rundfunkwesen als Ganzes unter den Zuständigkeitsbereich des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG „Postwesen und Fernmeldewesen“⁸²⁷ fällt. Das Bundesverfassungsgericht machte in der Entscheidung deutlich, dass das „Post- und Fernmeldewesen“ nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluss der sog. Studiotechnik umfasse, nicht aber den Rundfunk als Ganzes.⁸²⁸ Dies leitete das Bundesverfassungsgericht insbesondere aus dem „natürlichen Wortsinn und allgemeinen Sprachgebrauch“⁸²⁹ des Begriffes „Fernmeldewesen“ ab. „Fernmeldewesen [sei] [...] ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff“⁸³⁰ und umfasse dementsprechend lediglich die technischen Vorgänge des Sendens der Rundfunkdarbietungen.⁸³¹ Daher werde aus Art. 30 i. V. m. Art. 87 Abs. 3 und Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG keine umfassende Rundfunkkompetenz zugunsten des Bundes abgeleitet und die Länder seien entsprechend dem oben beschriebenen Subtraktionsmechanismus zumindest hinsichtlich des nichtsendetechnischen Bereichs für das Rundfunkwesen zuständig.⁸³²

⁸²⁶ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, NJW 1961, 547 und BVerfGE 12, 205.

⁸²⁷ Änderung des Grundgesetzes vom 14. April 1994.

⁸²⁸ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (225).

⁸²⁹ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (226), vgl. im Detail zu den vom Bundesverfassungsgericht angewandten Auslegungsmethoden: *Windthorst*, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, S. 49, Fn. 37, 38.

⁸³⁰ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (226).

⁸³¹ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, NJW 1961, 547 (549) und BVerfGE 12, 205 (225 f.).

⁸³² So bestätigt in BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943).

Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Kompetenzzuweisung im Rundfunkwesen hat sich durchgesetzt und entspricht dem heutigen allgemeinen Verständnis der Art. 30 i. V. m. Art. 87 Abs. 3 und Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG. Beim Rundfunk handelt es sich nicht um die bloße Beförderung von körperlichen Nachrichten und Kleingütern von einem festgesetzten Aufenthaltsort⁸³³ und ist daher nicht unter dem Begriff „Postwesen“ zu subsumieren. Fernmeldewesen umfasst jede Übermittlung von Informationen durch körperlose Beförderung und Vermittlung oder Verteilung von Signalen oder Daten, dass sie beim Empfänger reproduziert werden können.⁸³⁴ Entscheidend an dieser entwickelten Definition ist, dass sich der Begriff lediglich auf den technischen Vorgang der körperlosen Übertragung von Nachrichten, Signalen, Daten usw. beschränkt. Die mit dieser Übertragung verbundenen Inhalte waren vom Anwendungsbereich der Kompetenzvorschrift ausgeschlossen.⁸³⁵ Die Kompetenzbereiche des Art. 73 Nr. 7 2. Var. und Art. 87 f GG beschränken sich auch nach Änderung des Terminus von „Fernmeldewesen“ auf „Telekommunikation“ weiterhin auf eine technische Seite des Kommunikationsaustauschs und erstreckt sich nicht auf die ausgetauschten Inhalte.⁸³⁶ Somit steht dem Bund gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 87 f GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz unter dem Gesetzesvorbehalt und dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrats

⁸³³ „Post“ kommt vom lateinischen Begriff „posita statio“ = festgesetzter Aufenthaltsort; *Kühling*, in: Bonner Kommentar, Art. 87 f., Rn. 20; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 73, Rn. 157; *Windthorst*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 87 f., Rn. 5; zum Begriff vgl. auch Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucks. 12/7269, S. 4.

⁸³⁴ *Windthorst*, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, S. 46 ff. m. w. Nachw. S. 55, Fn. 81; *ders.*, in: Sachs, GG Kommentar, § 87 f., Rn. 6; *Kühling*, in: Bonner Kommentar, Art. 87 f., Rn. 22; *Degenhart*, in: Sachs, GG Kommentar, § 73, Rn. 33 „in Anlehnung an das Fernmeldewesen“; *Gersdorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, Art. 87 f., Rn. 12 f.; *Heintzen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 73, Rn. 74; *Schacke/Rosin*, DVBl. 1997, 471 (472 ff.); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 73, Rn. 26; identische Auslegung Art. 73 Nr. 7 und Art. 87 f. GG Begriff „Telekommunikation“ siehe *Degenhart*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 73 Abs. 1, Nr. 7, Rn. 7; in der Rspr. zum „Fernmeldewesen“ so entwickelt, vgl. BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, NJW 1961, 547 (549 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.02.1970, 2 BvL 12/69, 2 BvR 665/65, 26/66, 467/68, BVerfGE 26, 66 (85); BVerfG, Beschl. v. 12.10.1977, 1 BvR 216/75, NJW 1978, 313 (2. Ls., 314).

⁸³⁵ *Kühling*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 87 f., Rn. 24; *Heintzen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 73, Rn. 75; *Degenhart*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 73, Rn. 34; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 73, Rn. 26.

⁸³⁶ Vgl. in der Gesetzesbegründung: Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucks. 12/7269, S. 4; dazu auch: *Windthorst*, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, S. 44 ff, m. w. Nachw.; so auch: *Kühling*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 87 f., Rn. 24; *ders.*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Abs. 1 Nr. 7, Rn. 2; *Windthorst*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 87 f., Rn. 6; *ders.*, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, S. 44 ff.; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 73, Rn. 153; *Heintzen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 73, Rn. 66; *Gersdorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 87 f., Rn. 12; *Wittrek*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, Art. 53; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 6; a. A. *Bullinger*, AP 1996, 1 (4); *ders./Mestmäcker*, Multimediadienste, S. 80 Konkurrenzverhältnis zwischen Telekommunikation Art. 87 f Abs. 2 S. 1 GG und Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG.

für das Rundfunkwesen lediglich hinsichtlich des sendetechnischen Bereichs, nicht jedoch hinsichtlich der programminhaltlichen Dimension zu.⁸³⁷ Der Bund hat unter anderem mit der Einführung des Telekommunikationsgesetzes von seiner Kompetenz entsprechend Gebrauch gemacht.

Während die Zuständigkeitsfrage hinsichtlich des sendetechnischen Bereichs des Rundfunks zugunsten des Bundes geklärt wurde, ist unklar, wie es sich mit den weiteren Berührungspunkten des Rundfunkwesens verhält. So sind mit dem Rundfunk auch wirtschaftliche und kulturelle Aspekte zu berücksichtigen. Der Bund genießt gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 16 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Wirtschaftsrecht. Hingegen fallen kulturelle Angelegenheiten, soweit sie überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können, grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder.⁸³⁸ Allgemein wird hierunter die sog. Kulturhoheit der Länder verstanden.⁸³⁹ Diese Bezeichnung darf man jedoch nicht dahingehend missverstehen, dass den Ländern aus einer verfassungsrechtlichen Norm ein Kompetenztitel für das gesamte Kulturwesen zusteht. Mit der Kulturhoheit werden die Residualkompetenzen der Länder gem. Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG für die folgenden Bereiche zusammengefasst: Schul- und Hochschulwesen, Presse und Rundfunk, Kirchen, Religion, Sonn- und Feiertage, Archive, Museen, Theater und weitere kulturelle Einrichtungen, Denkmalschutz und -pflege sowie Vergleichbares, für welche der Bund keine ausdrückliche Kompetenzzuweisung erfahren hat.⁸⁴⁰ Mit der Bezeichnung „Kulturhoheit der Länder“ werden allerdings bestehende Bundeskompetenzen nicht grundsätzlich ausgeschlossen.⁸⁴¹

⁸³⁷ Uhle, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 73, Rn. 169; Hesse, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 6 ff.; Wittrek, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, Art. 73, Rn. 55; Windthorst, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, S. 96 ff. mit Hinweisen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zum Erfordernis der Kooperation beider nach dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.

⁸³⁸ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, NJW 1961, 547 (550) mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 14.07.1959, 2 BvF 1/58, BVerfGE 10, 20 (36 f.).

⁸³⁹ Begriff so verwendet in der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 26.03.1957, 2 BvG 1/55, NJW 1957, 705 (706); BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (235); BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561-1564/12, NVwZ 2014, 646 (647) m. w. Nachw.; in der Literatur: Heintzen, in: Bonner Kommentar, Art. 70 GG, Rn. 139; Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 70, Rn. 13; Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 70, Rn. 12.

⁸⁴⁰ Insbesondere Aufzählung so bei: Heintzen, in: Bonner Kommentar, Art. 70 GG, Rn. 139; Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 70, Rn. 13; ebenfalls auf die Residualkompetenz hingewiesen: Lenski, Öffentliches Kulturrecht, S. 95 ff.; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes, S. 17 ff.

⁸⁴¹ Heintzen, in: Bonner Kommentar, Art. 70 GG, Rn. 139 m. w. Nachw.; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 70, Rn. 106, m. w. Nachw.; umfassend dazu siehe: Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes; Lenski, Öffentliches Kulturrecht, S. 99 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ersten Rundfunkentscheidung die Klärung der Zuständigkeitsfrage ergänzend zu den obigen Ausführungen ebenfalls damit begründet, dass „Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen“ sei.⁸⁴² In der Weimarer Republik und damit in der Startphase der technischen Innovation „Rundfunk“ war die Organisation auf zentraler Ebene als „Staatsrundfunk“ geprägt. Bereits im System des „Staatsrundfunks“ wurde den Ländern durch die Berechtigung zur Gründung von Kulturbeiräten in den regionalen Rundfunkgesellschaften ein Zuständigkeitsbereich zugestanden und somit deren Kompetenz hinsichtlich einer kulturellen Komponente des Rundfunks erkannt.⁸⁴³ Die weitere Entwicklung des Rundfunks nach dem zweiten Weltkrieg erfolgte dezentral auf den Ebenen der einzelnen Besatzungszonen mit den Ländern als Hauptakteure.⁸⁴⁴ Der Rundfunk zeigt eine gefestigte kulturrechtliche Tradition, die in mehrfacher Rechtsprechung bestätigt worden ist.⁸⁴⁵ Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der inhaltlichen Komponente des Rundfunkwesens liegt dementsprechend grundsätzlich bei den Ländern gem. Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG.⁸⁴⁶

Es darf jedoch nicht die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 16 GG für das Recht der Wirtschaft und die Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen außer Acht gelassen werden. Hierzu gehören sämtli-

⁸⁴² BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (229); so auch in: BVerfG, Urt. v. 22.03.1995, 2 BvG 1/89, NVwZ 1996, 1093 (1097).

⁸⁴³ In den regionalen Rundfunkgesellschaften wurden jeweils ein Kulturbeirat und ein Überwachungsausschuss unter Einfluss der Länder gegründet, die mit der zweiten Rundfunkordnung wieder abgeschafft wurden. vgl. *Lerg*, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 267 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 11 ff.; *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 73 f.; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 37, 71; *Schütte*, Regionalität und Föderalismus im Rundfunk, S. 98 f.; *Bausch*, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923-1933, S. 92, 56 f.

⁸⁴⁴ Zum Beispiel die Bildung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems nach dem Vorbild der BBC, siehe unten Kapitel 4.2; *Martini*, in: Gersdorf/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, § 1 RStV, Rn. 4.1.

⁸⁴⁵ „Der klassische Auftrag des Rundfunks [...] [umfasst] seine kulturelle Verantwortung“: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1944); BVerfG, Beschl. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1289); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (869, Rn. 37); „Rundfunk ist jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen“: BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (229); so auch in: BVerfG, Urt. v. 22.03.1995, 2 BvG 1/89, NVwZ 1996, 1093 (1097); *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 11.

⁸⁴⁶ *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 70, Rn. 113; *Heintzen*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 70, Rn. 142; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar Kommentar, Art. 70, Rn. 21; *Wittreck*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, Art. 70, Rn. 15; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Art. 70, Rn. 8; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1, RStV Rn. 9 ff.; *Gersdorf*, Neue Dienste zwischen Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern, S. 163 (167); *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 4; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 6, Rn. 41 f.; in der Rspr.: BVerfG, Urteil v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547; BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239; BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1946); BVerfG, Beschl. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 49).

che Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solches regeln.⁸⁴⁷ Grundsätzlich ist festzustellen, dass mit der Veranstaltung von Rundfunk regelmäßig auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden müssen (z. B. die Finanzierung und Programmbeschaffung). Einzelne wirtschaftliche Aspekte implizieren allerdings nicht unmittelbar eine umfassende Rundfunkkompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 oder 16 GG aufgrund eines Annex- und Sachzusammenhangs.⁸⁴⁸ Abgrenzungsschwierigkeiten der Rundfunkkompetenz des Landes und der Wirtschaftskompetenz des Bundes bereitet insbesondere der bestehende wirtschaftliche Wettbewerb im kommerziellen privatrechtlichen Rundfunk.⁸⁴⁹ Hierbei muss der publizistische vom wirtschaftlichen Wettbewerb unterschieden werden.⁸⁵⁰ Mit dem publizistischen Wettbewerb ist die Meinungsvielfalt im Programmangebot zur Sicherung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozess gemeint. Für den publizistischen Wettbewerb sind dementsprechend die Länder zuständig.⁸⁵¹ Hierzu gehört auch Wirtschaftswerbung im Programmangebot der Rundfunkveranstalter, da zum einen Meinungsäußerung und Meinungsbildung auch in Werbeprogrammen stattfinden und zum anderen mit Werbung die Handlungsfähigkeit der Rundfunkveranstalter gesichert wird.⁸⁵²

Diese Grenzlinie schwimmt jedoch im Hinblick auf marktförmige Strukturen im Rundfunk⁸⁵³ und die verstärkte kommerzielle Betätigung der öffentlich-rechtlichen

⁸⁴⁷ *Maunz*, in: ders/Dürig, GG Kommentar, Art. 74, Rn. 131; in der Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 29.04.1958, 2 BvO 3/56, NJW 1959, 29; BVerfG, Beschl. v. 25.06.1969, 2 BvR 128/66, BVerfGE 26, 246 (254); BVerfG, Beschl. v. 15.12.1970, 1 BvR 559, 571, 586/70, NJW 1971, 319.

⁸⁴⁸ *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 18; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 12; *Rengeling/Szczekalla*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 66; a. A. *Bullinger/Mestmäcker*, Multimediadienste, S. 135 ff.

⁸⁴⁹ Hinweis zu Abgrenzungsschwierigkeiten: *Heintzen*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 70, Rn. 142; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 13 ff.; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 74, Rn. 97; *Rengeling/Szczekalla*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 66; im Detail: *Gersdorf*, Neue Dienste zwischen Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern, S. 163 ff.

⁸⁵⁰ Vgl. hierzu auch 2. Teil, Kapitel 2.2.2.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 19; im Detail dazu auch: *Hoffmann-Riem*, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, S. 21 ff. „publizistischer und ökonomischer Wettbewerb“; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 15 unterscheidet ebenfalls zwischen Marktvielfalt und kultureller Vielfalt; in der Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2989 ff., bes. 2990) „Marktchancen können eine Frage wirtschaftlicher, nicht aber der Meinungsfreiheit sein.“; im Zusammenhang mit der Presse „publizistischer Wettbewerb“ BVerfG, Beschl. v. 06.06.1989, 1 BvR 727/84, NJW 1989, 2877 (2878, Ls. 1) und BVerfG, Beschl. v. 29.08.1983, 1 BvR 516/82, NJW 1986, 1743.

⁸⁵¹ *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 19 mit Beispiel in der Rspr. in Fn. 32; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1, Rn. 15.

⁸⁵² *Hoffmann-Riem*, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, S. 158 ff. insb. S. 160 f. m. w. Nachw.; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1, RStV, Rn. 13; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 18.

⁸⁵³ *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Einf., Rn. 35 f. „Ökonomie der Aufmerksamkeit und des Neuen“; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 74, Rn. 97 m. w. Nachw. in Fn. 552; im Detail dazu auch: *Kiefer/Steininger*, Medienökonomie, S. 22 ff.

Rundfunkanstalten⁸⁵⁴. Verlieren die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Charakter als Garant der Sicherung des klassischen Funktionsauftrags bzw. als „Kulturträger“ durch den Kampf um Zuschauerquoten und Marktanteile, tritt der publizistische Wettbewerb in den Hintergrund und die Länderzuständigkeit als Kulturbeauftragter des Rundfunks wäre zu hinterfragen.⁸⁵⁵ Auch eine durch Pay-TV und Streaming-Dienste wirtschaftliche Austauschbeziehung im Rundfunk steht unweigerlich in Konkurrenz zur Wirtschaftskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.⁸⁵⁶ Eine solche Entwicklung ist angesichts der Bedeutung des Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess mit seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft vom Gesetzgeber unbedingt abzuwenden. Hierbei ist zu beachten, dass die Zuständigkeitsfrage nicht in einem Zustand erstarrt, sondern sich dynamisch mitentwickelt.⁸⁵⁷ Dies impliziert, dass mit einer Ausdehnung des kommerziellen Rundfunks die Zuständigkeit für das Rundfunkwesen von der Kulturhoheit der Länder in ein Recht der Wirtschaft des Bundes umschlagen könnte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Länder gem. Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG die Zuständigkeit für die inhaltliche Dimension des Rundfunkwesens innehaben. Dies impliziert die Normierung der Grundlinien der Rundfunkordnung und die Leitgrundsätze für die Gestaltung der Rundfunkprogramme⁸⁵⁸, die Gründung und Finanzierung⁸⁵⁹ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einschließlich der Regelungen zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags sowie die Voraussetzungen für die Gründung privatrechtlicher Rundfunkveranstalter.⁸⁶⁰ In diesem Zuge sind der

⁸⁵⁴ *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 74, Rn. 97; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Einf., Rn. 42-43; mit einzelnen Beispielen: *Loeb*, in: Hain/Loeb/et al., Kommerzielle Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 5 (13 ff.); ebenso detailliert: *Schäfer*, Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

⁸⁵⁵ *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 74, Rn. 97; *Martini*, in: Gersdorf/Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, § 1 MStV, Rn. 6 ff.; dazu auch: *Krausnick*, Das deutsche Rundfunksystem unter dem Einfluss des Europarechts, S. 74 ff.

⁸⁵⁶ *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 20.

⁸⁵⁷ *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 74, Rn. 97; *Heintzen*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 70, Rn. 196.

⁸⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240).

⁸⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1944); BVerfG, Beschl. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 49).

⁸⁶⁰ *Herrmann/Lause*, Rundfunkrecht, § 6, Rn. 44; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Art. 73, Rn. 35; in der Rspr.: BVerwG, Urt. v. 15.03.1968, VII C 189/66, NJW 1968, 1393 (1394); BVerwG, Urt. v. 17.12.1982, 7 C 11/81, DÖV 1983, 509; BVerwG, Urt. v. 11.07.1985, 7 C 44/83, DVBl. 1985, 1317.

Medienstaatsvertrag⁸⁶¹, einschließlich der ergänzenden Regelungen im Rundfunkgebührenstaatsvertrag (seit 31. Dezember 2012 außer Kraft⁸⁶²), Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (seit 1. Januar 2013 in Kraft⁸⁶³) und Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag⁸⁶⁴, hervorzuheben. Daneben ist das Telekommunikationsgesetz⁸⁶⁵ zu berücksichtigen. Sie bilden das gesetzliche Regelwerk zur Gewährleistung der aus der Rundfunkfreiheit zu sichernden Schutzbereiche. Die genannten Staatsverträge wurden in Zusammenarbeit aller Länder der Bundesrepublik Deutschland erlassen. Ein solches Vorgehen ist in der Rechtsprechung und in der Literatur unbestritten.⁸⁶⁶

Davon sind Regelungen zum sendetechnischen Bereich des Rundfunks nach der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG ausgeschlossen. Darüber hinaus wird der Bund ausschließlich für auswärtige Angelegenheiten nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG tätig, was die Bundeszuständigkeit für den Auslandsrundfunk (Deutsche Welle) umfasst.⁸⁶⁷ Ebenfalls ist die Bedeutung der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Urheberrecht gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG für das Rundfunkwesen zu erwähnen.⁸⁶⁸

⁸⁶¹ Mit dem Medienstaatsvertrag wurde der Rundfunkstaatsvertrag gem. Art. 2 des 1. MOModStV zum 7. November 2020 aufgehoben. Die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags wurden entsprechend in den Medienstaatsvertrag überführt und einer neuen Gliederung unterzogen; Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 59, BayLT-Drs. 18/7640, S. 79.

⁸⁶² RGebStV v. 31.08.1991, Bsp. Ratifizierung: Bay. GVBl. 1991, S. 451 v. 18.12.1991, i. d. F. v. 01.01.2001 neu bekannt gemacht in GVBl. 2001, S. 561 v. 27.07.2001, Hessen, GVBl. I 1991, S. 367 v. 31.08.1991, Nds., GVBl. 1991, S. 311 v. 26.11.1991, NRW, GV. 1991, S. 408 v. 20.11.1991, aufgehoben zum 31.12.2012 durch Art. 2 des 15. RÄndStV v. 15.12.2010, Bsp. Ratifizierung: Nds., GVBl. 2011, S. 186 v. 29.06.2011; Hessen, GVBl. 2011, S. 382 v. 23.08.2011; Bay. GVBl. 2011, S. 257 v. 07.06.2011.

⁸⁶³ RBStV v. 15.12.2010, Bsp. Ratifizierung: Bad.-Württ., GBl. 2011, S. 477 v. 18.10.2011, Bay. GVBl. 2011, S. 258, ber. S. 404 v. 07.06.2011, Hessen, GVBl. I 2011, S. 382 v. 23.08.2011, Nds., GVBl. 2011, S. 186 v. 29.06.2011, zuletzt geändert durch Art. 8 Medienordnung- Modernisierungsstaatsvertrag (MOModStV) v. 23.04.2020.

⁸⁶⁴ RFinStV v. 26.08 bis 11.09.1996, Bsp. Ratifizierung: Bad.-Württmb., GBl. 1996, S. 753 v. 11.12.1996, Bay. GVBl. 1996, S. 480 v. 19.12.1996, Hessen, GVBl. I 1996, S. 485 v. 12.11.1996, Nds. GVBl. 1996, S. 311 v. 15.11.1996, zuletzt geändert durch Art. 7 Medienordnung- Modernisierungsstaatsvertrag (MOModStV) v. 23.04.2020.

⁸⁶⁵ TKG v. 22.06.2004, BGBl. I 2004, S. 1190, zuletzt geändert durch Nr. 1 des BVerfG, Beschl. v. 27.05.2020, 1 BvR 1873, 2618/13, BGBl. I 2020, S. 1931.

⁸⁶⁶ Nachweise in der Rechtsprechung: BVerfG, Ur. v. 28.07.1955, 2 BvH 1/54, VerwRSpr 1956, 517 (526); BVerfG, Ur. v. 30.01.1973, 2 BvH 1/72, NJW 1973, 609 (610); BVerfG, Beschl. v. 03.04.1974, 1 BvR 282, 305/73, NJW 1974, 1127; BVerwG Ur. v. 09.07.1976, VII A 1/76, NJW 1977, 66 (67); speziell für Rundfunkrecht: BVerfG, Ur. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547; BVerwG Ur. v. 05.11.1965, VII C 119/64, NJW 1966, 1282 (1283); Nachweise in der Literatur: *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 121 ff.; *Vesting*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 2.

⁸⁶⁷ *Martini*, in: *Gersdorf/Paal*, Beck'OK Informations- und Medienrecht, § 1 RStV, Rn. 4; *Vesting*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 11; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2. Kapitel, Rn. 23; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 6, Rn. 24; im Detail dazu: *Dörr*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Welle, S. 20 ff. m. w. Nachw.; *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der BRD, S. 270 ff.

⁸⁶⁸ *Vesting*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 18; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 6, Rn. 28; in der Rspr. schon: BVerfG, Urteil v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, BVerfGE 12, 205 (240 f.).

1.5 Zusammenfassung

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Rundfunk als Medium der öffentlichen Meinungsbildung ein Funktionselement des demokratischen Gemeinwesens ist, welchem aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft unter den Medien der verfassungsrechtlichen Informationsvermittlung gem. Art. 5 Abs. 1 GG eine besondere Bedeutung zukommt. Die Rundfunkfreiheit beschränkt sich nicht auf einen Abwehrcharakter vor staatlichen Eingriffen, sondern verlangt darüber hinaus die Schaffung einer positiven Ordnung durch den entsprechenden Gesetzgeber. Die Vielfalt der Meinungsbildung und -äußerung durch eine weitreichende Kommunikation muss ermöglicht und erhalten werden. Insofern besteht ein besonderer Ausgestaltungsauftrag. Neben der Sicherung der bürgerschaftlich-demokratischen wird auch die individuelle Freiheit der Meinungsbildung und -äußerung durch die Rundfunkfreiheit geschützt. Sie sind unverzichtbare komplementäre Merkmale der freiheitlichen Demokratie.

Den Ausgestaltungsauftrag nehmen insbesondere die Länder gem. Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG i. S. ihrer Kulturhoheit wahr. Dem Bund kommt im Rundfunkwesen die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 87f GG hinsichtlich des sendetechnischen Bereichs des Rundfunks zu. Darüber hinaus ist ausschließlich der Bund für den Auslandrundfunk gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zuständig. Die Entwicklung des Rundfunks ist angesichts marktförmiger Strukturen (Kommerzialisierung) und technischer Innovationen insbesondere bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rundfunk ständig im Blick zu behalten. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit ist ein „Jedermann-Grundrecht“, welches allen natürlichen oder juristischen Personen, die Rundfunkprogramme veranstalten oder veranstalten wollen und sich um die erforderlichen Rundfunklizenzen bewerben, zusteht. Der Rundfunkfreiheit war insbesondere der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff voranzustellen. Dieser zeichnet sich durch die Merkmale Öffentlichkeit der Kommunikation, Verbreitung über elektromagnetische Schwingungen und die Darbietung aus. Den Kern der Rundfunkfreiheit bildet die Programmautonomie. Das Verfassungsgebot der Staatsferne durfte nicht unerwähnt bleiben. Eine einseitige Beeinflussung des Rundfunkprogramms, sei es durch den Staat oder eine gesellschaftliche Gruppe, muss durch entsprechende Maßnahmen ausgeschlossen werden.

2 Koexistenz der Rundfunkanstalten - Das duale Rundfunksystem

Mit dem „Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunkwesens“⁸⁶⁹, der am 1. Dezember 1987 in Kraft trat, wurde erstmalig ein bundesweit einheitliches Ordnungssystem geschaffen, welches die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet und den privaten Rundfunk anerkannte.⁸⁷⁰ Das Bundesverfassungsgericht machte mit seiner Entscheidung vom 16. Juni 1981⁸⁷¹ deutlich, dass durch das Grundgesetz keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vorgeschrieben ist. Die gesetzlichen Grundlagen der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit müssen berücksichtigt werden.⁸⁷² Dies hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem ersten Rundfunkurteil im Jahr 1961 festgestellt.⁸⁷³

Des Weiteren wurde im Rahmen der Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Verankerung des deutschen Rundfunksystems in der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG bereits angedeutet, dass Träger der Rundfunkfreiheit und damit auch Rundfunkveranstalter, nicht nur öffentlich-rechtliche Einrichtungen sind. Auch privat-rechtlich organisierten Unternehmen wird rechtlich die Möglichkeit eingeräumt, Rundfunk zu veranstalten. Die Präambel des Medienstaatsvertrags weist deutlich auf die Koexistenz des öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunks hin und stellt damit das duale Rundfunksystem dar.⁸⁷⁴ Hierzu ist jedoch deutlich hervorzuheben, dass an den öffentlich-rechtlichen gegenüber dem privaten Rundfunk aufgrund des klassischen Funktionsauftrags und der Bestands- und Entwicklungsgarantie einschließlich der Finanzierungsgarantie grundlegend andere Voraussetzungen und Aufgaben geknüpft sind.

2.1 Allgemeine Struktur und organisatorischer Aufbau

Die Länder hatten im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 Abs. 1 GG unter anderem den gemeinsamen Rundfunkstaatsvertrag für die Regelung

⁸⁶⁹ Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunkwesens v. 01.-03.04.1987, Bad.-Württ. GBl. 1987, S. 511; Bay. GVBl. 1987, S. 249; Berlin GVBl. 1987, S. 2613; Bremen GVBl. 1987, S. 195; Hamburg GVBl. 1987, S. 195; Hessen GVBl. 1987, S. 165; Nds. GVBl. 1987, S. 183; NRW GVBl. 1987, S. 420; Rheinl.-Pf. GVBl. 1987, S. 353; Saarland ABl. 1987, S. 1153; Sachs.-Anh. GVBl. 1987, S. 223.

⁸⁷⁰ Hesse, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 94 ff.; Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 109.

⁸⁷¹ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, sog. FRAG-Urteil oder 3. Rundfunkurteil, NJW 1981, 1774.

⁸⁷² BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, sog. FRAG-Urteil oder 3. Rundfunkurteil, NJW 1981, 1774 (1776).

⁸⁷³ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (553).

⁸⁷⁴ Hinweis zur Präambel des RStV: Cornils, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 16; diese hat sich durch die Einführung des MStV hinsichtlich der Koexistenz der Rundfunkanstalten nicht verändert; Präambel des MStV v. 14. bis 28.04.2020.

des deutschen Rundfunks i. S. eines dualen Rundfunksystems zur Sicherung der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2. 2. Var. GG geschaffen. Der Rundfunkstaatsvertrag galt gem. § 1 Abs. 1 RStV a. F. für die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk in Deutschland im dualen Rundfunksystem. Der Staatsvertrag wurde mit dem Medienordnung-Modernisierungsstaatsvertrag aufgehoben und durch den Medienstaatsvertrag ersetzt. In § 1 Abs. 1 MStV wird zwar nicht mehr ausdrücklich auf das duale Rundfunksystem hingewiesen; dass das duale Rundfunksystem jedoch auch unter dem Medienstaatsvertrag Bestand hat, wird aus der Präambel sowie der Gliederung im dritten und vierten Abschnitt mit besonderen Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk deutlich.

2.1.1 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

Die Gründung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde nicht einheitlich unter dem Medienstaatsvertrag geregelt. Die Landesregierungen erlassen hierfür entsprechende Gesetze⁸⁷⁵ und schließen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ihres jeweiligen Bundeslandes teilweise im Rahmen von Kooperationen mit anderen Bundesländern mittels eines Staatsvertrags zu einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt zusammen (zum Beispiel NDR⁸⁷⁶).

Im Medienstaatsvertrag finden sich im dritten Abschnitt Vorschriften, insbesondere hinsichtlich des Auftrags (§ 26 MStV), der Angebote (§ 27 bis 30 MStV) sowie der funktionsgerechten Finanzausstattung (§ 34 MStV) und Finanzierung (§ 35 MStV) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der § 26 MStV⁸⁷⁷ ist als gesetzliche Verankerung des „klassischen Funktionsauftrags“⁸⁷⁸ zu sehen.⁸⁷⁹ Die funktionsgerechte Finanzausstattung und die Regelungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Ausdruck der Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie⁸⁸⁰.

⁸⁷⁵ Beispiel für ein Gesetz zur Gründung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt ohne Kooperation zwischen den Ländern: Gründung des Hessischen Rundfunks (hr) mit dem „Gesetz über den Hessischen Rundfunk“ vom 02.10.1948, Hessen GVBl. 1948, S. 123, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.2016, Hessen GVBl. 2016, S. 178.

⁸⁷⁶ Gründung des Norddeutschen Rundfunks (NDR) als Kooperation der Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit dem am 17./18.12.1991 abgeschlossenen Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR), Hamburg GVBl. 1992, S. 39 ff., Meckl.-Vorp. GVBl. 1992, S. 77 ff., Nds. GVBl. 1991, S. 41 ff., Schlesw.-Holst. GVBl. 1992, S. 120 ff. zuletzt geändert mit dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) v. 01./02.05.2005, Hamburg GVBl. 2005, S. 263 ff., Meckl.-Vorp. GVBl. 2005, S. 263, Nds. GVBl. 2005, S. 203 ff., Schlesw.-Holst. GVBl. 2005, S. 254 ff.

⁸⁷⁷ Vormalig § 11 RStV hat mit Einführung des MStV keine Änderung erfahren; Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 24, BayLT-Drs. 18/7640, S. 92.

⁸⁷⁸ Vgl. hierzu 2. Teil, Kapitel 2.2.1.

⁸⁷⁹ *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV, Rn. 42.

⁸⁸⁰ Vgl. hierzu 2. Teil, Kapitel 2.2.3.

Mit der Definition des Angebots gem. § 27 MStV⁸⁸¹ wird deutlich, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedienangebote i. S. d. Staatsvertrags anbieten. Damit wirken die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Schutzbereich der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG⁸⁸². Die mögliche Grundrechtsträgerschaft der öffentlich-rechtlich organisierten juristischen Personen wurde bereits oben angesprochen.⁸⁸³

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind als vollrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert.⁸⁸⁴ Sie werden durch Rechtsakt gegründet. Innerhalb dieses Rechtsakts sowie ergänzender hoheitlicher Vorschriften werden ihnen Aufgaben zugewiesen.⁸⁸⁵ Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks orientiert sich an einer binnenpluralistischen Struktur. Die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk wird im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht durch eine hohe Anzahl an Rundfunkanstalten, die durch ihr unterschiedliches Angebot für ein vielfältiges Programm insgesamt sorgen, verfolgt, sondern es werden Rundfunkräte in den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Meinungsvielfaltssicherung eingesetzt. Die Pluralität des Rundfunkangebots soll damit im Programm jeder einzelnen Rundfunkanstalt gesichert sein.⁸⁸⁶ Diese Aufgabe übernimmt der Rundfunkrat in der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt.⁸⁸⁷ Der Rundfunkrat wird aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen gebildet.⁸⁸⁸ Hierzu gehören auch staatliche Vertreter, woraus sich jedoch keine staatliche Fachaufsicht ergibt. Es wird

⁸⁸¹ Vormals § 11a RStV hat mit Einführung des MStV keine Änderung erfahren; Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 24, BayLT-Drs. 18/7640, S. 92.

⁸⁸² Zum Schutzbereich der Rundfunkfreiheit vgl. 2. Teil, Kapitel 1.2 und 1.3.

⁸⁸³ Vgl. hierzu 2. Teil, Kapitel 1.2.

⁸⁸⁴ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 100 f.; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 370.

⁸⁸⁵ Bsp. § 1 Abs. 1 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR): „Der NDR ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunksendungen [...]“.

⁸⁸⁶ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 808; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 372; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 210 ff.; in der Rechtsprechung des BVerfG: BVerfG, BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, NJW 1961, 547 (553); BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1777); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (869, Rn. 38).

⁸⁸⁷ Aufgaben des Rundfunkrats § 18 NDR-Staatsvertrag v. 18.12.1991, Bsp. Ratifizierung: Hamburg, GVBl. 1992, S. 40 v. 10.03.1992, Nds., GVBl. 1992, S. 41 v. 25.02.1992 zuletzt geändert durch Art. 2 des NDR-Datenschutz-Staatsvertrags v. 07.12.2017, Bsp. Ratifizierung: Hamburg, GVBl. 2018, S. 133 v. 18.05.2018, Bek. v. 25.06.2018, GVBl. 2018, S. 219, Nds., GVBl. 2018, S. 51 v. 18.04.2018; „Der Rundfunkrat soll die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertreten. Dabei berücksichtigt er die Vielfalt der Meinungen [...]“; siehe auch § 5 ff. hr-Gesetz; näheres dazu *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 11, Rn. 30 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 77; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 372 f.

⁸⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (553); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899; siehe z. B. § 17 NDR-Staatsvertrag „Zusammensetzung des Rundfunkrats“ und auch § 5 Abs. 2 hr-Gesetz.

auf die Ausführung zum Gebot der Staatsferne verwiesen.⁸⁸⁹ Daneben wirken in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch der Verwaltungsrat⁸⁹⁰ und der Intendant⁸⁹¹ mit. Während der Verwaltungsrat unter anderem bei der Aufstellung der Anstaltsordnung, des Haushaltsplans und der Jahresrechnung mitwirkt, ist der Intendant als hauptamtlicher Einmann/Einefrau-Vorstand der Rundfunkanstalt zu sehen. Er leitet und vertritt die Rundfunkanstalt. Der jeweilige Rundfunkrat wählt den Intendanten.⁸⁹²

Die Rechtsaufsicht der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt⁸⁹³ obliegt den jeweiligen Landesregierungen, die die Beachtung der rundfunk-gesetzlichen und allgemein-gesetzlichen Vorschriften kontrollieren und sichern. Der Aufsichtsmaßstab ist dabei auf die jeweils gültigen Gesetze beschränkt und erstreckt sich daher nicht auf eine staatliche Sach- oder Fachaufsicht.⁸⁹⁴ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören daher weder unmittelbar noch mittelbar der Staatsverwaltung an.⁸⁹⁵ Dies wird insbesondere unter Berücksichtigung des Gebots der Staatsferne im Schutzbereich Rundfunkfreiheit deutlich. Die Veranstaltung von staatlich beeinflussten Rundfunkprogrammen steht dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit entgegen, da lediglich unabhängig gestaltete Rundfunkprogramme ihrer dienenden Funktion der freien Meinungsbildung gerecht werden. Des Weiteren wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit den entsprechenden Landesgesetzen die Selbstverwaltung eingeräumt.⁸⁹⁶ Die Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur unmittelbaren Staatsverwaltung⁸⁹⁷ ist daher auszuschließen.⁸⁹⁸ Ferner stellt die Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht die Ausgliederung einer eigentlich der

⁸⁸⁹ Vgl. Kapitel 1.1.2.3.

⁸⁹⁰ Bsp. siehe § 24 ff. NDR-Staatsvertrag, § 11 ff. hr-Gesetz.

⁸⁹¹ Bsp. siehe § 28 ff. NDR-Staatsvertrag, § 16 hr-Gesetz.

⁸⁹² Im Detail hierzu siehe *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 11, Rn. 47 ff., 61 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 67 ff., 97 ff.; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 372.

⁸⁹³ Bsp. siehe § 37 NDR-Staatsvertrag, § 20 hr-Gesetz.

⁸⁹⁴ Im Detail hierzu siehe *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 14, Rn. 1, 13 ff, 22; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 108 ff., 114, 121; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 403 f.

⁸⁹⁵ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 371; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 195; *Scheuner*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, S. 40 f.; *Lips*, Das Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, S. 150; im Detail dazu: *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 145 f.

⁸⁹⁶ Vgl. zum Bsp. § 1 Abs. 2 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR): „Der NDR hat das Recht der Selbstverwaltung. Er gibt sich eine Satzung.“; siehe auch § 1 Abs. 1 S. 2 Gesetz über den Hessischen Rundfunk (hr): „Er hat das Recht der Selbstverwaltung.“.

⁸⁹⁷ Unmittelbare Staatsverwaltung bezieht sich auf Stellen, die nicht selbst Verwaltungsträger, sondern einem solchen als Organ zugeordnet sind. Der Bund oder die Länder werden durch eigene, nicht rechtsfähige Behörden tätig; siehe hierzu: *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 10; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rn. 176.

⁸⁹⁸ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 371; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 9, Rn. 17; *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 145.

staatlichen Verwaltung obliegenden Verwaltungsaufgabe aus Zweckmäßigkeitsgründen dar, sondern dient der Schaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Organisation zur Sicherung der Meinungsbildung und –äußerung.⁸⁹⁹ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten treffen ihre jeweiligen Entscheidungen im eigenen Namen und handeln nicht im Namen des Bundes oder der Länder oder sind weisungsgebunden. Sie unterliegen keiner staatlichen Fachaufsicht, sondern lediglich einer auf ein notwendiges Höchstmaß reduzierten Rechtsaufsicht.⁹⁰⁰ Dies schließt die Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur mittelbaren Staatsverwaltung⁹⁰¹ aus.⁹⁰²

Insgesamt ist festzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Grundrechtsträger der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2. 2. Var. GG sind und gleichzeitig der Verteidigung des Grundrechts der freien Meinungsbildung und –äußerung gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dienen. Sie sind zugleich Grundrechtsträger und Grundrechtsverpflichtete.⁹⁰³

2.1.2 Private Rundfunkveranstalter

Während die Gründung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an legislatives Handeln gebunden ist, unterliegt die Gründung von privaten Rundfunkunternehmen einem privatautonomen Gestaltungsakt.⁹⁰⁴

⁸⁹⁹ *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 9, Rn. 16; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 206.

⁹⁰⁰ *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 145 f.; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 9 Rn. 27 f.; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 403 f.; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Rn. 55.

⁹⁰¹ Mittelbare Staatsverwaltung betrifft die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben des Bundes oder der Länder durch ausgegliederte Verwaltungsträger in Form von rechtlich eigenständigen Organisationen; siehe hierzu: *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 10; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5, Rn. 176.

⁹⁰² Siehe ebenso begründet mit der mangelnden Fachaufsicht unter Heranziehung des Bsp. der Kommunen: *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 145 f.; im Ergebnis ebenso: *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 371; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar; Art. 5, Rn. 586; *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 95 ff., m. w. Nachw.; a. A. Zurechnung zu einem Sammelbegriff der mittelbaren Staatsverwaltung im weiteren Sinne: *Stern/Sachs*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. III/1, S. 1336; ebenso: *Gotzmann*, Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 121 m. w. Nachw.; in der Rspr.: BVerfG ordnet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Teil der Verwaltung ein: BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (553).

⁹⁰³ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 587; im Ergebnis ebenso: *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 66; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 351 ff.; BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740); a. A. *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 132 ff. lehnt die Grundrechtsfähigkeit wegen Zuordnung zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich ab; vgl. 2. Teil, Kapitel 1.2, Fn. 753.

⁹⁰⁴ *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 18, Rn. 1.

Bei der Gründung eines privaten Rundfunkunternehmens besteht hinsichtlich der Wahl der Rechtsform des Unternehmens grundsätzlich Gestaltungsfreiheit. Es sind die gesetzlichen und sonstigen Vorschriften für die jeweilige Unternehmensform zu beachten (z. B. bei einer GmbH das GmbHG, bei einer AG das AktG).⁹⁰⁵ Jedoch sind darüber hinaus die medienrechtlichen Rahmenbedingungen und Konditionen für den privatautonomen Betrieb von Rundfunkunternehmen im Medienstaatsvertrag sowie in den einzelnen Landesmediengesetzen zu berücksichtigen. Die Gründung und das Betreiben eines privaten Rundfunkunternehmens unterliegen einer rundfunkrechtlichen Zulassung, die an mehrere medienrechtliche Voraussetzungen geknüpft ist. Diese Voraussetzungen sind im Medienstaatsvertrag und in den Landesmediengesetzen zur Sicherung eines verfassungsrechtlich einwandfreien und funktionierenden Rundfunkbetriebes auch in Konkurrenz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten normiert.⁹⁰⁶

Im Medienstaatsvertrag ist der vierte Abschnitt dem privaten Rundfunk gewidmet (§§ 50 bis 73 MStV). Ergänzend hierzu sind grundsätzlich die Regelungen des jeweiligen Landesmediengesetzes mit heranzuziehen. In § 52 MStV⁹⁰⁷ ist die Zulassungspflicht für private Veranstalter von Rundfunk geregelt. Die Zulassung für bundesweit verbreiteten Rundfunk richtet sich nach § 53 MStV⁹⁰⁸. Ansonsten gelten die Vorschriften des jeweiligen Landesrechts.⁹⁰⁹ Dem Zulassungsverfahren ist in der Regel die Ausschreibung von zur Verfügung stehenden Rundfunkfernmeldekapazitäten mit einer Bewerbungsfrist im Staatsanzeiger und in der örtlichen Presse vorangestellt.⁹¹⁰

⁹⁰⁵ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 18, Rn. 2; Bumke/Schuler-Harms/Schulz, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 20 RStV, Rn. 34.

⁹⁰⁶ Bumke/Schuler-Harms/Schulz, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 20 RStV, Rn. 2, 36; Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 18, Rn. 6.

⁹⁰⁷ Vornorm § 20 RStV hat mit Einführung des MStV Änderungen hinsichtlich des modifizierten Verständnisses des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs erfahren; Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 27 ff., BayLT-Drs. 18/7640, S. 94 f.

⁹⁰⁸ Vornorm § 20a RStV hat mit Einführung des MStV keine Änderung erfahren; Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 29, BayLT-Drs. 18/7640, S. 96.

⁹⁰⁹ Bsp. Zweiter Teil, Erster Abschnitt „Zulassung von Rundfunkveranstaltern und Zuweisung von Übertragungskapazitäten“ §§ 4 bis 13 Nds. Mediengesetz (NMedienG) i. d. F. v. 11.10.2010, Nds. GVBl. 2010, S. 480, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zum 23. RÄndStV und zur Änderung des NMedienG v. 12.05.2020, Nds. GVBl. 2020, S. 112; Zweiter Teil, Erster Abschnitt „Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern“ §§ 4 bis 11 Gesetz über den privaten Rundfunk Hessen (HPRG) i. d. F. v. 25.01.1995, Hessen GVBl. 1 1995, S. 87 ff., zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes v. 30.09.2020, Hessen GVBl. 2020, S. 606.

⁹¹⁰ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 17, Rn. 57; Bumke/Schuler-Harms/Schulz, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 20 RStV, Rn. 2.

An die Erteilung einer Zulassung sind sowohl persönliche als auch sachliche Voraussetzungen geknüpft.⁹¹¹ Die persönlichen Voraussetzungen zur Veranstaltung von bundesweitem privatem Rundfunk finden sich in der enumerativen Aufzählung gem. § 53 Abs. 1 MStV sowie in den jeweiligen Landesmediengesetzen⁹¹².

Für die Zulassung und Kontrolle der privaten Rundfunkveranstalter sind die sog. Landesmedienanstalten zuständig.⁹¹³ Die Landesmedienanstalten sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Beispiele hierfür bilden die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen)⁹¹⁴ sowie die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM)⁹¹⁵. In der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind die Landesmedienanstalten unabhängig und üben ihre Tätigkeit in eigener Verantwortung aus.⁹¹⁶ Sie sind hoheitsrechtliche Verwaltungseinrichtungen und unterliegen einer begrenzten staatlichen Rechtsaufsicht.⁹¹⁷ Die Tätigkeit der Landesmedienanstalten hat keinen programmgestaltenden, produktiven Charakter, sondern dient der Förderung der Grundrechtsausübung.⁹¹⁸ „Sie sind grundrechtsgebunden und nicht grundrechtsfähig.“⁹¹⁹

⁹¹¹ *Bumke/Schuler-Harms/Schulz*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 20 RStV, Rn. 36 ff.; *Herrmann/Lausen*, *Rundfunkrecht*, § 18, Rn. 24; *Holzengel*, in: *Spindler/Schuster*, *Recht der elektronischen Medien*, § 20 RStV, Rn. 6.

⁹¹² Bsp. § 5 Abs. 1 und 2 NMedienG „Persönliche Zulassungsvoraussetzungen“, § 6 Abs. 1 HPRG „Zulassungsvoraussetzungen“.

⁹¹³ *Bumke/Schuler-Harms/Schulz*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 20 RStV, Rn. 3; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 416; *Herrmann/Lausen*, *Rundfunkrecht*, § 17, Rn. 39.

⁹¹⁴ Zweiter Teil, Achter Abschnitt „Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien“ §§ 48 bis 60 HPRG.

⁹¹⁵ Fünfter Teil „Niedersächsische Landesmedienanstalt“ §§ 37 bis 52 NMedienG.

⁹¹⁶ Bsp. § 37 Abs. 1 S. 2 NMedienG „[...] übt ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung aus“; § 48 Abs. 2 HPRG „Die Landesanstalt ist unabhängig und hat das Recht der Selbstverwaltung“; *Herrmann/Lausen*, *Rundfunkrecht*, § 17, Rn. 41; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 361, 416; *Hesse*, *Rundfunkrecht*, 5. Kapitel, Rn. 15; *Gersdorf*, *Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD*, S. 114.

⁹¹⁷ *Grabenwarter*, in: *Maunz/Dürig*, *GG Kommentar*, Art. 5, Rn. 594; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 361, 416; *Hesse*, *Rundfunkrecht*, 5. Kapitel, Rn. 16; Beispiele aus dem Landesrecht: § 52 Abs. 1 NMedienG „Die Landesmedienanstalt unterliegt der Rechtsaufsicht der Staatskanzlei.“, § 60 Abs. 1 HPRG „Die Landesanstalt unterliegt der Rechtsaufsicht der obersten Behörde.“.

⁹¹⁸ *Bethge*, in: *Sachs*, *GG Kommentar*, Art. 5, Rn. 113; *ders.*, *NJW* 1995, 557 (559); *ders.*, *NVwZ* 1997, 1 (5); *Stettner*, *ZUM* 1997, 673 (675).

⁹¹⁹ *Grabenwarter*, in: *Maunz/Dürig*, *GG Kommentar*, Art. 5, Rn. 594; im Ergebnis ebenso: *Bethge*, in: *Sachs*, *GG Kommentar*, Art. 5, Rn. 113; *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar*, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 361; *Dreier*, in: *Dreier*, *GG Kommentar*, Bd. 1, Art. 19 III, Rn. 62; *Stern/Sachs/Dietlein*, *Das Staatsrecht der BRD*, Bd. IV/1, S. 1734 f.; *Bethge*, *NJW* 1995, 557 (558 f.); *Ulrich*, *ZUM* 2005, 452 (460 f.) mit Vergleich zur „Freiwilligen Selbstkontrolle“; a. A. *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, *GG Kommentar*, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 120; *Herrmann/Lausen*, *Rundfunkrecht*, § 17, Rn. 44; *Hesse*, *Rundfunkrecht*, 5. Kapitel, Rn. 16; *Hofmann-Riem*, *Personalrecht der Rundfunkaufsicht*, S. 88 ff.; *Bumke*, *Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten*, S. 230 ff.; *Gersdorf*, *Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der BRD*, S. 151 ff.; *Stettner*, *ZUM* 1997, 673 (675); offen gelassen bei BVerfG, *Beschl. v. 18.12.1996*, 1 BvR 748/93, *NJW* 1997, 1147.

Die Landesmedienanstalten haben insbesondere zur überregionalen Wahrnehmung ihrer Aufgaben verschiedene Einrichtungen nach § 104 MStV⁹²⁰ gegründet. Die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK), die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) dienen den Landesmedienanstalten als Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. In die jeweiligen Kommissionen entsenden die Landesmedienanstalten gem. § 104 Abs. 2 bis Abs. 6 MStV entsprechende Vertreter.⁹²¹

Der Zulassungsvorbehalt mit entsprechenden Genehmigungsverfahren gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern ist insbesondere im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte positive Ordnung im Rundfunkrecht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.⁹²²

Bereits im Rahmen der Erläuterung des persönlichen Schutzbereiches der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG wurde darauf hingewiesen, dass sich private Rundfunkveranstalter uneingeschränkt auf dieses Grundrecht berufen können.⁹²³

2.2 Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Bezeichnung „das duale Rundfunksystem“ repräsentiert das heutige gesetzlich gewollte Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.⁹²⁴ Die jeweiligen Rundfunkanstalten existieren jedoch nicht völlig getrennt nebeneinander, sondern stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander.⁹²⁵

Allerdings hat sich im dualen Rundfunksystem eine Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt, welche insbesondere durch die hervorzuhebende Finanzierung mittels Rundfunkabgaben gesichert wird. Die Rundfunkabgabe wird

⁹²⁰ Vormalig § 35 RStV hat mit Einführung des MStV keine wesentlichen Änderungen erfahren; Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 56, BayLT-Drs. 18/7640, S. 112 „§ 104 entspricht weitestgehend dem bisherigen § 35 [RStV]“.

⁹²¹ Im Detail dazu siehe: *Grünwald*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 35, RStV, Rn. 4 ff.; *Schuler-Harms*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 35 RStV, Rn. 44 ff.; *Fechner*, Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland, S. 28 ff.

⁹²² *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 407; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 267; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 17, Rn. 48; im Detail dazu: *Westphal*, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, S. 42 ff.; *Fechner*, Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland, S. 18 ff.

⁹²³ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.2; Bsp. RTL Group S. A. mit Hauptsitz in Luxemburg und Verwaltungssitz in Köln; ProSiebenSat.1 Media SE mit Hauptsitz in Unterföhring (bei München).

⁹²⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147, 478/68, NJW 1987, 2987; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1289); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (203); *Holznel*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, RStV Präambel, Rn. 43.

⁹²⁵ *Holznel*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, RStV Präambel, Rn. 43.

nachfolgend noch weiter Gegenstand dieser Arbeit sein. Dieser Untersuchung ist allerdings die Grundlage des Finanzierungsprivilegs voranzustellen.

2.2.1 Vom Grundversorgungs- zum klassischen Funktionsauftrag

Im Zuge der Erklärung der Verfassungskonformität von privaten Rundfunkanbietern insbesondere im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG hat das Bundesverfassungsgericht in seiner vierten⁹²⁶ und fünften Rundfunkentscheidung⁹²⁷ gleichzeitig Folgendes verdeutlicht: Trotz der Erweiterung der Vielfalt des Rundfunkangebots durch die Einführung von privatrechtlichem Rundfunk, komme es darauf an, zu gewährleisten, dass der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird. Der klassische Auftrag umfasse neben der Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, die Unterhaltung sowie über die laufende Berichterstattung hinausgehende Information die kulturelle Verantwortung.⁹²⁸ Die Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags und damit die „Grundfunktion“⁹²⁹ des Rundfunks für die gesamte Bevölkerung verstand das Bundesverfassungsgericht als die „unerlässliche Grundversorgung“⁹³⁰. Es entwickelte sich hieraus die sog. Grundversorgungsdoktrin⁹³¹. Hierbei ist allerdings hervorzuheben, dass der Begriff „Grundversorgung“⁹³² aufgrund seiner potentiellen Missdeutungen⁹³³ im Zusammenhang mit der Verwendung des Begriffes in anderen Rechtsgebieten immer mehr in den Hintergrund geraten ist. Nunmehr findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermehrt die Bezeichnung des „klassischen Funktionsauftrags“⁹³⁴.

⁹²⁶ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239.

⁹²⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987.

⁹²⁸ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241).

⁹²⁹ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (242); „Grundfunktion“ als Synonym zum Begriff der Grundversorgung ebenso: *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 41 Abb. 1.

⁹³⁰ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); Begriff der „Grundversorgung“ bereits 1975 in *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der BRD, S. 322, 332 f., 346, 378; „Grundversorgung ist eine aus dem Demokratieprinzip und dem Sozialstaatsgebot abgeleitete rundfunkspezifische Erscheinungsform der Daseinsvorsorge“; *Starck*, NJW 1992, 3257.

⁹³¹ Begriff so verwendet in: *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 34.

⁹³² In BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 noch an 25 Stellen erwähnt; siehe auch 7. Rundfunkentscheidung; BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285 noch an 22 Stellen erwähnt.

⁹³³ Im Detail dazu: *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 43 ff.; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 62.

⁹³⁴ Siehe schon in der 8. Rundfunkentscheidung, BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 – Grundversorgung lediglich noch an 4 Stellen und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an 12 Stellen; in der jüngsten Rechtsprechung: BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 59 ff., 3230, Rn. 96, 3228, Rn. 77) – spricht von „funktionsgerechter Finanzausstattung“ und dem „klassischen Funktionsauftrag“; so auch: *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 82 f.

Der Begriff der Grundversorgung ist kein Verfassungsbegriff. Er findet im Grundgesetz selbst keine Erwähnung, sondern wird im Wege der Verfassungsauslegung als Hilfsbegriff gewonnen.⁹³⁵ Dabei leitet das Bundesverfassungsgericht die Grundversorgung aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG und dessen Normziel ab.⁹³⁶ Die Grundversorgung sei ein notwendiges Hilfsmittel der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit für die freie Meinungsbildung und –äußerung. Ohne die legislative Sicherung der Grundversorgung „bleibe das Gebot der freien Meinungsbildung eine theoretische Forderung [im Medium Rundfunk], es stelle nur noch eine leere Hülse dar“⁹³⁷. Die Grundversorgung sei als Garant für eine umfassende Meinungsbildung und eine gleichgewichtige, vielfältige Information im Rundfunk zu sehen.⁹³⁸ Die Literatur leitet den Grundversorgungsauftrag auch teilweise aus dem Demokratie- und Sozialstaatsprinzip⁹³⁹ gem. Art. 20 Abs. 1 GG ab.⁹⁴⁰

Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit für die freie Meinungsbildung und –äußerung wurde in dieser Arbeit schon mehrfach betont. Es wurde weiter bereits darauf eingegangen, dass die Erfüllung der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit die Schaffung einer positiven Ordnung und damit auch legislatives Handeln voraussetzt. Mit dem Grundversorgungsauftrag werden gerade die Voraussetzungen zur Schaffung der positiven Ordnung durch die Legislative im Rahmen der Sicherung der freien Meinungsbildung und –äußerung gesetzt. Dies wird durch die nachfolgend noch zu beschreibenden Elemente des Grundversorgungsauftrags deutlich. Des Weiteren wird sichtbar, dass die gesetzlichen Vorgaben aus dem Grundversorgungsauftrag gerade die Freiheitsentfaltung hinsichtlich der Rundfunkfreiheit ermöglichen. Insgesamt ist festzustellen, dass sich der Grundversorgungsauftrag nicht aus einem Verfassungsprinzip allein herleiten lässt. Die Rundfunkfreiheit und die freie Meinungsbildung und –äußerung stehen in einem unabdingbaren Zusammenhang, mit deren Gestaltung das Sozialstaatsprinzip wahrgenommen und das Demokratieprinzip verwirklicht wird. Der

⁹³⁵ Starck, in: Burmeister, FS Stern, S. 783; Brenner, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 59.

⁹³⁶ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 (900); BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285 (3287); so auch zitiert in: Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 181.

⁹³⁷ Niepella, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 152.

⁹³⁸ Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 52.

⁹³⁹ Näheres zum Demokratieprinzip siehe: Sachs, in: ders., GG, Art. 20, Rn. 11 ff.; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 20 Abs. 1, Rn. 63 ff.

⁹⁴⁰ Hain, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 146 ff.; Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 59; Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 68 ff, 73 f.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der BRD, S. 248, 332 f.

Grundversorgungsauftrag ist somit aus einer Gesamtbetrachtung der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit und der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips unter Berücksichtigung der Wirkung auf das Demokratieprinzip herzuleiten.⁹⁴¹

Während die erste Verwendung des Begriffs „Grundversorgung“ noch eine Interpretation hin zu einer Mindestversorgung offen ließ, hat dies das Bundesverfassungsgericht in seiner fünften Rundfunkentscheidung wörtlich verneint: „der Begriff [Grundversorgung bezeichnet] nicht eine Mindestversorgung“⁹⁴². Damit wurden die vorhergehenden Auslegungsversuche hinsichtlich einer reduktionistischen Deutung der Grundversorgung verworfen.⁹⁴³ Im Rahmen der Beschreibung der Elemente des Grundversorgungsauftrags wird verstärkt deutlich, dass dieser Begriff nicht als eine bloße Mindestversorgung interpretiert werden kann. Eine jedwede Reduzierung der Anforderung an das Rundfunksystem auf ein Minimum würde der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit für die freie Meinungsbildung und –äußerung, der demokratischen Ordnung und seiner kulturellen Verantwortung zuwider laufen.⁹⁴⁴ Jedoch auch eine Interpretation hin zu einer Vollversorgung kann hier nicht vertreten werden.⁹⁴⁵ Eine solche Interpretation würde zu einer Sinnlosigkeit des Grundversorgungsauftrags schon an sich führen.⁹⁴⁶ Insgesamt ist festzustellen, dass unter dem Grundversorgungsauftrag weder eine Voll- noch eine Mindestversorgung mit Rundfunk verstanden werden kann. „Die Wahrheit liegt letztlich zwischen den Extremen [...]“⁹⁴⁷. Man sollte von einer gewissen Basisversorgung, die über das Nötigste hinausgeht, jedoch nicht die gesamte Bandbreite des Rundfunks umfasst, ausgehen.⁹⁴⁸

⁹⁴¹ Vgl. ebenso: *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 182; *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 72 ff.

⁹⁴² BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988).

⁹⁴³ Im Detail dazu: *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 53; siehe auch: *Niepella*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 63 ff.

⁹⁴⁴ Vgl. ebenso: *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 184; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 73 f.

⁹⁴⁵ Vgl. so jedoch: *Fuhr*, ZUM 1987, 145 (153); *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, S. 49; *ders.*, ZUM 1987, 199 (202); *Berg*, AfP 1987, 457 (459).

⁹⁴⁶ *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 75; *Poll*, Fernsehspartenprogramme und Pluralismus, S. 320; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 183.

⁹⁴⁷ *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 184; im Ergebnis ebenso: *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 75.

⁹⁴⁸ *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 75; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 184.

Die folgenden drei Elemente hat das Bundesverfassungsgericht eingebracht und wurden von der Literatur im Wege der Auslegung in die Grundversorgungsdoktrin aufgenommen⁹⁴⁹: Übertragungstechnik für alle, inhaltlicher Programmstandard i. S. d. „klassischen Rundfunkauftrags“ und die Sicherung der Meinungsvielfalt.⁹⁵⁰

Mit dem ersten Element des Grundversorgungsauftrags – Übertragungstechnik für alle – stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass das Medium Rundfunk der freien Meinungsbildung und -äußerung lediglich gerecht werden könne, wenn nahezu der gesamten Bevölkerung und somit auch allen Bevölkerungsschichten der Empfang von Rundfunksendungen ermöglicht werde bzw. möglich sei. Eine Nichterreichbarkeit der gesamten Bevölkerung würde bedeuten, dass sich einige nicht anhand des Mediums Rundfunk mit ausreichend Informationen versorgen können und somit insbesondere in ihrem Grundrecht der Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Var. GG eingeschränkt wären. Der Grundversorgungsauftrag beschränkt sich nicht nur auf die Möglichkeit des Empfangs für Jedermann, sondern verlangt darüber hinaus jeweils die Übertragungstechnik, die im Zuge des technischen Fortschritts als erforderlich angesehen werden kann.⁹⁵¹ Dies entspricht dem entwicklungs-offenen Rundfunkbegriff.⁹⁵²

Ferner sei mit dem Grundversorgungsauftrag unmittelbar die Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags und damit ein inhaltlicher Standard an die Programme verbunden, der die Gesamtheit der Bevölkerung anspreche.⁹⁵³ In diesem Sinne müssten von den Programminhalten die Bereiche Bildung, Information, Unterhaltung und Kultur⁹⁵⁴ abgedeckt werden. Dabei sei jedoch auf Vollständigkeit und inhaltliche Ausgewogenheit zu achten, um die bestehende Meinungsvielfalt in allen vier Bereichen

⁹⁴⁹ Zutreffend stellt Fromm in: *ders.*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 75 f. fest, dass die Elemente des Grundversorgungsauftrags so bereits in der 4. Rundfunkentscheidung vom 04.11.1986 (NJW 1987, 239) zum Ausdruck gebracht wurden. Mit der 5. Rundfunkentscheidung wurde durch das BVerfG, lediglich verdeutlicht, dass es sich nicht um Anforderungen an den Rundfunk neben dem unbestimmten Rechtsbegriff der Grundversorgung handelt, sondern diese als ihre essentiellen Elemente zu verstehen sind.

⁹⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988).

⁹⁵¹ „dynamischer Grundversorgungsauftrag“: *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 185; *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 76; *Selmer*, Bestands- und Entwicklungsgarantie, S. 86; *Ricker*, in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel E, Rn. 87; siehe hierzu in der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 (900).

⁹⁵² Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.1.

⁹⁵³ *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 77; *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 38.

⁹⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241) bereits in der vierten Rundfunkentscheidung hat das BVerfG, bereits den klassischen Rundfunkauftrag mit diesen vier Bereichen benannt.

gleichgewichtig zum Ausdruck bringen zu können (Pluralismusgebot).⁹⁵⁵ In Anbetracht der besonderen Bedeutung des Rundfunks für die politische Meinungs- und Willensbildung müssten die Programminhalte in möglichster Breite und Vollständigkeit über das Zeitgeschehen und die Entwicklung im Staatswesen sowie im gesellschaftlichen Leben informieren.⁹⁵⁶ Eine Beschränkung der Programme auf Nachrichtensendungen, politische Kommentare und Sendereihen über politische Probleme sei jedoch mit der Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags nicht in Einklang zu bringen.⁹⁵⁷ Mit diesem Element wurden allerdings keine detaillierten Vorgaben an die Ausgestaltung der Rundfunkprogramme ausgesprochen (z. B. genaue Anteile an Kultur, Information usw. im Programm).⁹⁵⁸ An dieser Stelle kann auf die Ausführungen zum inhaltlichen Kriterium des sachlichen Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit unter Kapitel 1.3.1 in diesem Teil der Arbeit verwiesen werden.

Als drittes Element des Grundversorgungsauftrags beschreibt das Bundesverfassungsgericht die Sicherung der Meinungsvielfalt. Mit der Sicherung der Meinungsvielfalt erhielt der Grundversorgungsauftrag neben einer technischen und inhaltlichen Komponente auch ein organisatorisches Element.⁹⁵⁹ Teil des Grundversorgungsauftrags sei demnach die wirksame Sicherung der gleichgewichtigen Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch materielle, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.⁹⁶⁰ Der Auslieferung des Rundfunks als bedeutsamen gestaltenden Faktor der öffentlichen Meinungsbildung an eine oder einzelne gesellschaftliche Gruppen müsse vorbeugend begegnet werden.⁹⁶¹ Hierauf wurde im Rah-

⁹⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (553); BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1777); BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240); *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 77; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 44 „Gebot des Pluralismus“.

⁹⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776); *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 63 f.; *Ricker*, in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel E, Rn. 91.

⁹⁵⁷ *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 77; BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988).

⁹⁵⁸ *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 187; *Ricker*, in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel E, Rn. 89.

⁹⁵⁹ So auch: *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 37 ff.

⁹⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988); *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 40; *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 78; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 64.

⁹⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2988) spricht von der Verhinderung der staatlichen Beherrschung und Einflussnahme; *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 40; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 64.

men der Erläuterung des Verfassungsgrundsatzes der Staatsferne bereits eingegangen.⁹⁶² Mit der Funktion der Rundfunkfreiheit, der freien Meinungsbildung und -äußerung zu dienen, ist das Gebot des Pluralismus der Programme verflochten. Die Meinungsvielfalt muss sowohl unmittelbar als auch mittelbar gesichert werden, weshalb organisatorische und verfahrensrechtliche Maßgaben des Gesetzgebers an das Rundfunksystem erforderlich sind.⁹⁶³

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht mit der Eröffnung des Rundfunkmarkts für private Veranstalter seine Vorstellungen hinsichtlich der Rolle des Rundfunks für die öffentliche Meinung- und Willensbildung und die damit verbundenen Voraussetzungen verdeutlicht hat, um gerade diese Meinung- und Willensbildung zu sichern. Diese Voraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht erstmals unter dem Begriff der „Grundversorgung“ gefasst und verwendet nunmehr den Begriff des „klassischen Funktionsauftrags“ mit seinen drei oben beschriebenen Elementen.

Die Landesgesetzgeber haben diese Vorstellungen der Rechtsprechung im Medienstaatsvertrag verwirklicht. So werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Erfüllung des „klassischen Funktionsauftrags“ im Medienstaatsvertrag explizit gesetzlich verpflichtet. Beispielsweise hat nach § 26 Abs. 1 S. 4 - 6 MStV das Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen.

2.2.2 Fortbestand des gesetzgeberischen Ausgestaltungsvorbehalts im dynamischen Digitalisierungsprozess

An dieser Stelle ist zu hinterfragen, ob die Sicherung des klassischen Funktionsauftrags, insbesondere im Hinblick auf die wachsenden technischen Möglichkeiten im Bereich des Rundfunks gesetzgeberisches Handeln noch erfordert oder ob nicht ein Überlassen des Rundfunks an den freien Markt angebracht wäre.

Die Befürworter eines freien Kräftespiels⁹⁶⁴ des Rundfunks argumentieren ihren Standpunkt damit, dass im Rahmen eines ökonomischen Wettbewerbs auch publizistischer Wettbewerb möglich werde.⁹⁶⁵ Mit anderen Worten soll der verfassungsrechtlich erforderlichen Meinungsvielfalt durch rivalisierenden, erwerbsorientierten, durch individuelles Vorteilsstreben gekennzeichneten Wettbewerb gerecht werden. Die

⁹⁶² Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

⁹⁶³ *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 78.

⁹⁶⁴ Begriff so in: *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 195.

⁹⁶⁵ Im Detail zum ökonomischen und publizistischen Wettbewerb: *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 195 f.

Wettbewerbsteilnehmer strebten die Erwirtschaftung eines maximalen Gewinns unter Berücksichtigung von Angebot und Nachfrage an.⁹⁶⁶ Die Vielfalt der Meinungen würde sich im freien Wettbewerb von selbst einstellen und gesetzliche Regelungen zur Sicherung der vielfältigen Inhalte und Meinungen im Rundfunkprogramm seien nicht mehr erforderlich.⁹⁶⁷ Mit der Digitalisierung gehe auch die Programmervielfachung sowie -ervielfältigung im Rundfunk einher, was ein Wechsel zur außenpluralistischen Struktur entsprechend der Presse gerade rechtfertige.⁹⁶⁸ Teilweise werden lediglich punktuelle gesetzliche Regelungen zur Missbrauchsabwehr, also sog. Negativ-Regelungen, gefordert.⁹⁶⁹

Gerade das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Zweifel an das Fortbestehen der Erforderlichkeit einer positiven Ordnung im Digitalisierungsprozess geschürt. Schon in der ersten Rundfunkentscheidung begründete das Gericht die Sondersituation des Rundfunks im Vergleich zur Presse situativ mit den damaligen begrenzten technischen Möglichkeiten aufgrund mangelnder Frequenzen sowie dem außergewöhnlichen finanziellen Aufwand, der mit der Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie der Veranstaltung von Rundfunk selbst verbunden war.⁹⁷⁰ Mit den Worten „vorerst“⁹⁷¹, „bei dieser Sachlage“⁹⁷² und „auf absehbare Zeit“⁹⁷³ hielt das Bundesverfassungsgericht zumindest auf dem ersten Blick einen Übergang des Rundfunksystems zu einem freien Kräftespiel und den Wegfall der Erforderlichkeit einer positiven Ordnung offen.

In seiner jüngeren Rechtsprechung führt das Bundesverfassungsgericht jedoch die folgenden drei Eigenschaften des Rundfunks ins Feld: „Breitenwirkung, Aktualität und

⁹⁶⁶ Siehe zum ökonomischen Wettbewerb: *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 195.

⁹⁶⁷ *Hoppmann*, in: Mestmäcker, Offene Rundfunkordnung, S. 163 (185); *Weisser*, ZUM 1997, 877 (881, 885); *Engels/Hamm/Issing/Möschel/Sievert/Willgerodt*, Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, S. 6 f., 22 ff.; *Seufert*, in: Kohl, Vielfalt im Rundfunk, S. 34 (140); *Scholz*, AfP 1995, 357 (359 f.); *Pethig*, in: Kohl, Vielfalt im Rundfunk, S. 31 f.; *Herrmann*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, S. 46 ff. verlangt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Pay-TV und Pay-Per-View durch die Konsumenten und damit ein marktwirtschaftliches System; nicht ablehnend: *Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 104; *ders.*, DVBl. 1987, 14 (19).

⁹⁶⁸ *Herrmann*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, S. 46.

⁹⁶⁹ *Schmitt Glaeser*, AöR 1987, 215 (258); *ders.*, DVBl. 1987, 14 (19).

⁹⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1, 2/60, NJW 1961, 547 (552 f.); ebenfalls in: BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68 u. 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740); BVerwG, Urt. v. 10.12.1971, VII C 45/69, NJW 1972, 968 (969).

⁹⁷¹ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 478/86, NJW 1987, 2987 (2989).

⁹⁷² BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776); so auch schon: BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68 u. 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739.

⁹⁷³ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241).

Suggestivkraft“⁹⁷⁴. Unter der „Breitenwirkung“ versteht das Bundesverfassungsgericht die Reichweite und die Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile durch den Rundfunk. Dabei wird auf den hohen Konsum, den audiovisuelle Massenmedien im Tagesablauf der meisten Bürger ausmacht, verwiesen.⁹⁷⁵ Die „Aktualität“ folge aus der schnellen und zeitgleichen Übertragung von Inhalten im Fernsehen und Hörfunk.⁹⁷⁶ Was den Rundfunk noch weiter von anderen Medien (insbesondere Presse) abhebe, sei die Suggestivkraft, welche sich aus der unendlichen Kombinationsmöglichkeit von Text und Ton sowie beim Fernsehen aus bewegten Bildern ergebe. Eine solche Möglichkeit der Weitergabe von Informationen erwecke den Anschein hoher Authentizität.⁹⁷⁷ Diese Eigenschaften erfüllen gerade im technischen Wandel zusätzliches Gewicht, da neue Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und –wege sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen gebracht und ermöglicht hätten.⁹⁷⁸

Die Argumente des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich einer Sonderstellung des Rundfunks unter den Medien, die dem Informationsaustausch und damit auch der freien Meinungsbildung und -äußerung dienen, müssen hier nicht umfassend hinterfragt werden. Es ist offensichtlich, dass der Rundfunk im Vergleich zur außenpluralistisch organisierten Presse Informationen wesentlich schneller und zeitgleich verbreiten kann. Der Rundfunk ist nicht auf den verhältnismäßig zeitaufwendigen Druck von Zeitungen, Zeitschriften oder Ähnliches und deren Verkauf angewiesen. Die Übertragung einer Sendung an Konsumenten des Rundfunks kann wesentlich „schneller“ erfolgen, Informationen können in nahezu Echtzeit weitergegeben werden. Infolgedessen trumpft der Rundfunk mit seiner Aktualität auf. Ferner offenbart das Verhältnis des Konsums von Rundfunkprogrammen gegenüber dem von Presseerzeugnissen in der

⁹⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (203); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34).

⁹⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288).

⁹⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34) weist ebenfalls auf die schnelle und zeitgleiche Übertragungsmöglichkeit durch Rundfunk hin.

⁹⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288) mit Verweis auf: BVerfG, Urt. v. 17.02.1998, 1 BvF 1/91, NJW 1998, 1627 (1628); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34) geht auch kurz auf die Kombinationsmöglichkeit von Text, Ton und bewegte Bilder ein.

⁹⁷⁸ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34).

Bevölkerung die offensichtliche Breitenwirkung des Rundfunks.⁹⁷⁹ Die Rundfunkprogramme ermöglichen die Untermauerung von an die Rezipienten weiterzugehenden Informationen mit echten Bildern, Videos und Höraufnahmen aus dem jeweiligen Geschehen. Die Integration von Bildern in der Presse reicht nicht an die Kombinationsmöglichkeiten im Rundfunkprogramm und damit an seine Suggestivkraft heran. Im technischen Wandel erfahren diese Eigenschaften noch eine größere Bedeutung, da mit neuen technischen Möglichkeiten neue Übertragungswege und damit auch Erweiterungen des Programmangebots verbunden sind. Dies wirkt sich auch auf die eben beschriebenen Eigenschaften aus. Der Rundfunk hebt sich somit insbesondere von der Presse aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft ab.⁹⁸⁰ Dies allein schließt jedoch nicht die Möglichkeit aus, den Rundfunk dem freien Kräftefeld des Markts zu überlassen.

Die Ablehnung eines rein erwerbswirtschaftlichen Rundfunkmarktes wird insbesondere damit begründet, dass sich keine Meinungsvielfalt auch unter Berücksichtigung von Mindermeinungen im freien Spiel der Kräfte einstellen könne.⁹⁸¹ Aufgrund der besonderen Bedeutung des Rundfunks für den Meinungs- und Willensbildungsprozess sowie der demokratischen Ordnung komme diesem eine besondere Funktion für das Gemeinwesen zu, dem ein marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht gerecht werden könne.⁹⁸²

Das „Konsumgut“ Rundfunk ist wesentlich durch seine Nachfrageabhängigkeit gekennzeichnet. Die Produktionskosten einer Rundfunksendung bleiben zwar von der

⁹⁷⁹ Verhältnis von 82-86% zu 47%, siehe hierzu: ARD/ZDF-Massenkommunikation 2020: Mediennutzung im Intermediavergleich, Aktuelle Ergebnisse einer repräsentativen Langzeitstudie, MP 2020, 390 (391); VAUNET-Mediennutzungsanalyse, Mediennutzung in Deutschland 2019, URL.

⁹⁸⁰ In der Rspr: BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2005, 1 BvR 396/98, NVwZ 2006, 201 (203); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34); a. A. *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 42 f.

⁹⁸¹ *Grob*, DVBl. 1982, 561 (563); *Ricker*, in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel B, Rn. 87, 115 ff.; *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, S. 161; *Hesse*, Rundfunkrecht, 5. Kapitel, Rn. 69; *Eifert*, Konkretisierung des Programmauftrags, S. 62 ff.; *Preuss Neudorff*, Grundversorgung und Wettbewerb, S. 122 ff.; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 198 ff.; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 51; *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 18.

⁹⁸² *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 51; *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 18; in der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776); BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68 u. 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739.

Größe der Nachfrage in erster Linie nahezu unbeeinflusst, jedoch ist der Fixkostenanteil sehr hoch.⁹⁸³ Um die hohen Fixkosten einer Rundfunkprogrammssendung wieder einzuspielen, ist der Rundfunkveranstalter von Beginn an dazu gezwungen, ein größtmögliches oder zahlungskräftiges und –williges Publikum zu erreichen. Dementsprechend muss die Nachfrage besonders groß oder intensiv sein.⁹⁸⁴ Daraus würde sich ein Rundfunkangebot in Abhängigkeit von der Nachfrage der Rezipienten ergeben und Mindermeinungen und –interessen würden hinten runterfallen.⁹⁸⁵ Die Vielfalt stelle sich demzufolge lediglich in der Verbreitung von Meinungen und Wünschen der Mehrheit der Bevölkerung dar.⁹⁸⁶ Daraus resultiert auch die Gefahr, der mangelnden Wahrung von Neutralität und des Missbrauchs des schlagfertigen Mediums Rundfunk gerade in Krisenzeiten.⁹⁸⁷ Das Angebot von Minderheitenprogrammen wäre von der Zahlungswilligkeit und –fähigkeit der jeweiligen Rezipienten oder der Werbefinanzierung abhängig. Die Wirtschaftlichkeit würde am Ende immer im Vordergrund stehen.⁹⁸⁸ Selbst wenn die Rundfunkveranstalter mit massenattraktiven Programmen ausreichend Gewinne erzielen würden und man sich dementsprechend das Angebot von Programmen im Interesse von Minderheiten „leisten“ könnte⁹⁸⁹, wäre der bis dahin bestehende Mangelzustand an Programmvielfalt i. S. der dienenden Funktion des Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess nicht tragbar. Des Weiteren wäre die Bereitstellung von Programmen im speziellen Interesse von kleinen Konsumentengruppen regelmäßig von der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit der Rundfunkveranstalter abhängig.

Doch wieso ist eine beschriebene marktwirtschaftliche Meinungsvielfalt verfassungsrechtlich nicht ausreichend? Das vielfältige Rundfunkprogramm und insbesondere Bildungs- und Informationsprogramme sind „meritorische Güter“⁹⁹⁰. Die Produktion

⁹⁸³ Hesse, Rundfunkrecht, 5. Kapitel, Rn. 69 mit Beispiel zur Entwicklung der Landschaft der Rundfunkveranstalter; Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 199; Hoffmann-Riem, RuF 1979, 143 (152); ders., RuF 1984, 32 (45) „Zusätzliche Kosten für weitere Hörer [...] annähernd gleich null.“

⁹⁸⁴ Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 199.

⁹⁸⁵ Stammer, ZUM 1995, 104 (110); sieht auch so: Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 130; Donges, Rundfunkpolitik, S. 168; Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 200.

⁹⁸⁶ Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 201; Preuss Neudorf, Grundversorgung und Wettbewerb im dualen Rundfunksystem, S. 122; Niepalla, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 57; Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 129 f.

⁹⁸⁷ Bsp. dafür ist die Corona-Krise 2020; Ricker, in: Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel B, Rn. 116; Niepalla, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 18; Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 200 f.; Preuss Neudorf, Grundversorgung und Wettbewerb im dualen Rundfunksystem, S. 122.

⁹⁸⁸ Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 200.

⁹⁸⁹ Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 200.

⁹⁹⁰ Holznagel, Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF, S. 115, m. w. Nachw.; ebenfalls so argumentiert in: Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 197, 201; Eifert, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 62.

und der Konsum dieser Güter liegt im Interesse der Gemeinschaft, obwohl die Nachfrage nicht ausreicht, um in einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb für eine optimale Versorgung mit diesen Gütern zu sorgen.⁹⁹¹ Dieser Nachfragedefizit resultiert daraus, dass der Konsum meritorischer Güter dem Einzelnen nicht in dem Maße zugutekommt, dass dieser zu einer entsprechenden Gegenleistung bereit wäre und es für den Konsumenten zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung nur schwer absehbar ist, inwieweit für ihn der Konsum einen nennenswerten Nutzen bringt.⁹⁹² Übertragen auf den Rundfunk ist festzustellen, dass in der Regel Nachrichten-, Informations-, Kultursendungen nicht einer gleichermaßen hohen Nachfrage wie Unterhaltungssendungen unterliegen.⁹⁹³ Jedoch sind diese Sendungen gerade hinsichtlich der Sicherung der Grundwerte im demokratischen Staat wesensnotwendig, denn sie ermöglichen eine kritische Auseinandersetzung mit Meinungen, Hintergründen und Ereignissen in politischer und kultureller Hinsicht.⁹⁹⁴

Dem Verlangen nach einem Experiment, den Rundfunk dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen, um zu sehen, welches Niveau der Meinungsvielfalt sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb einstellen würde⁹⁹⁵, kann ebenfalls nicht zustimmend begegnet werden. Eine Entwicklung in die falsche Richtung wäre gerade hinsichtlich der besonderen Bedeutung des Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess nicht tragbar. Des Weiteren wäre eine einmal eingetretene Situation nur schwer wieder korrigierbar.⁹⁹⁶

Die Sicherung der Meinungsvielfalt - auch unter Berücksichtigung von Mindermeinungen - bedeutet auch nicht „staatliche Zwangsfürsorge“⁹⁹⁷, „bevormundende Pädagogik“⁹⁹⁸ oder „Zwangsbeglückung“⁹⁹⁹. Die Rundfunkrezipienten sind mündige Bürger, die den Konsum von bestimmten Rundfunkprogrammen frei wählen können. Es

⁹⁹¹ Schulz/Held/Kops, ZUM 2001 Sonderheft, 621 (630).

⁹⁹² Holznapel, Spezifischer Funktionsauftrag des ZDF, S. 115 f.; Schulz/Held/Kops, ZUM 2001 Sonderheft, 621 (630).

⁹⁹³ Vgl. im Detail dazu: Mattern/Küstner/Zirn, in: Hamm, Fernsehen auf dem Prüfstand, S. 29; Hasebrink, Fernsehen in neuen Medienumgebungen, S. 44 f.; unter Einbeziehung von Kinder- und Jugendsendungen ebenso: Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 201.

⁹⁹⁴ Vgl. ebenso: Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 201; siehe auch: Grimm, VVDStRl 1984 (42), 46 (74 ff.) sieht die Gefahr eines kulturellen Defizits im kommerziellen Rundfunk.

⁹⁹⁵ Pestalozza, NJW 1981, 2158 (2163).

⁹⁹⁶ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776); so auch: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); ebenso argumentiert: Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 202.

⁹⁹⁷ Zuck, NJW 1995, 1331 (1332).

⁹⁹⁸ Stürmer, AfP 2002, 283 (289).

⁹⁹⁹ Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 202.

besteht dahingehend kein Zwang.¹⁰⁰⁰ Mit der Sicherung des klassischen Funktionsauftrags wird lediglich die Möglichkeit geschaffen, ein im verfassungsrechtlichen Sinn liegendes vielfältiges Rundfunkprogramm zu konsumieren und so in den Genuss zu kommen, an einem freien, ohne beherrschende Einflüsse geprägten Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen.¹⁰⁰¹

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass mit einem rein marktwirtschaftlich geprägten Rundfunk eine i. S. d. Grundgesetzes erforderliche Meinungsvielfalt nicht gewährleistet werden kann. Das ändert sich auch im dynamischen Digitalisierungsprozess nicht. Durch die Verpflichtung des Gesetzgebers, die dienende Funktion im Rahmen des klassischen Funktionsauftrags zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG zu sichern, ergibt sich eine Janusköpfigkeit¹⁰⁰² des Staates im Bereich des Rundfunks: Auf der einen Seite werden Regelungen zur Ordnung und Sicherung der Rundfunkfreiheit gefordert und auf der anderen Seite muss das Gebot der Staatsferne im Interesse eines unbeeinflussten Meinungs- und Willensbildungsprozesses gewürdigt werden.¹⁰⁰³

2.2.3 Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie

Die Aufgaben, welche dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus dem klassischen Funktionsauftrag gestellt werden, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen zu ihrer Erfüllung sicherzustellen.¹⁰⁰⁴ Dies wird durch die Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantien verwirklicht.

Die Landesgesetzgeber haben diese Garantien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Präambel des Medienstaatsvertrags in seiner gültigen Fassung als Bestandteil ihres Verständnisses des dualen Rundfunksystems aufgenommen. Hier lautet es wie folgt:

„Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind Bestand und Entwicklung zu gewährleisten. Dazu gehört seine Teilhabe an allen neuen technischen

¹⁰⁰⁰ *Preuss Neudorff*, Grundversorgung und Wettbewerb im dualen Rundfunksystem, S. 123 unter Berücksichtigung von Produktstandards; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 202; *Grimm*, RuF 1987, 25 (35) „keine Abnahmepflicht“; in der Rspr.: BVerwG, Urt. v. 09.12.1998, 6 C 13/97, NJW 1999, 2454 (2456).

¹⁰⁰¹ *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 202.

¹⁰⁰² *Ricker*, in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel B, Rn. 117.

¹⁰⁰³ *Ricker*, in: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel B, Rn. 117; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 31; siehe zum Gebot der Staatsferne 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

¹⁰⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (900).

Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Angebotsformen und Nutzung neuer Verbreitungswege. Seine finanziellen Grundlagen einschließlich des dazugehörigen Finanzausgleichs sind zu erhalten und zu sichern.“¹⁰⁰⁵

In der sechsten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts machte dieses unter Verweis auf die Präambel des Rundfunkstaatsvertrags in der Fassung des Jahres 1987¹⁰⁰⁶ deutlich, dass eine Bestands- und Entwicklungsgarantie der Sicherung der Voraussetzungen des klassischen Funktionsauftrags¹⁰⁰⁷ dient.¹⁰⁰⁸ Die Bestandsgarantie sei als institutionelle Garantie zu verstehen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse insgesamt in der Lage sein, seine verfassungsrechtlichen Aufgaben in technischer und programmlicher Hinsicht (den klassischen Funktionsauftrag) zu erfüllen. Sie diene nicht der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Bestands jeder einzelnen Rundfunkanstalt.¹⁰⁰⁹ Daher können einzelne Anstalten aufgelöst oder zusammengelegt werden, wobei eine ersatzlose Auflösung nur dann zulässig sein könne, wenn das Rundfunkangebot i. S. d. klassischen Funktionsauftrags im Übrigen gewährleistet sei.¹⁰¹⁰

Der Institution, die den klassischen Funktionsauftrag gewährleistet, muss eine Bestandsgarantie zugesprochen werden. Ansonsten würde das Grundrecht der Rundfunkfreiheit seiner dienenden Funktion der Sicherung der Meinungsbildung und –äußerung nicht ausreichend gerecht werden können. Den Gesetzgeber trifft ein Ausgestaltungsgebot. Die Bestandsgarantie ergibt sich aus der Aufgabe des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks zur Gewährleistung des klassischen Funktionsauftrags und nicht aus der Institution selbst. Es besteht keine absolute Bestandsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Jedoch ist eine ersatzlose Auflösung dieser Anstalten mit der

¹⁰⁰⁵ Präambel des MStV v. 14. bis 28.04.2020.

¹⁰⁰⁶ Präambel des Staatsvertrags über die Neuordnung des Rundfunkwesens v. 01.-03.04.1987, Bad.-Württ. GBl. 1987, S. 511; Bay. GVBl. 1987, S. 249; Berlin GVBl. 1987, S. 2613; HB GVBl. 1987, S. 195; HH GVBl. 1987, S. 195; Hessen GVBl. 1987, S. 165; Nds. GVBl. 1987, S. 183; NRW GVBl. 1987, S. 420; R.-P. GVBl. 1987, S. 353; Saarland ABl. 1987, S. 1153; S.-H. GVBl. 1987, S. 223.

¹⁰⁰⁷ Im Urteil noch „Grundversorgung“: BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 (900).

¹⁰⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 (900).

¹⁰⁰⁹ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 378; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105; *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 79; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 231 f.

¹⁰¹⁰ Siehe in der Rechtsprechung: BVerfG, Beschl. v. 05.10.1993, 1 BvL 35/81, NJW 1994, 1466 (1467); *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 378; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105.

Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG nicht in Einklang zu bringen. Der klassische Funktionsauftrag muss gewährleistet werden.¹⁰¹¹

Mit der Entwicklungsgarantie wurde das schon betonte dynamische Verständnis des Bundesverfassungsgerichts zum klassischen Funktionsauftrag zum Ausdruck gebracht. „[Es ist mit dem klassischen Funktionsauftrag] [...] unvereinbar, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht zu beschränken. [...] Wenn neben [der terrestrischen Übertragung] andere Übertragungsformen treten oder sie verdrängen, wird auch die Nutzung der neuen Übertragungsformen von der Gewährleistung [des klassischen Funktionsauftrags] [...] umfa[ss]t. Dasselbe gilt für das Programmangebot der öffentlich[-]rechtlichen Anstalten, das für neue Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offen bleiben mu[ss].“¹⁰¹² Auch hier ist zu berücksichtigen, dass es sich nicht um eine individuelle Garantie jeweiliger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten handelt, sondern mit Blick auf die Gewährleistung des klassischen Funktionsauftrags die Garantie institutionell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Ganzes besteht.¹⁰¹³ Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen, dass die Entwicklungsgarantie in programmlicher, technischer und finanzieller Hinsicht ihre Wirkung entfaltet.¹⁰¹⁴

Neben der Bestands- und Entwicklungsgarantie ist die Finanzierungsgarantie an dieser Stelle besonders zu betonen, da sie im weiteren Gang dieser Arbeit noch von Bedeutung ist. In der Literatur ist vorrangig von der Bestands- und Entwicklungsgarantie die Rede. Beide Begriffe werden auch in der Regel nebeneinander erwähnt.¹⁰¹⁵ Dabei sollte jedoch die Finanzierungsgarantie nicht in den Hintergrund rücken. Zwischen dem klassischen Funktionsauftrag, der Bestands- und Entwicklungsgarantie sowie der Finanzierungsgarantie (Garantie-Trias¹⁰¹⁶) besteht Interdependenz.¹⁰¹⁷ Zur ungestörten und unabhängigen Erfüllung des klassischen Auftrags muss der Bestand und die

¹⁰¹¹ Selmer, Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung, S. 83; Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 236.

¹⁰¹² BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1/88, NJW 1991, 899 (900); ebenfalls in: BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1289); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (869, Rn. 37).

¹⁰¹³ Bethge, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105.

¹⁰¹⁴ Degenhart, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 380 f.; Starck, in: Burmeister, FS Stern, S. 777 (785); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2993).

¹⁰¹⁵ Siehe z. B. Degenhart, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 374; auch in der Überschrift bei Brenner, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 79 ff. (beschreibt die Finanzierungsgarantie als Komponente der Bestands- und Entwicklungsgarantie); dagegen erwähnen Cornils, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 33 und Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 153 ff. die Garantien wie hier nebeneinander.

¹⁰¹⁶ Begriff so verwendet Cornils, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

¹⁰¹⁷ Bethge, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105; ders., AöR 1991, 521 ff.

Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesichert sein. Hierfür werden ausreichend finanzielle Mittel benötigt, die durch die Finanzierungsgarantie gewährleistet werden.¹⁰¹⁸ Bereits in der vierten Rundfunkentscheidung erkannte das Bundesverfassungsgericht, dass finanzielle Vorbedingungen sichergestellt werden müssen, um die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in die Lage zu versetzen dem klassischen Funktionsauftrag nachzukommen.¹⁰¹⁹ Zwischen dem Funktionsauftrag und der Finanzierungsgarantie besteht eine direkte Korrelation.¹⁰²⁰

Die Sicherstellung der funktionsgerechten Aufgabenerfüllung ist „integraler und essentialer Bestandteil der Rundfunkfreiheit“¹⁰²¹. Solange die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit der Wahrnehmung des klassischen Funktionsauftrags betraut sind, besteht insofern eine Finanzierungsgarantie, welche mit der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG gegenüber dem Staat als Anspruch durchgesetzt werden kann.¹⁰²² Dieser Anspruch erstreckt sich jedoch nicht auf eine bestimmte Finanzierungsform, sondern beschränkt sich auf eine abstrakte Garantie der erforderlichen Finanzierung zur Wahrnehmung des Funktionsauftrags.¹⁰²³

Der Zusammenhang der Finanzierungsgarantie mit dem klassischen Funktionsauftrag schlägt sich auch in der Quantifizierung der Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nieder. Der Landesgesetzgeber hat zumindest alles zu finanzieren, was zur Aufrechterhaltung des klassischen Funktionsauftrags unerlässlich ist.¹⁰²⁴ „Bezugsgröße für die Bestimmung des Erforderlichen ist das gesamte Programm einer Rundfunkanstalt, [...] soweit sie sich im Rahmen des zur Wahrung ihrer Funktion Erforderlichen hält.“¹⁰²⁵ Dies wird als das Gebot der bedarfsgerechten Mitteleusstattung¹⁰²⁶ verstanden.

¹⁰¹⁸ *Brenner*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 81; *Lindschau*, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlicher Rundfunks, S. 231; *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 155; im Detail dazu auch: *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem, S. 176 ff.

¹⁰¹⁹ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285.

¹⁰²⁰ *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 158.

¹⁰²¹ *Stern/Bethge*, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 82; zitiert so in: *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 155.

¹⁰²² *Stern/Bethge*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S. 40 Anspruch auf „Institutions- und Funktionsgewährleistung“ solange sie um der Funktion willen erhalten und mit den erforderlichen finanziellen Mitteln ausgestattet bleiben müssen, insbesondere Fn. 118; *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 157 f.

¹⁰²³ *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 157; *Stern/Bethge*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S. 42 f. m. w. Nachw.; *Stern/Bethge*, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 85.

¹⁰²⁴ BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285 (3286).

¹⁰²⁵ BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285 (3287).

¹⁰²⁶ *Cornils*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

Innerhalb der Finanzierungsgarantie ist jedoch stets das bereits oben beschriebene Verfassungsgebot der Staatsferne zu berücksichtigen, aus dem sich die Programmneutralität und Programmakzessorität der Gebührenfestsetzung ergeben.¹⁰²⁷ Ein staatlicher Programmeinfluss oder gar eine Programmlenkung muss auch mittelbar ausgeschlossen sein.¹⁰²⁸ Daher erfolgt die Bedarfsermittlung in erster Linie durch die Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁰²⁹ selbst. Daraus ergibt sich jedoch ein „strukturell bedingtes Dilemma“¹⁰³⁰: Auf der einen Seite verfügen die Rundfunkanstalten in der Ausübung des Rundfunkauftrags über ein Erforderlichkeits- und Selbsteinschätzungsrecht sowohl hinsichtlich der Programminhalte und des Programmolumens als auch hinsichtlich der Bestimmung der hierfür erforderlichen Mittel.¹⁰³¹ Dem gegenüber stehen die Rundfunkteilnehmer als Abgabenschuldner, denen ein schutzwürdiges Programm- und Mittelbegrenzungsinteresse zuzusprechen ist.¹⁰³² Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben selbstverständlich ein Interesse an der Selbstbehauptung und Ausweitung ihrer Position am Rundfunkmarkt auch im Wettbewerb mit den privaten Rundfunkanstalten.¹⁰³³ Ein Bedarfsermittlungs- und Festsetzungsverfahren ausschließlich in der Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würde daher in der Regel zu einem Widerspruch zu den Interessen der Rundfunkteilnehmer führen. Um sowohl der erforderlichen Staatsferne als auch der Interessenwahrung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Rundfunkteilnehmer als Abgabenschuldner zu begegnen, wurde ein Verfahren zur Bestimmung des Finanzbedarfs als „prozeduraler Grundrechtsschutz“¹⁰³⁴ entwickelt.¹⁰³⁵ Dieses Verfahren wird an späterer Stelle dieser Arbeit noch weiter thematisiert. Ein wichtiges Organ des Bedarfsermittlungs- und Festsetzungsverfahrens der Rundfunkabgabe ist die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF).

¹⁰²⁷ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947); *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 391; *Cornils*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

¹⁰²⁸ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1945); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290); *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 391; *Cornils*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

¹⁰²⁹ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1945).

¹⁰³⁰ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1945); *Cornils*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

¹⁰³¹ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1945); *Cornils*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

¹⁰³² *Cornils*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

¹⁰³³ BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, NJW 1992, 3285 (3286 f.).

¹⁰³⁴ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1946); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290 ff.).

¹⁰³⁵ *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105; *Cornils*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Präambel RStV, Rn. 51.

Die Landesgesetzgeber haben mit §§ 34, 35 und 36 MStV i. V. m. dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) und dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) die beschriebenen Garantien gesetzlich verankert. Es wird im Einzelnen auf die Regelungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Staatsverträgen zum Rundfunk noch eingegangen. Hierbei wird auch auf die historische Entwicklung der Rundfunkfinanzierung unter Berücksichtigung von wesentlichen Staatsentwicklungen der Bundesrepublik Deutschland erläutert.

2.2.4 Symbiose zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk

Mit der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit nimmt der Gesetzgeber zwar sein Ausgestaltungsvorbehalt mit einem weitem Gestaltungsspielraum war, jedoch kann er dabei nicht die auch der Rundfunkfreiheit innewohnende Sicherung der Freiheitsentfaltung der Rundfunkveranstalter außer Acht lassen. Die sich aus der Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie ergebende Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wirkt sich unweigerlich auf die Freiheitsentfaltung der privaten Rundfunkveranstalter hinsichtlich der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG aus.¹⁰³⁶

Es ist jedoch die Unterscheidung zwischen ausgestaltenden und eingreifenden Maßnahmen zu berücksichtigen. Die Unterscheidung ist mitunter schwierig¹⁰³⁷, gleichwohl insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an die Rechtfertigung der jeweiligen Maßnahme von ausschlaggebender Bedeutung.¹⁰³⁸ Während die Eingriffsmaßnahmen zum Schutze anderer Rechtsgüter unter dem Schrankenvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG zu prüfen sind, liegt die Erforderlichkeit von Ausgestaltungsregelungen bereits im auszugestaltenden Grundrecht, hier der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG, selbst.¹⁰³⁹ Die Ausgestaltungsmaßnahmen dienen der Realisierung der

¹⁰³⁶ Im Detail zum Grundrechtseingriff auch unter Berücksichtigung eines Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG siehe: *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 149 ff.; *Selmer*, Bestands- und Entwicklungsgarantien, S. 70 ff.; *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 72 ff; eingriffsgleiche Wirkung der Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 856.

¹⁰³⁷ Vgl. hierzu insbesondere: *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, S. 96 ff., S. 163 f.

¹⁰³⁸ *Cornils*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht, S. 91 f. nimmt detailliert Stellung zur Bedeutung der Abgrenzung zwischen Ausgestaltung und Eingriff; *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 285; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 155 m. w. Nachw.; BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776) „Die aus Art. 5 Abs. 1 GG folgende Aufgabe, Rundfunkfreiheit rechtlich auszugestalten, berechtigt jedoch nicht zu einer Beschränkung des Grundrechts.“.

¹⁰³⁹ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 858; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 217; *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, S. 157 f., S. 650 ff.; *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 158b; *Ladeur/Gostomzyk*, JuS 2002, 1145 (1151).

Rundfunkfreiheit und sichern eine funktionsfähige positive Ordnung im öffentlichen Meinungsbildungsprozess.¹⁰⁴⁰ Mit der Wahrnehmung des Ausgestaltungsrechts wird nicht der Eingriff in ein Grundrecht zur Sicherung eines anderen Grundrechts im gegenseitigen Aufwiegen verfolgt. Die Ausgestaltung schließt jedoch einen Eingriff in die Grundrechte nicht aus.¹⁰⁴¹ Ein solcher Eingriff ist einer verkürzten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen – nämlich einer Geeignetheits- und Angemessenheitsprüfung.¹⁰⁴²

Die Regelungen zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags stellen grundsätzlich Maßnahmen zur Realisierung der Rundfunkfreiheit und Schaffung einer funktionsfähigen positiven Ordnung im Meinungsbildungsprozess dar. Sie sind ausgestaltende Maßnahmen, mit denen der Gesetzgeber innerhalb seines weiten Gestaltungsspielraums einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck verfolgt.¹⁰⁴³ Die Erforderlichkeit dieser ausgestaltenden Maßnahmen hinsichtlich der Sicherung der Rundfunkfreiheit wurde bereits im Kapitel 2.2.2 erläutert.

Die Ausgestaltungsregelungen sind jeweils hinsichtlich der Geeignetheit und Angemessenheit der Verfolgung des Ausgestaltungsziels zu prüfen. Dies bedeutet, dass jede Regelung zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, die sich einschränkend auf die Freiheitsentfaltung der Grundrechtsträger auswirkt, einzeln einer Geeignetheits- und Angemessenheitsprüfung unterzogen werden muss. Dies ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

¹⁰⁴⁰ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 858; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 215; *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, S. 54 ff.; *ders.*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht, S. 90 ff. im Allgemeinen zum weiten und engen Ausgestaltungsbegriff; *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, S. 305; *Ladewig/Gostomzyk*, JuS 2002, 1145 (1151 f.); *Gersdorf*, ZUM 1995, 841 (843 ff.); *Ruck*, AöR 1992, 543 ff.

¹⁰⁴¹ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 856; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 216 „Doppelcharakter“ der Regelungen; *Starck/Paul*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5 Abs. 1, Rn. 195; *Cornils*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht, S. 90 ff.; *Ricker*, in: Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel F, Rn. 87 ff. im Zusammenhang mit Werbebeschränkungen; BVerfG, Beschl. v. 26.02.1997, 1 BvR 2172/96, NJW 1997, 1841 (1842) im Zusammenhang mit Aufzeichnungspflichten der Rundfunkaufsicht.

¹⁰⁴² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 217 „Ausgestaltungsregelung nicht ‚außer Verhältnis‘ zum Ausgestaltungsziel“; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 856; *Starck/Paul*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5 Abs. 1, Rn. 195; *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, S. 157 f.; a. A. *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 163. Regelungen zur Bestands- und Entwicklungsgarantie unterliegen dem Gesetzesvorbehalt gem. Art. 5 Abs. 2 GG, selbst wenn diese als Grundrechtsausgestaltung begriffen werden.

¹⁰⁴³ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 856; *Starck/Paul*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 5 Abs. 1, Rn. 195; *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 18 f.; in der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2990); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943 f.).

Teilweise wird in der Literatur¹⁰⁴⁴ jedoch die Meinung vertreten, dass auch Ausgestaltungsregelungen aufgrund ihrer regelmäßigen eingriffsgleichen Wirkung einer umfassenden Grundrechtsprüfung unter dem Schrankenvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG zu unterziehen seien. Die Erforderlichkeit ausgestaltender Maßnahmen ergebe sich demnach nicht aus der Regelung selbst, sondern müsse gesondert im Bereich der Verhältnismäßigkeitsprüfung untersucht werden. So wird anhand der Prüfung der Erforderlichkeit der Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Abschaffung der Privilegien und insgesamt schrittweise der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefordert. Es wird von einer vollständigen Verlagerung der Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags auf den privaten Sektor ausgegangen.¹⁰⁴⁵ Während der klassische Funktionsauftrag für verfassungskonform erklärt wird, wird jedoch die Wahrnehmung dieses Auftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere als nicht erforderlich angesehen.¹⁰⁴⁶ Die Sicherung des klassischen Funktionsauftrags sei auch unter Billigung gewisser Einschränkungen in die Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkanbieter mit dem Grundgesetz vereinbar.¹⁰⁴⁷

Hierbei wird jedoch regelmäßig außer Acht gelassen, dass mit staatlichen Eingriffen in die Programme der privaten Rundfunkveranstalter deren Programmautonomie gefährdet ist und das Gebot der Staatsferne schlichtweg übergangen wird. Gerade staatliche Eingriffe in die Programmautonomie von Rundfunkveranstaltern sind unter dem Gebot der Staatsferne nicht hinnehmbar.¹⁰⁴⁸ Es wird hier nicht ersichtlich, warum das Hinnehmen von Privilegien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die privaten Anbieter eine weitaus stärkere Eingriffswirkung in die Rundfunkfreiheit bedeuten, als direkte staatliche Eingriffe in die Programmgestaltung und ähnliche Regelungen die zwangsläufig unabdingbar wären.

Grundsätzlich sieht das Grundgesetz keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags vor.¹⁰⁴⁹ Der Gesetzgeber genießt hin-

¹⁰⁴⁴ *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 23 ff., 86 ff.; zumindest nicht ablehnend: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 I, II, Rn. 217.

¹⁰⁴⁵ *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 167 ff., 178.

¹⁰⁴⁶ *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 167 ff.

¹⁰⁴⁷ *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 174 f.

¹⁰⁴⁸ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

¹⁰⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776).

sichtlich seines Ausgestaltungsvorbehalts der Rundfunkfreiheit einen weiten Gestaltungsspielraum. „Die Gewährleistung der Freiheit bleibt in [...] [der Verantwortung des Gesetzgebers].“¹⁰⁵⁰

Innerhalb eines solchen Gestaltungsspielraums wäre auch die Übertragung des klassischen Funktionsauftrags einschließlich sämtlicher Privilegien und damit auch der Finanzierungsgarantie auf die privaten Rundfunkveranstalter grundsätzlich denkbar.¹⁰⁵¹ Dabei darf jedoch nicht die Wirkung der sich daraus ergebenden Regelungen auf die Freiheitsentfaltung der Rundfunkfreiheit außer Acht gelassen werden. Es ist nicht ersichtlich, dass sich solche Regelungen weniger einschränkend als die bestehende Koexistenz der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkveranstalter im dualen Rundfunksystem auswirken würden. Die bestehenden privaten Rundfunkveranstalter würden eine im Hinblick auf die Sicherung des Funktionsauftrags verfassungsgemäße Einschränkung der Programmautonomie nicht einfach hinnehmen.¹⁰⁵²

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind durch die Finanzierungsgarantie in der Lage, die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit für Demokratie und Kultur zu erfüllen, indem alle gesellschaftlichen Gruppen ihre Interessen und Meinungen durch den Rundfunk kundtun können ohne auf Einschaltquoten angewiesen zu sein.¹⁰⁵³ Zwischen den öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkveranstaltern besteht eine Symbiose.¹⁰⁵⁴ „Solange und soweit“¹⁰⁵⁵ die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es

¹⁰⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1777); im Ergebnis ebenso: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (900); BVerfG, Urt. v. 12.03.2008, 2 BvF 4/03, NVwZ 2008, 658 (664); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34).

¹⁰⁵¹ Brenner, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 71 f. schließt das unter Hinweis auf ein neues Rundfunkmodell ebenfalls nicht aus; Niepella, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 86; Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 97 ff.; Klein, Die Rundfunkfreiheit, S. 79 f. spricht von einer „Übergangszeit“.

¹⁰⁵² Brenner, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 72.

¹⁰⁵³ Niepella, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 87; nicht so detailliert aber im Ergebnis ebenso: Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 95; in der Rspr.: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240) führt auch das aufgrund des Digitalisierungsprozesses veraltete Argument der Erreichbarkeit der gesamten Bevölkerung durch terrestrische Übertragungsmöglichkeiten an; BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (900); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1, 4/11, NVwZ 2014, 867 (869, Rn. 37); BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 78).

¹⁰⁵⁴ Libertus, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 97.

¹⁰⁵⁵ Die „Solange und soweit Rechtsprechung“: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 478/86, NJW 1987, 2987 (2988); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (900); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1944).

gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen.¹⁰⁵⁶ Mit der Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags ist eine reduzierte Anforderung an die Programmvielfalt der privaten Rundfunkveranstalter verbunden. Sie sind lediglich zu einem Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt verpflichtet.¹⁰⁵⁷ Dies inkludiert jedoch keine Kompensationsfunktion der Ungleichgewichtigkeit im privaten Rundfunkprogramm durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.¹⁰⁵⁸

2.3 Zusammenfassendes Ergebnis

Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland ist im Wesentlichen historisch geprägt. Nach dem Staatsrundfunk, der sich aufgrund mangelnder Frequenzen und enormen finanziellen Aufwendungen eingestellt hatte, hat sich mit der Einführung des privatrechtlichen Rundfunks eine Koexistenz von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkveranstaltern etabliert.

Zwischen den öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkanbietern besteht eine Symbiose. Mit der Veranstaltung von Rundfunk dienen die Rundfunkprogramme der öffentlichen und privaten Rundfunkanbieter dem freien Meinungs- und Willensbildungsprozess. Ein Grundstandard der Meinungsvielfalt muss i. S. der dienenden Funktion des Rundfunks von allen Rundfunkanbietern immer gewahrt sein. Während sich die Daseinsberechtigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags widerspiegelt, verkörpern die privaten Rundfunkveranstalter vorrangig die Freiheitsentfaltung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG. An die Breite des Programmangebots und die Sicherung der gleichgewichtigen Vielfalt des privaten Rundfunks werden nicht so hohe Ansprüche gestellt wie an das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms. „Solange und soweit“ der klassische Funktionsauftrag durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesichert ist, können die privaten Rundfunkanbieter ihr Programmangebot wesentlich durch die Nachfrage der Rezipienten bestimmen lassen.

¹⁰⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241).

¹⁰⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (905); *Bethge*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 99; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 786.

¹⁰⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); *Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, S. 97; im Detail dazu auch: *Niepella*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 90 ff.

Der Gesetzgeber hat die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als beauftragte Garanten mit ausreichenden Hilfsmitteln auszustatten, die es den Rundfunkanstalten ermöglichen, dem klassischen Funktionsauftrag i. S. d. Grundrechts der Rundfunkfreiheit ausreichend nachzukommen. Ihr Bestand, ihre Entwicklung und Finanzierung müssen garantiert sein. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk steht insofern eine Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie zu, die jedoch lediglich ihre Wirkung hinsichtlich der Verwirklichung des Ziels der Sicherung des klassischen Funktionsauftrags entfalten. Jede Maßnahme muss dahingehend geeignet und angemessen sein.

Eine Umstellung auf ein rein privatrechtliches Rundfunksystem ist jedoch nicht vollständig auszuschließen. Dies würde jedoch die Schaffung einer völlig neuen Rundfunkordnung vom Gesetzgeber erfordern, die den besonderen Vorgaben an die Sicherung der Meinungsvielfalt im Spannungsverhältnis zum der Rundfunkfreiheit innewohnenden Recht der Freiheitsentfaltung gerecht werden müsste. Fraglich wird bleiben, ob die erforderlichen einschränkenden Maßnahmen in die Programmautonomie bei Umstellung auf einen primär privaten Rundfunk im Interesse der privaten Rundfunkveranstalter liegt. Im Vergleich zur jetzt bestehenden Akzeptanz der Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei gleichzeitig umfassender Freiheit der Programmgestaltung unter Wahrung eines Grundstandards der gleichwertigen Vielfalt müssten die privaten Rundfunkveranstalter erhebliche Eingriffe in ihre Programmautonomie akzeptieren.

Mit Regelungen zur Gewährleistung des Bestands, der Entwicklung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nimmt der Gesetzgeber sein Vorbehalt zur Ausgestaltung des Rundfunks wahr. Das Medium Rundfunk kann nicht ausschließlich außenpluralistisch organisiert und so dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden. Mit einem rein kommerziellen Rundfunk kann keine Meinungsvielfalt unter Berücksichtigung von Meinungen, Interessen und Wünschen von gesellschaftlichen Randgruppen (Minderheiten) garantiert werden, die jedoch für ein verfassungsgemäßes Niveau der Meinungsvielfalt für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess erforderlich ist. Auch der dynamische Digitalisierungsprozess durch neue technische Innovation im Bereich des Rundfunks können kein Umdenken bewirken. Der Gesetzgeber muss das Grundrecht der Rundfunkfreiheit ausgestalten. Dabei kommt ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.

3 Historischer Abriss der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Rundfunkfinanzierung in der heutigen Ausgestaltung mit einer rechtlichen Ordnung, die durch die Länder geregelt wird, hat Veränderungen innerhalb des sich wandelnden Rundfunksystems erfahren. Die Einflüsse der Startphase des Rundfunks in der Weimarer Republik, die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten und die Trennung Deutschlands in zwei Staaten bis zur Wiedervereinigung im Jahr 1990 haben im heutigen rechtlichen Rundfunksystem Spuren hinterlassen. Die Finanzierung des Rundfunks spielte in allen Phasen eine entscheidende Rolle.

3.1 Weimarer Republik – Geburtsstunde des deutschen Rundfunks

Die 20er Jahre des 20. Jahrhunderts gelten als Geburtsstunde des Rundfunks in Deutschland. Jedoch waren die technischen Voraussetzungen bereits durch die Entdeckung der drahtlosen Verbreitung elektromagnetischer Schwingungen durch den deutschen Physiker Heinrich Hertz im Jahr 1887 gegeben.¹⁰⁵⁹ An einem Unterhaltungsrundfunk war noch nicht zu denken. Doch die deutsche Reichspost (DRP) nahm sich als zuständige Institution für die Errichtung und Betreibung von Telegrafenanlagen der Entwicklung des Rundfunks an. Diese Zuständigkeit regelte bereits die Bismarcksche Reichsverfassung aus dem Jahr 1871. Demnach unterlag das Post- und Telegrafwesen der Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches und war durch „einheitliche Staatsverkehrsanstalten“ zu verwalten.¹⁰⁶⁰ Auch durch § 1 des „Gesetzes betreffend das Telegrafwesen des Deutschen Reiches“¹⁰⁶¹ wurde das Recht zur Errichtung und Betreibung von Telegrafenanlagen zur Vermittlung von Nachrichten ausschließlich dem Reich zugesprochen. Mit der Ausübung dieses Rechts wurde das Reichspostamt beauftragt.¹⁰⁶² Somit unterstand das Rundfunksystem von Beginn an dem staatlichen Zugriff.

Die Finanzierung des „Rundfunkempfangs für alle“ bildete von Beginn an einen wesentlichen Faktor für die Entwicklung dieses wichtigen Instruments für Politik und Kultur. Der erste Weltkrieg hatte seine Spuren hinterlassen und es fehlten dem Reich

¹⁰⁵⁹ Hesse, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 2; Hasse, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 9; Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 23 f.

¹⁰⁶⁰ Art. 4 Nr. 10 i. V. m. Art. 48 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches v. 16.04.1871, Bismarck'sche Reichsverfassung, RGBl. 1871, S. 63.

¹⁰⁶¹ V. 06.04.1892, RGBl. 1892, S. 467, Novelle v. 07.03.1908, RGBl. I 1908, S. 79.

¹⁰⁶² Dussel, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 23; Hesse, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 3; Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 30; Hinweis auf Funkhoheit in: Fechner, Medienrecht, 10. Kapitel: Rundfunk, Rn. 3.

die finanziellen Mittel zur Entwicklung des neuen Mediums. Aufgrund dessen musste ein wirtschaftliches Fundament geschaffen werden. Es wurde deutlich gemacht, dass von den Empfängern eine Zahlung zu fordern sei, die die Kosten der Bereitstellung des Rundfunks decken und die Verleihung eines Empfangsrechts darstellen sollte.¹⁰⁶³ Der Vorschlag, eine vertragliche Bindung zu den Teilnehmern einzurichten¹⁰⁶⁴, wurde von der Reichspost abgelehnt. Es sollte nicht der Eindruck erweckt werden, dass die Teilnehmer einen Anspruch auf das Programm des Rundfunks hätten.¹⁰⁶⁵ Infolgedessen wurde eine typische Verwaltungsgebühr nach dem „Leistungs-Gegenleistungs-Prinzip“ geschaffen, wobei die Leistung der Deutschen Reichspost in der einmaligen Verleihung des Empfangsrechts gesehen wurde (Verleihungsgebühr).¹⁰⁶⁶ Die DRP war die alleinige Gläubigerin der Gebühr. Dies wurde aus der Annahme gefolgert, dass die Rechtsbeziehung durch die Verleihung ausschließlich zwischen der Post und dem Verleihungsinhaber entstanden wäre. Eine Verbindung zu den Sendeunternehmen wurde daher ausgeschlossen.¹⁰⁶⁷ Die DRP leitete das Gebührenaufkommen unter Einbehaltung der Kosten für die Betriebsgenehmigung und der Inkassoverwaltung an die Rundfunkgesellschaften weiter. Dabei wuchs der einbehaltene Anteil bis zum Jahr 1932 auf 57 %.¹⁰⁶⁸

Am 29. Oktober 1923 konnte die Programmgesellschaft des Schallplattenunternehmens Vox AG mit einer Unterhaltungsendung der Rundfunkentwicklung den ersehnten entscheidenden Anstoß geben.¹⁰⁶⁹ Als hätte man diesen Entwicklungsschritt bei der Post erahnt, wurde mit der Verfügung Nr. 815 „Einführung eines Unterhaltungsrundfunks in Deutschland“ des Reichspostministers die Rundfunkgebühr erstmalig normiert. Mit dieser Verfügung hat die Rechtsgeschichte des deutschen Rundfunks begonnen. Sie ist am 24. Oktober 1923 an alle Postagenturen verbreitet worden. In vier Punkten wurde die Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb

¹⁰⁶³ Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 108.

¹⁰⁶⁴ RFH, Gutachten v. 08.07.1925, V D 2/25, RFHE 17, 73 (76); zit. in: Hasse, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 9.

¹⁰⁶⁵ Vgl. hierzu: RG Urt. v. 29.04.1930, II 355/29, RGZ 128, 330 (333); Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 108.

¹⁰⁶⁶ Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 24; Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 66; die vergangene Einordnung der Gebühr als Verleihungsgebühr war umstritten, vgl. hierzu: Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, S. 145; Neugebauer, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, S. 736 ff.

¹⁰⁶⁷ Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, S. 145; Neugebauer, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, S. 731 f.

¹⁰⁶⁸ Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 124.

¹⁰⁶⁹ Gründung der Programmgesellschaft „Radio-Stunde AG“ am 10.12.1923 und Eintragung in das HR mit neuem Namen „Funk-Stunde AG“ am 29.03.1924, Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 92 f., 154; Dussel, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 30 f.; Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 19; Schütte, Regionalität und Föderalismus im Rundfunk, S. 69; Hesse, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 2, meint, dass die „Deutsche Stunde GmbH“ als erstes auf Sendung ging.

einer Rundfunkempfangsanlage geregelt. Obwohl die Verfügung als eine bloße interne Verwaltungsordnung zu sehen war, entwickelte sie in der praktischen Handhabung gesetzlichen Charakter mit Außenwirkung.¹⁰⁷⁰

Durch die Gründung der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft (RRG) im Jahr 1925 wurde die Rundfunkorganisation unter einem Dach zusammengefasst und der Einfluss der Bundespost auf die Gesellschaften wurde gesichert.¹⁰⁷¹ Ende der 20er Jahre¹⁰⁷² und zu Beginn der 30er Jahre¹⁰⁷³ wurde der Rundfunk zusehends verstaatlicht (Staatsrundfunk). Den Ländern wurde der geforderte Einfluss in das deutsche Rundfunksystem gewährt. In den regionalen Rundfunkgesellschaften wurden jeweils ein Kulturbeirat und ein Überwachungsausschuss unter Einfluss der Länder gegründet, die mit der zweiten Rundfunkordnung wieder abgeschafft wurden.¹⁰⁷⁴ Die Anteile der regionalen Rundfunkgesellschaften wurden auf die RRG und die Länder verteilt. Das Reich und die Länder teilten sich die Staatsaufsicht des Rundfunks durch die Einstellung von Kommissaren in der RRG und in den Rundfunkgesellschaften.¹⁰⁷⁵ Doch die Einrichtung des Staatsrundfunks ergab keine weiteren Änderungen beim Rundfunkfinanzierungssystem. Auch die abschließende Bekanntmachung über den Unterhaltungsrundfunk vom 24. August 1925¹⁰⁷⁶ sowie die Änderungen der Verleihungsbedingungen im Jahr 1931¹⁰⁷⁷ rüttelten nicht an der Rundfunkgebühr.¹⁰⁷⁸

Die Verleihungsgebühr blieb bis weit nach dem zweiten Weltkrieg die Finanzierungsform des deutschen Rundfunks. Doch bereits im Jahr 1925 hatte der Reichsfinanzhof

¹⁰⁷⁰ *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 41; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 8; *Lerg*, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 94 f.; *ders.*, Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, S. 162.

¹⁰⁷¹ Gründung der Deutschen Reichspost zur Verwaltung des Posthaushaltes als Sondervermögen des Reiches (Reichspostfinanzgesetz v. 18.03.1924, RGBl. I 1924, S. 287) und Beteiligung dieser Gesellschaft an der RRG mit 51 %, vgl. *Lerg*, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 108 ff., 195 ff.; *ders.*, Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, S. 172; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 34 f.; *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 66; *Schütte*, Regionalität und Föderalismus im Rundfunk, S. 94.

¹⁰⁷² Richtlinien über die Regelung des Rundfunks v. 2. Dezember 1926, Deutscher Reichstag III 1924/26, Drucksache Nr. 2776.

¹⁰⁷³ Richtlinien des Reichspost- und des Reichsinnenministers v. 18. November 1932, Text bei *Bausch*, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923-1933, S. 212 - 214.

¹⁰⁷⁴ *Lerg*, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 267 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 11 ff.; *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 73 f.; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 37, 71; *Schütte*, Regionalität und Föderalismus im Rundfunk, S. 98 f.; *Bausch*, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923-1933, S. 92, 56 f.

¹⁰⁷⁵ *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 71; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 17; *Lerg*, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 500 f.; *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 82 ff.

¹⁰⁷⁶ Verfügung Nr. 490 „Der Unterhaltungsrundfunk“, RMBL 1925 I, S. 1001 ff.; mit Ausführungsbestimmungen Amtsblatt des RPM Nr. 81 v. 26.08.1925, S. 443 ff.

¹⁰⁷⁷ „Bedingungen für die Errichtung sowie den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen“ der Reichspostminister v. 27.11.1931, Amtsblatt des Reichspostministeriums Ausgabe A, Nr. 109 v. 30.11.1931.

¹⁰⁷⁸ *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 10.

mit einem Gutachten Zweifel an der Richtigkeit der rechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr geäußert.¹⁰⁷⁹ Des Weiteren wurde das Thema kurz vor der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten in der Literatur vielfach diskutiert.¹⁰⁸⁰ Einer Verleihungsgebühr für das einmalige Empfangsrecht stand schon die Tatsache entgegen, dass die Zahlung monatlich erfolgen sollte. Allein der Anknüpfungspunkt der Erteilung der Genehmigung konnte als Argument für die Verleihungsgebühr nicht ausreichen, da die Genehmigung auch nicht entsprechend der Zahlung laufend erfolgte. Es wurde keine monatliche Neuerteilung der Genehmigung vorgenommen und auch keine ständige Überprüfung der Teilnahmebedingungen. Die laufende Zahlung war eher Äquivalent für die Rundfunkdarbietung zu sehen. Ferner wurde die Gebühr unter Abzug von Kosten für die Unterhaltung der Empfangsanlagen durch die DRP an die jeweiligen Rundfunkgesellschaften weitergeleitet. Dies sprach auch für die Tatsache, dass die Gebühr für das entsprechende Programm der Sender erhoben wurde. Doch die Sendegesellschaften waren keine Gesellschaften des öffentlichen Rechts und daher konnte eine indirekte Abgabe für das Rundfunkprogramm unter Begründung eines Rechtsverhältnisses des öffentlichen Rechts nicht in Frage kommen.¹⁰⁸¹ Auch wenn sich zu Zeiten der Weimarer Republik die fehlerhafte rechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr nach h. M. herausstellte, konnte keine Änderung herbeigeführt werden.

3.2 Die Lehren des zweiten Weltkriegs

Der Nationalsozialismus nutzte die Ausgestaltung des deutschen Rundfunks als Staatsrundfunk gezielt aus. Der Rundfunk diente den Nationalsozialisten als Instrument zur Verbreitung ihrer Ansichten und damit als nationalsozialistische Propaganda. Dabei dienten die Rundfunkgesellschaften als Zweigstellen des Reichssenders, der vom Reich oder dem Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda Vorgaben der zu verbreitenden Inhalte erhielt.¹⁰⁸²

Nach dem zweiten Weltkrieg wollten die Besatzungsmächte die Strukturen des Dritten Reiches durchbrechen und für den Wiederaufbau Deutschlands neue Leitlinien schaffen. Der Ost-West-Konflikt sorgte dafür, dass Deutschland in zwei Staaten aufgeteilt wurde, die sich in vielen Dingen grundlegend unterschieden. Dies spiegelte sich auch

¹⁰⁷⁹ RFH, Gutachten v. 08.07.1925, V D 2/25, RFHE 17, 73 (76); auch später in RFH, Urt. v. 29.07.1929, RFHE 25, 306 (307); *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, S. 146.

¹⁰⁸⁰ Vgl. hierzu *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, S. 145 ff.

¹⁰⁸¹ *Fessmann*, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, S. 145 ff.

¹⁰⁸² *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 16.

im Rundfunksystem wider.¹⁰⁸³ So entschieden sich die drei westlichen Besatzungsmächte für ein öffentlich-rechtliches System. Dieses System wurde nach dem Vorbild der BBC¹⁰⁸⁴ entwickelt. Das Gebiet der von 1949 bis 1990 bestehenden Deutschen Demokratischen Republik (DDR) hielt dagegen im Wesentlichen an dem traditionellen deutschen Staatsrundfunk fest.¹⁰⁸⁵

Die Finanzierung des Rundfunks erfolgte auch zu Zeiten der DDR durch eine Gebühr. Es wurden 2 DDR-Mark für Hörfunk, 7 bis 10 DDR-Mark für das 1. und 2. Fernsehprogramm erhoben. Für den Rundfunk in Fahrzeugen wurde eine Zusatzgebühr von 0,50 DDR-Mark erhoben. Die Gebühr knüpfte weiterhin an das zum Rundfunk- und Fernsehempfang geeignete Endgerät an. Des Weiteren wurde durch die jeweils höhere Gebühr die Leistung der niedrigeren Gebühr miteingeschlossen. Ebenfalls wurde eine Gebührenbefreiung aus sozialen Gründen (z. B. Rentner und Schwerbehinderte) eingeführt.¹⁰⁸⁶ Werbeeinnahmen spielten in der DDR keine Rolle.¹⁰⁸⁷

In den Zonen der westlichen Besatzungsmächte versuchte die Post als Begründerin des deutschen Rundfunks ihren Einfluss zu behalten. So knüpfte die Post an ihre Zuständigkeit für die technischen Voraussetzungen sowie den Gebühreneinzug an.¹⁰⁸⁸ Viele deutsche Politiker waren der Überzeugung, dass sich das deutsche Rundfunksystem der Weimarer Republik bewährt hatte und daran wieder anzuknüpfen sei. Rundfunk sei nun einmal Aufgabe des Staates (Funkhoheit).¹⁰⁸⁹ Doch die westlichen Besatzungsmächte gaben dem nicht nach. Die Gefahr, den Rundfunk als Meinungsbildungsfaktor auszunutzen, wie es die Nationalsozialisten bei der Machtübernahme im Jahr 1933 vorgeführt hatten, sollte beseitigt werden.¹⁰⁹⁰ Mit dem schriftlichen Befehl der US-Militärregierung vom 21. November 1947¹⁰⁹¹ wurde klargestellt, dass die Kontrolle über den Rundfunk verteilt und von der Beherrschung durch die Regierung freigehalten werden muss. Ferner wurde die Beteiligung der Deutschen Post am Rundfunk verboten. Die Post sollte lediglich im Auftrag der Landesregierungen für den Gebühreneinzug und dem Betrieb des Leitungsnetzes sowie des Entstörungsdienstes

¹⁰⁸³ *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 123.

¹⁰⁸⁴ British Broadcasting Corporation ist eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt des Vereinigten Königreichs. Sie betreibt mehrere Hörfunk- und Fernsehprogramme sowie einen Internet-Nachrichtendienst.

¹⁰⁸⁵ *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 13, 18 f.; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 123; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, 2. Aufl., 1. Teil, Rn. 1, 86 ff.

¹⁰⁸⁶ *Riedel*, Hörfunk und Fernsehen in der DDR, S. 113; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, 2. Aufl., 1. Teil, Rn. 89.

¹⁰⁸⁷ *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, 2. Aufl., 1. Teil, Rn. 89.

¹⁰⁸⁸ *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 183; *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 24 ff.

¹⁰⁸⁹ *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 26; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 184.

¹⁰⁹⁰ *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 18; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, 2. Aufl., 1. Teil, Rn. 1.

¹⁰⁹¹ Text bei *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 34 f.

zuständig sein. Diesem Befehl schlossen sich die Franzosen und Briten teilweise an.¹⁰⁹² In den Besatzungszonen wurden daraufhin mehrere öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gegründet und die Postsender wurden durch Gesetze sowie Verordnungen der westlichen Besatzungsmächte ohne Entschädigung enteignet.¹⁰⁹³

Der Post wurde die Eigenschaft als „Gebührengläubigerin“ versagt. Sie wurde lediglich im Auftrag der Sendegesellschaften tätig und hatte die eingezogenen Gebühren den Landesregierungen als zentrale Gebührenstellen zuzuleiten. Dies setzten insbesondere die amerikanischen und französischen Besatzungsmächte um.¹⁰⁹⁴ In der britischen Besatzungszonen blieb die Post zunächst Gebührengläubigerin.¹⁰⁹⁵ Der NWDR, als einzige Rundfunkanstalt in der britischen Zone, sicherte sich durch § 6 in einem sog. Freundschaftsvertrag aus dem Jahr 1949 mit der Deutschen Post¹⁰⁹⁶ Einfluss auf die Gebührenhöhe.¹⁰⁹⁷ So lautet es im Freundschaftsvertrag: „Die Deutsche Post und der NWDR werden ihre Hoheitsbefugnisse auf dem Gebiet des Rundfunkwesens für den Sendebereich des NWDR [...] gemeinsam ausüben.“¹⁰⁹⁸ Die Verleihungsgebühr i. H. v. monatlich RM/DM 2,00¹⁰⁹⁹ wurde in allen Besatzungszonen beibehalten. Die Gebühr wurde weiterhin für den Betrieb von Empfangsanlagen eingezogen.¹¹⁰⁰ Die Überschüsse aus der Rundfunkgebühr durfte jedoch nicht mehr für defizitäre Betriebszwecke der Post verwendet werden. Die Post musste sich mit einer pauschalen Abgeltung der Verwaltungskosten aus dem Gebühreneinzug zufrieden geben.¹¹⁰¹

Die Finanzierung des Rundfunks wurde in neue Bahnen gelenkt. Der Anfang für die Beseitigung des Einflusses der deutschen Bundespost war gemacht.

¹⁰⁹² *Schmücker*, ARD-Jahrbuch 1973, 41 (48 f.); *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 185; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 26.

¹⁰⁹³ Vgl. 2. Teil, Kapitel 3.3.

¹⁰⁹⁴ *Schmücker* ARD-Jahrbuch 1973, 41 (48 f.); *Ipsen*, Die Rundfunkgebühr, S. 17, 27; *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 68.

¹⁰⁹⁵ Erst später durch § 33 Abs. 2 WDRG und § 31 Abs. 1 NDR-StV festgelegt.

¹⁰⁹⁶ Vertrag zwischen der Deutschen Post und dem Nordwestdeutschen Rundfunk v. 14./24.05.1949, Auszug in *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 39 ff.

¹⁰⁹⁷ *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 39; *Ipsen*, Rundfunkgebühr, S. 27.

¹⁰⁹⁸ § 2 Vertrag zwischen der Deutschen Post und dem Nordwestdeutschen Rundfunk v. 14./24.05.1949, Auszug in *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 39 ff.

¹⁰⁹⁹ Abschaffung der RM und Einführung der DM 1948 durch Verordnung Nr. 158 des französischen Kontrollgebiets sowie Gesetz Nr. 61 des amerikanischen und britischen Kontrollgebiets „Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens“ (Währungsgesetz) v. 20.06.1948, GVBl. des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948, Beilage Nr. 5, S. 1.

¹¹⁰⁰ Bsp. für NWDR: § 6 Vertrag zwischen der Deutschen Post und dem Nordwestdeutschen Rundfunk v. 14./24.05.1949, Auszug in *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 39 ff.; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 30; *Ipsen*, Die Rundfunkgebühr, S. 26.

¹¹⁰¹ *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 37 ff.; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 30.

3.3 Weitere Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland am 24. Mai 1949 ging die Entwicklung des deutschen Rundfunks in eine weitere Phase. Die Rundfunkfreiheit wurde in Art. 5 GG mit der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit in der deutschen Verfassung verankert.¹¹⁰²

Am 15. März 1968 wurde die schon seit dem Jahr 1925 bestehende Diskussion um die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr vom BVerwG mit dem „Gebührenurteil“ aufgerollt und geklärt.¹¹⁰³ „Die Rundfunkgebühr gehört nicht zum Recht des Post- und Fernmeldewesens; ihre Regelung obliegt den Ländern.“¹¹⁰⁴ Das oberste deutsche Verwaltungsgericht hatte in seinem Urteil wie folgt argumentiert: Die fortlaufend zu entrichtende Gebühr setzt auch eine dauernde Gegenleistung voraus. Diese Gegenleistung kann jedoch nicht in der einmaligen Genehmigungserteilung der Bundespost gesehen werden. Des Weiteren leite die Bundespost den Großteil des Gebührenaufkommens an die Rundfunkanstalten weiter und der verbleibende Anteil von ca. 20 % stehe mit dem Wert der Verleihung der technischen Empfangserlaubnis in keinem Verhältnis. Es entspreche nicht dem Sinn der Rundfunkgebühr, wenn diese auch erhoben würde, obwohl die Sendegesellschaften keine Programme ausstrahlten.¹¹⁰⁵ Die Rundfunkgebühr müsse für die Möglichkeit des Empfangs von Rundfunksendungen erhoben werden. Für die Gestaltung der Rundfunksendungen seien die Länder zuständig. Somit müssten ihnen auch die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.¹¹⁰⁶

Infolgedessen wurde aus der Postgebühr die Anstaltsgebühr.¹¹⁰⁷ Dies nahmen die Länder noch im selben Jahr zum Anlass, eine einheitliche Regelung für das Rundfunkgebührenwesen zu schaffen. Der Staatsvertrag der Länder vom 31. Oktober 1968¹¹⁰⁸ regelte erstmalig die Legaldefinition des Rundfunkbegriffs. Des Weiteren wurde festgelegt, dass der Rundfunkteilnehmer eine Grundgebühr sowie für das Bereithalten eines Fernsehgeräts auch eine Fernsehgebühr zu zahlen hatte. Zweitgeräte in einem Haushalt waren gebührenfrei. Die Länder ermächtigten die Rundfunkanstalten, Ein-

¹¹⁰² Hesse, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 34 f.; Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 33.

¹¹⁰³ BVerwG, Urt. v. 15.03.1968, VII C 189/66, NJW 1968, 1393.

¹¹⁰⁴ I. Leitsatz, BVerwG, Urt. v. 15.03.1968, VII C 189/66, NJW 1968, 1393.

¹¹⁰⁵ Neugebauer, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, S. 737.

¹¹⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 15.03.1968, VII C 189/66, NJW 1968, 1393; siehe auch: Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 671 ff.; Hesse, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 59.

¹¹⁰⁷ Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 68; auch in „Mehrwertsteuer-Urteil“ nochmal bestätigt: BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68 u. 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739.

¹¹⁰⁸ Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens v. 31.10.1969, Text abgedruckt in: ARD-Jahrbuch 70, S. 299 ff.

zelheiten des Verfahrens zur Leistung der Gebühr und Regelungen zum Säumniszuschlag durch Satzung zu regeln. Der § 3 des Staatsvertrages nach der unterzeichneten Änderung vom 7. August 1969 lautete wie folgt: „Die Rundfunkgebührenpflicht beginnt, sobald ein Rundfunkgerät zum Empfang bereitgehalten wird. Die Rundfunkgebühr ist monatlich im Voraus fällig.“¹¹⁰⁹ Der Staatsvertrag trat am 1. Dezember 1969 in Kraft.¹¹¹⁰

Die Erhöhung der Rundfunkgebühren sollte auch nicht mehr lange auf sich warten lassen. Umfangreiche Verhandlungen zwischen den Landesregierungen erschwerten jedoch den Weg zu einem Konsens.¹¹¹¹ Im Frühjahr des Jahres 1969 wurde mit dem „Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr“¹¹¹² zum ersten Mal nach 45 Jahren Rundfunk und 20 Jahren Fernsehen die Gebühr erhöht. Ab dem 1. Januar 1970 waren DM 2,50 als Grundgebühr und DM 6,00 für das Fernsehprogramm zu entrichten.¹¹¹³ In den weiteren Jahren kam es im fast fünf-Jahres-Rhythmus zu Erhöhungen der Rundfunkgebühr.¹¹¹⁴ Die laufenden Erhöhungen der Rundfunkgebühr lösten in der Öffentlichkeit heftige Diskussionen aus. Um das Verfahren zu objektivieren, setzten die Landesregierungen seit dem Jahr 1975 die KEF ein. Der gewünschte Effekt blieb jedoch aus. Die Kritik am Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hält bis heute an.¹¹¹⁵

Das größte Innovationswagnis der Rundfunkgeschichte beschlossen die Ministerpräsidenten unter Abstimmung mit den Rundfunkanstalten zum 1. Januar 1976. Der Gebühreneinzug sollte nunmehr doch im vierteljährlichen Turnus erfolgen und die Rundfunkanstalten nahmen diesen Einzug mit sämtlichen Inkassoaufgaben selbstständig vor. Durch die Umstellung des Zahlungsrhythmus und die Einführung des selbstständigen Gebühreneinzugs hatte man sich Kostenersparnisse erhofft. Durch mehrere Gutachten in den Jahren 1969 und 1970 konnte festgestellt werden, dass die Kosten für den Gebühreneinzug durch die Zentralisierung des Einzugsverfahrens bei gleichzeiti-

¹¹⁰⁹ Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens v. 31.10.1968, Bsp. in NRW GVBl. 1969, S. 752.

¹¹¹⁰ Art. 3 Gesetz betreffend den Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens v. 24.11.1969, Bsp. in NRW GVBl. 1969, S. 752; *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 677 ff.

¹¹¹¹ Im Detail dazu: *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 684 ff.

¹¹¹² Text abgedruckt in: ARD-Jahrbuch 70, S. 30.

¹¹¹³ *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 69; *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 698.

¹¹¹⁴ Tabelle bei *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 197.

¹¹¹⁵ *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 135; *Buchwald*, in: Schwarzkopf, Rundfunkpolitik in Deutschland, Band 1, S. 316 (387); zur Diskussion um die Höhe des Rundfunkbeitrages in den Landesregierungen: *Bethge*, DÖV 1990, 629 (629 ff.).

gem Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung erheblich gesenkt werden könnten.¹¹¹⁶ Somit wurde der deutschen Bundespost die seit Beginn der Rundfunkgeschichte bestehende Kompetenz, die Rundfunkgebühren einzuziehen und sich um „Schwarz Hörer“ zu kümmern, endgültig entzogen. Für den Einzug der Gebühren errichteten die Rundfunkanstalten die Gebühreneinzugszentrale (GEZ). Sie wurde im Namen und auf Rechnung der Rundfunkanstalten tätig.¹¹¹⁷

3.4 Der Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland

Die Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 führte auch zu einer Einheit der Rundfunksysteme der DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Die DDR ist der Bundesrepublik Deutschland beigetreten und der Staatsrundfunk der DDR wurde vollständig beseitigt. Das bereits geltende Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland wurde in den neuen Bundesländern umgesetzt. Mit Art. 36 des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 31. August 1990¹¹¹⁸ wurde klargestellt, dass der „Rundfunk der DDR“ und der „Deutsche Fernsehfunk“ bis 31. Dezember 1991 als „gemeinschaftliche staatsunabhängige rechtfähige Einrichtung“ weitergeführt werden sollte.¹¹¹⁹ Die fünf neuen Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen)¹¹²⁰ schufen daraufhin öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder schlossen sich den bereits bestehenden Rundfunkanstalten an.¹¹²¹

Infolge der Wiedervereinigung Deutschlands musste eine neue einheitliche Rahmenordnung für das Rundfunkwesen geschaffen werden. Die 16 Bundesländer konnten am 31. August 1991 den „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“¹¹²² unterzeichnen. Er trat zum 1. Januar 1992 in Kraft und galt mit einigen Änderungen bis zum Inkrafttreten des MStV am 7. November 2020. Der Staatsvertrag schuf unter anderem eine Rechtsgrundlage für den einheitlichen Gebühreneinzug in den neuen Ländern. So wurden neben dem Rundfunkstaatsvertrag sowie dem ARD- und ZDF-

¹¹¹⁶ *Ohliger/Wagenfeld*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, Vorbemerkung, Rn. 13 ff.

¹¹¹⁷ *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 680 ff.; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 75.

¹¹¹⁸ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag v. 31.08.1990, BGBl. 1990 II, S. 889.

¹¹¹⁹ *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 122; *Stuiber*, Medien in Deutschland, 1. Teil, S. 268; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 263, 295; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 110 ff.

¹¹²⁰ Durch Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik - Ländereinführungsgesetz v. 22.07.1990 gegründet, DDR GBl. 1990 I, S. 1567.

¹¹²¹ *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 123; *Dussel*, Deutsche Rundfunkgeschichte, S. 295 ff.

¹¹²² Beispiele der Zustimmungsgesetze der Bundesländer: Bad.-Württ. GBl. 1991, S. 745; Bay. GVBl. 1991, S. 451; Berlin GVBl. 1991, S. 309; Brandenburg GVBl. 1991, S. 580; Bremen GBl. 1991, S. 273; Hamburg GBl. 1991, S. 425; Hessen GVBl. 1991, S. 367.

Staatsvertrag der Rundfunkgebühren- und der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag erlassen.¹¹²³ Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag knüpfte die Zahlungspflicht weiterhin an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts an. Im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in der Fassung vor dem 15. RÄndStV (RFinStV a. F.)¹¹²⁴ wurden die Höhe der Rundfunkgebühr sowie der Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten geregelt.¹¹²⁵

Die Änderungen an den Staatsverträgen erfolgen seither durch sog. Rundfunkänderungsstaatsverträge. Zum 1. Januar 2013 wurde mit dem 15. RÄndStV¹¹²⁶ aus der traditionellen Rundfunkgebühr für das Bereithalten eines Empfangsgeräts der wohnungs- und betriebsstättenbezogene Rundfunkbeitrag. Dieser Paradigmenwechsel ist im Weiteren noch Gegenstand näherer Erläuterungen.

Die Wechselbeziehung des RGebStV/RBSStV und des RFinStV i. V. m. MStV bilden das Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Seit der Weimarer Republik hat das Gefüge des Rundfunksystems einige Änderungen erfahren, die sich auch im Finanzierungssystem niedergeschlagen haben. Es ist jedoch festzuhalten, dass seit Programmstart im Jahr 1923 die Basis der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unverändert eine wichtige Rolle für das Rundfunkwesen der Bundesrepublik Deutschland insgesamt spielt.

¹¹²³ *Ohliger/Wagenfeld*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, Vorbemerkung, Rn. 26; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 4, Rn. 135; *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 121; *Kresse*, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, Rn. 173; *Kreile*, ZUM 1991, 568.

¹¹²⁴ RFinStV v. 26.08 bis 11.09.1996, zuletzt geändert durch Art. 5 des 12. RÄndStV v. 18.12.2008, Bsp. Ratifizierung Nds, GVBl. 2009, S. 170 v. 13.05.2009; Hessen, GVBl. I 2009, S. 58 v. 04.03.2009; Bay. GBl. 2009, S. 193 v. 05.05.2009.

¹¹²⁵ Im Detail dazu: *Kresse*, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, Rn. 182 ff.; *Kreile*, ZUM 1991, 568 (570).

¹¹²⁶ Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge v. 15./17.12.2010, Bsp. der Ratifizierung: Nds. GVBl. 2011, S. 186 v. 29.06.2011; Hessen GVBl. 2011, S. 382 v. 23.08.2011; Bay. GVBl. 2011, S. 257 v. 07.06.2011.

4 Paradigmenwechsel – von der Gebühr zum Beitrag

Seit Programmstart des Rundfunks spielt dessen Finanzierung eine tragende Rolle. Mit neuen technischen Möglichkeiten, der Einführung privatrechtlicher Rundfunkveranstalter und sich veränderndem Nutzungsverhalten der Rezipienten mussten auch die Anforderungen an die Rundfunkabgabe modifiziert werden. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine entsprechende gesetzliche Rundfunkabgabe ist Ausdruck der Finanzierungsgarantie zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags. Auf das Erfordernis der Finanzierung und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als bevorzugte Garanten wurde bereits eingegangen. Nach § 34 Abs. 1 MStV¹¹²⁷ sind der Bestand und die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch eine funktionsgerechte Finanzausstattung zu gewährleisten. Die Finanzausstattung muss die Anstalten in die Lage versetzen, ihren Aufgaben i. S. d. klassischen Funktionsauftrags angemessen nachzukommen.

Die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zustehenden Finanzierungsquellen sind in § 13 Abs. 1 RStV a. F.¹¹²⁸ bzw. § 35 S. 1 MStV normiert. Neben der Rundfunkabgabe stehen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstige Einnahmen als Finanzierungsquellen zur Verfügung. Auch der Finanzausgleich der ARD-Landesrundfunkanstalten ist zu erwähnen.¹¹²⁹ Unter den sonstigen Einnahmen sind insbesondere Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung der Rundfunkanstalten zu verstehen. Hierzu gehört das Sponsoring, die Randnutzung (z. B. Programmverwertung und –vertrieb, Vermietung technischer Geräte und Produktinfrastruktur, Merchandising) sowie die Programme und Angebote gegen Entgelt (Pay-TV).¹¹³⁰

¹¹²⁷ Mit Einführung des MOModStV wurde der § 12 RStV unverändert in den § 34 MStV übernommen, siehe Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 25, BayLT-Drs. 18/7640, S. 93; mit dem 15. RÄndStV keine Änderung des Abs. 1 und gilt dementsprechend zu den nachfolgenden Erläuterungen sowohl für die Rundfunkgebühr als auch für den Rundfunkbeitrag; lediglich in § 12 Abs. 2 S. 2 RStV wurde mit Art. 3 des 15. RÄndStV die Wörter „die Rundfunkgebühr“ durch „den Rundfunkbeitrag“ ersetzt.

¹¹²⁸ Vor Paradigmenwechsel von Rundfunkgebühr zum –beitrag mit 15. RÄndStV: RStV in der Fassung v. 31.08.1991, zuletzt geändert durch Art. 1 des 14. RÄndStV v. 10.06.2010, welcher aufgrund der nicht vollständigen Ratifizierung der Länder gem. Art. 4 Abs. 2 14. RÄndStV gegenstandslos wurde, zuletzt geändert durch Art. 1 des 13. RÄndStV v. 10.03.2010, Bsp. zur Ratifizierung: Nds. GVBl. 2010, S. 135 v. 17.03.2010, Hessen GVBl. 2010, I, S. 54 v. 04.03.2010, NRW GVBl. 2010, S. 144 v. 09.02.2010.

¹¹²⁹ Noch zur Fassung des RStV vor Einführung des Rundfunkbeitrags: *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 3; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 13, Rn. 33 ff., 48 ff.; in der neuen Fassung des RStV mit Rundfunkbeitrag: *Boysen/Ebhardt*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV, Rn. 3.

¹¹³⁰ Noch zur Fassung des RStV vor Einführung des Rundfunkbeitrags: *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 83 ff.; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 13, Rn. 33 ff.; in der neuen Fassung des RStV mit Rundfunkbeitrag: *Boysen/Ebhardt*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV, Rn. 83 ff.

Bis Ende des Jahres 2012 war die Rundfunkgebühr die vorrangige Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gem. § 13 Abs. 1 S. 1 2. HS RStV a. F. und seit Einführung des Rundfunkbeitrags sowie Abschaffung der Rundfunkgebühr gilt dieser als vorrangige Finanzierungsquelle nach § 35 S. 1 2. Hs. MStV.¹¹³¹ Mit der vorrangigen Finanzierungsquelle der Gebühr bzw. des Beitrags werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsprechend ihrer Aufgabe, den klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, möglichst staatsunabhängig sowie aufgaben- und systemgerecht ausgestattet.¹¹³² Die anderen Finanzierungsformen sind von Verfassungswegen nicht ausgeschlossen¹¹³³, dürfen jedoch aufgrund des Einflusses auf das Pluralismusgebot im Rundfunkprogramm die Gebühren-/Beitragsfinanzierung „nicht in den Hintergrund drängen“¹¹³⁴.

Nachfolgend wird im Detail auf die vorrangige Finanzierungsquelle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die damit verbundenen von den Landesgesetzgebern erlassenen Normen eingegangen. Dabei liegt der Fokus auf den Regelungen zur gerätebezogenen Rundfunkgebühr bis Ende des Jahres 2012 und auf den Gründen des Paradigmenwechsels zum Rundfunkbeitrag seit 1. Januar 2013 sowie dessen aktuelle gesetzliche Ausgestaltung.

4.1 Die Rundfunkgebühr – langjährige Tradition im Konflikt mit dem technischen Fortschritt

Wie im Rahmen der Erläuterung des historischen Abrisses der Rundfunkfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits erläutert wurde, lag der Rundfunkgebühr eine langjährige Tradition zugrunde.

Die Landesgesetzgeber hatten die Finanzierung durch Rundfunkgebühr ergänzend zu § 12 RStV a. F. und § 13 Abs. 1 RStV a. F. in den folgenden Regelungen normiert: Mit § 14 RStV a. F. wurde die Ermittlung des Finanzbedarfs nach den Grundsätzen

¹¹³¹ Noch zur Fassung des RStV vor Einführung des Rundfunkbeitrags: *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGeStV, § 1, Rn. 1; *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 8; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 13, Rn. 13; in der neuen Fassung des RStV mit Rundfunkbeitrag: *Boysen/Ebhardt*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV, Rn. 8; *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RBStV, Rn. 2.; *Wagner*, in: Hartstein/Ring/Kreile/et al., RStV und JMSStV, § 13 RStV, Rn. 5 f.

¹¹³² Noch zur Fassung des RStV vor Einführung des Rundfunkbeitrags: *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 8; in der neuen Fassung des RStV mit Rundfunkbeitrag: *Boysen/Ebhardt*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV, Rn. 8.

¹¹³³ BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (903); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290).

¹¹³⁴ BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, 3285 (3. Ls, 3286); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1943); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290); im Ergebnis ebenso: BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (910).

der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geregelt. Ergänzend hierzu wurde im RFinStV a. F. das Verfahren zur Ermittlung der Rundfunkgebührenhöhe einschließlich der Höhe selbst sowie die Aufteilung des Gebührenaufkommens auf die Rundfunk- und Landesmedienanstalten geregelt. Auf dieses Verfahren in seiner aktuellen Ausgestaltung wird im Kapitel 5 noch näher eingegangen. Den Abschluss bildete der Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV), der mit Art. 2 des 15. RÄndStV aufgehoben wurde. Der RGebStV baute auf § 13 Abs. 2 RStV a. F. auf, demnach die Rundfunkgebührenpflicht auf das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründet wurde. Dieser Anknüpfungspunkt der Rundfunkgebührenpflicht wird im Folgenden näher betrachtet. Aufbauend auf den Erläuterungen des vergangenen Zustands sollen die Gründe zur Umstellung zum aktuell geltenden Rundfunkbeitrag verständlich gemacht werden.

4.1.1 Bereithalten eines Empfangsgeräts als Anknüpfungspunkt

Die strenge gerätebezogene Ausgestaltung der Gebühr als Anknüpfungspunkt der Zahlungspflicht war das besondere Merkmal der Rundfunkgebühr¹¹³⁵ und ergab sich aus § 13 Abs. 2 RStV a. F. sowie dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag. Dieser Anknüpfungspunkt galt 42 Jahre und wurde durch mehrfache Änderungen an die jeweils aktuellen Begebenheiten angepasst, blieb jedoch in seiner Grundlage bestehen. Die Begebenheiten betrafen insbesondere den laufenden technischen Fortschritt hinsichtlich des Empfangs von Rundfunk durch unterschiedliche neuartige Geräte.¹¹³⁶

Mit der Verknüpfung des Empfangsgeräts und der Rundfunkgebührenpflicht wird bereits deutlich, dass die Rundfunkgebührenpflicht unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme des Angebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestand.¹¹³⁷ Das Nutzungsverhalten der Rezipienten spielte für die Bestimmung der Gebührenpflicht keine Rolle. Entscheidend war der Empfängerstatus, der durch das

¹¹³⁵ BVerfG, Beschl. v. 22.08.2012, 1 BvR 199/11, NJW 2012, 3423 (3423 f., Rn. 18), „[die Anknüpfung an ein Empfangsgerät] ist zunächst ein geeignetes Mittel zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, da sie mit der Verbreiterung der Gebührenbasis und der Verhinderung einer drohenden ‚Flucht aus der Rundfunkgebühr‘ die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellt.“

¹¹³⁶ *Ohliger/Wagenfeld*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, Vorbemerkung, Rn. 10 ff.

¹¹³⁷ OVG Berlin, Beschl. v. 31.07.1990, 8 B 43/90, ZUM 1991, 212 (213); BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740) „keine Gegenleistung für eine Leistung“; *Liberus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 28; *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, Rn. 6.

Bereithalten eines Empfangsgeräts begründet wurde.¹¹³⁸ Die Landesgesetzgeber hatten im RGebStV die meisten Begrifflichkeiten legaldefiniert, um die Zweifel an der Gebührenpflicht so niedrig wie möglich zu halten. So waren insbesondere die Rundfunkempfangsgeräte, die Rundfunkteilnehmer und das Bereithalten eines Empfangsgerätes im § 1 RGebStV klar definiert. Wer als Rundfunkteilnehmer nach § 1 Abs. 2 RGebStV einzuordnen war, hatte die Gebühren gem. § 2 RGebStV zu entrichten.¹¹³⁹ Allein das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes charakterisierte eine Person als Rundfunkteilnehmer. Die sog. Anzeigepflicht nach § 3 RGebStV hatte lediglich einen bestätigenden Charakter, da diese Pflicht aus der Eigenschaft des Rundfunkteilnehmers folgte (Deklarationsprinzip).¹¹⁴⁰ Nachfolgend ist anhand der Legaldefinition zu klären, welche Medien unter den Begriff des geeigneten Empfangsgeräts zu subsumieren waren. In § 1 Abs. 1 RGebStV lautete es wie folgt: „*Rundfunkempfangsgeräte im Sinne dieses Staatsvertrages sind technische Einrichtungen, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- oder Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) geeignet sind.*“

Grundsätzlich zählten hierzu sämtliche technischen Einrichtungen, die zum Empfang von Rundfunkprogrammen geeignet waren. Hierunter fielen bis zum Jahr 2007 Geräte, die einen Empfang von Rundfunk über herkömmliche Übertragungswege ermöglichten (z. B. terrestrische Übertragung).¹¹⁴¹ Mit Auslaufen des Moratoriums gem. § 11 Abs. 2 RGebStV und § 5a RGebStV a. F.¹¹⁴² per 31.12.2006 galt die Rundfunkgebührenpflicht ebenfalls für Endgeräte, die Rundfunkangebote aus dem Internet wiedergaben.¹¹⁴³ Entscheidend war, dass diese Geräte zum nicht zeitversetzten Hör-/Sichtbarmachen oder Aufzeichnen von Rundfunksendungen geeignet waren. Geräte, mit denen aufgrund mangelnder technischer Vorrichtung kein Empfang von Rundfunk möglich

¹¹³⁸ *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 28; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 130; *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 5 16; in der Rspr. bestätigt: BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, 3285 (3286); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1944); BVerfG, Beschl. v. 06.09.1999, 1 BvR 1013/99, ZUM 1999, 943 (944); zustimmend mit Anmerkungen zu BVerfG, Beschl. v. 06.09.1999, 1 BvR 1013/99, *Goerlich*, JZ 2000, 565 (566); weißt ebenfalls auf die nutzungsunabhängige Rundfunkgebühr hin: BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 91).

¹¹³⁹ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 2.

¹¹⁴⁰ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 29.

¹¹⁴¹ *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 31; *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 17 mit entsprechenden Beispielen.

¹¹⁴² In der Fassung vom 31.08.1991 mit der Änderung durch Art. 4 des siebten Staatsvertrags v. 23. – 26.09.2003, Bsp. Ratifizierung: Nds. GVBl. 2004, S. 27 v. 22.01.2004, Hessen GVBl. I 2004, S. 46, ber. S. 100 v. 02.02.2004, NRW GV. 2004, S. 34 v. 29.12.2003, Sachsen GVBl. 2004, S. 69 v. 02.03.2004, Bay. GVBl. 2004, S. 32 v. 23.02.2004.

¹¹⁴³ *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 13, Rn. 32; *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 17a mit entsprechenden Beispielen.

war, waren dementsprechend vom Begriff des Empfangsgeräts gem. RGebStV ausgenommen. Dies schließt zum Beispiel Kassetten- oder CD-Spieler ohne ein entsprechendes Empfangsteil aus.¹¹⁴⁴ Mit dem Merkmal „nicht zeitversetzt“ sollte in erster Linie eine Abgrenzung gegenüber gespeicherten Medien zum Abruf vorgenommen werden. Es wurden hierunter jedoch nicht minimale Zeitverzögerungen aufgrund von technischen Zwischeneinrichtungen und Transponder zur Umsetzung des Programmsignals verstanden.¹¹⁴⁵ Systemlaufzeiten der unterschiedlichen Verbreitungssysteme galten nicht als Zeitversatz.¹¹⁴⁶ Die Geeignetheit zum Rundfunkempfang verlangte lediglich eine objektive Eignung. Auf die subjektive Zweckbestimmung und die weiteren Nutzungsmöglichkeiten des Geräts kam es nicht an. Dabei war die Zahl der empfangbaren Programme sowie die tatsächliche Nutzung für den Begriff des Rundfunkempfangsgeräts gem. § 1 Abs. 1 S. 1 RGebStV unerheblich.¹¹⁴⁷ Die Gebührenerhebung wurde bereits durch die Möglichkeit, am Rundfunk teilzunehmen, gerechtfertigt, da dies einen rechtserheblichen Vorteil darstellt.¹¹⁴⁸

Weitere Voraussetzung für die Begründung einer Rundfunkgebührenpflicht war das Bereithalten eines bereits beschriebenen geeigneten Empfangsgeräts durch den Rundfunkteilnehmer. Gemäß § 1 Abs. 2 RGebStV war *Rundfunkteilnehmer, wer ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithielt. Wenn mit dem Rundfunkempfangsgerät ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand Rundfunkdarbietungen, unabhängig von Art, Umfang und Anzahl der empfangbaren Programme, unverschlüsselt oder verschlüsselt empfangen werden konnten, wurden diese Geräte zum Empfang bereitgehalten.* Rundfunkteilnehmer konnten natürliche Personen (unabhängig von der Geschäftsfähigkeit), juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts sowie sonstige öffentliche und private Einrichtungen (unabhängig von der Rechtsfähigkeit) sein.¹¹⁴⁹ Dabei musste der Rundfunkteilnehmer nach objektiven Kriterien bestimmt

¹¹⁴⁴ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 14; in der Rspr.: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 26.01.2001, 15 K 8078/98; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 24.07.2002, 19 A 1058/01.

¹¹⁴⁵ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 15.

¹¹⁴⁶ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 15; insbesondere im Zusammenhang mit Internet: *Tschentscher*, AfP 2001, 93; *Kitz*, NJW 2006, 406 (407); *Lips*, Das Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, S. 71; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 319 ff.; in der Rspr.: BVerwG, Urt. v. 27.10.2010, 6 C 12, 17, 21/09, NJW 2011, 946 (947, Rn. 19); a. A. *Ricker*, NJW 1997, 3199 (3203).

¹¹⁴⁷ Vgl. Fn. 571; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 105 f. „auf die tatsächliche Nutzung, den Benutzerkreis, Dauer der Wahrnehmung von Rundfunkprogrammen, die Anzahl und Qualität der Rundfunkprogramme, Gebrauchsvorteile, den verfolgten Zweck, bestehende Rechtsnormen oder Dienstanzweisungen sowie auf zugrundeliegende Motive kommt es nicht an“.

¹¹⁴⁸ BVerwG, Urt. v. 26.02.1988, 7 C 34/87, DÖV 1988, 794.

¹¹⁴⁹ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 30; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 103.

werden können und es konnten auch mehrere Personen gemeinsam als Rundfunkteilnehmer eines Rundfunkempfangsgeräts eingeordnet werden.¹¹⁵⁰ Hinsichtlich des Bereithaltens zum Empfang ist festzustellen, dass dieses Kriterium mit der bereits beschriebenen Geeignetheit des Rundfunkempfangsgeräts verknüpft war. Es kam nicht auf die tatsächliche oder bestimmte Art der Nutzung des Geräts an. Die Geeignetheit zum Rundfunkempfang war entscheidend.¹¹⁵¹ Die Rechtsprechung verstand das Tatbestandsmerkmal „ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand“ sehr weit.¹¹⁵² Die technische Empfangbarkeit wurde nach dem RGebStV erst dann ausgeschlossen, wenn der Empfang von Rundfunksendungen technisch auf Dauer ausgeschlossen war. Die bloße Reparaturbedürftigkeit reichte nicht aus.¹¹⁵³ Des Weiteren war es für den Eintritt der Gebührenpflicht unerheblich, ob aufgrund der beschränkten Versorgung eines Gebiets der Empfang von Rundfunksendungen lediglich begrenzt möglich war. Die bloße Möglichkeit des Rundfunkempfangs unerheblich von der Art, des Umfangs, der möglichen Verschlüsselung und der empfangbaren Programme war für die Gebührenpflicht ausreichend.¹¹⁵⁴ Die bloße Möglichkeit stellt einen rechtserheblichen Vorteil dar, der die Gebührenerhebung rechtfertigte.¹¹⁵⁵

Die Rundfunkgebühr bestand gem. § 2 Abs. 1 RGebStV aus einer Grundgebühr und einer Fernsehgebühr. Die Höhe der Gebühr wurde im § 8 RFinStV a. F. festgelegt.¹¹⁵⁶ Demnach betrug die Grundgebühr zuletzt EUR 5,76 und die Fernsehgebühr EUR 12,22. Jeder Rundfunkteilnehmer hatte für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät die Grundgebühr zu entrichten. Für jedes Fernsehgerät wurde zusätzlich die Fernsehgebühr fällig. Somit musste für das Bereithalten eines Hörfunkgerätes lediglich die Grundgebühr gezahlt werden. Wurden sowohl ein Hörfunkgerät als auch ein Fernsehgerät im Haushalt geführt, mussten die Grundgebühr und die Fernsehgebühr entrichtet werden. Dies galt auch, wenn lediglich ein Fernsehgerät vorhanden war.¹¹⁵⁷ Nach § 2 Abs. 2 S. 2 RGebStV war jedoch zu berücksichtigen, dass beim Bereithalten mehrerer Hörfunk- und Fernsehgeräte die Grundgebühren

¹¹⁵⁰ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 32, 36; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 107 weist ebenfalls auf die objektive Überprüfbarkeit hin.

¹¹⁵¹ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 38; vgl. oben Fn. 571 und 585.

¹¹⁵² *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 38.

¹¹⁵³ *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 107; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 07.04.2003, 2 S 37/03; VGH Bad.-Württ.; ders., Ur t v. 08.05.2003, 2 S 699/02.

¹¹⁵⁴ *Naujock*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 1, Rn. 40 f.; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 107.

¹¹⁵⁵ BVerfG, Ur t v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947 f.).

¹¹⁵⁶ *Göhmman*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 2, Rn. 7; mit historischer Entwicklung der Gebührenehöhe: *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV, § 8, Rn. 4.

¹¹⁵⁷ *Göhmman*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 2, Rn. 6; BVerwG, Beschl. v. 06.02.1996, 6 B 72/95, NJW 1996, 1163.

angerechnet werden konnte. Infolgedessen war die Grundgebühr lediglich für die Fernsehgeräte zu entrichten, die die Anzahl der Hörfunkgeräte überstieg.¹¹⁵⁸ Die Rundfunkgebühr war gem. § 7 RGebStV an die örtliche Landesrundfunkanstalt zu entrichten.

4.1.2 Schwierigkeiten der Erhebung und des Vollzugs

Die Rundfunkgebühr war bereits seit der Startphase des Rundfunks ständiger Kritik ausgesetzt.¹¹⁵⁹ Insbesondere aufgrund neuer technischer Möglichkeiten der Verbreitung von Rundfunksendungen und damit auch für die potentiellen Rezipienten, gelangte die Kritik der Rundfunkgebühr zu einem Höhepunkt.¹¹⁶⁰ Das beschriebene Verfahren zur Erhebung der Rundfunkgebühr stellte die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) in der Praxis beim Vollzug der Gebührenerhebung vor erhebliche Schwierigkeiten. Mit diesen Schwierigkeiten waren auch Einbußen bei den Gebühreneinnahmen und eine damit verbundene Gefahr der mangelnden Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden.

Bereits im Rahmen der Erweiterung der Rundfunkgebührenpflicht auf internetfähige Empfangsgeräte standen die Länder der schwierigen Aufgabe gegenüber, die Flucht aus der Rundfunkgebührenpflicht¹¹⁶¹ zu verhindern, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern und dem Gebot der Lastengleichheit zu entsprechen.¹¹⁶² Mit der Möglichkeit, Rundfunk über das Internet zu empfangen und der bis zum Jahr 2007 möglichen Befreiung reiner internetfähiger Empfangsgeräte von der Gebührenpflicht konnten sich potentielle Konsumenten von Rundfunkprogrammen der Rundfunkgebühr entziehen. Die Aufnahme von internetfähigen Geräten zu den sog. neuartigen Rundfunkempfangsgeräten und eine damit verbundene Gebührenpflicht verursachte große Empörung.¹¹⁶³ Die sog. PC-Gebühr wurde für rechtmäßig

¹¹⁵⁸ Göhmann, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 2, Rn. 8; Grupp, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 53.

¹¹⁵⁹ Vgl. hierzu Kapitel 3.1; Dittmann, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 9 m. w. Nachw.; zum Streit um die Gebührenfinanzierung siehe insbesondere Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 658 ff.; Buchwald, in: Schwarzkopf, Rundfunkpolitik in Deutschland, Band 1, S. 316 (378 ff.).

¹¹⁶⁰ Dittmann, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 9; Tschentscher, AfP 2001, 93 ff.; Kitz, NJW 2006, 406 ff.; insbesondere: Fiebig, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz.

¹¹⁶¹ Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 27.10.2010, 6 C 21/09, MMR 2011, 258 (261) „Flucht aus der Rundfunkgebühr“.

¹¹⁶² Schneider, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBSStV, Vor, Rn. 2.

¹¹⁶³ Zur Einführung der Gebührenpflicht für internetfähige Empfangsgeräte vgl. 2. Teil Kapitel 4.1.1; Schneider, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBSStV, Vor, Rn. 2; die sog. PC-Gebühr sogar für rechtswidrig erklärt: VG München, Urt. v. 18.12.2009, M 6a K 08.3443, openJur 2012, 105267; VG Koblenz, Urt. v. 15.07.2008, 4 A 149/07, ZUM 2008, 812; Jutzi, NVwZ 2008, 603 (608); Zimmermann, KuR 2008, 523 (524 f.).

erklärt.¹¹⁶⁴ Jedoch fiel diese aufgrund der umfassenden Zweitgerätebefreiung nur in Ausnahmefällen an.¹¹⁶⁵

Damit waren allerdings die wesentlichen Probleme der gerätebezogenen Rundfunkgebühr nicht erledigt. Mit neuen technischen Möglichkeiten stiegen die Schwierigkeiten, die technischen Eigenschaften eines Geräts und eine damit verbundene Empfangsmöglichkeit von Rundfunkprogrammen zu identifizieren sowie entsprechend der Einordnung nach Grundgebühr und Fernsehgebühr zu qualifizieren.¹¹⁶⁶ Dieser Umstand geriet in Konflikt mit dem Gebot der Lastengleichheit.¹¹⁶⁷ Während für das Bereithalten eines Fernsehers die Grundgebühr und eine Fernsehgebühr mit einem Gesamtbetrag von EUR 17,98 zu entrichten war, wurde für den PC als Rundfunkempfangsgerät lediglich die Grundgebühr mit EUR 5,76 erhoben. Die umfassende Nutzungsmöglichkeit des PCs als Fernsehersatzgerät stand der Tatsache gegenüber, dass nicht privat genutzte Computer in erster Linie multifunktionale Arbeitsmittel darstellen.¹¹⁶⁸ Die theoretische Empfangsmöglichkeit und die tatsächliche Nutzung fielen oftmals deutlich auseinander.¹¹⁶⁹

Mit der Identifizierung und Qualifizierung von geeigneten Rundfunkempfangsgeräten war ein erheblicher Verwaltungsaufwand bei den Landesrundfunkanstalten, der GEZ und den Rundfunkteilnehmern verbunden.¹¹⁷⁰ Regelmäßig war zur Feststellung der Rundfunkgebührenpflicht zu ermitteln, von wem welche Geräte seit wann und zu welchem Zweck zum Empfang von Rundfunksendungen bereitgehalten wurden. Im nicht-privaten Bereich mussten Betriebsinhaber den Gerätebestand regelmäßig überprüfen und ggf. Geräte an- oder abmelden, da grundsätzlich jedes geeignete Empfangsgerät gebührenpflichtig war. Eine Ausnahme stellte lediglich § 5 Abs. 7 RGebStV dar, nach dem z. B. Krankenhäuser, Erholungsheime, Einrichtungen für behinderte Menschen

¹¹⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 27.10.2010, 6 C 21/09, MMR 2011, 258.

¹¹⁶⁵ *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 2; ausführlich auch: *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 5, Rn. 62 ff.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 46; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 17, 47 f.

¹¹⁶⁶ Ausführlich mit weiteren Problemen der technischen Eigenschaften: *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (215 f.); *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 12; *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 4.

¹¹⁶⁷ *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 4.

¹¹⁶⁸ BVerwG, Urt. v. 27.10.2010, 6 C 21/09, MMR 2011, 258 (262); zu der Schwierigkeit der Abgrenzung privat/nicht-privat bei „gemischter Nutzung“ *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (216); *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 4; im Ergebnis ebenso: *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 10; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 41 „Konvergenz der Medien“.

¹¹⁶⁹ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 41; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 333; *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (194 f.).

¹¹⁷⁰ *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 5.

sowie der Jugendhilfe auf Antrag eine Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht herbeiführen konnten. Insgesamt führte diese Anmelde-, Kontroll- und Antragspflicht zu hohen Korrespondenzaufkommen und Verwaltungsaufwendungen, welche gerade mit neuen technischen Möglichkeiten des Empfangs von Rundfunkprogrammen, z. B. über Handys, nicht abnahm.¹¹⁷¹

Die geforderte Eigeninitiative der Rezipienten führte zuletzt zu der Gefahr eines strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizits.¹¹⁷² Die Überzeugungskraft der geräteabhängigen Rundfunkabgabe sank insbesondere aufgrund der Diskrepanz zwischen Gerätebezug und haushalts- und betriebsbezogener Empfangsrealität.¹¹⁷³ Jedoch spielte auch das für viele nicht ansprechende Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunksendungen und der Übergang zum vermehrten Konsum von privaten Rundfunksendungen eine Rolle.¹¹⁷⁴ Im Schrifttum wurden hinsichtlich des Tatbestands der Gebührenerhebung aufgrund der Unabhängigkeit vom Nutzungsverhalten der Rundfunkteilnehmer verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.¹¹⁷⁵ So wurde die Anknüpfung der Gebührenerhebung an die Nutzung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltungen gefordert, indem mit technischen Vorrichtungen zum Beispiel der Konsum von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltungen mit einem Endgerät von vornherein ausgeschlossen wäre. Weitere Möglichkeiten wurden in der Codierung von Sendungen des öffentlichen Rundfunks und das Bereithalten eines gebührenpflichtigen Decoders gesehen.¹¹⁷⁶ Die Rundfunkgebührenpflicht hätte mit dem ausschließlichen Konsum von privaten Rundfunkprogrammen entfallen müssen.¹¹⁷⁷

Des Weiteren ermöglichte die Verknüpfung der Gebührenerhebung an die Anmeldung der geeigneten Empfangsgeräte durch die potentiellen Rundfunkteilnehmer diesen,

¹¹⁷¹ *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, *RBStV*, Vor, Rn. 5.

¹¹⁷² *BVerfG*, *Beschl. v. 22.08.2012*, 1 *BvR* 199/11, *NJW* 2012, 3423 (3424, Rn. 21) „Erhebungsdefizit, kaum abschätzbares Umgehungsrisiko“; noch ablehnend unter Hinweis auf Kontrollinstrumente des *RStV* in *BVerfG*, *Beschl. v. 17.03.2011*, 1 *BvR* 3255/08, *NVwZ-RR* 2011, 465 (466) und *BayVGh*, *Urt. v. 10.03.2008*, 7 *BV* 07.0765, *DÖV* 2009,84; *Hoffmann*, *Der Rundfunkbeitrag*, S. 101 f.; *P. Kirchhof*, *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, S. 15 ff.; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, *RBStV*, Vor, Rn. 6; *Terschüren*, *Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland*, S. 47 f.; *Fiebig*, *Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz*, S. 277.

¹¹⁷³ *P. Kirchhof*, *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, S. 15.

¹¹⁷⁴ Siehe hierzu *Zuschaueranteile aus 2012* ermittelt von der *KEK*, *Zuschaueranteile 2012*, *Kreisdiagramm*, *URL*; *Terschüren*, *Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland*, S. 62 ff.; kritisch zum Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten siehe insbesondere: *v. Münch*, in: *Osterloh/Schmidt/Weber*, *FS Selmer*, S. 821 (829); *Dörr*, *Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform*, S. 1151 (1157).

¹¹⁷⁵ *V. Münch*, *ZRP* 1981, 126 ff; *ders.*, *NJW* 2000, 634.

¹¹⁷⁶ *Libertus*, in: *Hahn/Vesting*, *Rundfunkrecht*, *RStV*, § 13, Rn. 28; *Wenzel*, *ZUM* 1990, 497 (500) spricht von „Sperfilter“, die den Empfang von öffentlich-rechtlichen Sendungen ausschließt.

¹¹⁷⁷ So gefordert: *Wenzel*, *ZUM* 1990, 497 (501); die Unabhängigkeit von technischen Möglichkeiten betont das *BVerwG*, *Urt. v. 09.12.1998*, 1 *D* 111/97, *NJW* 1999, 2454 (2455) unter Berufung auf Entscheidungen des *BVerfG*.

sich der Pflicht der Zahlung der Rundfunkgebühr zu entziehen. Es wurden teilweise keine oder unvollständige Anmeldungen von Empfangsgeräten vorgenommen.¹¹⁷⁸ Die Ahndung der nicht vorgenommenen oder unvollständigen Anmeldung von Rundfunkempfangsgeräten durch eine Geldbuße gem. § 9 Abs. 2 RGebStV hatte keine abschreckende Wirkung.¹¹⁷⁹ Während nach Schätzungen die Anzahl der Haushalte durch den Trend geringerer Haushaltsgrößen stieg, sank jedoch die Zahl der angemeldeten Rundfunkteilnehmer.¹¹⁸⁰ Zum Jahresende 2009 führte die GEZ insgesamt 581.000 Teilnehmerkonten weniger als im Vergleich zum Vorjahr.¹¹⁸¹ Die zunehmende Zahl an „Schwarzsehern“ und „Schwarzhörern“ hätte mittelfristig zu verstärkten Kontrollen und Gebührenerhöhungen geführt, um das fehlende Gebühreneinkommen aufzufangen und eine angemessenen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen zu können.¹¹⁸² Mit verstärkten Kontrollen und einer Erhöhung der Rundfunkgebühr wäre jedoch die Akzeptanz der Abgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch weiter gesunken. Es entstand ein „Teufelskreis“.¹¹⁸³ Zudem waren die im RGebStV verankerten Kontrollmaßnahmen gem. § 4 Abs. 5 und 6 in erster Linie an die Mitwirkung des Gerätebesitzers gebunden.¹¹⁸⁴ Zwar sollten mit dem Auskunftsanspruch (Verifikationsprinzip) der Rundfunkanstalten die Vermeidung eines strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizit erreicht werden¹¹⁸⁵, jedoch bestand ein Auskunftsanspruch der Landesrundfunkanstalten lediglich bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte und das Auskunftsverfahren stand in Diskrepanz zum Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung.¹¹⁸⁶ Die bereits beschriebenen Entwicklungen haben gezeigt, dass weder das angedrohte Bußgeld noch die Kontrollinstrumente des RGebStV das illegale Verhalten der „Schwarzseher“ und „Schwarzhörern“ hätte angemessen stoppen können.

¹¹⁷⁸ *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 6; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 47.

¹¹⁷⁹ Da keine spezifische Höhe der Geldbuße angegeben wurde, galt das OWiG. Nach § 17 Abs. 1 OWiG drohte eine Geldbuße von höchstens EUR 1.000,00 bei vorsätzlichem und die Hälfte bei fahrlässigem Handeln nach § 17 Abs. 2 OWiG. vgl. auch *Gall*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 9, Rn. 37.

¹¹⁸⁰ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 15, weist auch auf die sinkende Teilnehmerdichte in Großstädten unter Verweis auf 17. KEF Bericht, Dezember 2009, Tz. 460, S. 228 hin.

¹¹⁸¹ Hinweis auf rückläufige Bestandszahlen bei: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 44; *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 6; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 102.

¹¹⁸² *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 6.

¹¹⁸³ *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 6; so auch: *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 17.

¹¹⁸⁴ So auch erkannt in: BVerwG, Urt. v. 07.12.2006, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955 (962, Rn. 49); *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 6.

¹¹⁸⁵ *BayVGH*, Urt. v. 10.03.2008, 7 BV 07.0765, DÖV 2009,84; *Gall*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 4, Rn. 65.

¹¹⁸⁶ Vgl. im Detail dazu: *Gall*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RGebStV, § 4, Rn. 23, 65 ff.

Aus dem beschriebenen strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizit der Rundfunkgebühr drohte dieser die Verfassungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen das Gebot der Lastengleichheit abgeleitet aus dem Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG¹¹⁸⁷.¹¹⁸⁸ Das Gebot der Lastengleichheit fordert sowohl eine gleichheitsgerechte Gesetzgebung als auch eine gleichheitsgerechte Durchsetzung des Angeordneten.¹¹⁸⁹ Die Rundfunkabgabe muss zu einer grundsätzlichen rechtlichen und tatsächlichen gleichen Belastung führen.¹¹⁹⁰ Dies konnte mit der bis 31. Dezember 2012 erhobenen Rundfunkgebühr nicht erreicht werden. Die der Anmeldepflicht bereits innewohnenden Erhebungsdefizite der Rundfunkgebühr müssten durch angemessene Entdeckungsrisiken im Vollzugsverfahren ausgeglichen werden können.¹¹⁹¹ Die Aufdeckung von unzulänglichen Erklärungen des Rundfunkteilnehmers ist jedoch wie bereits die Erhebung an die Mitwirkung der Rundfunkteilnehmer geknüpft. Hier zeigt sich das strukturelle Dilemma. Der Ausgleich des Erhebungsdefizits erfordert erhöhte Aufwendungen in der nachträglichen Ermittlungsarbeit durch zusätzliche Datenerhebungen und Kontrollen beim potentiellen Rundfunkteilnehmer.¹¹⁹² Dies gefährdet jedoch eher die weitere Akzeptanz der Rundfunkabgabe an sich, als dass eine i. S. d. Gebots der Lastengleichheit gerechte Gebührenerhebung aller Rundfunkteilnehmer erreicht werden könnte. Es ergab sich eine Diskrepanz zwischen materiellen Tatbestandsregelungen und ineffizientem Vollzug dieser Normen.¹¹⁹³

Die beschriebenen Probleme bei der Rundfunkgebührenerhebung führten zu einer bedrohlichen Erosion des Gebührenaufkommens.¹¹⁹⁴ Dabei war die Rundfunkgebühr das Finanzierungsinstrument des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherstellung des

¹¹⁸⁷ *Nußberger*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 3, Rn. 134 ff, 172 ff.; *Heun*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 3, Rn. 75, 81; *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 3, Rn. 223 ff., 279 ff.

¹¹⁸⁸ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16 f.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 101; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 45 ff.

¹¹⁸⁹ BVerfG, Urt. v. 27.06.1991, 2 BvR 1493/89, NJW 1991, 2129 (1. Ls., 3130) - zur Kapitalertragssteuer; BVerfG, Urt. v. 09.03.2004, 2 BvL 17/02, NJW 2004, 1022 (1022 f.) - zur Spekulationssteuer; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16.

¹¹⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1948); BVerfG, Beschl. v. 07.11.2006, 1 BvL 10/02, NJW 2007, 573 (576) - zur Erbschaftsteuer; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 101.

¹¹⁹¹ BVerfG, Urt. v. 09.03.2004, 2 BvL 17/02, NJW 2004, 1022 (1023) - zur Spekulationssteuer; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 48.

¹¹⁹² Aufwendungen der GEZ zuletzt, siehe GEZ Geschäftsbericht 2012, S. 8; so zitiert bei: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 49; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16 f.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 102; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 267 f.

¹¹⁹³ Im Detail dazu: *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16 f.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 102.

¹¹⁹⁴ *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 7; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 17.

klassischen Funktionsauftrags und damit auch des dualen Rundfunksystems im Zusammenspiel der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter insgesamt. Die mangelnde Erhebung der Rundfunkgebühr für alle Rundfunkteilnehmer i. S. d. RGebStV sowie eine mit dem Ausgleich des fehlenden Gebührenaufkommens unmittelbar verbundene Gebührenerhöhung standen im Zwiespalt zum Gebot der Lasten- gleichheit. Die Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk¹¹⁹⁵ war demzufolge derart gefährdet, dass eine „Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht [...] sachgerecht, wenn nicht geboten [war]“¹¹⁹⁶.

4.2 Der Rundfunkbeitrag – moderne Alternative

Mit der Ablösung der Rundfunkgebühr mussten die Länder eine Alternative schaffen, um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags zu garantieren. Hierfür ergaben sich aus der Literatur unterschiedliche Reformvorschläge. Des Weiteren erarbeitete die Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ der Rundfunkkommission der Länder¹¹⁹⁷ verschiedene Finanzierungsalternativen, die nach der Ministerkonferenz im Oktober 2006 einer vertieften Prüfung durch die Rundfunkkommission unterzogen wurden.¹¹⁹⁸ Insgesamt können bezüglich der Diskussion der Zukunft der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die folgenden Reformvorschläge hervorgehoben werden: Bürgerabgabe

¹¹⁹⁵ BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740).

¹¹⁹⁶ BVerwG, Urt. v. 07.12.2006, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955 (961, Rn. 43); vgl. auch: *Schneider*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 7*.

¹¹⁹⁷ Die Kommission der Länder gründete für die vorzubereitende Ausarbeitung von Beschlussfassungen im Vorfeld der Ministerpräsidentenkonferenz bereits im Februar 2000 die Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ unter dem Vorsitz des Landes Thüringen. Unter Mitarbeit einer Arbeitsgruppe der ARD und ZDF wurden acht Reformmodelle erarbeitet.; siehe hierzu: *Eggerath*, *Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag*, S. 136; *Hoffmann*, *Der Rundfunkbeitrag*, S. 108 f.

¹¹⁹⁸ *Eicher*, *Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte*, S. 213 (220); *Hoffmann*, *Der Rundfunkbeitrag*, S. 108; mit Hinweis zum Beschluss der Ministerkonferenz v. 19./20.10.2006 siehe: *Begründung zum 15. RÄndStV*, S. 1, *BayLT-Drs. 16/7001*, S. 11 f.

oder Bürgerpauschale¹¹⁹⁹, Varianten der Steuerfinanzierung¹²⁰⁰ sowie Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe¹²⁰¹ und andere Modellvarianten¹²⁰² (z. B. Pay-TV, Registrierungs- und Codierungsmodell¹²⁰³, Zerlegungs- und Auftragsmodell¹²⁰⁴).

Die Länder einigten sich mit dem 15. RÄndStV auf die Einführung des Rundfunkbeitrags in Form der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe und nahmen entsprechende Änderungen im RStV und RFinStV vor, setzten den RGebStV außer Kraft und führten den RBStV ein.¹²⁰⁵ Die Gebühreneinzugszentrale wurde von der Gemeinschaftseinrichtung Beitragsservice ARD, ZDF und Deutschlandradio zum Einzug des Rundfunkbeitrags abgelöst.

¹¹⁹⁹ Diskutiert in: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 337 ff.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 240 f. „Kommunikationsabgabe“; ebenso: *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 148 f.; *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 26 „Pro-Kopf-Abgabe“ vom früheren Vorsitzenden der FDP-Kommission für Internet und Medien (Hans-Joachim Otto) vorgeschlagen; so auch: *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (222 f.).

¹²⁰⁰ Ziehen in Betracht: *Waldhoff*, AfP 2011, 1; *Jutzi*, NVwZ 2008, 603 (607); *Hornickel*, NVwZ 2017, 118 (122); *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 198 ff.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 181 ff, 193 ff.; *Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten des Wiss. Beirat beim BMF v. Oktober 2014, Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgaben und Finanzierung, S. 6, 27, 34, URL: *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (836); *Meßerschmidt*, DÖV 2015, 220 (227); *Eggerath*, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, S. 149 f.; im Zusammenhang mit der Finanzierung Deutsche Welle: *Hartstein*, Die Finanzierungsgarantie, S. 115 ff., 120 f.; kritisch dazu: *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (223 f.); *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 741 (746); *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 21 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 117 f.; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 28 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 150; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 88; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 21 ff.; *Langbauer/Ripel*, MMR 2015, 572 (574 f.); *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 210 ff., 215 ff.

¹²⁰¹ Bereits durch die Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkfinanzierung“ der Rundfunkkommission in den Jahren 2001/2002 erarbeitet und durch Gutachten von *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44 ff. neu aufgegriffen; *Eggerath*, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, S. 137 f.; diskutiert in: *Eicher*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (220 f.) „Haushalts-/Unternehmensabgabe“; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 113 f. „Haushalts- und Betriebsstättenabgabe“; *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (381 f.); *Jutzi*, NVwZ 2008, 603 (608); diskutiert wird auch eine „modifizierte Rundfunkgebühr“ – Anknüpfung an die Wohnung aber Abhängigkeit von vorhandenen Empfangsgeräten bleibt bestehen: *Eggerath*, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, S. 147 f.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 185 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 112; *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 15 ff.

¹²⁰² Vgl. dazu umfassend *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 219 ff.

¹²⁰³ diskutiert bei: *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 10 ff.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 224 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 115 f.; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 415, 435.

¹²⁰⁴ *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 114; *Cornils*, DVBl. 2006, 789 (794).

¹²⁰⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 1, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11 ff.

Der Rundfunkbeitrag wurde von den Landesgesetzgebern insbesondere in Anlehnung an das Gutachten des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Paul Kirchhof¹²⁰⁶ entwickelt.¹²⁰⁷ Die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe war bereits Teil der von der Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkfinanzierung“ vorgestellten erarbeiteten Finanzierungsmodelle im Jahr 2001. Allerdings wurde von diesem Modell im Juni 2004 vorerst Abstand genommen.¹²⁰⁸

Nachfolgend wird auf das seit dem Jahr 2013 geltende Finanzierungsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingegangen. Mit der Einführung des Rundfunkbeitrags waren bestimmte Reformziele verbunden, die der Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens nachfolgend vorangestellt werden.

4.2.1 Verfolgte Reformziele bei der Abkehr von einer Traditionsabgabe

In der Begründung zum 15. RÄndStV haben die Landesgesetzgeber wörtlich die folgenden Anforderungen an das neue Modell der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestellt: „Aufkommensneutralität, Beteiligung des privaten und nicht privaten Bereichs an der Rundfunkfinanzierung, Abkehr von dem Bereithalten eines Gerätes als Anknüpfungspunkt für die Zahlungspflicht, soziale Gerechtigkeit, Staatsferne, geringer Verwaltungsaufwand, Beachtung der rundfunkverfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben mit dem Ziel, die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern.“¹²⁰⁹ Die genannten Anforderungen können spiegelbildlich zu den Kritikpunkten an der Rundfunkgebühr gesehen werden. Was die Regelungen zur Rundfunkgebühr haben vermissen lassen, musste durch eine umfassende Reform und Schaffung eines vollkommen neuartigen Finanzierungsmodells gewährleistet werden, dabei sind indessen die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht außer Acht zu lassen.¹²¹⁰

Die Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz kann als das vorrangige Ziel der Reformüberlegungen gesehen werden und ist den anderen Anforderungen übergeordnet.¹²¹¹ Es ist ein Appell an die Gesellschaft hinsichtlich ihrer Finanzierungsverantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, welcher im Interesse der

¹²⁰⁶ Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erstattet im Auftrag der ARD, ZDF und D Radio, April 2010: P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44 ff.

¹²⁰⁷ Eicher, MedienWirtschaft 2010, 28; Boysen/Ebhardt, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV, Rn. 14c.

¹²⁰⁸ Eggerath, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, S. 137 f.; Eicher, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 (220).

¹²⁰⁹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 2, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11.

¹²¹⁰ Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 105.

¹²¹¹ Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 104.

Gemeinschaft der Sicherung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozess dient.¹²¹²

Aus der Begründung zur Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht eindeutig die Distanzierung von der bisherigen Geräteabhängigkeit der Rundfunkfinanzierung hervor. Aufgrund der Schwierigkeiten, die die Rundfunkgebühr insbesondere bei der Erhebung und dem Vollzug mit sich brachte, sah man in diesem Modell keine Zukunft mehr. Auch eine mögliche Modifizierung der bis Ende des Jahres 2012 erhobenen Rundfunkgebühr schloss man damit aus. Man sah in dem Bezug zu den Empfangsgeräten nicht die Möglichkeit, die Defizite der bisherigen Rundfunkgebühr mit einem neuen, einfach nachvollziehbaren Massenverfahren zu beseitigen.¹²¹³ Die Geräteabhängigkeit der Rundfunkfinanzierung gehörte der Vergangenheit an.¹²¹⁴ Mit der Abkehr von der Geräteabhängigkeit sollte auch der enorme Verwaltungsaufwand, der sowohl bei der Erhebung als auch beim Vollzug der Rundfunkgebühr angefallen war, reduziert werden. Das Ziel war ein geringerer Verwaltungsaufwand. Da sich die Ermittlung der Art und Zahl der Empfangsgeräte in den Wohnungen oder Betriebsstätten erübrigte, sei das Erhebungsverfahren zukünftig erheblich vereinfacht. Die erhoffte Herstellung der Beitragsgerechtigkeit und die Vermeidung eines Vollzugsdefizits stehen hiermit im Zusammenhang. Ferner werde der Schutz der Privatsphäre der Bevölkerung und damit das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verbessert.¹²¹⁵

Mit den Reformzielen der Beteiligung des privaten und nicht privaten Bereichs an der Rundfunkfinanzierung sowie die Herstellung der sozialen Gerechtigkeit, stand in erster Linie die gleichmäßige gerechte Abgabenerhebung im Vordergrund.¹²¹⁶ Das Gebot der Lastengleichheit musste im neuen Finanzierungsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Berücksichtigung finden. Die Beteiligung des privaten sowie nicht privaten Bereichs an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entspricht der

¹²¹² Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 104 f. sieht es lediglich als ein Appell an die Rundfunkteilnehmer zur Bekennung des Konsums von Rundfunk und eine damit verbundene Bereitwilligkeit der Zahlung von Rundfunkabgaben. Dabei wird jedoch die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des dualen Rundfunksystems außer Acht gelassen.; „[...] in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung [...], ihre Rechtfertigung.“ in: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); im Ergebnis ebenso: BVerfG, Beschl. v. 24.03.1987, 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, NJW 1987, 2987 (2994); BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 „Grundversorgung der Bevölkerung“; „der öffentlich-rechtliche Rundfunk [nutzt] der gesamten Gesellschaft“ in: Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 13.

¹²¹³ Im Ergebnis ebenso: Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 105.

¹²¹⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 3, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11 „das bisherige geräteabhängige Finanzierungssystem [ist] auf Dauer nicht mehr zukunftsfähig [...]“.

¹²¹⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 43, BayLT-Drs. 16/7001, S. 26.

¹²¹⁶ Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 106 f.

Gerechtigkeit, flächendeckend den gesamten humanen Lebensbereich einzubeziehen, bedarf jedoch individueller Betrachtungen.¹²¹⁷ Zudem stellt die soziale Gerechtigkeit als Reformziel einen Bezug zum Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG¹²¹⁸ her. Die unterschiedlichen sozialrechtlichen Bedürfnisse der potentiellen Rundfunkteilnehmer müssen in der Rundfunkfinanzierung berücksichtigt werden.¹²¹⁹

Insgesamt ist festzuhalten, dass mit der Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Unzulänglichkeiten der Traditionsabgabe Rundfunkgebühr ausgeräumt werden sollten. Etwas vollkommen Neuartiges musste entwickelt werden. Dabei erhoffte man sich insbesondere die verlorengegangene gesellschaftliche Akzeptanz der Rundfunkfinanzierung wiederherzustellen. Selbstverständlich sah sich die jeweilige Legislative der Länder bei der Entwicklung eines den genannten Anforderungen gerecht werdenden Finanzierungsmodells den Grenzen der rundfunkverfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben ausgesetzt. Im Zusammenhang mit den rundfunkverfassungsrechtlichen Vorgaben ist das Gebot der Staatsferne, welches bereits im Rahmen der Erläuterung der Rundfunkfreiheit Eingang in diese Arbeit gefunden hat¹²²⁰, gesondert hervorzuheben.¹²²¹

4.2.2 Wesentlicher Rechtsrahmen in den Staatsverträgen der Länder

Die Rundfunkbeitragspflicht knüpft an das Innehaben einer Wohnung (§ 2 RBStV) im privaten Bereich und im nicht privaten Bereich an das Innehaben einer Betriebsstätte und/oder eines Kraftfahrzeugs (§ 5 RBStV) an. Im Sinne der erläuterten Reformziele wurde der strenge Gerätebezug der Gebühr als Anknüpfungspunkt der Zahlungspflicht abgeschafft. Somit kommt es tatbestandlich nicht mehr auf das Vorhandensein oder die Anzahl von Empfangsgeräten an. Man geht davon aus, dass die Möglichkeit des Rundfunkempfangs deutschlandweit besteht und die Nutzungsmöglichkeiten durch die Wohnungs-, Betriebsstätten- oder Kraftfahrzeuginhaberschaft wahrheitsgemäß

¹²¹⁷ Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 107.

¹²¹⁸ „Schutz des Schwächeren“; „menschwürdiges Dasein für alle“; „Garantie des Existenzminimums“ siehe dazu: Sachs, in: ders., GG, Art. 20, Rn. 46; „Ausgleich sozialer Gegensätze“ Wittreck, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 20 (Sozialstaat), Rn. 35; „Förderung der Chancengleichheit“ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 112.

¹²¹⁹ Hoffmann, Der Rundfunkbeitrag, S. 107.

¹²²⁰ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

¹²²¹ Ebenso gesonderte Erwähnung in der Begründung zum 15. RÄndStV, S. 2, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11 bei der Aufzählung der Anforderungen an ein Finanzierungsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

widergespiegelt wird.¹²²² Die Gesetzgeber haben insofern ein grundsätzlich verfassungsrechtlich anerkanntes Instrument für die Praktikabilität von Abgaben- und Steuergesetzen in Massenvorgängen (die Typisierung¹²²³) verwendet.¹²²⁴

Die Beitragspflicht besteht unabhängig von der tatsächlichen Nutzung des Rundfunks, was damit begründet wurde, dass der Rundfunk der gesamten Gesellschaft einen Nutzen bringt.¹²²⁵ Es wurde bereits im Zusammenhang mit der Rundfunkgebühr erläutert, dass eine Verknüpfung zwischen dem tatsächlichen Konsum von öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der Zahlungspflicht mit den Anforderungen des klassischen Funktionsauftrags und der Bedeutung des Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess nicht in Einklang gebracht werden kann.

Der § 1 RBStV hebt wörtlich hervor, dass der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks i. S. d. § 34 Abs. 1 MStV dient, welcher nach § 35 MStV die vorrangige Finanzierungsquelle darstellt. Diese Verbindung zwischen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine bestimmte Abgabe und die Zweckbestimmung dieser Abgabe hat erstmalig Eingang in die Staatsverträge zum Rundfunk gefunden.¹²²⁶

Im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wird hinsichtlich der Beitragspflicht zwischen dem privaten Bereich und dem nicht privaten Bereich unterschieden. Hieran orientieren sich auch die weiterführenden Darstellungen.

¹²²² *Boysen/Ebhardt*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht*, § 13 RStV, Rn. 14c; *Schneider*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 66*; Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 13.

¹²²³ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 53; *Schneider*, DStR 2014, 509; *ders.*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 32* „Rechtssicherheit, Praktikabilität, Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensökonomie sind in einem Massenfallrecht [...] nur durch Typisierung herzustellen.“; allg. dazu: *Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, S. 218 ff., 461 ff.; in der Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 30.05.1990, 1 BvL 2/83, 10/84, 3/85 u. a., NJW 1990, 2246 (2248); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, NVwZ 1991, 53 (56) – Absatzfonds; BVerfG, Beschl. v. 08.10.1991, 1 BvL 50/86, NJW 1992, 423 (424); BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, 2 BvL 77/92, NJW 1997, 2101 – Arbeitnehmerfreibetrag; BVerfG, Urt. v. 07.12.1999, 2 BvR 301/98, NJW 2000, 572 (573) – Häusliches Arbeitszimmer; BVerfG, Urt. v. 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846 (847) – Ökosteuern; BVerfG, Beschl. v. 07.11.2006, 1 BvL 10/02, NJW 2007, 573 (575) – Erbschaftsteuer; BVerfG, Beschl. v. 15.01.2008, 1 BvL 2/04, NVwZ 2008, 1102 (???) – Gewerbesteuer Abfärberegung; BVerfG, Beschl. v. 04.02.2009, 1 BvL 8/05, NVwZ 2009, 968 (971) – Spielgerätesteuern.

¹²²⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 5 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 12 f.

¹²²⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 13.

¹²²⁶ *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht*, § 1 RBStV, Rn. 16; Vergleich zwischen § 1 RBStV und § 1 RGebStV.

4.2.2.1 Beitragspflicht im privaten Bereich

Die Rundfunkbeitragspflicht knüpft im privaten Bereich gem. § 2 Abs. 1 RBStV an das Innehaben einer Wohnung an. Für jede Wohnung hat deren Inhaber einen Rundfunkbeitrag zu entrichten. Daher wird in Abs. 1 der Inhaber einer Wohnung auch unmittelbar als Beitragsschuldner definiert.¹²²⁷ Der § 2 Abs. 2 RBStV normiert den Inhaber einer Wohnung noch näher. Demzufolge sind lediglich volljährige Personen, die die Wohnung selbst bewohnen, als Inhaber und damit als Beitragsschuldner einzuordnen. Die Inhaberschaft wird vermutet, wenn die Person nach dem Melderecht am Ort der Wohnung gemeldet¹²²⁸ oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt¹²²⁹ wird. Im Vergleich zur Rundfunkgebühr, bei der auch minderjährige Haushaltsangehörige als Rundfunkteilnehmer in Betracht kamen, gilt der Tatbestand des Innehabens einer Wohnung für den Rundfunkbeitrag ausschließlich für volljährige Personen.¹²³⁰

Die Verknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung ist grundsätzlich unabhängig vom Aufenthalt der Person in der Wohnung. Die Person muss sich für die Eröffnung des Tatbestands des § 2 Abs. 1 RBStV nicht ständig, überwiegend oder auch nur regelmäßig in der Wohnung aufhalten.¹²³¹ Mit der Legaldefinition der Wohnung in § 3 RBStV wird die restriktive Auslegung deutlich. Demnach ist jede Raumeinheit, die zum Wohnen oder Schlafen geeignet oder genutzt wird als Wohnung i. S. d. Staatsvertrags zu sehen. Entscheidend ist daher die grundsätzliche Geeignetheit und nicht die tatsächliche Nutzung der Wohnung.¹²³² Selbst ein Wochenendhaus, welches lediglich einmal im Jahr für einen Kurzurlaub genutzt wird, erfüllt den Begriff der Wohnung nach § 3 Abs. 1 RBStV und kann dementsprechend den Inhaber zur Zahlung des Rundfunkbeitrags verpflichten.¹²³³ Ebenfalls steht das Bereithalten einer Wohnung

¹²²⁷ *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 2 RBStV, Rn. 1.

¹²²⁸ § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 RBStV.

¹²²⁹ § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 RBStV.

¹²³⁰ In Abhängigkeit vom eigenen Verdienst des Minderjährigen war eine Befreiung möglich, vgl. hierzu *Naujock*, in: *Hahn/Vesting*, *Rundfunkrecht*, *RGebStV*, § 1, Rn. 37; *Gall/Siekman*, in: *Hahn/Vesting*, *Rundfunkrecht*, *RGebStV*, § 6, Rn. 39; *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, *RBStV*, § 2, Rn. 13.

¹²³¹ *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 2 RBStV, Rn. 1; *BayVG*H, *Beschl.* v. 18.02.2015, 7 CS 15.103, *openJur* 2015, 6480, Rn. 14; *Begründung* zum 15. RÄndStV, S. 11, *BayLT-Drs.* 16/7001, S. 14.

¹²³² Ebenso: *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 2 RBStV, Rn. 14; *Begründung* zum 15. RÄndStV, S. 10 f., *BayLT-Drs.* 16/7001, S. 14.

¹²³³ *Begründung* zum 15. RÄndStV, S. 11, *BayLT-Drs.* 16/7001, S. 14; *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 2 RBStV, Rn. 14.

für eine mögliche Rückkehr und eine längerdauernde Abwesenheit der Wohnungsinhaberschaft grundsätzlich nicht entgegen.¹²³⁴

An dieser Stelle ist jedoch der mit dem 23. RÄndStV¹²³⁵ eingeführte § 4a RBStV zu erwähnen, der die Befreiung der Beitragspflicht für Nebenwohnungen seit Inkrafttreten am 1. Juni 2020¹²³⁶ regelt. Die Änderungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags waren aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018¹²³⁷ erforderlich.¹²³⁸ Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Geltendmachung eines weiteren Rundfunkbeitrags für Nebenwohnungen gem. Art. 3 Abs. 1 GG für verfassungswidrig. Ein privater Beitragsschuldner kann zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden.¹²³⁹ Da es sich bei § 4a RBStV um eine Befreiungsvorschrift handelt, sind Zweitwohnungen grundsätzlich weiterhin vom Wohnungsbegriff nach § 3 Abs. 1 RBStV nicht ausgeschlossen und können dementsprechend eine Beitragspflicht beim Inhaber begründen. Die Befreiung einer Person von der Rundfunkbeitragspflicht für eine Nebenwohnung setzt die Entrichtung des Rundfunkbeitrags für eine Hauptwohnung voraus und kann lediglich auf Antrag erteilt werden.¹²⁴⁰

Die Inhaberschaft einer Wohnung von der tatsächlichen Nutzung abhängig zu machen, würde die Frage eröffnen, ab welcher Intensität der Nutzung einer Wohnung die Inhaberschaft als gegeben angesehen werden könnte.¹²⁴¹ Darüber hinaus wäre es fraglich, wie die Häufigkeit und Dauer der tatsächlichen Nutzung festgestellt werden könnte. Solche Tatsachen lassen sich nicht ohne weiteres verifizieren und bedürften „Ausforschungen im privaten Bereich“¹²⁴², die der Privatsphäre und datenschutzrechtlichen

¹²³⁴ VG Aachen, Urt. v. 19.09.2016, 8 K 1897/14, Rn. 49; *Göhhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 14.

¹²³⁵ 23. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge v. 10.10.2019 bis 28.10.2019, Bsp. Ratifizierung: Nds. GVBl. 2020, S. 112 v. 12.05.2020; Hessen GVBl. 2020, S. 130 v. 21.02.2020; Bay. GVBl. 2020, S. 262 v. 23.04.2020 und GVBl. 2020, S. 393 v. 30.06.2020; NRW GV. 2020, S. 284 v. 03.04.2020 und GV. 2020, S. 665 v. 23.06.2020.

¹²³⁶ Art. 2 Abs. 2 S. 1 des 23. RÄndStV.

¹²³⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223.

¹²³⁸ Begründung zum 23. RÄndStV, S. 1, BayLT-Drs. 18/4703, S. 6, Nds. LT-Drs. 18/5443, S. 11.

¹²³⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (Rn. 124, 3234) „Nach der derzeitigen Regelung ist mit der Heranziehung einer Person in der Erstwohnung der Vorteil abgeschöpft, und kommt insoweit eine erneute Heranziehung einer Zweitwohnung nicht in Betracht.“; so auch schon: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 120 ebenfalls in Bezug auf Betriebsstätten, Gästezimmer und Betriebsfahrzeuge; *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 11 „systemwidrige Mehrfachbelastung“; *ders.*, ZUM 2011, 193 (197 f.).

¹²⁴⁰ Begründung zum 23. RÄndStV, S. 4, BayLT-Drs. 18/4703, S. 7, Nds. LT-Drs. 18/5443, S. 13.

¹²⁴¹ *Göhhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 15, 18.

¹²⁴² *Göhhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 15.

Belange der potentiellen Beitragsschuldner entgegenstehen sowie enorme Verwaltungskosten bedeuten würden.¹²⁴³ Ein solches Verständnis erinnert vielmehr an das Finanzierungsinstrument der Rundfunkgebühr und die damit verbundenen Erhebungs- und Vollzugsdefizite. Letztendlich wäre die Erhebung der tatsächlichen Nutzung einer Wohnung an die Anzeigebereitschaft und Ehrlichkeit der Bewohner gebunden, ohne dass geeignete Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Dies wäre strukturell defizitär und rechtswidrig.¹²⁴⁴ Im Gegensatz zu den in den Reformvorschlägen verwendeten Begriff der „Haushaltsabgabe“¹²⁴⁵ haben sich die Landesgesetzgeber bewusst für die Verknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer „Wohnung“ entschieden.¹²⁴⁶ Der Begriff „Haushalt“ zeichnet sich nach der Rechtsprechung durch ein familiäres Zusammenleben innerhalb einer Wohnung und ein gemeinsames Wirtschaften aus.¹²⁴⁷ Wie die tatsächliche Nutzung wäre auch die Aufdeckung eines „Haushalts“ mit seiner persönlichen und wirtschaftlichen Verflechtung an enorme Verwaltungsaufwendungen und Eingriffe in die Privatsphäre verbunden.¹²⁴⁸ Entscheidend für die Inhaberschaft einer Wohnung i. S. d. Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist es, dass die Person die Wohnung jederzeit zum tatsächlichen Wohnen nutzen kann, weil sie Mieterin oder Eigentümerin der Wohnung ist und ständigen Zutritt hat.¹²⁴⁹ Dabei verlangt die Feststellung der Inhaberschaft nicht zwingend die Eigeninitiative des Bewohners. Es erfolgt eine Anknüpfung an die Meldepflicht oder an die Ermittlung des Mieters aus dem entsprechenden Mietvertrag der Wohnung und ist damit objektiv formalisiert abgrenzbar.¹²⁵⁰

¹²⁴³ *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 15; VG Bayreuth, Gb. v. 18.09.2016, B 3 K 14.861, Rn. 29 „Die Beitragspflicht ist [...] nicht an die (schwerlich überprüfbare) tatsächliche Anwesenheit der jeweiligen Bewohner [geknüpft].“.

¹²⁴⁴ BayVGh, Urt. v. 10.03.2008, 7 BV 07.765; *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 17; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 6 - zum Erhebungs- und Vollzugsdefizit der Rundfunkgebühr siehe auch 2. Teil, Kapitel 4.1.2.

¹²⁴⁵ *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 16 mit Hinweis auf Zwischenbericht der ARD/ZDF-Arbeitsgruppe „Rundfunkfinanzierung“ Juli 2000; *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 23; *P. Kirchof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 59 ff., 61.

¹²⁴⁶ In der Begründung zum 15. RÄndStV, S. 9 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 14 wird explizit darauf hingewiesen, dass der Wohnungsbegriff – anders als der Haushalt – objektiv formalisiert abgrenzbar ist; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 67.

¹²⁴⁷ „Aus einem Topf“ vgl. BayVGh, Urt. v. 03.08.2009, 7 C 09.969, openJur 2012, 102205, Rn. 4; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 67; *Wagner*, in: *Hartstein/Ring/Kreile/et al.*, RStV und JMStV, § 13 RStV, Rn. 37.

¹²⁴⁸ *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 67; *Wagner*, in: *Hartstein/Ring/Kreile/et al.*, RStV und JMStV, § 13 RStV, Rn. 37.

¹²⁴⁹ *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 19.

¹²⁵⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 10, BayLT-Drs. 16/7001, S. 14.

Sind nach den Erläuterungen zu § 2 Abs. 1 und 2 RBStV mehrere Personen als Beitragsschuldner für eine Wohnung zu qualifizieren, haften diese entsprechend gesamtschuldnerisch. Dabei verweist § 2 Abs. 3 S. 1 RBStV auf § 44 AO. Gemäß der abgabenrechtlichen Norm sind Personen, die nebeneinander dieselbe Leistung aus einem Abgabenschuldverhältnis schulden oder dafür haften oder die zusammen zu veranlagten sind, Gesamtschuldner. Hiernach schuldet jeder Gesamtschuldner die gesamte Leistung, soweit nichts Anderes bestimmt ist. Die Erfüllung der Leistung durch einen Gesamtschuldner wirkt auch für die übrigen Schuldner schuldbefreiend.¹²⁵¹ Die Rundfunkanstalten als Gläubigerin können den Rundfunkbeitrag dementsprechend nur einmal fordern. Wird der Beitrag von einem Inhaber der Wohnung entrichtet, wirkt dies zugunsten der übrigen Inhaber und die Forderung kann nicht gegen einen der anderen Gesamtschuldner geltend gemacht werden.¹²⁵²

Die Legislative der Länder haben in § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV einen eigenständigen Wohnungsbegriff geschaffen, der den besonderen Abgrenzungserfordernissen des Rundfunkbeitragsrechts Rechnung trägt und i. S. d. Rundfunkbeitragsmodells auszulegen ist.¹²⁵³ Wie bereits oben erwähnt, haben sich die Landesgesetzgeber bewusst gegen die Anknüpfung an den Haushalt entschieden. Im Rahmen der Begriffsentwicklung Wohnung im rundfunkrechtlichen Sinne haben die Länder die Begriffe „Haushalt“ und „Wohnung“ übereinandergelegt und eine Deckungsgleichheit dahingehend festgestellt, dass in beiden Begriffen das Verständnis einer Raumeinheit innewohnt.¹²⁵⁴

Die Raumeinheit muss ortsfest, baulich abgeschlossen, zum Schlafen geeignet sein oder genutzt werden¹²⁵⁵ sowie durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung, betreten¹²⁵⁶ werden können, um dem Wohnungsbegriff zu entsprechen. Mit dem Begriff der Raumeinheit wurde ein Oberbegriff für die Rundfunkbeitragspflicht geschaffen, der sowohl für den privaten als auch für den nicht privaten Bereich gilt.¹²⁵⁷

¹²⁵¹ § 44 Abs. 1 S. 1 und 2 AO; im Detail dazu: *Ratschow*, in: Klein, AO-Kommentar, § 44, Rn. 4 ff.; *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 24.

¹²⁵² *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 25.

¹²⁵³ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 9, BayLT-Drs. 16/7001, S. 14; *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 3 RBStV, Rn. 5.

¹²⁵⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 10, BayLT-Drs. 16/7001, S. 14.

¹²⁵⁵ § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 RBStV.

¹²⁵⁶ § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 RBStV.

¹²⁵⁷ *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 3 RBStV, Rn. 7; Begründung zum 15. RÄndStV, S. 10, BayLT-Drs. 16/7001, S. 14.

Ebenfalls werden Kraftfahrzeuge von den Landesgesetzgebern als Raumeinheiten verstanden.¹²⁵⁸ Die Anzahl der in der Wohnung vorhandenen Räume ist gem. § 3 Abs. 1 S. 1 RBStV unerheblich. Die bauliche Abgeschlossenheit einer Raumeinheit ist anzunehmen, wenn diese durch feste, dauerhaft geschlossene Wände und Decken abgegrenzt werden kann. Dabei kommt es nicht auf hohe Anforderungen an die bauliche Qualität an. Dies schließt mobile Stellwände oder abgetrennte Unterbringungsmöglichkeiten in größeren Hallen aus.¹²⁵⁹ In Anlehnung an das Bauordnungsrecht besteht die Ortsfestigkeit der Raumeinheit, wenn eine feste Verbindung mit dem Erdboden besteht und die Raumeinheit somit aufgrund der eigenen Schwere auf dem Erdboden ruht.¹²⁶⁰ Damit werden „fliegende Bauten“ i. S. d. § 76 Musterbauordnung¹²⁶¹ sowie Zelte und Unterkünfte vom Begriff der Raumeinheit und damit auch vom rundfunkrechtlichen Wohnungsbegriff ausgeschlossen.¹²⁶² Eine Ausnahme wird mit § 3 Abs. 1 S. 2 RBStV normiert. Hiernach können nicht ortsfeste Raumeinheiten gleichwohl als Wohnung eingeordnet werden, wenn diese als Wohnung i. S. d. Melderechts gelten. Beispiele bilden Wohnwagen und Wohnschiffe, wenn diese ausschließlich gelegentlich fortbewegt werden.¹²⁶³ Ferner gelten Bauten nach § 3 Bundeskleingartengesetz¹²⁶⁴ nach dem Verständnis des Wohnungsbegriffs im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht als Wohnung. Dies normiert § 3 Abs. 1 S. 3 RBStV. Das Merkmal der Geeignetheit oder Nutzung einer Raumeinheit zum Schlafen oder Wohnen lehnt sich an die Definition der Wohnung im Melderecht an.¹²⁶⁵ Nach § 20 S. 1 BMG¹²⁶⁶ wird jede Wohnung als umschlossener Raum, der zum Wohnen oder Schlafen genutzt wird, bezeichnet. Dabei geht der Wohnungsbegriff des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags jedoch weiter,

¹²⁵⁸ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 19, BayLT-Drs. 16/7001, S. 17 „Die Beitragserhebung für Kraftfahrzeuge beinhaltet keine Abkehr von dem System des geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags. Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht ist nämlich nicht das Bereithalten eines Empfangsgerätes, sondern vielmehr (wie bei der Wohnung und der Betriebsstätte) das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise Rundfunknutzung stattfindet (typisierende Betrachtungsweise).“.

¹²⁵⁹ *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 3 RBStV, Rn. 10.

¹²⁶⁰ Anknüpfung an das Bauordnungsrecht nehmen ebenfalls vor: *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 3 RBStV, Rn. 11; *Ferreau/Poth*, NVwZ 2011, 714.

¹²⁶¹ „fliegende Bauten sind bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden“ § 76 Abs. 1 S. 1 Musterbauordnung (MBO) in der Fassung v. November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz v. 22.02.2019.

¹²⁶² *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 3 RBStV, Rn. 12.

¹²⁶³ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 11, BayLT-Drs. 16/7001, S. 15.

¹²⁶⁴ „Im Kleingarten ist eine Laube in einfacher Ausführung mit höchstens 24 Quadratmetern Grundfläche einschließlich überdachten Freisitz zulässig [...]“ § 3 Abs. 2 S. 1 Bundeskleingartengesetz (BKleing) v. 28.02.1983, BGBl. I 1983, S. 210, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes v. 19.09.2006, BGBl. I 2006, S. 2146.

¹²⁶⁵ *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 3 RBStV, Rn. 13.

¹²⁶⁶ Bundesmeldegesetz v. 03.05.2013, BGBl. I 2013, S. 1084, zuletzt geändert durch Art. 82 der Verordnung v. 19.06.2020, BGBl. I 2020, S. 1328.

da dieser schon auf die Geeignetheit und nicht auf die tatsächliche Nutzung abstellt.¹²⁶⁷ Dementsprechend sind vom Wohnungsbegriff Raumeinheiten ausgenommen, die objektiv weder zum Wohnen noch zum Schlafen geeignet sind (z. B. Rohbauten).¹²⁶⁸

Infolgedessen kann eine Wohnung i. S. d. Rundfunkbeitragsstaatsvertrags als abgeschlossene, ortsfeste Raumeinheit bezeichnet werden, die zum Schlafen oder Wohnen geeignet ist. Es kommt weder auf eine bestimmte Anzahl von vorhandenen Räumen an, noch ist die tatsächliche Nutzung der Raumeinheit zum Wohnen oder Schlafen ausschlaggebend für den hier untersuchten Wohnungsbegriff. Inhaber einer Wohnung ist, wer nach Melderecht am Ort der Wohnung gemeldet ist oder aus dem Mietvertrag als Mieter hervorgeht. Aus der Inhaberschaft einer Wohnung geht gem. § 2 Abs. 1 RBStV auch unmittelbar die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich hervor.

Mit § 3 Abs. 2 RBStV wurde eine abschließende Aufzählung von Raumeinheiten in Betriebsstätten vom Wohnungsbegriff ausgenommen, die ohne diesen Ausnahmetatbestand unter die Definition der Wohnung nach Abs. 1 zu subsumieren wären.¹²⁶⁹ Tatbestandliche Überschneidungen mit der Beitragserhebung im nicht privaten Bereich sollen mit der abschließenden Aufzählung der Ausnahmetatbestände vermieden und damit eine Abgrenzung zwischen der Beitragserhebung im privaten und nicht privaten Bereich erleichtert werden.¹²⁷⁰ So sind z. B. Gemeinschaftsunterkünfte, wie Kasernen und Unterbringungen für Asylbewerber, vorübergehende heim- oder anstaltsmäßige Unterbringungen, Pflegeheime sowie Patientenzimmer in Krankenhäuser und Hospizen vom Wohnungsbegriff explizit ausgenommen.¹²⁷¹

Neben dem bereits erwähnten § 4a RBStV beinhaltet ebenfalls der § 4 RBStV Befreiungstatbestände, die jedoch lediglich auf Antrag zum Tragen kommen. In § 4 RBStV werden insbesondere die unterschiedlichen sozialrechtlichen Bedürfnisse der potentiellen Beitragspflichtigen berücksichtigt.

¹²⁶⁷ Die Unerheblichkeit der tatsächlichen Nutzung wurde bereits oben erläutert; *Göhmman/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht*, § 3 RBStV, Rn. 20.

¹²⁶⁸ *Göhmman/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht*, § 3 RBStV, Rn. 20.

¹²⁶⁹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 12, BayLT-Drs. 16/7001, S. 15; *Göhmman/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht*, § 3 RBStV, Rn. 45.

¹²⁷⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 12, BayLT-Drs. 16/7001, S. 15.

¹²⁷¹ Im Detail zu den einzelnen Ausnahmetatbeständen siehe auch: *Göhmman/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht*, § 3 RBStV, Rn. 48 ff.

4.2.2.2 Beitragspflicht im nicht privaten Bereich

Die Landesgesetzgeber haben die Regelungen zur Rundfunkbeitragspflicht im nicht privaten Bereich in §§ 5 und 6 RBStV verankert. Im Vergleich zum privaten Bereich gelten im nicht privaten Bereich die Betriebsstätten¹²⁷², Zimmer zu entgeltlichen Beherbergung Dritter¹²⁷³ sowie Kraftfahrzeuge¹²⁷⁴ als Anknüpfungstatbestand der Rundfunkbeitragspflicht.¹²⁷⁵ Beitragssschuldner sind demnach Inhaber einer Betriebsstätte, Inhaber von Betriebsstätten mit Zimmern zur entgeltlichen Beherbergung Dritter sowie Inhaber eines Kraftfahrzeugs, welches zu gewerblichen Zwecken oder anderen selbstständigen Erwerbstätigkeiten oder gemeinnützigen öffentlichen Zwecken genutzt wird.¹²⁷⁶

Unabhängig von der tatsächlichen Nutzung oder dem Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten in Betriebsstätten, Hotel-, Gästezimmern oder Ferienwohnungen und Kraftfahrzeugen gilt der jeweilige Tatbestand des § 5 RBStV als erfüllt, wenn die nachfolgend noch zu beschreibenden Voraussetzungen vorliegen.¹²⁷⁷ Darüber hinaus können (eidesstattlich versicherte) Behauptungen und betriebliche Verbote zum Empfang von Rundfunk die Heranziehung zur Beitragspflicht nicht verhindern.¹²⁷⁸ Der Empfang von Rundfunksendungen während der Arbeit wird nicht als atypischer Fall gewertet.¹²⁷⁹ Jedoch sind arbeitsrechtliche Verbote zum Rundfunkempfang am Arbeitsplatz nicht vergleichbar mit gesetzlichen Verboten. So sind gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 3. Hs. RBStV Omnibusse von der Beitragspflicht ausgenommen, wenn diese für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 2 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs¹²⁸⁰ eingesetzt werden. Gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 3

¹²⁷² § 5 Abs. 1 RBStV.

¹²⁷³ § 5 Abs. 2 Nr. 1 RBStV.

¹²⁷⁴ § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV.

¹²⁷⁵ *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 1.

¹²⁷⁶ § 5 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 2 RBStV.

¹²⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 07.12.2016, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955 (964, Rn. 63); BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8 VII 12, 24 VII 12, NJW 2014, 3215 (3216, Rn. 64); Typengerechtigkeit: *Schneider*, *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor, Rn. 32; *ders./Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 7; *Wagner*, in: *Hartstein/Ring/Kreile/et al.*, RStV und JMStV, § 13 RStV, Rn. 44.

¹²⁷⁸ *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 7 f.

¹²⁷⁹ *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 8; schon zur PC-Gebühr in der Rspr.: BayVGH, Urt. v. 13.12.2011, 7 BV 11.127, NVwZ 2012, 646 (2. Ls.); VG Regensburg, Urt. v. 24.03.2009, RO 3 K 08.1829, openJur 2012, 98984, Rn. 33.

¹²⁸⁰ „Öffentlicher Personennahverkehr [...] ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen.“, § 2 RegG v. 27.12.1993, BGBl. I 1993, S. 2378 (2395), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 14.07.2020, BGBl. I 2020, S. 1683.

und 4 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personennahverkehr¹²⁸¹ gilt für das im Fahrdienst eingesetzte Betriebspersonal ein Verbot des Empfangs von Fernseh- und Tonrundfunk, Einsatz von Übertragungsanlagen, Tonrundfunkgeräten oder Tonwiedergabegeräten zu anderen als betrieblichen oder Verkehrsfunk-Hinweisen.

Für die Rundfunkbeitragspflicht hinsichtlich Betriebsstätten bemisst sich die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten (Mitarbeiterstaffel).¹²⁸² Der Einsatz einer Mitarbeiterstaffel orientiert sich an der Theorie der potentiellen Rundfunknutzer und ist damit unabhängig vom Kapitaleinsatz oder Umsatz der jeweiligen Betriebsstätte.¹²⁸³ Bis acht Beschäftigte ist für eine Betriebsstätte ein Drittel des Rundfunkbeitrags, ab neun bis 19 Beschäftigten ist ein Rundfunkbeitrag in voller Höhe und ab einer Beschäftigtenzahl von mehr als 20.000 sind 180 Rundfunkbeiträge zu entrichten. Mit dem Schlussstrich der Staffelung bei 20.000 Beschäftigten sind die Landesgesetzgeber dem Schutz vor einer übermäßigen Abgabenbelastung gerecht geworden.¹²⁸⁴

Die Begriffe der Betriebsstätte und der Beschäftigten i. S. d. Rundfunkbeitragsrechts gibt § 6 RBStV vor. Nach Abs. 1 ist eine Betriebsstätte jede eigenständige, nicht ausschließlich zu private Zwecke bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit. Mehrere Raumeinheiten auf einem oder mehreren zusammenhängenden Grundstücken, die demselben Inhaber zuzurechnen sind, gelten als eine Betriebsstätte. Parallel zum Begriff der Wohnung gilt ebenfalls für den Betriebsstättenbegriff das Vorliegen einer ortsfesten Raumeinheit. „Betriebsstätten im rundfunkrechtlichen Sinne sind dreidimensionale umbaute Räume und Betriebsflächen innerhalb einer Raumeinheit.“¹²⁸⁵ Die Betriebsstätte umschreibt den Ort der potentiellen Rundfunknutzung außerhalb des privaten Bereichs.¹²⁸⁶ Er ist teilweise weiter zu verstehen als der in § 12 AO definierte Begriff der Betriebsstätte. Der abgabenrechtliche Betriebsstättenbegriff beschränkt sich auf Einrichtungen von Unternehmen, also privatrechtliche Einrichtungen mit Erwerbszweck. Im rundfunkrechtlichen Sinne können ebenfalls gemeinnützige öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen ohne

¹²⁸¹ BOKraft v. 21.06.1975, BGBl. I 1975, S. 1573, zuletzt geändert durch Art. 483 der Verordnung v. 31.08.2015, BGBl. I 2015, S. 1474.

¹²⁸² *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 10; *Wagner*, in: *Hartstein/Ring/Kreile/et al.*, RStV und JMStV, § 13 RStV, Rn. 49.

¹²⁸³ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 17, BayLT-Drs. 16/7001, S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 10; in Anlehnung an die Feststellungen im Gutachten von *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 13 f., 74.

¹²⁸⁴ *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RBStV, Rn. 12.

¹²⁸⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 24 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 19.

¹²⁸⁶ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 24, BayLT-Drs. 16/7001, S. 19.

Erwerbsziel eine Betriebsstätte i. S. d. § 6 Abs. 1 RBStV darstellen.¹²⁸⁷ Für gemeinnützige Einrichtungen gilt jedoch im Rahmen der Aufzählung gem. § 5 Abs. 3 RBStV ein an sozialen Bedürfnissen angepasster Rundfunkbeitrag und somit eine Ausnahme von der Staffelform des § 5 Abs. 1 RBStV. So müssen nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 RBStV gemeinnützige Einrichtungen für behinderte Menschen höchstens ein Drittel des Rundfunkbeitrags entrichten.¹²⁸⁸ Des Weiteren ist es für den rundfunkrechtlichen Betriebsstättenbegriff ohne Belang, ob die Raumeinheit schon eine bestimmte Zeit besteht oder auf eine unbestimmte Zeit angelegt ist.¹²⁸⁹ Lediglich hinsichtlich der temporären Stilllegung gem. § 5 Abs. 4 RBStV oder dem Einsatz einer beweglichen Anlage, die über einen längeren Zeitraum an derselben Stelle steht, ist ein Zeitpunkt zu berücksichtigen.¹²⁹⁰ Ferner ist es für den rundfunkrechtlichen Betriebsstättenbegriff von Bedeutung, dass die fragliche Raumeinheit nicht ausschließlich für private Zwecke bestimmt ist oder genutzt wird. Dabei kommt es nach § 6 Abs. 1 S. 3 RBStV nicht auf den Umfang einer privaten Nutzung an.

Inhaber einer Betriebsstätte im rundfunkrechtlichen Sinn wird in § 6 Abs. 2 RBStV definiert. Demnach gilt als Inhaber einer Betriebsstätte jede natürliche oder juristische Person, die die Betriebsstätte im eigenen Namen nutzt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird. Somit sind Personen, die lediglich im Auftrag, auf Weisung, im Zuge eines Arbeitsvertrages oder im Rahmen eines vergleichbaren Rechtsverhältnisses eine Betriebsstätte nutzen, nicht als Inhaber einer solchen einzuordnen und somit nicht als Schuldner des Rundfunkbeitrags heranzuzuziehen.¹²⁹¹ Nach § 6 Abs. 2 S. 2 RBStV gilt eine Vermutung der Inhaberschaft einer Betriebsstätte für denjenigen, der im Handels-, Gewerbe-, Vereins- oder Partnerschaftsregister eingetragen ist. Es handelt sich hierbei um einen Anscheinsbeweis, der die Beweispflicht auf die eingetragene Person verlagert.¹²⁹²

Zur Bestimmung der Höhe der Beitragspflicht i. S. der Staffelform nach § 5 Abs. 1 S. 2 RBStV wird ebenfalls eine Definition der relevanten Beschäftigten benötigt. Diese bietet § 6 Abs. 4 RBStV. Demnach sind alle im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig Beschäftigte oder Bedienstete in einem öffentlich-rechtlichen

¹²⁸⁷ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 24, BayLT-Drs. 16/7001, S. 19.

¹²⁸⁸ Vgl. im Detail dazu: *Schneider/Stekmann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 5 RBStV, Rn. 37 ff.

¹²⁸⁹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 24, BayLT-Drs. 16/7001, S. 19; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 6, Rn. 12.

¹²⁹⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 24, BayLT-Drs. 16/7001, S. 19; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 6, Rn. 12.

¹²⁹¹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 25, BayLT-Drs. 16/7001, S. 19; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 6, Rn. 21.

¹²⁹² *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 6, Rn. 22.

Dienstverhältnis rundfunkrechtlich als Beschäftigte einzuordnen. Davon sind jedoch Auszubildende ausgenommen. Es erfolgt grundsätzlich keine Differenzierung zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung. Jedoch kann eine Berechnung in Abhängigkeit von Voll- und Teilzeitbeschäftigten gem. § 6 Abs. 4 S. 2 i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 RBStV per Mitteilung gegenüber der zuständigen Landesrundfunkanstalt verlangt werden.¹²⁹³

Des Weiteren ist gem. § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RBStV für jedes Hotel-, Gästezimmer und jede Ferienwohnung einer Betriebsstätte, die der vorübergehenden entgeltlichen Beherbergung Dritter dienen, vom jeweiligen Betriebsstätteninhaber ein Rundfunkbeitrag i. H. v. einem Drittel der im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag jeweils festgelegten Rundfunkbeitragshöhe zu entrichten. Mit dieser Regelung wollten die Landesgesetzgeber einer Nutzungssituation gegenüber der Nutzung von Rundfunk im privaten Haushalt und damit dem Typisierungsgedanken gerecht werden.¹²⁹⁴ Dies gilt ebenfalls für die Erhebung eines ein-Drittel-Rundfunkbeitrags vom Inhaber eines Kraftfahrzeugs, welches zu gewerblichen Zwecken oder anderen selbstständigen Erwerbstätigkeiten oder gemeinnützigen öffentlichen Zwecken genutzt wird. Mit der Beitrags-erhebung für Kraftfahrzeuge wollten die Gesetzgeber keine Abkehr vom System der geräteunabhängigen Rundfunkabgabe bezwecken.¹²⁹⁵ Beim Kraftfahrzeug stellten die Länder ebenfalls auf eine Raumeinheit, in welchen üblicherweise Rundfunk konsumiert wird, und nicht auf das Bereithalten eines Empfangsgeräts ab.¹²⁹⁶ Gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 RBStV entfällt die Rundfunkbeitragspflicht für jeweils ein Kraftfahrzeug einer beitragspflichtigen Betriebsstätte. Eine Zuordnung des jeweiligen Kraftfahrzeugs zu einer Betriebsstätte ist jedoch nicht erforderlich. Die Beitragspflicht trifft die Fahrzeuge infolgedessen lediglich insoweit, wie diese die Anzahl der beitragspflichtigen Betriebsstätten übersteigt.¹²⁹⁷ Hinsichtlich der Feststellung des Inhabers eines Kraftfahrzeugs wird gem. § 6 Abs. 2 S. 3 RBStV auf den Fahrzeughalter abge-

¹²⁹³ Gemäß § 6 Abs. 4 S. 3 RBStV werden Teilzeitbeschäftigte mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als 20 Stunden mit 0,5, von nicht mehr als 30 Stunden mit 0,75 und von mehr als 30 Stunden mit 1,0 veranschlagt. Die Berechnungsmethode kann nur einmal jährlich bis zum 31.03 des jeweiligen Jahres gem. § 6 Abs. 4 S. 6 i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 2 RBStV beantragt werden.

¹²⁹⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 19, BayLT-Drs. 16/7001, S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 5 RBStV, Rn. 15.

¹²⁹⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 19, BayLT-Drs. 16/7001, S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 5 RBStV, Rn. 15; *Wagner*, in: *Hartstein/Ring/Kreile/et al.*, *RStV und JMStV*, § 13 RStV, Rn. 53; a. A. *Degenhart*, *ZUM* 2011, 193 (197 f.) „Systembruch durch eine faktische Gerätegebühr“.

¹²⁹⁶ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 19, BayLT-Drs. 16/7001, S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 5 RBStV, Rn. 20.

¹²⁹⁷ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 20, BayLT-Drs. 16/7001, S. 18; *Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 5 RBStV, Rn. 33.

stellt. Dass von einer Ermittlung des tatsächlichen Fahrzeugnutzers grundsätzlich abgesehen wird, dient den Reformzielen die Verwaltungskosten gering zu halten sowie Erhebungs- und Vollzugsdefizite zu verhindern. In der Regel besteht eine Identität zwischen dem Fahrzeughalter und dem Fahrzeugnutzer (Typisierung).¹²⁹⁸

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich für Betriebsstätten und nicht private Kraftfahrzeuge vom jeweiligen Inhaber zu entrichten ist. Für Betriebsstätten mit Hotel-, Gästezimmern und Ferienwohnungen wird ebenfalls die typische Nutzung von Rundfunk in den jeweiligen Räumen durch die Erhebung eines Beitrags i. H. v. einem Drittel abgegolten.

4.2.2.3 Deklaration und Verifikation der Rundfunkbeitragspflicht

Die Rundfunkbeitragspflicht beginnt nach § 7 Abs. 1 S. 1 RBStV mit dem Ersten des Monats, in dem der jeweilige Beitragsschuldner erstmals die Wohnung, die Betriebsstätte oder das Kraftfahrzeug innehat. Es wird deutlich, dass der Beitragsschuldner für jede Wohnung, jede Betriebsstätte und jedes Kraftfahrzeug, welches er nach der Definition des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags innehat, zur Beitragspflicht herangezogen werden kann.¹²⁹⁹ Die Rundfunkpflicht beginnt kraft Gesetzes bei Vorliegen der objektiv überprüfbaren Beitragstatbestände unabhängig von subjektiven Voraussetzungen oder individuellem weiteren Zutun.¹³⁰⁰ Damit ist ausschließlich die Erfüllung des jeweiligen Anknüpfungstatbestands konstitutiv für den Beginn der Rundfunkbeitragspflicht. Die Anzeigepflicht gem. § 8 Abs. 1 S. 1 RBStV hat lediglich eine klarstellende Bedeutung als Rechtsfolge einer bereits kraft Gesetzes bestehenden Beitragspflicht.¹³⁰¹ Mit der Anzeigepflicht nach § 8 RBStV wird das schon im Rahmen der Rundfunkgebühr verankerte Deklarationsprinzip normiert. Die Rundfunkanstalten verfügen über keine technische Möglichkeit der Ermittlung potentieller Nutzer¹³⁰², so dass lediglich über eine Anzeige des jeweiligen Beitragsschuldners die Feststellung der Raumeinheit (Wohnung, Betriebsstätte oder Kraftfahrzeug) und damit die Rundfunkbeitragspflicht erreichbar ist.¹³⁰³

¹²⁹⁸ Praktikabilitätserwägungen: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.10.2016, 14 K 3657/14, Rn. 40; zulässige verfassungskonforme Typisierung: *Schneider*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, § 6, Rn. 23 mit Hinweis zur Rspr. zur inhaltsgleichen Regelung gem. § 1 Abs. 3 S. 1 RGebStV.

¹²⁹⁹ *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, § 7, Rn. 7; Begründung zum 15. RÄndStV, S. 27, BayLT-Drs. 16/7001, S. 20.

¹³⁰⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 27, BayLT-Drs. 16/7001, S. 20; *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, § 7, Rn. 7.

¹³⁰¹ *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, § 7, Rn. 7.

¹³⁰² vgl. so z. B. bei den öffentlichen Versorgern mit Wasser, Strom oder Gas; *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, § 8, Rn. 1.

¹³⁰³ *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, § 8, Rn. 1.

Der Rundfunkbeitrag wird monatlich geschuldet und ist in der Mitte eines Dreimonatszeitraums jeweils für drei Monate zu leisten. Mit § 7 Abs. 3 RBStV wird verdeutlicht, dass es sich beim Rundfunkbeitrag um einen Monatsbeitrag handelt.¹³⁰⁴ Die Säumnis zur Rundfunkbeitragspflicht regeln die jeweiligen zuständigen Landesrundfunkanstalten gem. § 9 Abs. 2 Nr. 5 RBStV durch den Erlass einer Satzung.¹³⁰⁵ Gemäß § 11 Abs. 1 der Satzung des NDR¹³⁰⁶ wird ein Säumniszuschlag in Höhe von einem Prozent der rückständigen Beitragsschuld erhoben, wenn die geschuldeten Rundfunkbeiträge nicht innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Fälligkeit entrichtet wird.

Nach § 7 Abs. 2 S. 1 RBStV endet die Beitragspflicht mit dem Ablauf des Monats, in dem das Innehaben der Wohnung, der Betriebsstätte oder des Kraftfahrzeugs durch den Beitragsschuldner endet. Das Ende der Beitragspflicht ist jedoch bei der zuständigen Landesrundfunkanstalt anzumelden. Damit endet die Beitragspflicht nicht vor Ende des Monats, in dem dies entsprechend zur Anzeige gebracht wurde.¹³⁰⁷ Die Rundfunkanstalten können im Einzelfall entsprechende Nachweise für die Feststellung der Tatsache der Beendigung der Rundfunkbeitragspflicht gem. § 5 Abs. 5 RBStV verlangen.¹³⁰⁸ Wenn die tatsächliche Herrschafts- und Verfügungsgewalt des Beitragsschuldners über seine Wohnung oder die Betriebsstätte endet, ist der jeweilige Anknüpfungspunkt der Rundfunkbeitragspflicht nicht mehr erfüllt und die Beitragspflicht endet mit entsprechendem Antrag.¹³⁰⁹ Mit dem Ende der Zulassung des Kraftfahrzeugs auf den Beitragsschuldner endet folglich auch die Rundfunkbeitragspflicht für dieses Fahrzeug.¹³¹⁰

Den Landesrundfunkanstalten wurde in § 9 Abs. 1 RBStV ein Auskunftsrecht zur Ermittlung der für die Rundfunkbeitragspflicht relevanten Daten (§ 8 Abs. 4 RBStV) eingeräumt. Demnach können die Landesrundfunkanstalten von jedem Beitragsschuldner sowie von Personen oder Rechtsträgern, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie Beitragsschuldner i. S. d. RBStV sind und dies nicht oder

¹³⁰⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 27, BayLT-Drs. 16/7001, S. 20; *Gall*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 7, Rn. 47.

¹³⁰⁵ *Gall*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 7, Rn. 52.

¹³⁰⁶ Satzung des Norddeutschen Rundfunks (NDR) über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge v. 28.11.2016, Bek. d. StK v. 08.12.2016, 205-58103/021, Nds. MBl. Nr. 48/2016, S. 1247 (1248); weiteres Bsp. in § 11 Abs. 1 der Satzung des Westdeutschen Rundfunks (WDR) über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge v. 15.02.2017, NRW GV. 2017, S. 316.

¹³⁰⁷ *Gall*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 7, Rn. 24.

¹³⁰⁸ *Gall*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 7, Rn. 13; in den Satzungen jeweiligen Landesrundfunkanstalten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge werden auch weitere Anforderungen an die Nachweise geregelt. Gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 Satzung des NDR über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge und § 6 Abs. 2 S. 1 Satzung des WDR über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge sind die Nachweise durch Urkunden zu erbringen.

¹³⁰⁹ *Gall*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 7, Rn. 14, 18.

¹³¹⁰ *Gall*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RBStV, § 7, Rn. 20.

nicht umfassend im Rahmen der Anzeigepflicht nach § 8 RBStV angezeigt haben, Auskünfte zur Erhebung und Vollzug des Rundfunkbeitrags verlangen. Mit der Vorschrift sollen die gesetzlich geschuldeten Rundfunkbeiträge von möglichst allen Beitragspflichtigen erhoben werden können. Damit soll die Abgabengerechtigkeit und Gleichheit der Abgabenbelastung sowie die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks möglichst hergestellt werden.¹³¹¹ Der Auskunftsanspruch der Landesrundfunkanstalten ist Ausfluss des Verifikationsprinzips, welches das Deklarationsprinzip bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags ergänzt.¹³¹² Weitergehende Eingriffsrechte (z. B. das Betretungsrecht von Wohnungen oder Betriebsstätten) stehen den Rundfunkanstalten allerdings nicht zur Verfügung.¹³¹³ Jedoch wird der Kreis der Auskunftspflichtigen mit § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 RBStV auf Dritte erweitert, die nach Annahme des Gesetzgebers regelmäßig Angaben über den tatsächlichen Inhaber der beitragspflichtigen Raumeinheit machen können.¹³¹⁴ Die Auskunftspflicht erstreckt sich demnach auf den Eigentümer oder vergleichbar dinglich Berechtigten (z. B. Erbbauberechtigte) der jeweiligen Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Raumeinheit befindet sowie auf den Verwalter einer Wohnungseigentümergeinschaft.¹³¹⁵ Im Zweifel können die Landesrundfunkanstalten gem. § 11 Abs. 4 S. 1 RBStV die für die Beitragserhebung erforderlichen Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen (Meldebehörden, Handelsregister, Grundbuchämter und Gewerberegister¹³¹⁶) erheben.¹³¹⁷

4.3 Zusammenfassung

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr war über viele Jahre das geeignete Finanzierungsinstrument zur Sicherung der funktionsgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Rundfunkgebührenpflicht hing vom Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts ab und war unabhängig von der tatsächlichen Nutzung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen. Insbesondere technische Innovationen stellten die Landesrundfunk-

¹³¹¹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 30, BayLT-Drs. 16/7001, S. 21; *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 9, Rn. 1.

¹³¹² *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 9, Rn. 1.

¹³¹³ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 30, BayLT-Drs. 16/7001, S. 21; *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 9, Rn. 1.

¹³¹⁴ *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 9, Rn. 21.

¹³¹⁵ *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 9, Rn. 21.

¹³¹⁶ § 11 Abs. 4 S. 3 RBStV.

¹³¹⁷ *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 9, Rn. 21; *Herb*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 11, Rn. 17.

anstalten bei der Erhebung und beim Vollzug der Rundfunkgebühr vor Herausforderungen. Letztendlich ergaben sich Erhebungs- und Vollzugsdefizite, die das Gebot der Lastengleichheit und die Finanzierung der Gesamtveranstaltung insgesamt gefährdeten. Eine Abkehr von der Traditionsabgabe Rundfunkgebühr war angebracht.

Für die Einführung einer neuartigen Rundfunkabgabe lagen den Landesregierungen mehrere Modelle als Diskussionsgrundlage vor. Die Reform der Rundfunkabgabe erfolgte schließlich mit der Einführung des Rundfunkbeitrags. Mit dem Rundfunkbeitrag wurde vom Gerätebezug Abstand genommen und im Rahmen einer typengerechten Betrachtung die Zahlungspflicht der potentiellen Rundfunkteilnehmer von der Inhaberschaft einer Wohnung, Betriebsstätte oder eines Kraftfahrzeugs abhängig gemacht. Dabei wurde eine deutliche Trennung zwischen dem privaten und nicht privaten Bereich im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag normiert.

5 Von der Ermittlung des Finanzbedarfs bis zur Bestimmung der Höhe der Rundfunkabgabe

Nachfolgend wird darauf eingegangen, wie die jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Erhebung der Rundfunkabgabe durch das entsprechende Aufkommen mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Dabei steht durchgehend die funktionsgerechte Finanzausstattung, nämlich die Ausstattung mit ausreichend finanziellen Mitteln zur Verfolgung des klassischen Funktionsauftrags, im Fokus. Die Höhe des Rundfunkbeitrags ist entscheidend für die Stabilität und Dynamik der funktionsgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.¹³¹⁸

5.1 Dreistufiges Verfahren

Die Finanzierungsgarantie als Ausdruck der Sicherung des klassischen Funktionsauftrags und damit der verfassungsrechtlich dienenden Funktion des Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess, spielt nicht allein bei der Erhebung und beim Vollzug einer entsprechenden Abgabe eine entscheidende Rolle. Ebenso ist das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten des klassischen Funktionsauftrags sowie die Bestimmung der Höhe der Rundfunkabgabe unter dem Aspekt der Finanzierungsgarantie zu durchleuchten. Im gesamten Verfahren ist durchweg der Verfassungsgrundsatz der Staatsferne des Rundfunks zu berücksichtigen.¹³¹⁹ Die Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzausstattung im Interesse der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie des Grundsatzes der Staatsferne verlangt ein angemessenes Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs und der Höhe der Rundfunkabgabe.

Bis zur Gründung der KEF durch Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 20. Februar 1975¹³²⁰ legten die Landesregierungen die Abgabenhöhe nach einer

¹³¹⁸ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RFinStV, Vor, Rn. 6.

¹³¹⁹ Vgl. im Detail dazu 2. Teil, Kapitel 1.3.2 und 2.2.3.

¹³²⁰ Beschluss, soweit ersichtlich unveröffentlicht; in BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (63), NJW 1994, 1942 ein Auszug des Beschlusses veröffentlicht; *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 128, Fn. 474; *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 39; *KEF*, Aufgaben und Rechtliche Grundlagen, URL.

vorherigen eigenen Beurteilung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fest.¹³²¹ Dieses Verfahren stand jedoch in heftiger Kritik, da die Rundfunkabgabe von den Ministerpräsidenten als „politischer Preis“¹³²² behandelt wurde und die Forderungen der Rundfunkanstalten an einer Gebührenerhöhung stetig lauter wurden.¹³²³ Der Einsatz der „Arbeitsgruppe Rundfunkgebühren“ im Februar 1973¹³²⁴ führte zwar nach Prüfung der Finanzpläne der Rundfunkanstalten zur Erhöhung der Rundfunkgebühr, jedoch konnte dieses Gremium aufgrund seiner staatlichen Zusammensetzung mit dem Verfassungsgrundsatz der Staatsferne nicht in Einklang gebracht werden.¹³²⁵

Auch die Einführung der KEF brachte hier zunächst keine ausreichende Sicherheit.¹³²⁶ Die Arbeit und die Empfehlungen der KEF waren lediglich als Entscheidungshilfe der Landesregierungen und Landesparlamente einzuordnen.¹³²⁷ Die Länder konnten bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkabgabe ohne Weiteres abweichen.¹³²⁸ Das Bundesverfassungsgericht stellte mit Urteil vom 22. Februar 1994 fest, dass sich mit der Einführung der KEF an dem Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebührenerhöhung nichts grundlegendes geändert hätte. „Die Gebührenentscheidung selbst [wäre weiterhin] [...] als rein politische Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder ausgestaltet.“¹³²⁹ In der Entscheidung betonte das Bundesverfassungsgericht die Relevanz der Kontrolle des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wobei eine solche Kontrolle eine rein fachliche und nicht politische Aufgabe darstelle.¹³³⁰ Die

¹³²¹ *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 37 f.; *Gröpl*, DÖV 2006, 105 (106); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 30 f.; im Detail dazu: *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 117 ff.

¹³²² „[Die Rundfunkgebühr wird] von den Ministerpräsidenten als ‚politischer Preis‘ verstanden [...], also aus politischen (sozialen und gesellschaftspolitischen) Gründen so niedrig wie möglich gehalten [...]“ BVerfG, UrT. v. 27.07.1971, 2 AvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1744).

¹³²³ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 31; zu den Forderungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten siehe *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 117 ff.; *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 37 mit Hinweisen zur Abweisung von geforderten Gebührenerhöhungen der Rundfunkanstalten durch die Landesregierungen.

¹³²⁴ *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 731; *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 123 m. w. Nachw.; ebenfalls Hinweis zur Gründung in: BVerfG, UrT. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (63), NJW 1994, 1942.

¹³²⁵ *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 37 f.; *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 123 ff., 126; *Libertus*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RStV, § 14, Rn. 16.

¹³²⁶ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 31.

¹³²⁷ BVerfG, UrT. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1946); *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 748; *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 39.

¹³²⁸ BVerfG, UrT. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1946); *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 40 ff.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 31.

¹³²⁹ BVerfG, UrT. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1946).

¹³³⁰ BVerfG, UrT. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947).

staatsvertraglichen Regelungen zum Festsetzungsverfahren der Rundfunkgebührenhöhe wurden für verfassungswidrig erklärt und es wurde die Schaffung einer alsbaldigen verfassungsgemäßen Regelung gefordert.¹³³¹ Hieraus entwickelte sich ein dreistufiges Verfahren¹³³², bei dem die KEF auf der zweiten Stufe eine entscheidende Position einnimmt.

Das Verfahren wurde in § 36 MStV i. V. m. dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag durch die Landesgesetzgeber entsprechend normiert. Im Rahmen des Paradigmenwechsels von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat dieses Verfahren keine Veränderungen erfahren.¹³³³ Der § 36 MStV und die Regelungen des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags wurden hinsichtlich des Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs und der Höhe der Rundfunkabgabe redaktionell an den Begriff „Beitrag“ und „Rundfunkbeitrag“ angepasst.¹³³⁴ Lediglich die Höhe der Rundfunkabgabe wurde in § 8 RFinStV mit Einführung des Rundfunkbeitrags aktualisiert.¹³³⁵

Es ergeben sich drei Stufen bis zur Festlegung der Höhe der Rundfunkabgabe.¹³³⁶ Auf der ersten Stufe erfolgt die Ermittlung und Darstellung des Finanzbedarfs in Eigenverantwortung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst. Damit wird in § 1 Abs. 1 RFinStV die verfassungsrechtlich gebotene Finanzbedarfseinschätzungsprerogative¹³³⁷ der Anstalten normiert. Die Rundfunkanstalten können bei der

¹³³¹ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1946, 1948); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 32.

¹³³² Auf Grundlage der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts: BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947) „gestuftes und kooperatives Verfahren“; so bestätigt in: BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290 f.).

¹³³³ Ebenso: *Libertus*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RStV, § 14, Rn. 15.

¹³³⁴ Vgl. § 14 RStV a. F. und gem. Art. 3 Nr. 5 des 15. RÄndStV und Begründung zum 15. RÄndStV, S. 49, BayLT-Drs. 16/7001, S. 28 lediglich redaktionelle Änderungen des § 14 RStV; RFinStV a. F. und gem. Art. 6 Nr. 1 bis 6 des 15. RÄndStV und Begründung zum 15. RÄndStV, S. 51, BayLT-Drs. 16/7001, S. 28 zum Großteil lediglich redaktionelle Änderungen.

¹³³⁵ Gem. Art. 6 Nr. 8 des 15. RÄndStV und Begründung zum 15. RÄndStV, S. 51 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 29 Festlegung des Rundfunkbeitrags auf monatlich EUR 17,98.

¹³³⁶ *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV, Vor, Rn. 8 mit Beschreibung dieser Stufen; Scheel, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 92 ff.; nicht zu verwechseln mit dem Drei-Stufen-Test der Legitimation von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten nach § 11f RStV a. F., hierzu detailliert: *Jahn*, Drei-Stufen-Test und plurale Rundfunkaufsicht; *Vesting*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Einf, Rn. 45a; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f. m. w. Nachw.

¹³³⁷ Zur Ableitung der Finanzbedarfseinschätzungsprerogative aus der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG siehe: *Eberle*, AfP 1995, 559 (563 ff.); *Goerlich*, ZUM 1996, 390 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 276; *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV, § 1, Rn. 3; kritisch dazu *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 5, Rn. 811.

Ermittlung des Finanzbedarfs nicht bloß eine passive Rolle einnehmen, um der Programmautonomie gerecht werden zu können.¹³³⁸ Die Meldung des Finanzbedarfs erfolgt nach § 1 Abs. 1 RFinStV im Abstand von zwei Jahren an die KEF. Auf der zweiten Stufe erfolgt anhand der eingereichten Bedarfsmeldungen eine fachliche Überprüfung dieser Meldungen durch die KEF nach § 36 MStV i. V. m. §§ 2 und 3 RFinStV. Die Überprüfung der Meldungen auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale dient der Herstellung eines Gleichgewichts der Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an der Selbstbehauptung und Ausweitung ihrer Position am Rundfunkmarkt und den Interessen der Rundfunkteilnehmer am Rundfunkangebot, welches im öffentlich-rechtlichen Bereich¹³³⁹ nicht durch marktwirtschaftliche Faktoren abgerufen werden kann.¹³⁴⁰ Auf der dritten Stufe legt die KEF gem. § 3 Abs. 8 RFinStV den Landesregierungen einen Bericht über die Finanzlage der Rundfunkanstalten vor¹³⁴¹ und nimmt insbesondere Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkabgabe notwendig ist, um die funktionsgerechte Finanzausstattung weiterhin zu gewährleisten. Dieser Bericht ist ebenfalls im Zwei-Jahresturnus zu erstatten. Daraufhin legen die Landesregierungen die Höhe der Rundfunkabgabe im Rahmen des §§ 36 Abs. 4 MStV i. V. m. § 8 RFinStV fest.

Letzendlich erfolgt die Verteilung des Abgabenaufkommens nach § 9 RFinStV. Demnach erhielten die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten einen Anteil von 71,7 %, das ZDF einen Anteil von 25,4 % und die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ einen Anteil von 2,9 % bis 31. Dezember 2020.¹³⁴² Ab 1. Januar 2021 wurden die Anteile wie folgt angepasst: die ARD erhält 71 %, das ZDF 26 % und das Deutschlandradio 3%.¹³⁴³

¹³³⁸ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvR 30/88, NJW 1994, 1942 (1947); BVerfG Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1291); *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, § 1, Rn. 3.

¹³³⁹ Vgl. Kapitel 2.3.2 und 2.3.4.

¹³⁴⁰ *Bethge*, in: *Sachs*, GG Kommentar, Art. 5, Rn. 105; *Cornils*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, Präambel, Rn. 51; *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, Vor, Rn. 10.

¹³⁴¹ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, Vor, Rn. 11.

¹³⁴² § 9 Abs. 1 RFinStV i. d. F. v. 26.08 bis 11.09.1996, zuletzt geändert durch Art. 7 des Medienordnung-Modernisierungsstaatsvertrag v. 23.04.2020.

¹³⁴³ Art. 1 des 1. MedienÄndStV v. 10.06.2020 und § 9 Abs. 1 RFinStV i. d. F. v. 26.08 bis 11.09.1996, zuletzt geändert durch Art. 1 des 1. MedienÄndStV v. 10.06.2020.

5.2 Die Rolle der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF)

Die KEF dient zur Objektivierung der Ermittlung der Höhe der Rundfunkabgabe im Interessenskonflikt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Rundfunkteilnehmer sowie zur Wahrung des Verfassungsgebots der Staatsferne.¹³⁴⁴ Sie nimmt im beschriebenen dreistufigen Verfahren der Finanzbedarfsermittlung und Bestimmung der Rundfunkabgabenhöhe eine besondere Rolle ein.

5.2.1 Zusammensetzung, Organisation und Finanzierung

Die Zusammensetzung der KEF wird in § 4 RFinStV normiert. Demnach setzt sich die KEF aus 16 unabhängigen Sachverständigen aus den Bereichen Wirtschaft, Recht, Technik, Medienwissenschaft und Landesrechnungshöfe zusammen. Wobei nach § 4 Abs. 4 RFinStV die Länder die Benennung der Mitglieder vornehmen. Jedes Land benennt ein Mitglied für eine Dauer von fünf Jahren.¹³⁴⁵ Gemäß § 2 S. 2 RFinStV sind die Mitglieder in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden. In § 4 Abs. 3 RFinStV werden Ausschlussgründe für die Mitgliedschaft in der KEF beschrieben. Demnach können beispielsweise Mitglieder und Bedienstete der Institutionen der EU oder der Verfassungsorgane des Bundes und der Länder nicht als Mitglied der KEF berufen werden. Die Norm identifiziert potentielle Loyalitätsbindungen und dient der Vorbeugung der Gefahr von Interessenkollisionen.¹³⁴⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelungen zur Zusammensetzung und Finanzierung für verfassungskonform erklärt und die KEF als unabhängige (rundfunk- und politikferne) Sachverständigenkommission eingeordnet.¹³⁴⁷ In Teilen der Literatur wird jedoch die Regelung zur Zusammensetzung der KEF insbesondere im Zusammenhang mit dem Gebot der Staatsferne kritisiert. Dies bezieht sich zum einen auf die fehlende Satzungsautonomie der Kommission sowie auf den politischen Bezug aufgrund der Mitgliederanzahl anlehnend an die Anzahl der Bundesländer der BRD.¹³⁴⁸ Zum anderen wird die Benennung und die Berufung der Mitglieder der KEF durch die

¹³⁴⁴ Vgl. Kapitel 3.3 und im Detail dazu mit historischem Bezug: *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 121 ff., 126 ff.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 31; *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 135, *Gröpl*, DÖV 2006, 105 (108).

¹³⁴⁵ § 4 Abs. 4 S. 1 und Abs. 5 S. 1 RFinStV.

¹³⁴⁶ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, § 4, Rn. 7.

¹³⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1291); *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, § 4, Rn. 4.

¹³⁴⁸ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, § 4, Rn. 4; hinsichtlich der fehlenden Satzungsautonomie ebenfalls: *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 96.

Länder und die jeweiligen Ministerpräsidenten skeptisch gesehen:¹³⁴⁹ Die Wiederberufung der Mitglieder nach § 4 Abs. 5 S. 1 2. Hs. RFinStV könne für einen gewissen Druck auf das Wohlverhalten der vermeintlich unabhängigen Sachverständigen i. S. der Landesregierungen führen.¹³⁵⁰

Die Regelungen zur Zusammensetzung der KEF müssen als Gesamtheit betrachtet werden. Allein durch die Anzahl der Sachverständigen kann kein Politikbezug begründet werden.¹³⁵¹ Die Benennung und Berufung der Mitglieder durch die Länder ist nach § 4 Abs. 4 S. 2 RFinStV durch fachliche Erwägungen geprägt. Es ist nicht angebracht, von einem Generalverdacht sachfremder Erwägungen bei der Benennung und Berufung auszugehen.¹³⁵² Dies gilt ebenfalls für die Wiederberufung eines Sachverständigen, welche in erster Linie auf fachliche Erwägungen zurückzuführen ist.¹³⁵³ Ferner ist zu berücksichtigen, dass mit § 4 Abs. 3 RFinStV die Benennung von Mitgliedern mit potentiellen Interessenskonflikten von vornherein ausgeschlossen wird. Die Rundfunkfreiheit verlangt die Schaffung einer positiven Ordnung durch die Gesetzgeber bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Staatsferne. Daraus ergibt sich eine Gratwanderung zwischen autonomen Rundfunk und der Schaffung einer rechtlichen Rundfunkgrundordnung. Dazwischen muss sich ein Gleichgewicht einstellen, welches ein verfassungskonformes Rundfunksystem repräsentiert.¹³⁵⁴ Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Regelungen zur Zusammensetzung der KEF in ihrer Gesamtheit einen verfassungswidrigen Politikbezug beinhalten, der mit dem Gebot der Staatsferne nicht in Einklang gebracht werden kann. Hingegen ist die fehlende Satzungsautonomie hinsichtlich des Gebots der Staatsferne kritisch zu sehen.¹³⁵⁵ Bereits im Rahmen der Erläuterung der Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde die Selbstverwaltung und die daraus resultierende Satzungsautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Hinblick auf die Programmautonomie der Rundfunkanstalten und des Gebots der Staatsferne betont.¹³⁵⁶

¹³⁴⁹ *Knothe*, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, S. 127, 177; so zitiert bei *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 95.

¹³⁵⁰ *Knothe*, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, S. 129 ff.; ebenfalls kritisch *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, § 4, Rn. 9; so zitiert bei *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 95.

¹³⁵¹ *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 95; *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 362 ff.

¹³⁵² *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 95 f.

¹³⁵³ *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 96.

¹³⁵⁴ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.1 und 2.2.2.

¹³⁵⁵ ebenso: *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 96; *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RFinStV, § 4, Rn. 4.

¹³⁵⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.1.1.

Die Finanzierung der Kommission erfolgt gem. § 6 Abs. 1 S. 1 RFinStV vorab aus dem Rundfunkbeitrag. Das Deutschlandradio trägt im Verhältnis zu ihrem Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen die Kosten. Die restlichen Kosten werden durch die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF jeweils zur Hälfte getragen.¹³⁵⁷ Die Finanzierung der KEF ist erforderlich, da diese als Korrektivinstanz im Rahmen ihrer nachfolgend näher zu beschreibenden Aufgaben mittelbar der Verwirklichung des verfassungsrechtlich gebotenen klassischen Funktionsauftrags dient.¹³⁵⁸ Sie nimmt im Verfahren der finanziellen Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine fundamentale Rolle ein, woraus sich die Sicherstellung ihrer Handlungsfähigkeit ergibt.

Grundlage des Finanzbedarfs der KEF ist ein eigens erstellter Wirtschaftsplan.¹³⁵⁹ Dieser bedarf einer Genehmigung nach den Grundsätzen einer geordneten und sparsamen Haushaltswirtschaft des Sitzlandes, an die die KEF-Geschäftsstelle organisatorisch angebunden ist.¹³⁶⁰ Die Genehmigung erfolgt gem. § 6 Abs. 2 S. 3 RFinStV nach vorheriger Abstimmung mit den Staats- und Senatskanzleien der übrigen Länder. Der Abruf der finanziellen Mittel wird nach § 6 Abs. 3 RFinStV vierteljährlich vorgenommen und liegt ebenfalls bei der Einrichtung, an die die KEF-Geschäftsstelle organisatorisch angebunden ist. Die organisatorische Anbindung sowie nähere Einzelheiten der Finanzierung der KEF werden durch die Ministerpräsidenten in einem Statut per Beschluss festgelegt.¹³⁶¹ Aktuell ist die Geschäftsstelle an die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in Mainz angebunden.¹³⁶² Das Statut der KEF ist hinsichtlich der erforderlichen Unabhängigkeit der Institution und staatsferne der Finanzbedarfsermittlung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kritisch zu sehen.¹³⁶³ Zwar ist die Überprüfung des Wirtschaftsplans der KEF als eine reine Rechtsaufsicht einzuordnen¹³⁶⁴, jedoch ist hinsichtlich der Autonomie der KEF der mangelnde eigene Abruf der finanziellen Mittel bedenklich. Verfahrens- und Rechtssetzungsbefugnisse der Exekutive gefährden die

¹³⁵⁷ § 6 Abs. 1 S. 2 RFinStV.

¹³⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290); *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV*, § 6, Rn. 2.

¹³⁵⁹ § 6 Abs. 2 S. 1 RFinStV.

¹³⁶⁰ § 6 Abs. 2 S. 2 bis 4 RFinStV.

¹³⁶¹ § 6 Abs. 4 S. 1 RFinStV.

¹³⁶² Soweit ersichtlich keine Veröffentlichung des Statuts der Länder; Geschäftsstelle auf offizieller Internetseite der KEF abgerufen: *KEF*, Geschäftsstelle, URL; *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV*, § 6, Rn. 4.

¹³⁶³ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV*, § 6, Rn. 5; a. A. *Louis*, *Die KEF und die Rundfunkfreiheit*, S. 352 f. betont die Delegationsbefugnisse.

¹³⁶⁴ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV*, § 6, Rn. 3.

Unabhängigkeit der KEF und damit auch das gesamte Verfahren der Finanzbedarfsermittlung.¹³⁶⁵

5.2.2 Prüfung des Finanzbedarfs und Berichterstattung

Wie bereits betont wurde, ist es Aufgabe der KEF, den von den Rundfunkanstalten selbst ermittelten Finanzbedarf auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen. Dabei spielen auch gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und die Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand eine Rolle. Unter Berücksichtigung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten hat die KEF darüber hinaus die Programmmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages zu hinterfragen.¹³⁶⁶

Dabei tritt die KEF in ihrer Aufgabenwahrnehmung nicht an die Stelle der Anstalten.¹³⁶⁷ Es handelt sich um eine rein fachliche Kontrolle und beschränkt sich auf Überprüfungs- und Ermittlungsbefugnisse. Die grundrechtsgeprägte Prärogative der Rundfunkanstalten muss gewahrt bleiben.¹³⁶⁸ Innerhalb ihrer Programmautonomie genießen die Rundfunkanstalten die Freiheit, ihr Programm selbstständig an die Elemente des Funktionsauftrags auszurichten. Die Überprüfung der Programmgestaltung am Funktionsauftrag liegt dabei nicht im Aufgabenbereich der KEF, sondern ist die Funktion der eingesetzten Rundfunkräte.¹³⁶⁹ Die Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist rechtlich begrenzt auf die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags.¹³⁷⁰ Insofern beschränkt sich die Überprüfung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die KEF auf die Einhaltung des rechtlichen Rahmens der Anstalten, indem Ermessenskontrollen ohne kameralistische Zweckmäßigkeitkontrolle vorgenommen werden.¹³⁷¹ Die KEF muss hinsichtlich der jeweiligen Bedarfsermittlung sachdienliche und willkürfreie Erwägungen identifizieren und die Einhaltung des gebotenen Verfahrens sowie die Anwendung angemessener Methoden bei der Entscheidungsbildung prüfen.¹³⁷² Im Rahmen der Überprüfung und

¹³⁶⁵ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RFinStV, § 6, Rn. 5.

¹³⁶⁶ § 14 Abs. 1 RStV i. V. m. § 3 Abs. 1 S. 2 RFinStV.

¹³⁶⁷ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 3 RFinStV, Rn. 1.

¹³⁶⁸ *Terschüren*, *Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland*, S. 33; *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 3 RFinStV, Rn. 1 geht auch auf die Ausnahme ein, dass die KEF weitere Handlungsmöglichkeiten zukommen, wenn die Anstalten nicht oder nicht vollständig den Finanzbedarf in der vom Gesetz geforderten Form vorlegen.

¹³⁶⁹ Vgl. Kapitel 2.2.1; *Terschüren*, *Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland*, S. 33; *Hesse*, *Rundfunkrecht*, 4. Kapitel, Rn. 77 ff.

¹³⁷⁰ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 3 RFinStV, Rn. 4a.

¹³⁷¹ Im Detail dazu: *Libertus*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, RStV, § 14, Rn. 47 ff., 57 ff.; *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 3 RFinStV, Rn. 4a.

¹³⁷² *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, *Rundfunkrecht*, § 3 RFinStV, Rn. 4a.

Ermittlung des Finanzbedarfs hat die KEF die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach § 5 Abs. 1 S. 1 RFinStV angemessen zu beteiligen und ihnen nach § 5 Abs. 2 S. 1 RFinStV vor der abschließenden Meinungsbildung Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben. Ebenfalls ist die Rundfunkkommission der Länder gem. § 5 Abs. 2 S. 3 RFinStV im Verfahren der abschließenden Meinungsbildung der KEF entsprechend anzuhören. Die Rundfunkkommission erhält nach § 7 Abs. 1 RFinStV zeitgleich mit der KEF die Bedarfsmeldungen sowie ergänzende Unterlagen.

In § 36 Abs. 2 MStV werden der KEF bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs noch besondere Kriterien zugrunde gelegt. Dabei findet sich die bereits beschriebene Bestands- und Entwicklungsgarantie in diesem Absatz wieder. Demnach hat die KEF den bestands- und entwicklungsbezogenen Bedarf, die allgemeine und besondere Kostenentwicklung im Medienbereich, die Entwicklung der Beitrags-, Werbe- und sonstigen Erträge sowie die Verzinsung in rundfunkspezifischer und gesamtwirtschaftlicher Hinsicht zu betrachten.¹³⁷³

Letztendlich erfolgt eine Überprüfung dahingehend, ob die Gesamtheit der Erträge die notwendigen Ausgaben decken können.¹³⁷⁴ Überschüsse am Ende einer Beitragsperiode werden vom Finanzbedarf der folgenden Periode in Abzug gebracht.¹³⁷⁵ Defizite können jedoch nicht übertragen werden.¹³⁷⁶ Die Gesamtbeurteilung verarbeitet die KEF in einem Bericht, der im Zwei-Jahresturnus an die Landesregierungen erstattet werden muss.¹³⁷⁷ In dem Bericht wird die Finanzlage der Rundfunkanstalten dargestellt sowie zu der Frage Stellung genommen, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung des Rundfunkbeitrags notwendig ist. Dabei wird eine betragsmäßige Bezifferung oder bei unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten eine Spanne vorgegeben.¹³⁷⁸ Hinsichtlich der Anpassung der Abgabenhöhe hat die KEF das Gleichgewicht zwischen der angemessenen Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten i. S. d. klassischen Funktionsauftrags und die nicht übermäßige Belastung der Rundfunkteilnehmer zu berücksichtigen. Die Rundfunkteilnehmer

¹³⁷³ § 14 Abs. 2 RStV, § 1 Abs. 2 S. 2, 4 RFinStV; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 33 f.

¹³⁷⁴ § 3 Abs. 2 S. 1, 2 RFinStV; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 34.

¹³⁷⁵ § 3 Abs. 2 S. 3 RFinStV.

¹³⁷⁶ § 3 Abs. 2 S. 4 RFinStV.

¹³⁷⁷ § 3 Abs. 8 S. 1 RFinStV.

¹³⁷⁸ § 3 Abs. 8 S. 4 RFinStV.

dürfen lediglich in dem Maße mit der Rundfunkabgabe belastet werden, wie dies zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags unbedingt erforderlich ist.¹³⁷⁹

In der Praxis hat sich etabliert, dass die KEF eine Empfehlung der Anpassung der Rundfunkabgabenhöhe alle vier Jahre in ihrem Bericht ausspricht. Somit ergibt sich ein Wechsel zwischen einem Beitragsbericht und einem bloßen Zwischenbericht im Zwei-Jahresturnus.¹³⁸⁰ Die Abgabenperiode beträgt daher üblicherweise vier Jahre.¹³⁸¹ Dieser Rhythmus wurde mit dem Erscheinen des 19. Berichts im Jahr 2014 durchbrochen.¹³⁸² Bereits drei Jahre zuvor wurde im 18. Bericht¹³⁸³ eine Beibehaltung der Höhe des geplanten Rundfunkbeitrags empfohlen, da für den betrachteten Planungszeitraum von 2013 bis 2016 eine enorme Unsicherheit aufgrund der Umstellung des Finanzierungssystems bestand.¹³⁸⁴ Diese Verzögerung des Erscheinens des 19. Berichts sowie der Empfehlung der Anpassung des Rundfunkbeitrags¹³⁸⁵ lag die Systemumstellung von der geräteabhängigen zu einer geräteunabhängigen Rundfunkabgabe zugrunde. Die Auswirkungen auf die zukünftig zur Verfügung stehenden Beitragseinnahmen waren zu dem Zeitpunkt des Berichts nicht absehbar. Somit kann der 19. Bericht als Ausnahmeerscheinung betrachtet werden.

Der 20. Bericht vom April 2016 stellte wieder einen Beitragsbericht dar¹³⁸⁶, mit dem die KEF eine Absenkung des Rundfunkbeitrags ab dem Jahr 2017 um 30 Cent auf EUR 17,20 empfahl.¹³⁸⁷ Im Februar 2018 erschien mit dem 21. KEF Bericht wieder ein Zwischenbericht.¹³⁸⁸ Zuletzt veröffentlichte die KEF im Februar 2020 ihren 22. Bericht. Mit dem Bericht empfahl die KEF nach Feststellung eines ungedeckten Finanzbedarfs für die Beitragsperiode 2021 bis 2024 i. H. v. EUR Mio. 1.525,4 eine Anhebung des monatlichen Rundfunkbeitrags ab dem 1. Januar 2021 um 86 Cent auf EUR 18,36.¹³⁸⁹ Der ungedeckte Finanzbedarf ergab sich trotz Berücksichtigung der

¹³⁷⁹ Hesse, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 140; P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 23; Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 34; in der Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, 3285 (3286 f.); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1945); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1291).

¹³⁸⁰ KEF, Aufgaben und Rechtliche Grundlagen, URL; Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 35.

¹³⁸¹ Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 35.

¹³⁸² KEF, 19. Bericht Februar 2014, URL.

¹³⁸³ KEF, 18. Bericht Dezember 2011, URL.

¹³⁸⁴ KEF, 18. Bericht Dezember 2011, S. 15, Tz. 1, URL.

¹³⁸⁵ Trotz Feststellung des Finanzbedarfs und Empfehlung der Änderung des Rundfunkbeitrags ab 2015 als Zwischenbericht deklariert: KEF, 19. Bericht Februar 2014, S. 16, Tz. 2, URL.

¹³⁸⁶ KEF, 20. Bericht April 2016, S. 24, Tz. 2, URL.

¹³⁸⁷ KEF, 20. Bericht April 2016, S. 16, URL.

¹³⁸⁸ KEF, 21. Bericht Februar 2018, S. 6, URL.

¹³⁸⁹ KEF, 22. Bericht Februar 2020, S. 18, URL.

Rücklage aus den Beitragsmehrerträgen der Jahre 2017 bis 2020, in denen der Beitrag entgegen der Empfehlung der KEF nicht von EUR 17,50 auf EUR 17,20 gesenkt wurde.¹³⁹⁰

5.3 Handlungsspielraum des Gesetzgebers

Grundsätzlich dient der Beitragsvorschlag der KEF als Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen zur entsprechenden Anpassung im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und letztendlich in den jeweiligen Landesgesetzen zur Rundfunkfinanzierung. Dies haben die Landesgesetzgeber im § 7 Abs. 1 S. 1 RFinStV auch entsprechend normiert. Abweichungen von der Empfehlung der KEF sind zu begründen; die Rundfunkkommission hat sie mit den Rundfunkanstalten und der KEF entsprechend zu erörtern.¹³⁹¹

Zu dieser abstrakten Regelung ist insbesondere die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994 mit heranzuziehen, um ein besseres und insbesondere praxisnahes Verständnis zu den möglichen Abweichungen der Empfehlungen der unabhängigen Kommission zu erlangen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erschöpfen sich die Gründe für die Länder, von einem Gebührenvotum der KEF abzuweichen, im Wesentlichen auf die Versperrung des Informationszugangs sowie die unangemessene Belastung der Abgabepflichtigen.¹³⁹² Wobei in der Verwendung „im wesentlichen“¹³⁹³ eine konstitutive Öffnungsklausel enthalten ist, die weitere Abweichungsgründe zumindest nicht von vornherein ausschließt.¹³⁹⁴ Beispiele hierfür bilden Änderungen der rundfunkspezifischen Rahmenbedingungen während eines Rundfunkabgabenverfahrens und Fehler der KEF bei der Bedarfsermittlung.¹³⁹⁵ Programmliche und medienpolitische Gründe scheiden jedoch aus. Die Rundfunkfreiheit

¹³⁹⁰ KEF, 22. Bericht Februar 2020, S. 19, Tabelle 1, URL und siehe auch: KEF, 21. Bericht Februar 2018, S. 32, Tz. 9, URL.

¹³⁹¹ § 7 Abs. 2 S. 2, 3 RFinStV.

¹³⁹² BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1945, 1947) „Informationszugangs- und Informationsinteressen des Publikums“; Scheel, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 104; Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 36.

¹³⁹³ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947).

¹³⁹⁴ Scheel, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 149 ff., 161; a. A. Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 37, Fn. 214.

¹³⁹⁵ „Veränderte staatliche Rahmenbedingungen“ und „Fehler bei der Feststellung des Bedarfs“: BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1292 f.); Goerlich/Zimmermann, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV, Rn. 4; Scheel, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 161 f. bezieht auch die Chancengleichheit im dualen System mit ein, wobei außer Acht gelassen wird, dass der klassische Funktionsauftrag im „freien Spiel der Kräfte“ – auf dem freien Markt – nicht i. S. der Rundfunkfreiheit erfüllt werden kann, detailliert dazu bei Scheel, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 155 ff., vgl. Kapitel 2.3.2.

ist auch bei der Begründung der Abweichung durch die Landesgesetzgeber zu beachten.¹³⁹⁶ Im Rahmen der Abweichungsbefugnis des Gesetzgebers nach § 7 Abs. 2 S. 2 RFinStV können folgende außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren berücksichtigt werden: „wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger“¹³⁹⁷. Diese Faktoren sind jedoch lediglich dann relevant, wenn sie die oben genannten Abweichungsgründe gefährden.¹³⁹⁸ Die vorgelegten Gründe zur Abweichung von der Empfehlung der KEF müssen im Rahmen von transparenten Erläuterungen vorgelegt, plausibel dargestellt und damit insgesamt nachvollziehbar gemacht werden.¹³⁹⁹

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Landesgesetzgeber in erster Linie an die Empfehlungen der KEF gebunden sind.¹⁴⁰⁰ Lediglich die beschriebenen Abweichungsgründe räumen den Ländern einen Handlungsspielraum mit engen Grenzen ein. Teilweise wird die Position der KEF zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Landesgesetzgebern in der Literatur kritisiert. Hinsichtlich der Gefahr des Politikbezugs im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Kommission wurde bereits oben Bezug genommen. Ebenfalls wird die erforderliche Berichterstattung der KEF an die Landesregierungen¹⁴⁰¹ sowie die Möglichkeit Abweichungen von den Empfehlungen der KEF auf der dritten Stufe vorzunehmen¹⁴⁰² kritisiert. Um der Unabhängigkeit der Kommission und damit dem Gebot der Staatsferne gerecht zu werden, wird die Berichterstattung direkt an die Rundfunkanstalten und ihre Gremien sowie an die Landesparlamente ohne Einbezug der Landesregierungen gefordert.¹⁴⁰³ Mögliche Abweichungen von den Empfehlungen der KEF sollten lediglich im Rahmen der Erörterung und Stellungnahme der Rundfunkanstalten und Rundfunkkommissionen auf der zweiten Verfahrensstufe möglich sein.¹⁴⁰⁴

¹³⁹⁶ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1291); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 36.

¹³⁹⁷ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1292).

¹³⁹⁸ BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1292); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 36.

¹³⁹⁹ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 36; BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1947); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1291).

¹⁴⁰⁰ *Hesse*, Rundfunkrecht, 4. Kapitel, Rn. 141; *Ossenbühl*, MP 2004, 129 f.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 37.

¹⁴⁰¹ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 3 RFinStV, Rn. 9.

¹⁴⁰² *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 7 RFinStV, Rn. 2; *ders.*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RFinStV, Rn. 4; *Monopolkommission*, Auszug aus Hauptgutachten XVI (2004/2005), Kapitel V, Ordnungspolitische Probleme im Rundfunkbereich, BT-Drs. 16/2460, S. 337 (356), Rn. 816 f.

¹⁴⁰³ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 3 RFinStV, Rn. 10.

¹⁴⁰⁴ *Goerlich/Zimmermann*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 7 RFinStV, Rn. 2; *ders.*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 5 RFinStV, Rn. 4.

Die Diskussion um die Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2021 zeigt letztendlich, welcher Handlungsspielraum den Landesgesetzgebern dennoch verbleibt und damit letztendlich auch den Wunsch der Politik zu einer gewissen Einflussnahme. Mit dem ersten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (erster MedienÄndStV)¹⁴⁰⁵ sollte der Empfehlung der KEF zur Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 86 Cent auf EUR 18,36 mit Wirkung zum 1. Januar 2020 nachgekommen werden.¹⁴⁰⁶ Die Anpassung des Rundfunkbeitrags scheiterte jedoch an der Zustimmung der Landesregierung Sachsen-Anhalt. Der erste MedienÄndStV wurde durch den Ministerpräsidenten nicht zur Abstimmung gegeben, sondern zurückgezogen. Die fehlende Ratifizierung in sämtlichen Bundesländern hat den Art. 2 Abs. 2 des 1. MedienÄndStV per 31. Dezember 2020 gegenstandslos werden lassen, weshalb es nicht zu einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2021 kam.¹⁴⁰⁷ Somit hat sich die Landesregierung offen gegen die Empfehlung der KEF gestellt. Die Eilanträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beim Bundesverfassungsgericht gegen die Blockade der Erhöhung des Rundfunkbeitrags wurden mangels ausreichender Begründungen hinsichtlich der Tatsache, dass ein späteres Inkrafttreten des Änderungsstaatsvertrags irreversibel zu schweren Nachteilen führen könnte, abgewiesen. Allerdings sei eine Verletzung der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts möglich.¹⁴⁰⁸

Im Hauptsacheverfahren wurde letztendlich über vom Land Sachsen-Anhalt die verhinderte Durchsetzung der Rundfunkbeitragserhöhung entschieden. Da die Verfassungswidrigkeit der Verhinderung vom Bundesverfassungsgericht bereits angedeutet wurde sowie die Autonomie der KEF und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung des Gebots der Staatsferne vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Bestandteile der Rundfunkfreiheit darstellen, lag es nahe, dass im Hauptsacheverfahren zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entschieden wird. Mit Beschluss vom 20. Juli 2021¹⁴⁰⁹ entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Land Sachsen-Anhalt durch das Unterlassen seiner Zustimmung zum ersten MedienÄndStV die Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

¹⁴⁰⁵ Erster Medienänderungsstaatsvertrag (MedienÄndStV) v. 10.06.2020, ratifiziert in: Hessen GVBl. 2020, S. 659 v. 30.09.2020.

¹⁴⁰⁶ Art. 1 des 1. MedienÄndStV.

¹⁴⁰⁷ *Felber/Lohoff/Spieker/Vorreyer*, Was bedeutet die Entscheidung in Magdeburg?, URL; *Steffen*, Reiner Haseloff stoppt die Erhöhung des Rundfunkbeitrags, URL.

¹⁴⁰⁸ BVerfG, Beschl. v. 22.12.2020, 1 BvR 27560, 2775, 2777/20, NJW 2021, 237; *Spreter*, Verfassungsgericht lehnt Eilanträge der Sender zu Rundfunkbeitrag ab, URL.

¹⁴⁰⁹ BVerfG, Beschl. v. 20.07.2021, 1 BvR 27560, 2775, 2777/20, URL, Pressemitteilung Nr. 69/2021 v. 05.08.2021.

gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verletzt hat. Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Entscheidung unter anderem damit, dass der Gesetzgeber zur Sicherung der finanziellen Vorbedingungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verantwortlich sei. Den Ländern obliege als föderale Verantwortungsgemeinschaft, mit jedem Land als Mitverantwortungsträger, die funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen müssten die Beitragsfestsetzung unter Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit gewährleisten. Eine deutliche Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung des Rundfunkbeitrags solle Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausschließen und damit die Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sichern. Das dreistufige Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sichere diese Trennung. Abweichungen von der Bedarfsfeststellung der KEF unter Berücksichtigung von nachprüfbaren Gründen sei grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Allerdings schieden programmliche und medienpolitische Gründe aus. Da die länderübergreifende Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ohne Zustimmung aller Länder im gegenwärtigen Prozess der funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht gewährleistet sei, könnten ohne tragfähige Begründung nicht einzelne Länder von der Empfehlung der KEF abweichen. Das Land Sachsen-Anhalt habe für die Unterlassung der Zustimmung zum ersten MedienÄndStV keine tragfähige Begründung angeführt. Infolgedessen entschied das Bundesverfassungsgericht mit dem Beschluss vom 20. Juli 2021, dass die Bestimmungen des Art. 1 des ersten MedienÄndStV vorläufig mit Wirkung vom 20. Juli 2021 bis zum Inkrafttreten einer staatsvertraglichen Neuregelung gelten und der Rundfunkbeitrag dementsprechend auf EUR 18,36 angehoben wird.¹⁴¹⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat daher wiederholt die verfassungsrechtliche Relevanz und Zulässigkeit des dreistufigen Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestätigt und die Bedeutung der KEF als unabhängige Interessenvertreterin der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und der Rundfunkteilnehmer andererseits hervorgehoben. Lediglich nachprüfbare und tragfähige verfassungsrechtliche Begründungen sollen ein Abweichen der Länder von der Empfehlung der KEF ermöglichen. Hiervon sind programmliche und medienpolitische Zwecke eindeutig auszuschließen.

¹⁴¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 20.07.2021, 1 BvR 27560, 2775, 2777/20, URL, Pressemitteilung Nr. 69/2021 v. 05.08.2021.

5.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich das Verfahren der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten bis zur Festlegung der Abgabenhöhe und Verteilung des Abgabenaufkommens auf drei Stufen aufteilt.

Auf der ersten Stufe melden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Wahrnehmung ihrer Autonomie hinsichtlich der Programmgestaltung und der daraus resultierenden Finanzierung als Ausdruck der Rundfunkfreiheit alle zwei Jahre ihren Finanzbedarf an die unabhängige KEF. Die unabhängige KEF wurde zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an ihrer Position am Rundfunkmarkt und den Interessen der Rundfunkteilnehmer am Rundfunkangebot sowie deren bedarfsgerechte Belastung gegründet.

Die KEF prüft auf der zweiten Stufe den vorgelegten Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dabei bezieht sie auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Rundfunkkommission durch die Möglichkeit der Stellungnahme mit ein. Die KEF legt den Landesregierungen und –parlamenten einen Bericht vor, der im Zwei-Jahresturnus eine Empfehlung zur Anpassung der Höhe der Rundfunkabgabe beinhaltet. Auf Grundlage des Berichts der unabhängigen Kommission legen die Landesregierungen im Rahmen der Anpassung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags die Höhe der Rundfunkabgabe im Rahmen der dritten Verfahrensstufe fest. Abweichungen von der Empfehlung der KEF sind nur in engen vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grenzen möglich.

Die Unabhängigkeit der KEF ist jedoch an einigen Stellen modifizierungsbedürftig. So stellt die mangelnde Satzungsautonomie, die Verpflichtung der Berichterstattung an die Landesregierungen sowie die Möglichkeit des Landesgesetzgebers, von den Empfehlungen der KEF noch auf der dritten Verfahrensstufe abzuweichen, eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Kommission dar. Damit kann das gesamte Ermittlungsverfahren des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie der Rundfunkabgabenhöhe insbesondere im Zusammenhang mit dem Gebot der Staatsferne verfassungsrechtlich hinterfragt werden.

6 Zusammenfassung zum zweiten Teil

Es wurde an mehreren Stellen deutlich, welche Relevanz das Medium Rundfunk für das demokratische Gemeinwesen hat. Rundfunk ist ein Kernstück der geistigen, aber auch der politischen Freiheit und damit ein grundlegendes Funktionselement der demokratischen Ordnung. In dieser Funktion des Rundfunks spielen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrer Sonderstellung im dualen Rundfunksystem eine entscheidende Rolle.

Die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG dient daher nicht lediglich der Abwehr staatlicher Eingriffe. Vielmehr verlangt das Grundrecht die Schaffung einer positiven Ordnung durch den Gesetzgeber, um die Meinungsvielfalt im freien Meinungs- und Willensbildungsprozess zu gewährleisten. Dieser Ausgestaltungsauftrag gilt auch unabhängig von den Einflüssen der Medienkonvergenz. Die Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft des Mediums Rundfunk wird durch neue technische Möglichkeiten und neue Übertragungswege noch verstärkt.

Es wurde der Frage nachgegangen, ob der Bund oder die Länder für die Wahrnehmung des Ausgestaltungsauftrags zuständig sind. Dabei wurde im Rahmen eines historischen Abrisses die erste Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts herangezogen und festgestellt, dass das Bundesverfassungsgericht aus Art. 30 i. V. m. Art. 87 Abs. 3 und Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG keine umfassende Bundeskompetenz für das Rundfunkwesen entnahm. Unter Berücksichtigung eines aktuellen Bezugs zur Entwicklung des Rundfunkwesens wurde festgestellt, dass dem Bund lediglich die Zuständigkeit für den sendetechnischen Bereich des Rundfunks nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG sowie den Auslandrundfunk nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zusteht. Die Länder verfügen im Rahmen der sog. „Kulturhoheit“ gem. Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG im Wesentlichen für das Rundfunkwesen über die Regelungsbefugnis der Grundlinien der Rundfunkordnung und die Leitgrundsätze für die Gestaltung der Rundfunkprogramme, zur Gründung und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einschließlich der Regelungen zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags sowie die Voraussetzungen für die Gründung privatrechtlicher Rundfunkveranstalter. Die Länder sind im Wesentlichen für den Ausgestaltungsauftrag im Rundfunk zuständig. Mit der Vereinbarung und Ratifizierung in den Landesgesetzen des Medienstaatsvertrags (vormals Rundfunkstaatsvertrag), Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (vormals Rundfunkgebührenstaatsvertrag) und Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag sind die Länder diesem grundlegend nachgekommen.

Im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit stand es den Ländern frei, zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk eine binnenpluralistische oder außenpluralistische Struktur zu wählen. Im Gegensatz zum Pressewesen, in dem ebenfalls die Meinungsvielfalt entsprechend zu gewährleisten ist, hat sich im Rundfunkwesen eine außenpluralistische Struktur durchgesetzt. Die historische Entwicklung des dualen Rundfunksystems hat aufgezeigt, dass die Koexistenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkanbieter auf die Geschichte des Rundfunks sowohl in seiner Entstehung als auch in seiner Entwicklung durch neue technische Möglichkeiten zurückzuführen ist. Während zur Startphase des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland die begrenzten technischen Möglichkeiten und die finanzielle Situation ein Handeln des Staates erforderlich machten, haben moderne Übertragungswege und erweiterte Übertragungskapazitäten ca. 60 Jahre später die Zulassung privater Rundfunkanbieter verwirklicht.

Während die privaten Rundfunkanbieter als Grundrechtsträger der Rundfunkfreiheit ihre Freiheit der Veranstaltung von Rundfunk wahrnehmen, verkörpern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Ausgestaltungsauftrag der Länder im Rundfunkwesen und sind gleichzeitig Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsträger. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dienen der Sicherung der Meinungsvielfalt im bedeutsamen Medium Rundfunk. Sie sind Garanten des klassischen Funktionsauftrags, welcher sich durch die Elemente Übertragungstechnik für alle, Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags und Sicherung der Meinungsvielfalt darstellt. Um die Handlungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber ihren Bestand, ihre Entwicklung und Finanzierung zu sichern. Jedoch wurde festgestellt, dass diese Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als gleichzeitiger Eingriff in die Freiheitsentfaltung der privaten Rundfunkveranstalter hinsichtlich der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG zu sehen ist. Es wurde ausgeschlossen, dass das gesamte Rundfunkwesen dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen werden kann. Ein rein kommerzieller Rundfunk kann dem klassischen Funktionsauftrag nicht gerecht werden. Rundfunk ist ein meritorisches Gut. Auch Mindermeinungen, die weniger gewinneinbringend sind, müssen berücksichtigt werden. Der Ausgestaltungsauftrag der Länder erlangt im dynamischen Digitalisierungsprozess nur noch mehr Relevanz. Der Eingriff in die Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkanbieter rechtfertigt sich bereits aufgrund des Ausgestaltungsauftrags der Länder. Verfassungsrechtlich wäre auch die Sicherung der Meinungsvielfalt durch den privaten Rundfunk denkbar. Dies liegt im Ermessungsspielraum der Landesgesetzge-

ber. Dabei wären zur Übertragung des klassischen Funktionsauftrags allerdings Regelungen erforderlich, die sich insbesondere erheblich auf die Programmautonomie der privaten Rundfunkveranstalter auswirken würden, was ebenfalls einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit darstellen würde. Es wurde nicht ersichtlich, inwiefern die Koexistenz der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunkveranstalter im dualen Rundfunksystem weniger in die Rundfunkfreiheit eingreift als direkte erforderliche Eingriffe in die Programmautonomie der privaten Rundfunkanbieter. Die Programmautonomie ist der Kerngehalt des subjektiven Schutzbereiches der Rundfunkfreiheit. Das Gebot der Staatsferne ist ein Ausdruck aus der Programmautonomie. Die unmittelbare und auch mittelbare Auslieferung und Beherrschung der Rundfunkanstalten durch den Staat oder singuläre gesellschaftliche Gruppen muss unter Sicherung der Programmautonomie ausgeschlossen sein. Unter Ausübung des Ausgestaltungsauftrags ist dieses Verfassungsgebot stets zu berücksichtigen.

Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Länder im Rundfunkgebührenstaatsvertrag mit der gerätebezogenen Rundfunkgebühr seit Beginn des deutschen Rundfunks bis Ende des Jahres 2012 gewährleistet. Die Rundfunkgebühr wurde zum 1. Januar 2013 durch den Rundfunkbeitrag abgelöst. Die Rundfunkgebühr wurde von Inhabern geeigneter Rundfunkempfangsgeräte erhoben. Allerdings sorgte insbesondere die Konvergenz der Medien und die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Erhebungs- und Vollzugsdefizite. Letztendlich drohte ein Verstoß gegen das Gebot der Lasten-gleichheit abgeleitet aus dem Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG. Der Rundfunkbeitrag knüpft die Beitragspflicht an die Inhaberschaft einer Wohnung, Betriebsstätte, Ferienwohnung, Hotel- oder Gästezimmer und betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge. Aus der Gesetzesbegründung zum 15. RÄndStV geht hervor, dass die Rundfunkbeitragspflicht an Raumeinheiten knüpfen soll, in denen üblicherweise Rundfunk konsumiert wird.

Abschließend wurde im zweiten Teil noch auf den Weg von der Erhebung von Rundfunkabgaben zur funktionsgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingegangen. Die KEF spielt in diesem Verfahren eine entscheidende Rolle und dient insbesondere als unabhängige Zwischenstelle zwischen den Landesgesetzgebern und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Sicherung des Gebots der Staatsferne. In einem Drei-Stufen-Verfahren erfolgt die Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Festsetzung des Rundfunkbeitrags für kommende vier Jahre durch die Landesgesetzgeber. Die Unabhängigkeit der KEF wurde jedoch an einigen Stellen kritisiert. Zuletzt hat die Blockade

der Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2021 um 86 Cent nach Empfehlung der KEF die Position dieser Kommission erheblich in Frage gestellt.

Dritter Teil: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 zum Rundfunkbeitrag

Mit der Einführung des Rundfunkbeitrags konnte die ersehnte Abschwächung der Debatte um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht erreicht werden. Bereits im zweiten Teil der Arbeit wurde unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in seiner Historie mehrfach zur Diskussion stand. Zuletzt stand die Rundfunkgebühr einer umfassenden Kritik gegenüber, was den Systemwechsel vorantrieb.¹⁴¹¹ Nunmehr entfacht der Paradigmenwechsel von der Traditionsabgabe Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag die kritischen Stimmen erneut. Vorwiegend werden jedoch Zweifel an dem Finanzierungsmodell und nicht an der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an sich geübt. Die gesellschaftliche Ablehnung des Rundfunkbeitrags als modernes Finanzierungsinstrument geht aus Teilen der Literatur und einer Flut von Klagen hervor. In der Diskussion um den Rundfunkbeitrag rücken die erreichten Reformziele der Landesgesetzgeber mit Abschaffung der Rundfunkgebühr in den Hintergrund. Die Erhebungs- und Vollzugsdefizite der Rundfunkgebühr und die daraus resultierende gleichheitswidrige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als ein wesentlicher Initiator der Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, besänftigten die kritischen Stimmen nicht. Die Aussage „Gut gemeint, doch schlecht gemacht“¹⁴¹² spiegeln die Meinungen in Teilen der Gesellschaft passend wider.

Ein wesentlicher Kritikpunkt des Rundfunkbeitrags ist seine finanzverfassungsrechtliche Einordnung. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dieser Einordnung in seinem Urteil vom 18. Juli 2018¹⁴¹³ beschäftigt. Im ersten Teil der Arbeit wurden die verfassungsrechtlichen Abgaben vorgestellt und definiert. Dabei wurde auf eine eindeutige Abgrenzung der Abgaben voneinander geachtet. Insbesondere ist eine Abgrenzung zwischen steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben aufgrund der Kompetenzzuweisung zwischen Bund und Ländern von ausschlaggebender Bedeutung. Die Erkenntnisse aus dem ersten und zweiten Teil dienen nachfolgend der Einordnung des Rundfunkbeitrags unter die im ersten Teil herausgearbeiteten Begriffe Steuer, Vorzugslasten oder Sonderabgaben. Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird dazu kritisch herangezogen.

¹⁴¹¹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.1.2.

¹⁴¹² *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833.

¹⁴¹³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223.

Die Ergebnisse aus der kritischen Beurteilung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts und die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags dienen abschließend der Beurteilung einer geeigneten Variante der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben sowie der Bedingungen der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG.

1 Gegenstand der Entscheidung

Der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit Urteil vom 18. Juli 2018 über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags in mehreren Punkten entschieden.¹⁴¹⁴ Der Entscheidung sind Klagen gegen Beitragsbescheide des Westdeutschen Rundfunks¹⁴¹⁵, des Südwestrundfunks¹⁴¹⁶ und des Bayerischen Rundfunks¹⁴¹⁷ vorangegangen. Die Klagen hatten bei den jeweils zuständigen Verwaltungsgerichten keinen Erfolg. Des Weiteren wurden die Revisionen beim Bundesverwaltungsgericht teilweise zurückgewiesen¹⁴¹⁸ oder führten ebenfalls nicht zum mit der eingereichten Revision gewünschten Ergebnis¹⁴¹⁹. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Erhebung des Rundfunkbeitrags insgesamt für verfassungsgemäß erachtet.¹⁴²⁰

Mit der Entscheidung hatten die Kritiker die Bestätigung der Verfassungswidrigkeit des im Jahr 2013 eingeführten Rundfunkbeitrags erwartet. Gegenstand der Entscheidung waren mehrere der schon oben genannten Kritikpunkte. Das Bundesverfassungsgericht hat sich ebenfalls mit der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags und der sich daraus ergebenden Gesetzgebungskompetenz der Länder zum Erlass des 15. RÄndStV beschäftigt. Zusätzlich hat das Bundesverfassungsgericht Stellungnahmen zur Entscheidungsfindung eingeholt. Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Überblick über die Inhalte der Verfassungsbeschwerden und

¹⁴¹⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223; wird im Folgenden auch mit der Bezeichnung „Rundfunkbeitragsurteil“ benannt.

¹⁴¹⁵ VG Arnsberg, Urt. v. 20.10.2014, 8 K 3353/13, BeckRS 2015, 40729; Berufung vor dem OVG Münster, Urt. v. 12.03.2015, 2 A 2423/14, BeckRS 2015, 43989 und Parallelscheidung OVG Münster, Urt. v. 12.03.2015, 2 A 2311/14, BeckRS 2015, 43987; Revision vor dem BVerwG, Urt. v. 18.03.2016, 6 C 7/15, BeckRS 2016, 46331 und Parallelscheidung BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081.

¹⁴¹⁶ VG Stuttgart, Urt. v. 27.01.2015, 3 K 1773/14; Berufung vor dem VGH Mannheim, Urt. v. 03.03.2016, 2 S 386/15, BeckRS 2016, 116681; Revision vor dem BVerwG, Urt. v. 25.01.2017, 6 C 11/16, BeckRS 2017, 103887; VG Stuttgart, Urt. v. 01.07.2015, 3 K 4017/14, BeckRS 2015, 118793; Berufung vor dem VGH Mannheim, Urt. v. 03.03.2016, 2 S 1629/15, BeckRS 2016 118402; Revision vor dem BVerwG, Urt. 25.01.2017, 6 C 15/16, NVwZ-RR 2018, 364.

¹⁴¹⁷ VG München, Urt. v. 15.10.2014, M 6 b K 13.3729, BeckRS 2015, 44570; Berufung vor dem VGH München, Urt. v. 30.10.2015, 7 BV 15.344, DVBl. 2016, 120; Revision vor dem BVerwG, Urt. v. 07.12.2016, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955; Anhörungsrüge ebenfalls ohne Erfolg: BVerwG, Beschl. v. 21.03.2017, 6 C 5/17, BeckRS 2017, 106130.

¹⁴¹⁸ BVerwG, Urt. v. 18.03.2016, 6 C 7/15, BeckRS 2016, 46331 und Parallelscheidung BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081; BVerwG, Urt. 25.01.2017, 6 C 15/16, NVwZ-RR 2018, 364.

¹⁴¹⁹ BVerwG, Urt. v. 25.01.2017, 6 C 11/16, BeckRS 2017, 103887; BVerwG, Urt. v. 07.12.2016, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955; Anhörungsrüge ebenfalls ohne Erfolg: BVerwG, Beschl. v. 21.03.2017, 6 C 5/17, BeckRS 2017, 106130.

¹⁴²⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (232, Rn. 15); BVerwG, Urt. v. 18.03.2016, 6 C 7/15, BeckRS 2016, 46331; BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081; BVerwG, Urt. 25.01.2017, 6 C 15/16, NVwZ-RR 2018, 364; BVerwG, Urt. v. 25.01.2017, 6 C 11/16, BeckRS 2017, 103887.

Stellungnahmen insbesondere hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags verschaffen.

1.1 Verfassungsbeschwerden gegen den Rundfunkbeitrag

Zunächst haben sich die Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde gegen die formelle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags gewendet. Der Rundfunkbeitrag verstoße gegen die grundgesetzliche Finanzverfassung und gehöre nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung i. S. d. Art. 2 Abs. 1 GG, da es sich beim Rundfunkbeitrag nicht um einen Beitrag im Rechtssinn handle, der unter den Kompetenzbereich der Länder zu subsumieren sei, sondern um eine Steuer. Ebenfalls sei die Anknüpfung an die Inhaberschaft einer Wohnung im privaten Bereich sowie die gesamtschuldnerische Beitragspflicht der Inhaber hinsichtlich des Gleichheitsgrundsatzes verfassungswidrig. In diesem Zusammenhang sei ebenfalls die Beitragspflicht für Zweitwohnungen und die Anknüpfung im gewerblichen Bereich an die Zahl der Betriebsstätten, der dort Beschäftigten und der Kraftfahrzeuge zu beanstanden.¹⁴²¹ Der Gesetzgeber habe die Typisierungsbefugnis überschritten und verstoße gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG.¹⁴²² Weiterer Gegenstand der Verfassungsbeschwerden war ein vermeintlicher Verstoß gegen die negative Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Hs. GG.¹⁴²³ Im Übrigen unterstellten die Beschwerdeführer, dass es sich beim Rundfunkbeitrag um eine notifizierungspflichtige Beihilfe handle, weshalb eine Vorlage beim Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 Abs. 3 GG zur Klärung dieser Frage erforderlich gewesen sei. Dahingehend liege ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG vor.¹⁴²⁴

Die Beschwerdeführer begründeten den Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung i. S. d. Art. 2 Abs. 1 GG und die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Steuer wie folgt: Der Wohnungsbezug setze die beitragspflichtige Gruppe im Privatbereich mit der Allgemeinheit gleich und daher beziehe sich die Beitragspflicht nicht auf einen begrenzten Personenkreis. Darüber hinaus werde mit dem Rundfunkbeitrag ein allgemeiner Vorteil abgegolten und nicht ein besonderer wirtschaftlicher Nutzen. Mit der Beitragszahlung sei ebenfalls kein unmittelbarer Nutzen verbunden, sondern es wird

¹⁴²¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223, BVerfGE 149, 222.

¹⁴²² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (235, Rn. 19) Beschwerdeführer zu I, ebenso Beschwerdeführer zu II BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 21).

¹⁴²³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (238, Rn. 25) Beschwerdeführer zu IV.

¹⁴²⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (235 f., Rn. 20) Beschwerdeführer zu I; ebenso Beschwerdeführer zu II, BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 22) und Beschwerdeführer zu III, BVerfGE 149, 222 (239 f., Rn. 30).

das Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgeräts vorausgesetzt, was jedoch von der Beitragspflicht völlig losgelöst sei. Der sich aus der Zahlung des Rundfunkbeitrags ergebende mögliche Vorteil werde gesetzlich nicht definiert. Die Finanzierung der mittelbaren Staatsverwaltung nach § 40 RStV a. F.¹⁴²⁵ sei gleichfalls nicht mit dem Beitragscharakter vereinbar. Zudem sei die Tatsache, dass der Abgabepflicht durch Nichtverwirklichung des Tatbestands nicht ausgewichen werden könne, unverhältnismäßig und verstoße gegen Art. 2 Abs. 1 GG. Hierzu gehöre ebenfalls die fehlende Widerlegungs- und Befreiungsmöglichkeit bei fehlender Rundfunknutzung.¹⁴²⁶ Im Zusammenhang mit den Erläuterungen zum vorgetragenen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz haben die Beschwerdeführer wiederholt hervorgehoben, dass mit dem Rundfunkbeitrag die Allgemeinheit zur Beitragsleistung herangezogen und kein Sondervorteil abgegolten werde.¹⁴²⁷

Ähnlich wurde hinsichtlich des Betriebsstättenbeitrags argumentiert: Es verkenne die Realität, dass Inhaber einer Betriebsstätte regelmäßig von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit Rundfunk Gebrauch machen würden. Dies sei empirisch nicht belegt und entspreche auch nicht der Lebenserfahrung. Dabei bleibe unberücksichtigt, dass in der Mehrzahl der Betriebe die Rundfunknutzung durch die Mitarbeiter nicht gestattet sei sowie teilweise die Computer lediglich mit dem betriebseigenen Intranet verbunden und daher nicht internetfähig seien. Es liege kein individualisierter Vorteil i. S. einer gegenleistungs- oder vorteilsabhängigen Beitragsfinanzierung vor.¹⁴²⁸ Gleichfalls fehle es an einem individualisierten Vorteil hinsichtlich betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge. Der „kommunikative Nutzen“ sei bereits mit der Erhebung des Betriebsstättenbeitrags abgegolten. Ebenso sei der Vorteil betreffend Mietwagen beim jeweiligen Nutzer schon anderweitig mit einem Rundfunkbeitrag belegt.¹⁴²⁹

¹⁴²⁵ Zum Zeitpunkt des Urteils galt noch der RStV, mit Einführung des MOModStV wurde der § 40 RStV weitgehend unverändert in den § 112 MStV übernommen, lediglich die Befristung der Fördermaßnahmen bis 31.12.2020 wurde gestrichen und die Aufteilung in Absätzen wurde verändert, siehe Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 59, BayLT-Drs. 18/7640, S. 114.

¹⁴²⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (234 f., Rn. 18) Beschwerdeführer zu I, ebenso Beschwerdeführer zu II, BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 21).

¹⁴²⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (235, Rn. 19) Beschwerdeführer zu I.

¹⁴²⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (238, Rn. 27) Beschwerdeführer zu III.

¹⁴²⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (239, Rn. 28) Beschwerdeführer zu III.

1.2 Stellungnahmen zum Verfahren

Zu den Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht nahm unter anderem der Südwestrundfunk stellvertretend für alle Rundfunkanstalten, die ARD und den ARD, ZDF Deutschlandradio Beitragsservice Stellung. Zudem äußerten sich das ZDF, das Deutschlandradio, die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, die Landesregierungen, der Wissenschaftliche Beirat am Bundesministerium der Finanzen, der Landtag von Rheinland-Pfalz, der Verwaltungsrat des Norddeutschen Rundfunks, die KEF sowie der Bund der Steuerzahler Deutschland e. V. zum Verfahren beim Bundesverfassungsgericht zum Rundfunkbeitrag.¹⁴³⁰ Während der Südwestrundfunk den Rundfunkbeitrag für formell und materiell verfassungsgemäß hält, äußerten der Wissenschaftliche Beirat und der Bund der Deutschen Steuerzahler e. V. Bedenken.

Sowohl der Südwestrundfunk als auch das ZDF und das Deutschlandradio verteidigen die vom Gesetzgeber mit der Einführung des Rundfunkbeitrags vorgenommene Typisierung in Anbetracht des Grundsatzes der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG.¹⁴³¹ Ebenfalls stehe die unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Beitragspflicht privat und betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht entgegen.¹⁴³² Die degressive Staffelung des Beitrags in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl sei bezüglich des Grundsatzes der Belastungsgleichheit ebenfalls nicht zu beanstanden.¹⁴³³ Es liege im Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers.¹⁴³⁴

Des Weiteren trat der Südwestfunk einem Verstoß gegen Art. 101 Abs. 2 GG entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht habe die Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 GG nicht verletzt. Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag habe

¹⁴³⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (235 f., Rn. 20) Beschwerdeführer zu I.

¹⁴³¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (241 f., Rn. 33) Stellungnahme Südwestrundfunk; ebenso Stellungnahme ZDF, BVerfGE 149, 222 (243, Rn. 37) und Stellungnahme Deutschlandradio BVerfGE 149, 222 (243 f., Rn. 38).

¹⁴³² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (243 f., Rn. 38) Stellungnahme Deutschlandradio; ebenso Stellungnahme Südwestrundfunk, BVerfGE 149, 222 (241 f., Rn. 34); Landesregierungen begründen die mangelnde Beitragspflicht privater Kraftfahrzeuge mit einer möglichen höheren Belastung des privaten Bereichs, dem der Gesetzgeber entgegenwirken wollte, BVerfGE 149, 222 (244 f., Rn. 40).

¹⁴³³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (241 f., Rn. 34) Stellungnahme Südwestrundfunk; ebenso Stellungnahme ZDF, BVerfGE 149, 222 (243, Rn. 37) und Stellungnahme Landesregierungen BVerfGE 149, 222 (244 f., Rn. 40).

¹⁴³⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (244 f., Rn. 40) Stellungnahme Landesregierungen; ebenso Stellungnahme ZDF, BVerfGE 149, 222 (243, Rn. 37) und Stellungnahme Südwestrundfunk, BVerfGE 149, 222 (241 f., Rn. 34).

keine Änderung hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereich der Begünstigten mit sich gebracht. Eine Änderung im Kern der Rundfunkabgabe liege nicht vor, sodass man nicht von einer notifizierungspflichtigen umgestalteten Beihilfe ausgeht, die der Europäischen Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV hätte vorgelegt werden müssen.¹⁴³⁵

Der Südwestfunk ordnete den Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich als Beitrag ein, da die Gegenleistung in der Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlichen Rundfunks liege. Die Größe der Beitragspflichtigen sei unerheblich für die finanzverfassungsrechtliche Qualifizierung der Abgabe. Es komme allein darauf an, dass die Gegenleistung für eine staatliche Leistung und damit nicht voraussetzungslos erhoben werde.¹⁴³⁶ Dagegen teilte der Bund der Steuerzahler Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags, da sich die Belastung aus der Beitragspflicht auf die Gesamtheit der Bevölkerung erstrecke. Insbesondere hinsichtlich der Erhebung des Rundfunkbeitrags für Zweitwohnungen wurde eine mangelnde Rechtfertigung aufgrund der fehlenden doppelten Konsummöglichkeit unterstellt.¹⁴³⁷ Ähnlich argumentierte ebenfalls der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Die fehlende Möglichkeit, der Abgabe zu entgehen, sei in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht nicht haltbar.¹⁴³⁸

¹⁴³⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (242 f., Rn. 36).

¹⁴³⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (240 f., Rn. 32).

¹⁴³⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (246, Rn. 43).

¹⁴³⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (245 f., Rn. 42).

2 Wesentliche Entscheidungsgründe

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass der Rundfunkbeitrag formell und im Wesentlichen auch materiell mit der Verfassung vereinbar sei.¹⁴³⁹

Die Länder verfügen hinsichtlich der Regelungen zum Rundfunkbeitrag über die entsprechende Gesetzgebungskompetenz.¹⁴⁴⁰ Der Anknüpfungspunkt an die Wohnung im privaten Bereich sowie im nicht privaten Bereich an die Betriebsstätte und an Kraftfahrzeuge sei gleichheitsgemäß.¹⁴⁴¹ Allerdings sei die Rundfunkbeitragspflicht für Zweitwohnungen nicht mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen, weshalb eine gesetzliche Anpassung zu erfolgen habe.¹⁴⁴² Darüber hinaus beständen keine verfassungsrechtlichen Bedenken aufgrund einer Verletzung der negativen Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GG.¹⁴⁴³ Einen Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG aufgrund der Bestimmung der Höhe des Rundfunkbeitrags im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags und nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrags hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls ausgeschlossen.¹⁴⁴⁴ Außerdem sei Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG aufgrund der fehlenden Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens durch das Bundesverwaltungsgericht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht verletzt. Das Bundesverfassungsgericht sah in dem Wechsel von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag keine Änderung im Kern der Rundfunkabgabe, welche mit einer Vorlage bei der Europäischen Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV verbunden gewesen wäre.¹⁴⁴⁵ Nachfolgend werden die wesentlichen Entscheidungsgründe des Bundesverfassungsgerichts zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags zu den Beiträgen herausgearbeitet.

2.1 Formelle Verfassungsmäßigkeit

Hinsichtlich der Klärung der Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit der Regelungen zum Rundfunkbeitrag nahm sich das Bundesverfassungsgericht der Frage an, ob die Länder über eine hinreichende Gesetzgebungskompetenz verfügen. Dabei unterschied es zwischen den Kompetenzgrundlagen der Finanzverfassung nach

¹⁴³⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 49).

¹⁴⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 50).

¹⁴⁴¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 63).

¹⁴⁴² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 63) und insbesondere NJW 2018, 3223 (3231 f., Rn. 106).

¹⁴⁴³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3235, Rn. 135).

¹⁴⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3235, Rn. 136).

¹⁴⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3235 f., Rn. 137 ff.).

Art. 105 ff. GG für Steuern und den allgemeinen Kompetenzvorschriften nach Sachmaterie gem. Art. 70 ff. GG im Bereich der nichtsteuerlichen Abgaben.¹⁴⁴⁶ Für die Sachmaterie Rundfunk liege die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern. Lediglich hinsichtlich des sendetechnischen Bereichs des Rundfunks sei die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG zu berücksichtigen. Die Studiotechnik sei davon jedoch ausgenommen. Da es sich beim Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich um eine nichtsteuerliche Abgabe handle, greife die Kompetenznorm der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG und die besonderen Verfassungsnormen für Steuern nach Art. 105 GG blieben unberücksichtigt.¹⁴⁴⁷

Die Einordnung des Rundfunkbeitrags zu den Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben nahm das Bundesverfassungsgericht anhand der Erarbeitung der Begriffsunterscheidung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben vor. Das Grundgesetz kenne keine Legaldefinition der Steuer, weshalb sich das Bundesverfassungsgericht auf die einfachgesetzliche Definition nach § 3 Abs. 1 AO stütze. Kennzeichnend für eine Steuer sei, dass diese ohne Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck, nämlich voraussetzungslos zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, erhoben werde.¹⁴⁴⁸ Dabei verwies das Gericht auf eigene ergangene Rechtsprechung.¹⁴⁴⁹ Während Zweckbindungen des Steueraufkommens grundsätzlich zulässig seien¹⁴⁵⁰, lasse sich die Höhe nicht mit der jeweiligen finanzierten Aufgabe begrenzen¹⁴⁵¹. Die Zweckbindung des Steueraufkommens sei jedoch nicht als eine Gegenleistung der Steuerpflichtigen für eine besondere staatliche Leistung zu sehen, da diese lediglich auf der gleichzeitigen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers beruhe. Der Kreis der

¹⁴⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 51); vgl. zur Unterscheidung der Gesetzgebungskompetenz für Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben den ersten Teil der Arbeit, insbesondere Kapitel 2.3.1.

¹⁴⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 51 f.).

¹⁴⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 53).

¹⁴⁴⁹ BVerfG, Beschl. v- 17. 7. 2003, 2 BvL 1/99 u.a., NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477; BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, NVwZ 2010, 35 f.; BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, ZIP 2010, 168; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448.

¹⁴⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Urt. v. 20.4.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846 (848).

¹⁴⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1976, 1 BvR 150/75, NJW 1977, 241; BVerfG, Urt. v. 03.11.1982, 1 BvR 620/78 u. a., NJW 1983, 271; BVerfG, Beschl. v. 22.02.1984, 1 BvL 10/80, NJW 1984, 2453; BVerfG, Beschl. v. 29.05.1990, 1 BvL 20/84 u. a., NJW 1990, 2869.

Steuerpflichtigen knüpfe daher nicht an die Personen an, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen.¹⁴⁵²

Hinsichtlich der Erläuterung der nichtsteuerlichen Abgaben hat sich das Bundesverfassungsgericht auf die Vorzugslasten, Gebühren und Beiträge beschränkt. Ein verfassungsrechtlich eigenständiger Begriff liege für die Vorzugslasten ebenfalls nicht vor. Das Grundgesetz kenne keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen.¹⁴⁵³ Gebühren seien öffentliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden. Im Unterschied zur Gebühr werde der Beitrag bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung erhoben. Diejenigen, die aus einer öffentlichen Einrichtung einen potentiellen Nutzen haben, sollten an den Kosten dieser Einrichtung beteiligt werden. Dabei sei der Gedanke der Gegenleistung, der Ausgleich von Vorteilen und Lasten, der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmende Gesichtspunkt.¹⁴⁵⁴ Dies sei das notwendige Unterscheidungsmerkmal des Beitrags von der Steuer.¹⁴⁵⁵

Für die kompetenzrechtliche Einordnung einer Abgabe sei die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes und damit der tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt ausschlaggebend. Die gesetzliche Bezeichnung sei für die Qualifizierung einer Abgabe zu Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben nicht relevant.¹⁴⁵⁶ Ferner sei eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Leistung im Abgabentatbestand nicht erforderlich. Es sei

¹⁴⁵² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224, Rn. 53) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (Rn. 43).

¹⁴⁵³ BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335/95 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171; BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, NVwZ 2009, 641; BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (Rn. 43).

¹⁴⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3224 f., Rn. 54 ff.) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (Rn. 43).

¹⁴⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 55).

¹⁴⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 56) mit Hinweisen zu den folgenden Rechtsprechungen: BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31 u. 33/56, NJW 1958, 625; BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715; BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u.a., NVwZ 2003, 1241; BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477; BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335/95 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171; BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, NVwZ 2009, 641; BVerfG, Beschl. v. 04.02.2009, 1 BvL 8/05, NVwZ 2009, 968; BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, NJOZ 2010, 1468; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (Rn. 40).

ausreichend, wenn erkennbar ist, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben werde und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Abgabebemessung verfolge.¹⁴⁵⁷

Für die Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit der Abgabe und der Einordnung als Steuer oder nichtsteuerliche Abgaben bleibe die Beurteilung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit der Abgabe nach ihrem Grund und ihrer Höhe unberücksichtigt, die sachliche Rechtfertigung der Erhebung einer Abgabe seien Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit dieser und damit unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz zu klären. Wenn Abgaben durch eine überhöhte oder sonst untaugliche Bemessung ihre Kompetenzgrundlage verlören, würde dies der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung zuwiderlaufen.¹⁴⁵⁸

Anhand der Ausführungen zur Begriffsunterscheidung der Steuern zu den Vorzugslasten ordnete das Bundesverfassungsgericht den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe, nämlich als Beitrag, ein.¹⁴⁵⁹ Diese Einordnung begründete das Bundesverfassungsgericht wie folgt: Der Rundfunkbeitrag werde für die Möglichkeit erhoben, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen. Sie diene der funktionsgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und damit dem besonderen Finanzbedarf. Des Weiteren fließe das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag nicht in den allgemeinen Haushalt.¹⁴⁶⁰ Die mediale Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sei als „eine Art informationeller Daseinsvorsorge für die Gesamtbevölkerung“ zu verstehen. Dieses Verständnis stehe der Einordnung des Rundfunkbeitrags als abgabenrechtlicher Beitrag nicht entgegen.¹⁴⁶¹ Die Tatsache, dass Rundfunk von fast allen Personen empfangen werden könne und die Abgabe deshalb von einer Vielzahl von Abgabepflichtigen zu entrichten sei, führe nicht zum Verlust des Charakters einer Sonderlast bzw. Beitrags und transformiere diese nicht zu eine Steuer. Entscheidend sei, dass der Rundfunkbeitrag für die individualisierte Möglichkeit des Empfangs von Rundfunk erhoben werde.¹⁴⁶² In den Regelungen zum Rundfunkbeitrag sei die Verknüpfung der finanziellen Belastung mit dem Zweck der Abgabe und einer öffentlichen Leistung hinreichend erkennbar. Zudem nenne die Begründung zum Gesetzesentwurf die „Möglichkeit der Nutzung“

¹⁴⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 56) mit Hinweisen zu: BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715; BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51, 52/06, NVwZ 2013, 638; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (Rn. 44); BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 bis 5/14, NVwZ 2017, 696.

¹⁴⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 57).

¹⁴⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 58).

¹⁴⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 59).

¹⁴⁶¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 60) mit Hinweis auf *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (2).

¹⁴⁶² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 60).

und die „Empfangsmöglichkeit“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Belastungsgrund.¹⁴⁶³ Des Weiteren wies das Bundesverfassungsgericht auf die Befreiungstatbestände von der Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich nach § 4 Abs. 6 S. 1 RBStV und § 4 Abs. 1 Nr. 10 sowie im nicht privaten Bereich nach § 5 Abs. 4 S. 1 RBStV und § 5 Abs. 5 Nr. 2 RBStV hin. Demnach würde die Beitragspflicht entfallen, wenn die Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks objektiv ausgeschlossen sei. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV seien dementsprechend taubblinde Menschen vom Rundfunkbeitrag befreit. Die vorübergehende Stilllegung einer Betriebsstätte für mindestens drei zusammenhängende volle Kalendermonate sowie die fehlende Einrichtung eines Arbeitsplatzes in einer Betriebsstätte seien ebenfalls Ausschlussstatbestände von der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags.¹⁴⁶⁴ Abschließend führte das Gericht an, dass bereits bei der früheren Rundfunkgebühr eine gegenleistungsbezogene Abgabe und nicht eine Steuer festgestellt wurde. Mit dem Modellwechsel zum Beitrag habe der Gesetzgeber erkennbar keine Änderung bezweckt. Die Defizite der Rundfunkgebühr aus dem Empfangsgerätebezug sollten beseitigt werden.¹⁴⁶⁵

Des Weiteren sei es für die Qualifikation einer Abgabe nicht von Bedeutung, wenn ein geringer Teil des Einkommens möglicherweise außerhalb dessen verwendet werde, was der eigentliche Finanzierungszweck einer Abgabe sei. Dementsprechend ändere die Verwendung des Rundfunkbeitragsaufkommens mit 1,8989 % gem. § 10 Abs. 1 S. 1 RFinStV zur Finanzierung weiterer Aufgaben nach § 40 Abs. 1 RStV a. F. nichts an der Einordnung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe.¹⁴⁶⁶

2.2 Individuell-konkret zurechenbarer Vorteil

Nachrangig im Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem verteidigt und den mit dem Rundfunkbeitrag abgegoltenen individuellen Vorteil herausgearbeitet. Der Gesetzgeber habe bei der Auswahl des Abgabegenstands und bei der Bestimmung des Abgabensatzes einen weitreichenden Gestaltungsspielraum.¹⁴⁶⁷ Jedoch habe er den

¹⁴⁶³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 61) mit Hinweis zur Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34.

¹⁴⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 61).

¹⁴⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225 f., Rn. 61).

¹⁴⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 62).

¹⁴⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 65) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450); BVerfG, Urt. v. 17.12.2014, 1 BvL 21/12, NVwZ 2015, 303 (306, Rn. Rn. 123); BVerfG, Beschl. v. 24.03.2015, 1 BvR 2880/11, NVwZ 2015, 964 (965, Rn. 40); BVerfG, Urt. v. 10.04.2018, 1 BvL 11 u. 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, NVwZ 2018, 795 (797, Rn. 96).

Grundsatz der Belastungsgleichheit, der sich aus dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ableite, zu beachten.¹⁴⁶⁸ Abgabepflichtige sind regelmäßig zugleich Steuerpflichtige, weshalb die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben zur Wahrung der Belastungsgleichheit einen besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund bedürfe, der über die bloße Einnahmenerzielung hinausgehe. Es bedürfe einer deutlichen Unterscheidung gegenüber den Steuern, und die zusätzliche Belastung mit der Abgabe müsse geeignet sein, der Belastungsgleichheit entsprechend gerecht zu werden.¹⁴⁶⁹

Betreffend die Erhebung von Beiträgen bedeute dies, dass eine Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nicht-Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen werde, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.¹⁴⁷⁰ Hinreichende sachliche Gründe müssten die individuell-konkrete Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Die rechtliche oder tatsächliche Sachherrschaft oder -nähe und die damit verbundene Möglichkeit, aus der Sache konkrete Vorteile oder Nutzen zu ziehen, gäben Hinweise auf die individuell-konkrete Zurechenbarkeit.¹⁴⁷¹ Weiter führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürger zu den Beiträgen herangezogen werden können. Entscheidend sei jeweils ein individuell-konkret zurechenbarer Vorteil.¹⁴⁷² Dabei sei nicht die Stellung des jeweils Abgabepflichtigen im Vergleich zur Allgemeinheit entscheidend. Vielmehr sei die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe von den Gemeinlasten als allgemein staatliche Aufgabe ausschlaggebend.¹⁴⁷³ Solange für alle Beitragspflichtigen die realistische Möglichkeit

¹⁴⁶⁸ BVerfG, Ur t. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 65) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, NVwZ 2010, 35 (36); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450, Rn. 48) im Zusammenhang mit nichtsteuerlichen Abgaben; BVerfG, Ur t. v. 17.12.2014, 1 BvL 21/12, NVwZ 2015, 303 (306, Rn. Rn. 123); BVerfG, Beschl. v. 24.03.2015, 1 BvR 2880/11, NVwZ 2015, 964 (965, Rn. 40); BVerfG, Ur t. v. 10.04.2018, 1 BvL 11 u. 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, NVwZ 2018, 795 (798, Rn. 96) im Zusammenhang mit Steuern.

¹⁴⁶⁹ BVerfG, Ur t. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 65) mit Verweis auf seine eigene vergangene Rechtsprechung: BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, 469 (470 f.); BVerfG, Ur t. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030 (1031); BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, NVwZ 2010, 35 (36); BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, NJOZ 2010, 1468 (1472); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (Rn. 48); BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450, Rn. 49); BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2-5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 62).

¹⁴⁷⁰ BVerfG, Ur t. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 66) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 52).

¹⁴⁷¹ BVerfG, Ur t. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 66) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 52).

¹⁴⁷² BVerfG, Ur t. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 67) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 52).

¹⁴⁷³ BVerfG, Ur t. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 67) mit Verweis auf: VerfGH Rheinl.-Pf., Ur t. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, NVwZ 2015, 64 (71).

bestehe, die öffentliche Leistung oder Einrichtung nutzen zu können, stehe es der Erhebung von Beiträgen nicht entgegen, dass ein unbestimmter Kreis von Abgabepflichtigen zur Zahlung per Gesetz verpflichtet werde. Für die Erhebung von Steuern sei es ebenso unerheblich, wenn sich die Steuer lediglich auf einen begrenzten Kreis von Steuerpflichtigen beziehe.¹⁴⁷⁴ Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum sei erst überschritten, wenn es an einem konkreten Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen fehle.¹⁴⁷⁵

Übertragen auf den Rundfunkbeitrag argumentierte das Bundesverfassungsgericht wie folgt: Der Rundfunkbeitrag gelte einen individuellen Vorteil ab, der sich nicht in dem Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die gesamte Gesellschaft darstellen lasse. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei als Grundlage der Förderung der Informationsgesellschaft zu sehen und leiste einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen. Zwar schaffe ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil nicht automatisch einen individuellen Vorteil, der dem Grundsatz der Belastungsgleichheit und damit der zusätzlichen Abgabepflicht neben der Steuerpflicht gerecht werde. Die medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur verschaffe einen allgemeinen auf die Gesamtbevölkerung bezogenen Nutzen, der mit steuerlich finanzierten staatlichen Leistungen vergleichbar sei.¹⁴⁷⁶ „Der Rundfunkbeitrag [...] [stelle] dann eine nicht durch Vorzugslasten finanzierbare ‚Demokratieabgabe‘ dar.“¹⁴⁷⁷

Jedoch schließe ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil das Bestehen eines individuellen Vorteils, aus dem sich die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben begründen ließe, nicht aus.¹⁴⁷⁸ Daher sei auch die Beitragspflicht einer unbestimmten Vielzahl oder gar aller Bürger möglich, solange jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden könne.¹⁴⁷⁹ Darüber hinaus komme es hinsichtlich der Beitragspflicht allein auf die realistische Möglichkeit zur Nutzung der öffentlichen Leistung oder Einrichtung und

¹⁴⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 67) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2256, Rn. 103).

¹⁴⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3227, Rn. 68).

¹⁴⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 75).

¹⁴⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 75).

¹⁴⁷⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 76) mit Verweis auf: BVerfG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8/99, NVwZ 2001, 801 (803).

¹⁴⁷⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 76) hat sich auf folgende Rspr. bezogen: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 52) mit Verweis auf VerfGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 13.05.2014, VG B 35/12, NVwZ 2015, 64 (71).

nicht auf die tatsächliche Nutzung oder Nutzungsgewohnheiten der Empfänger an.¹⁴⁸⁰ Der individuell-konkrete Vorteil, der den Beitragspflichtigen des Rundfunkbeitrags entsprechend zugerechnet werden könne, liege in der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner Funktion als Garant des klassischen Funktionsauftrags zu nutzen.¹⁴⁸¹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk trage zur inhaltlichen Vielfalt bei, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne.¹⁴⁸² Die wesentliche öffentliche Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten versetze diese in die Lage, mit eigenen Impulsen und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beizutragen sowie unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, welches den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspreche.¹⁴⁸³ Die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet versetze den privaten Rundfunk nicht in die Lage, für ausreichende verfassungsmäßige Vielfalt zu sorgen und mache den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dementsprechend nicht überflüssig. Der Umstand des verbreiterten Angebots und einer Anbietervielfalt führe noch nicht zur verfassungsrechtlich erforderlichen Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die technische Entwicklung, insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke, unterstütze gerade die Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Rundfunkanbietern.¹⁴⁸⁴ Das besondere Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dergestalt nutzen zu können, stelle den rechtfertigenden individuellen Vorteil der Erhebung des Rundfunkbeitrags dar. Dabei

¹⁴⁸⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 76); BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1944); BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1084) mit Hinweis darauf, dass von einem abgabepflichtigen Vorteil lediglich ausgegangen werden könne, wenn „die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich [sei], sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt [...] [sei], dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch [...] [nehme]“.

¹⁴⁸¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 81).

¹⁴⁸² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 77) mit Verweis auf: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809 u. 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1288 f.); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, NVwZ 2014, 867 (868 f., Rn. 34 ff.).

¹⁴⁸³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 78); mit Hinweis auf: BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1944); BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809 u. 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1290); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, NVwZ 2014, 867 (868 f., Rn. 36 f.).

¹⁴⁸⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228 f., Rn. 79); hat sich dabei auf folgende Rspr. bezogen: BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1776); BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerfG, Beschl. v. 18.12.1996, 1 BvR 748/93 u. a., NJW 1997, 1147; BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 809 u. 830/06, NVwZ 2007, 1287 (1289); BVerfG, Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1 u. 4/11, NVwZ 2014, 867 (868, Rn. 34).

verwies das Bundesverfassungsgericht auf die Rechtsprechung zur Rundfunkgebühr¹⁴⁸⁵, die Gesetzesbegründung der Landesregierungen¹⁴⁸⁶ und die Ergebnisse aus den mündlichen Verhandlung.¹⁴⁸⁷ Da zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beizutragen habe, wer die allgemein zugänglichen Angebote des Rundfunks empfangen könne, jedoch nicht notwendig empfangen müsse, handele es sich beim Rundfunkbeitrag um einen Beitrag.¹⁴⁸⁸

Die Rundfunkbeitragspflicht im nicht-privaten Bereich rechtfertige sich aus dem Vorteil der Nutzung von Rundfunkangeboten, der auch Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen zuteil werde.¹⁴⁸⁹ Aus der Möglichkeit der Mediennutzung folge ein betrieblicher Bezug, der dem unternehmerischen Wirken zu Erwerbszwecken zugutekomme. Es bestehe die Möglichkeit, dass sich der Beitragsschuldner aus den Rundfunkangeboten entsprechende Informationen für seinen Betrieb beschaffe. Des Weiteren diene Rundfunk der Information und Unterhaltung der Beschäftigten und der Kundschaft. Dies stelle eine besondere Vorteilslage da, die die gesonderte Inanspruchnahme von Betriebsstätteninhabern und Inhabern betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge neben der Beitragspflicht im privaten Bereich rechtfertige.¹⁴⁹⁰ Im Vergleich zur Rundfunknutzung in Betriebsstätten erwachse ein abzugelender Vorteil in betrieblichen Kraftfahrzeugen aus dem gesteigerten Maß der Rundfunknutzung sowie der Nutzung spezifischer Angebote des Rundfunks (z. B. Verkehrsmeldungen). Dies werde besonders deutlich bei Unternehmen, deren erwerbswirtschaftliche Betätigung schwerpunktmäßig in der Nutzung von Kraftfahrzeugen liege (z. B. Außendienstmitarbeiter, Personenbeförderung oder Logistikunternehmen). Im Hinblick auf Mietfahrzeugen liege der Vorteil im preisbildenden Faktor der Empfangsmöglichkeit. Der Vorteil der Rundfunknutzung liege in dem Fall zwar nicht

¹⁴⁸⁵ BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942; BVerfG, Beschl. v. 22.08.2012, 1 BvR 199/11, NJW 2012, 3423.

¹⁴⁸⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34.

¹⁴⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 81).

¹⁴⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 81); mit Verweis auf vergangene Rspr. zur verfassungsrechtlichen Definition von Beiträgen: BVerfG, Beschl. v. 20.05.1959, 1 BvL 1 u. 7/58, VerwRspr 1960, 646 „Feuerwehrbeitrag“; BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL 18/93 u. a., NJW 1995, 1733 „Feuerschutzabgabe“; BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1479) Beiträge zum Klärschlamm“; BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1173) „Abfallausfuhrabgaben“; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1449) „Straßenausbaubeiträge“.

¹⁴⁸⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3232, Rn. 113).

¹⁴⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3232, Rn. 113) mit Verweis auf: BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 (3218, Rn. 81); BVerfG, Urt. v. 07.12.2016, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955 (Rn. 29); VGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 13.05.2014, VGH B 35/12, NVwZ 2015, 64 (73).

unmittelbar beim Beitragspflichtigen, jedoch habe dieser einen erwerbswirtschaftlichen und damit abgeltungsfähigen Vorteil. Die Möglichkeit der Kunden, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, stelle einen preisbildenden Faktor für den Vermieter der Fahrzeuge dar und ermögliche die Erzielung höherer Entgelte.¹⁴⁹¹

Hinsichtlich der Finanzierungszwecke nach § 40 Abs. 1 RStV a. F. verdeutlichte das Bundesverfassungsgericht, dass die Finanzierung der Landesmedienanstalten sowie die Förderung von offenen Kanälen und die nichtkommerzielle Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk diene. Daher seien diese Finanzierungszwecke ebenfalls einem individuellen Vorteil eines Beitragspflichtigen zuzurechnen.¹⁴⁹² Jedoch sei der lokale Empfang von Rundfunkangeboten in der Wohnung und damit die Zuleitung der Nutzungsmöglichkeit in die Wohnung kein Bestandteil der öffentlichen Leistung und damit des mit der Beitragspflicht abzugeltenden Vorteils. Dies sei lediglich als mögliche Zusatzleistung (z. B. Empfang über Satellit, Kabel, Internet oder Mobilfunk) zu sehen, bei deren Nichterfüllung die Beitragspflicht bestehen bleibe.¹⁴⁹³

Die Anknüpfung der Beitragspflicht an die Wohnungsinhaberschaft umfasse den Kreis der Vorteilsempfänger in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise, da die Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sämtlichen Wohnungsinhabern individuell zurechenbar sei.¹⁴⁹⁴ Dem Gesetzgeber stehe ein weiter Gestaltungsspielraum auch hinsichtlich der Bestimmung der Zurechenbarkeit des individuellen Vorteils zu. Der Anknüpfung der Beitragspflicht an die Wohnungsinhaberschaft liege die durch statistische Erhebungen gedeckte Erwägung zugrunde, dass die potentiellen Rundfunknutzer den Rundfunk typischerweise in der Wohnung empfangen und nutzen können. Das Innehaben einer solchen Raumeinheit lasse daher ausreichende Rückschlüsse auf die Nutzungsmöglichkeit als abzugeltendem Vorteil zu.¹⁴⁹⁵ Die Anwendung eines Wirklichkeitsmaßstabs, also die tatsächliche Nutzung, zur Vorteilsbemessung sei jedoch nicht zwingend erforderlich. Der Gesetzgeber habe sich zumindest an einem Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu orientieren. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass ebenfalls ein

¹⁴⁹¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3232 f., Rn. 114 f.) mit Verweis auf: BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 (3223, Rn. 121); BVerwG, Urt. v. 07.12.2016, 6 C 49/15, NVwZ 2017, 955 (Rn. 74).

¹⁴⁹² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 83 f.).

¹⁴⁹³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229 f., Rn. 85).

¹⁴⁹⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 86).

¹⁴⁹⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 87) mit Verweis auf: Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34, 43 und BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 (3217, Rn. 75).

Pro-Kopf-Maßstab verfassungsrechtlich zulässig gewesen wäre, da dies die Privatsphäre mindestens ebenso schonen würde.¹⁴⁹⁶

Da es für die Beitragserhebung nicht auf die tatsächliche Nutzung der öffentlichen Leistung oder Einrichtung ankomme, bestehe die Beitragspflicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unabhängig vom Bereithalten von Empfangsgeräten oder dem tatsächlichen Nutzungswillen des Beitragspflichtigen. Ein Bezug zwischen dem in der Nutzungsmöglichkeit liegenden Vorteil und dem Schuldner des Rundfunkbeitrags bestehe auch dann, wenn dieser nicht über ein Empfangsgerät verfüge. Die Möglichkeit des Rundfunkempfangs sei nämlich im gesamten Bundesgebiet möglich. Dass für den Rundfunkempfang technisch ein Empfangsgerät erforderlich ist, habe für den Zurechnungszusammenhang keine Bedeutung.¹⁴⁹⁷ Die realistische Nutzungsmöglichkeit sei entscheidend, welche stets gegeben sei, da dem Beitragsschuldner durch das Beschaffen von entsprechenden Empfangsgeräten ein Empfang von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen möglich sei.¹⁴⁹⁸ Die objektive Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs schließe nach § 4 Abs. 6 RStV die Rundfunkbeitragspflicht aus.¹⁴⁹⁹ Als weitere Begründung führte das Bundesverfassungsgericht die Erhebungs- und Vollzugsdefizite der Rundfunkgebühr aufgrund der Anknüpfung an ein geeignetes Empfangsgerät zum Rundfunkempfang an.¹⁵⁰⁰

Im Zusammenhang mit der Beitragspflicht im nicht-privaten Bereich wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass der beschriebene Vorteil dem Inhaber von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen individuell zurechenbar sei. Die Anknüpfung der Beitragspflicht an eine Betriebsstätte oder betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge entspreche der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und liege der Erwägung zugrunde, dass in den Raumeinheiten üblicherweise Rundfunknutzung stattfinde. Dies wurde anhand statistischer Erhebungen zur Rundfunknutzung unterstützt.¹⁵⁰¹ Ferner komme es nicht auf die tatsächliche Nutzung oder das Vorhalten eines Empfangsgeräts im Einzelfall an. Maßgeblich sei allein, dass von der Nutzungsmöglichkeit in realistischer Weise Gebrauch gemacht werden könne. Dies sei durch

¹⁴⁹⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 88).

¹⁴⁹⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 90) mit Verweis auf *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RStV, S. 97; anders aber bei BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1085, Rn. 32).

¹⁴⁹⁸ BVerfG verweist auf BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 (3222, Rn. 112).

¹⁴⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 90).

¹⁵⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 92).

¹⁵⁰¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3233, Rn. 117 f.).

die Tatsache gewährleistet, dass sich Empfangsgeräte ohne großen finanziellen Aufwand beschaffen ließen. Die Einschränkung der Rundfunknutzung durch Anweisungen des Betriebsstätteninhabers oder durch den Einbau von technischen Sperren stelle keine Begründung zum Ausschluss der Rundfunkbeitragspflicht dar. Es komme nicht auf den Willen des Vorteilsempfängers an. Das fehlende Interesse an der Rundfunknutzung entlaste wie im privaten Bereich nicht von der Beitragspflicht.¹⁵⁰²

Insgesamt begründete das Bundesverfassungsgericht die Rundfunkbeitragspflicht mit einer individuellen Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Garant des klassischen Funktionsauftrags. Im nicht-privaten Bereich komme dem Beitragspflichtigen noch ein besonderer Vorteil zugute, der sich aus der Möglichkeit des Anbietens von Rundfunkprogrammen für die Kunden sowie für die Mitarbeiter ergebe. Des Weiteren komme der Nutzung von Rundfunk in betrieblich genutzten Fahrzeugen noch eine besondere Bedeutung zu, die sich aus der intensivierten Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Fahrzeugen auch als Informationslieferant von zusätzlichen Angeboten z. B. Verkehrsmeldungen ergebe. Da Rundfunk in der Regel in sog. Raumeinheiten (Wohnung, Betriebsstätte und Kraftfahrzeuge) konsumiert werde, knüpfe die Beitragspflicht an die Inhaberschaft dieser Raumeinheiten an. Der Beitrag setze die Nutzungsmöglichkeit und nicht die tatsächliche Nutzung voraus, weshalb es hinsichtlich der Rundfunkbeitragspflicht nicht auf das Vorhandensein eines geeigneten Empfangsgeräts ankomme.

¹⁵⁰² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3233, Rn. 119).

3 Kritische Würdigung

Die vom Bundesverfassungsgericht angeführten Entscheidungsgründe zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags und die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz zu den Ländern werden nachfolgend einer kritischen Würdigung unterzogen.

3.1 Gesetzgebungskompetenz im Rundfunkbereich

Das Bundesverfassungsgericht führte im Rundfunkbeitragsurteil zu Beginn der formellen Verfassungsmäßigkeitsprüfung an, dass zur Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz zwischen den Kompetenzgrundlagen der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG für Steuern und den allgemeinen Kompetenzvorschriften nach Sachmaterie gem. Art. 70 ff. GG im Bereich der nichtsteuerlichen Abgaben zu unterscheiden sei.

Im ersten Teil der Arbeit wurde auf diese Differenzierung bereits eingegangen.¹⁵⁰³ Während hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz für Steuern Art. 105 GG heranzuziehen ist, gelten für die nichtsteuerlichen Abgaben die allgemeinen Kompetenzvorschriften nach Art. 70 ff. GG i. S. einer materienbezogenen Zuweisung auf Bund und Länder. Die Steuergesetzgebungskompetenz ist in Art. 105 GG abschließend geregelt und von den allgemeinen Regelungen zur Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG eindeutig abzugrenzen. In beiden Regelungsbereichen wird zwischen der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterschieden. Den Ländern verbleiben sehr enge Residualkompetenzen. Da sich die Kompetenzvorschriften an unterschiedliche Begebenheiten orientieren, ist der Klärung der Zuständigkeiten die Einordnung der zu betrachtenden Abgabe unter die Begriffe Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe voranzustellen.

Grundsätzlich liege die Rundfunkkompetenz bei den Ländern. Davon sei lediglich der sendetechnische Bereich ausgenommen, für den der Bund gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG entsprechend zuständig sei. Die Studioteknik sei jedoch vom Kompetenztitel des Bundes ausgenommen. Dahingehend kann auf Kapitel 1.4 im zweiten Teil dieser Arbeit verwiesen werden. Anhand der historischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und einem aktuellen Bezug wurde die Kulturhoheit der Länder und die Funkhoheit des Bundes herausgearbeitet. Gemäß Art. 30 und Art. 70

¹⁵⁰³ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 2.3.1.

Abs. 1 GG sind für das Rundfunkwesen grundsätzlich die Länder zuständig. Dies impliziert insbesondere die Normierung der Grundlinien der Rundfunkordnung. Hierzu gehört ebenfalls die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich der Regelungen zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags. Dem Bund verbleibt im Rundfunkwesen die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 87f GG hinsichtlich des sendetechnischen Bereichs des Rundfunks. Unter der Bezeichnung „Post- und Fernmeldewesen“ ist ausschließlich der sendetechnische Bereich unter Ausschluss der Studioteknik zu verstehen. Ebenfalls verbleibt dem Bund gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für den Auslandrundfunk.¹⁵⁰⁴

Da das Bundesverfassungsgericht die Einordnung des Rundfunkbeitrags unter den finanzverfassungsrechtlichen Begriff des Beitrags vertritt, wurde auf eine nähere Darstellung einer möglichen Steuergesetzgebungskompetenz im Rundfunkwesen beim Bund oder bei den Ländern verzichtet. Dies ist ggf. im Weiteren noch nachzuholen.¹⁵⁰⁵ Jedoch ist die Würdigung der Definitionen der Steuer und nichtsteuerlichen Abgaben des Bundesverfassungsgerichts und seine Einordnung des Rundfunkbeitrags unter diese Begriffe voranzustellen.

3.2 Definition Steuer und Vorzugslasten

Im Rahmen der Erarbeitung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs hat sich der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts aufgrund mangelnder Legaldefinition auf die einfachgesetzliche Definition des § 3 Abs. 1 AO gestützt. Die Steuer werde ohne Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck, nämlich voraussetzungslos zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben. Die Heranziehung der einfachgesetzlichen Steuerdefinition aus der Abgabenordnung ist nicht zu beanstanden. Das Grundgesetz und insbesondere die Finanzverfassung beinhaltet im Zusammenhang mit der Zuweisung der Steuerertragshoheit zwar Aufzählungen von Steuerarten¹⁵⁰⁶, allerdings ist daraus keine verfassungsrechtliche Steuerdefinition zu entnehmen. Sowohl die ergangene Rechtsprechung¹⁵⁰⁷ als auch die Literatur¹⁵⁰⁸ verwenden den einfachgesetzlichen Steuerbegriff zur Erarbeitung einer verfassungsrechtlichen Definition. Es ist zu beachten, dass zwischen der einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Definition keine voraussetzungslose Identität herrscht. Der Begriff der

¹⁵⁰⁴ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.4.

¹⁵⁰⁵ Vgl. 5. Teil, Kapitel 2.1.

¹⁵⁰⁶ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 2.3.2.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Fn. 232.

¹⁵⁰⁸ Vgl. Fn. 233 ff.

Steuer i. S. d. Grundgesetzes wird über die einfachgesetzliche Definition hinaus aus dem Funktions- und Zweckzusammenhang der verfassungsrechtlichen Normen gewonnen.¹⁵⁰⁹ Demnach wurde die verfassungsrechtliche Steuerdefinition im ersten Teil der Arbeit wie folgt ausgearbeitet: Steuern sind vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegte Geldleistungen ohne Gegenleistung mit dem Ziel der Einnahmenerzielung, die einem Ertragsberechtigten i. S. d. Art. 106 GG entsprechend zufließen.

Zu Recht erkannte der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts, dass es auf die Zweckbindung des Steueraufkommens hinsichtlich der Abgrenzung der Steuern von nichtsteuerlichen Abgaben nicht ankommt. Die zweckgebundene Verwendung des Abgabenaufkommens ist grundsätzlich nicht als Gegenleistung für eine besondere staatliche Leistung zu verstehen. Die Zweckbindung beruht auf der gleichzeitigen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers im Zuge einer einfachgesetzlichen Regelung oder eines Haushaltsvermerks. Sie ist kein geeignetes Abgrenzungsmerkmal der Steuern von den nichtsteuerlichen Abgaben.¹⁵¹⁰

Jedoch ist die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass der Kreis der Abgabepflichtigen im Bereich der Zwecksteuern nicht an den Personenkreis anknüpfe, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen, missverständlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Kreis der Abgabepflichtigen nicht auf solche Personen beschränkt, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen. So führte es das Bundesverfassungsgericht in seiner ergangenen Rechtsprechung auch aus, auf die sich das Gericht im Urteil zum Rundfunkbeitrag bezogen hat.¹⁵¹¹ Eine Verbindung der steuerpflichtigen Personen mit dem zweckfinanzierten Vorhaben ergibt sich alleine schon aus den materiellen Voraussetzungen der Besteuerung und im Besonderen aus dem Gebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG unter Berücksichtigung eines Belastungsgrunds.¹⁵¹² Als Beispiel kann die bereits im ersten Teil erwähnte Hundesteuer dienen.¹⁵¹³ Mit der zweckgebundenen Finanzierung von Hundespielwiesen oder von Aufwendungen zur Entfernung von Kot auf öffentlichen Plätzen aus dem Hundesteueraufkommen kommt diese Verwendung ebenfalls den Hundesteuerpflichtigen zugute. Daraus ergibt sich eine Verknüpfung

¹⁵⁰⁹ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 3.1.

¹⁵¹⁰ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

¹⁵¹¹ BVerfG, Beschl. v. 04.02.1958, 2 BvL 31, 33/56, BVerfGE 7, 244 (254); ebenso BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, 2 BvR 154/74, NJW 1979, 859; BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

¹⁵¹² Siehe zu den materiellen Voraussetzungen der Besteuerung und dem Belastungsgrund insbesondere: *Seiler*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 105, Rn. 57 ff.; *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 3, Rn. 280 ff.; im Zusammenhang mit der Grundsteuer: *G. Kirchhof*, DStR 2020, 1073 (1074 ff.).

¹⁵¹³ Diente bereits als Beispiel im 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

zwischen den Steuerpflichtigen und dem Personenkreis, dem auch ein Vorteil aus der zweckgebundenen Verwendung des Steueraufkommens zukommt. Entscheidend ist in Abgrenzung zu den Vorzugslasten, dass im Bereich der Zwecksteuern die Erhebung der Steuer gerade nicht auf den vorteilerhaltenden Personenkreis beschränkt ist. Der Steuerbegriff ist losgelöst von einer unmittelbaren Gegenleistung und nicht davon abhängig. Es besteht kein unmittelbarer Anspruch auf Gegenleistung aus der Steuerzahlung.¹⁵¹⁴

Mit der Beschränkung der Erläuterung der nichtsteuerlichen Abgaben auf die Vorzugslasten ließ das Bundesverfassungsgericht die Sonderabgaben¹⁵¹⁵ außer Acht. Eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als Sonderabgabe schloss das Verfassungsgericht anscheinend von vornherein aus. Zurecht erkannte das Bundesverfassungsgericht, dass es hinsichtlich der nichtsteuerlichen Abgaben ebenfalls an einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Legaldefinition im Grundgesetz fehlt.¹⁵¹⁶ Jedoch verlangen sowohl die Anwendung der unterschiedlichen Kompetenzvorschriften und die daraus resultierende Gefahr der Aushöhlung des Steuerstaatsprinzips als auch der Umgehung der Finanzverfassung eine detaillierte begriffliche Abgrenzung der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern. Daher haben sich aus der vergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die folgenden Voraussetzungen entwickelt: die Abgabe muss sachlich besonders gerechtfertigt sein und sich deutlich von der Steuer unterscheiden, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen muss Rechnung getragen (insbesondere im Hinblick auf die gleichzeitig bestehende Steuerpflicht) und der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans muss beachtet werden.¹⁵¹⁷

Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, dass das Grundgesetz keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen kenne, kann nicht uneingeschränkt übernommen werden. Unterstützend zu dieser Aussage hat das Verfassungsgericht auf eigene vorangegangene Rechtsprechungen verwiesen. In der zitierten Judikatur wurde wörtlich betont, dass es keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen gebe. Jedoch müsse die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung beachtet werden, weshalb unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenz nicht beliebig nichtsteuerliche Abgaben begründet werden können.¹⁵¹⁸ Bereits im

¹⁵¹⁴ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 3.1.4.

¹⁵¹⁵ Vgl. zum Begriff der Sonderabgaben insbesondere 1. Teil, Kapitel 4.2.

¹⁵¹⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.

¹⁵¹⁷ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.

¹⁵¹⁸ BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1172); BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, NVwZ 2009, 641 (642); BVerfG, Beschl. v. 12.05.2009, 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030 (1031); BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1449, Rn. 42).

ersten Teil der Arbeit wurde im Kapitel 4.3 auf das Verhältnis der freiheitlichen Gesetzesausübung und der besonderen Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung eingegangen. Dabei wurden ebenfalls die vom Bundesverfassungsgericht zitierte Rechtsprechung ergänzend herangezogen. Entscheidend sind die bereits genannten Voraussetzungen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben.¹⁵¹⁹ Eine deutliche Unterscheidung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben ist zwingend notwendig. Anlehnend an diese Voraussetzung wurde hinsichtlich der Sonderabgaben und deren durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen engen Zulässigkeitskriterien festgestellt, dass die Sonderabgabe ein Auffangtatbestand und keinen eigenständigen Abgabentypus darstellt. Die Sonderabgabe lässt sich lediglich durch Negativmerkmale von den Steuern und Vorzugslasten abgrenzen. Daher ist sie als ein Auffangtatbestand aller Abgaben zu sehen, die sich aufgrund der folgenden Negativmerkmale von den Steuern und Vorzugslasten abgrenzen lässt. Der fehlende Zufluss zu einer Gebietskörperschaft oder ihre erdrosselnde Wirkung dienen als Abgrenzung zu den Steuern. In Ermangelung einer Gegenleistung können Sonderabgaben keine Vorzugslasten darstellen.¹⁵²⁰ Sonderabgaben unterliegen engen Rechtfertigungsgründen. Die Sonderabgabe dient der Verfolgung eines Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Sie wird ausschließlich von einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe erhoben und das Aufkommen wird entsprechend gruppennützig verwendet. Die gruppennützige Verwendung kann lediglich hinsichtlich der Lenkungsabgaben modifiziert werden.¹⁵²¹ Allerdings hat die Sonderabgabe eine „seltene Ausnahme“ zu bleiben und ist stets im Einzelfall einer strengen Prüfung zu unterziehen. Eine „Verwilderung des Abgabenrechts“ muss vorgebeugt werden. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Verfassung neben den Steuern, Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben keine weiteren Abgabentypen zulässt. Einen ausreichenden Gestaltungsspielraum bieten dem Gesetzgeber bereits die Steuern, Vorzugslasten und der Auffangtatbestand der Sonderabgaben.¹⁵²²

Die Erläuterung der Gebühren als öffentliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden, entspricht der bereits anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur herausgearbeiteten Definition.¹⁵²³ Ausschlaggebend, insbesondere im Verhältnis zur

¹⁵¹⁹ Ebenfalls in der zitierten Rechtsprechung des BVerfG so betont, vgl. Fn. 1518.

¹⁵²⁰ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.1.

¹⁵²¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.2.

¹⁵²² Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.3.

¹⁵²³ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.1.

Steuerdefinition, ist die öffentlich-rechtliche Leistung, die dem Abgabenschuldner entsprechend individuell zugerechnet werden muss. Sie ist das entscheidende Abgrenzungskriterium hinsichtlich der Vorzugslasten zu den Steuern. Das Verständnis der öffentlichen Leistung ist weit, da sie sich auf jede potentielle Staatsleistung beziehen kann. Neben dem aktiven Tätigwerden kann auch die Ablehnung eines Verwaltungsakts dem Begriff der öffentlichen Leistung entsprechen. Die individuelle Zurechenbarkeit der jeweiligen öffentlichen Leistung liegt in der spezifischen Beziehung zwischen der Staatsleistung und dem einzelnen Abgabepflichtigen. Dabei wird von einer Finanzierungsverantwortung des Abgabepflichtigen gesprochen. Die öffentliche Leistung bzw. der öffentliche Aufwand müssen durch den jeweiligen Schuldner individuell veranlasst worden sein oder der Schuldner einen eigenen Vorteil aus der Leistung erlangen. Die Finanzierungsverantwortung ist zu bejahen, wenn die öffentliche Leistung im Interesse des Abgabenschuldners liegt. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche vor dem hier zu würdigenden Urteil zum Rundfunkbeitrag ergangen ist, wird durchgehend vom sog. „Sondervorteil“ ausgegangen.¹⁵²⁴ Zuletzt betonte das Bundesverfassungsgericht diesen Sondervorteil im Urteil zur Kernbrennstoffsteuer.¹⁵²⁵ Die jeweilige öffentlich-rechtliche Leistung ist vom Abgabenschuldner veranlasst, wenn er durch sein eigenes Verhalten das Tätigwerden der öffentlichen Gewalt herbeigeführt hat. Die öffentlich-rechtliche Leistung muss auf die Entscheidung des Abgabepflichtigen zurückzuführen sein.¹⁵²⁶

Das Bundesverfassungsgericht ging erst im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit des Rundfunkbeitrags mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG auf die besondere Finanzierungsverantwortung ein.¹⁵²⁷ Diejenigen, die aus der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben durch eine besondere Einrichtung einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen oder ziehen können, sollen zu den Kosten der Einrichtung und Unterhaltung beitragen. Die rechtliche und tatsächliche Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit, aus der Sache konkrete

¹⁵²⁴ vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

¹⁵²⁵ BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249 (2254 f., Rn. 101).

¹⁵²⁶ vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

¹⁵²⁷ vgl. 3. Teil, Kapitel 2.2.

Vorteile oder Nutzen zu ziehen, begründe insbesondere die individuell-konkrete Zurechenbarkeit.¹⁵²⁸ Dies entspricht dem hier vertretenen Verständnis des Begriffsmerkmals der Vorzugslasten, der individuell-konkreten Zurechnung zum Abgabepflichtigen und eine daraus resultierende besondere Finanzierungsverantwortung.

Gebühren und Beiträge als Komponenten der Vorzugslasten unterscheiden sich hinsichtlich der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung. Die tatsächliche Inanspruchnahme einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung charakterisiert die Gebühren. In Bezug auf die Beiträge ist dieses Kriterium dagegen erheblich aufgelockert. Der Beitrag deckt die „potentielle Inanspruchnahme“.¹⁵²⁹ Dies betonte das Bundesverfassungsgericht im Rundfunkbeitragsurteil ebenfalls. Darüber hinaus beschrieb das Bundesverfassungsgericht zutreffend den Gedanken der Gegenleistung, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, als den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmenden Gesichtspunkt. Er unterscheidet sich dadurch notwendig von der Steuer.

3.3 Abgabenerhebung von einer unbestimmten Vielzahl oder gar allen Bürgern

Im Zusammenhang mit der Erörterung der Anforderungen an einen individuell-konkret zurechenbaren Vorteil betonte das Bundesverfassungsgericht mehrfach, dass der Erhebung eines Beitrags nicht die Tatsache entgegenstehe, dass eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürger zur Abgabepflicht herangezogen werden. Die Abgabe verliere dadurch nicht den Charakter einer Sonderlast und werde damit nicht zur Steuer.¹⁵³⁰

Fraglich ist, ob finanzverfassungsrechtlich der Beitragscharakter einer Abgabe noch bejaht werden kann, wenn die Abgabe von einer unbegrenzten Vielzahl von Personen oder gar allen Bürgern erhoben wird. Kann dann noch von dem in mehrfacher Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten „Sondervorteil“¹⁵³¹ ausgegangen werden, der die Erhebung von Vorzugslasten im Besonderen gegenüber der Steuer rechtfertigt? Das Bundesverfassungsgericht zog hierzu unter anderem den Beschluss vom 25. Juni 2014 zu der Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen¹⁵³² begründend heran. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Vereinbarkeit der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit

¹⁵²⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 66) mit Verweis auf: BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 51 f.); BVerfG, Beschl. v. 16.10.1962, 2 BvL 27/60, NJW 1963, 199.

¹⁵²⁹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

¹⁵³⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225 f., Rn. 60, 67).

¹⁵³¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3, Fn. 538.

¹⁵³² BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448.

gem. Art. 3 Abs. 1 GG stellte das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss fest, dass der individuellen Zurechenbarkeit eines Sondervorteils nicht entgegenstehe, dass auch eine unbestimmte Vielzahl von Bürgern zu den Beiträgen herangezogen werden könne.¹⁵³³ In dem Beschluss wurde jedoch nicht darauf eingegangen, dass ebenfalls die Erhebung von Beiträgen von allen Bürgern dem finanzverfassungsrechtlichen Begriffsverständnis nicht entgegenstehe. Es wurde lediglich von einer unbegrenzten Vielzahl von möglichen Beitragspflichtigen ausgegangen, solange ihnen ein Sondervorteil individuell-konkret zugerechnet werden könne. Das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass der Sondervorteil, der durch die Erhebung eines Beitrags ausgeglichen werden solle, sich „nicht in der Weise auflösen [könne], dass Beitragspflichtige keinen größeren Vorteil aus der potentiellen Inanspruchnahme der Gegenleistung ziehen könnten als die nichtbeitragspflichtige Allgemeinheit“¹⁵³⁴. Aber auch dieser Aussage ist lediglich zu entnehmen, dass der Vergleich von Vorteilen aus einer öffentlichen Leistung der Beitragspflichtigen und der nichtbeitragspflichtigen Allgemeinheit unerheblich für die Feststellung eines Sondervorteils und damit für den finanzverfassungsrechtlichen Beitrag sei. Wie es sich jedoch mit einer Beitragserhebung von der Allgemeinheit verhält, klärte das Bundesverfassungsgericht im Beschluss zu den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen nicht. Hervorzuheben ist allerdings, dass das Gericht die Erhebung ausschließlich für solche Grundstücke mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit im Einklang gesehen hat, deren Eigentümer ein Sondervorteil zukommt, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet.¹⁵³⁵ Dies unterstützt die Annahme des Bundesverfassungsgerichts im Rundfunkbeitragsurteil, dass ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil nicht ausschließt, dass daneben ein individueller Vorteil für die Abgabepflichtigen bestehen könne, der entsprechend im Rahmen einer Abgabenerhebung abgegolten werden könne. Allerdings müssen sich die Vorteile der Allgemeinheit und der Abgabepflichtigen in gewisser Weise unterscheiden.

Des Weiteren wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass der gesetzgeberische Spielraum lediglich dann überschritten sei, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen mehr erkennbar sei.¹⁵³⁶ Dabei stützte es sich auf die Ausführungen von *Wilke*¹⁵³⁷. In seiner Habilitationsschrift

¹⁵³³ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 52).

¹⁵³⁴ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1451, Rn. 54).

¹⁵³⁵ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450, Rn. 51).

¹⁵³⁶ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1451, Rn. 54) mit Verweis auf *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88.

¹⁵³⁷ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88.

weist Wilke im Zusammenhang mit der Erläuterung der Merkmale von gebührenpflichtigen Leistungen darauf hin, dass dem Gesetzgeber eine weitgehende Dispositionsfreiheit hinsichtlich der individuellen Zurechenbarkeit zustehe: „Diejenigen Leistungen sind individuell zurechenbar, die er individuell zurechnet.“¹⁵³⁸ Allerdings stellt Wilke fest, dass die Grenze des gesetzgeberischen Ermessens dort liegt, wo keine spezifische Beziehung zwischen Leistung und Gebührenschuldner mehr erkennbar ist. Dies ist der Fall, wenn die Abgabepflicht nicht mehr durch die Gewährung einer besonderen Staatsleistung bedingt ist. Grundsätzlich gilt dies nach Wilke für nahezu sämtliche öffentliche Leistungen. Davon ausgenommen sind vor allem Leistungen im militärischen Bereich und zum Schutze der Sicherheit oder Ordnung, da eine Beziehung zu bestimmten Personen fehlt.¹⁵³⁹ Der konkrete Bezug stellt sich daher in einer spezifischen Beziehung zwischen öffentlicher Leistung und Abgabepflichtigen dar. Die Aussagen von Wilke decken sich mit den Ausführungen im ersten Teil der Arbeit¹⁵⁴⁰ zum verfassungsrechtlichen Begriffsmerkmal der Vorzugslasten, die individuelle Zurechenbarkeit einer öffentlichen Leistung. Da die individuelle Zurechnung einer öffentlichen Leistung ebenfalls das Merkmal des verfassungsrechtlichen Beitragsbegriffs ist, sind die Ausführungen von Wilke entsprechend zu übertragen.

Zusätzlich verwies das Bundesverfassungsgericht auf die Rechtsprechung zu den Beiträgen für Geräteprüfung und Störungsbearbeitung wegen elektromagnetischer Unverträglichkeit.¹⁵⁴¹ Hier wurde unter Bezugnahme auf weitere vergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darauf hingewiesen, dass das Hinzutreten eines öffentlichen Interesses zu einem beitrags- oder gebührenrelevanten Vorteil den Staat nicht zur Finanzierung durch Steuermittel nötige.¹⁵⁴² Doch auch in dieser Rechtsprechung wurde die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung der Beiträge damit begründet, dass ein individueller Vorteil neben dem Vorteil für die Allgemeinheit besteht.¹⁵⁴³ Allerdings sind bei der Bemessung der Beiträge die Allgemeininteressen an der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe angemessen beitragsmindernd zu berücksichtigen.¹⁵⁴⁴

¹⁵³⁸ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88.

¹⁵³⁹ *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88.

¹⁵⁴⁰ Vgl. I. Teil, Kapitel 4.1.3.

¹⁵⁴¹ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8/99, NVwZ 2001, 801; Hinweis unter: BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 76).

¹⁵⁴² BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8/99, NVwZ 2001, 801 (803) mit Verweis auf: BVerwG, Urt. v. 08.12.1961, VII C 2/61, NJW 1962, 1583 (1584); BVerwG, Urt. v. 22.10.1992, 3 C 2/90, NJW 1993, 1217 (1218); BVerwG, Urt. v. 03.03.1994, 4 C 1/93, NVwZ 1994, 1102 (1106).

¹⁵⁴³ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8/99, NVwZ 2001, 801 (803 f.).

¹⁵⁴⁴ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8/99, NVwZ 2001, 801 (Ls.).

Bereits im ersten Teil der Arbeit und im Rahmen der Würdigung der vom Bundesverfassungsgericht im Rundfunkbeitragsurteil vorgenommenen Definition von Steuern und Vorzugslasten wurde der Gegenleistungscharakter der Beiträge und Gebühren betont. Steuern stützen sich auf eine Einnahmenerzielungsabsicht und Vorzugslasten auf den Ausgleich von Vorteilen und Lasten aus dem Angebot von öffentlichen Leistungen. Entscheidend für den finanzverfassungsrechtlichen Gebühren- und Beitragsbegriff ist eine öffentliche Leistung und ein daraus resultierender Sondervorteil, der den jeweiligen Abgabenschuldnern individuell und konkret zugerechnet werden kann. Eine besondere Finanzierungsverantwortung bei den Gebühren- oder Beitragsschuldnern muss zwingend festgestellt werden. Dass eine solche Finanzierungsverantwortung auch bei einer unbestimmten Vielzahl von Personen festgestellt werden kann, ist nicht zu beanstanden. Der finanzverfassungsrechtliche Gebühren- und Beitragsbegriff orientiert sich nicht an einer bestimmten Zahl von möglichen Abgabepflichtigen. Daher ist der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass sich die Feststellung eines besonderen Vorteils nicht an die Stellung der Abgabepflichtigen im Vergleich zur Allgemeinheit orientiere, grundsätzlich zuzustimmen. Entscheidend ist die besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen und nicht die in irgendeiner Art gelegene Stellung der Abgabepflichtigen zu der Allgemeinheit. Allerdings bedingt die sachliche Rechtfertigung der Vorzugslasten die Abgrenzbarkeit der Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit. Die Belastung der zugleich Steuerpflichtigen mit Vorzugslasten rechtfertigt sich gemäß der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung ausschließlich aus dem Gegenleistungscharakter und eine daraus resultierende besondere Verbindung zwischen Abgabepflichtigen und der öffentlichen Leistung. Diese besondere Verbindung aus einem Vorteil aus der öffentlichen Leistung oder der Kostenverursachung grenzt selbstverständlich die jeweiligen Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit der Steuerzahler ab. Daher ist die Qualifikation der Abgaben nicht ausgehend von der Stellung der Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit zu beurteilen, jedoch ist mit dem Begriffsmerkmal der besonderen Finanzierungsverantwortung zwangsläufig die Abgrenzung einer Gruppe von der Allgemeinheit verbunden. Im ersten Teil der Arbeit wurde bereits herausgearbeitet, dass von einer individuell zurechenbaren Leistung ausschließlich ausgegangen werden kann, wenn eine Gruppe von Leistungsempfängern, die durchaus groß sein kann, gegenüber der Allgemeinheit abgrenzbar ist.¹⁵⁴⁵ Ansonsten kann auch nicht mehr von einem „Sondervorteil“ gesprochen werden. In dieser

¹⁵⁴⁵ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

Bezeichnung liegt bereits das Verständnis zugrunde, dass etwas Besonderes von dem Allgemeinen abgegrenzt werden kann.

In diesem Zusammenhang kann auch auf die Erläuterungen zum finanzverfassungsrechtlichen Steuerbegriff verwiesen werden. An mehreren Stellen der Begriffsdefinition wurde deutlich, dass sich die Steuererhebung nicht zwangsläufig an der Allgemeinheit orientiert. Auch Steuern werden teilweise von einer abgrenzbaren Gruppe erhoben, die sich infolge eines besonderen Belastungsgrunds von der Allgemeinheit abgrenzen lässt. Ein bekanntes Beispiel stellt hierzu die Hundesteuer dar.¹⁵⁴⁶ Dahingehend ist der Umkehrschluss, dass es der Erhebung einer Vorzugslast nicht entgegenstehe, dass diese von einem unbestimmten Kreis von Abgabepflichtigen erhoben wird, nicht verständlich. Wie bereits erläutert, liegen den Steuern und Vorzugslasten unterschiedliche Ansätze zugrunde. Diese liegen in der Einnahmenerzielungsabsicht und dem Ausgleich von Vorteilen und Lasten. Es kommt nicht auf einen Kreis bestimmter Abgabepflichtigen an. Davon kann die finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Abgabe nicht abhängig gemacht werden. Es kann nicht darauf abgestellt werden, dass mit Steuern die Finanzierung von Aufgaben im Verantwortungsbereich einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe nicht möglich sei.

Zuzustimmen ist der Aussage, dass neben dem individuellen Vorteil auch ein Vorteil für die Allgemeinheit bestehen kann. Insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu den Straßenausbaubeiträgen¹⁵⁴⁷ und den Beiträgen für Geräteprüfung und Störungsbearbeitung wegen elektromagnetischer Unverträglichkeit¹⁵⁴⁸ ist deutlich geworden, dass mit dem Angebot von öffentlichen Leistungen regelmäßig auch Vorteile für die Allgemeinheit verbunden sind. So sind mit der Reparatur und Sanierung von Straßen sowohl Vorteile für die jeweiligen Anwohner als auch für die Allgemeinheit der Straßennutzer verbunden.¹⁵⁴⁹ Entscheidend ist, dass die Abgabepflichtigen der jeweiligen öffentlichen Leistung erkennbar näherstehen. Dies ergibt sich aus Vorteilen, die dem Abgabepflichtigen neben dem Vorteil für die Allgemeinheit zusätzlich entstehen. Denn klar ist, dass Vorteile für die Allgemeinheit auch regelmäßig Vorteile des Individuums sind. Jedoch stellen Vorteile des Einzelnen nicht zwingend Vorteile für die Allgemeinheit dar.

Dabei ist es nicht entscheidend, wie Vorteile der Allgemeinheit und der jeweiligen Abgabepflichtigen im Verhältnis zueinander zu bewerten sind. Zum Beispiel ist es für

¹⁵⁴⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

¹⁵⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448.

¹⁵⁴⁸ BVerwG, Urt. v. 22.11.2000, 6 C 8/99, NVwZ 2001, 801.

¹⁵⁴⁹ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668, 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450, Rn. 51).

die finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Abgabe unter die Vorzugslasten nicht entscheidend, dass ein möglicher allgemeiner Vorteil größer ist als der individuelle Vorteil. Dies kann sich lediglich auf die Bemessung der Vorzugslast auswirken, da die Allgemeininteressen an der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe angemessen abgabenmindernd zu berücksichtigen sind. Dies entspricht dem Grundsatz der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG. Im Ergebnis erkannte das Bundesverfassungsgericht dies ebenfalls im Rundfunkbeitragsurteil. Im Zusammenhang mit dem Rundfunkbeitrag wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil keinen individuellen Vorteil schafft, der i. S. d. Grundsatzes der Belastungsgleichheit die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben neben den Steuern rechtfertigt. Die Abgabepflichtigen müssen aus der staatlichen Leistung einen besonderen Nutzen ziehen oder ziehen können.¹⁵⁵⁰

Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass für die Feststellung eines besonderen Vorteils auf die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe von den Gemeinlasten als allgemein staatliche Aufgabe abgestellt werden kann, ist kritisch zu sehen. Bereits im ersten Teil der Arbeit wurde im Zusammenhang mit den Zwecksteuern¹⁵⁵¹ und Sonderabgaben¹⁵⁵² der Frage nachgegangen, ob eine Abgrenzung von besonderen und allgemeinen Aufgaben geeignet ist, um eine Unterscheidung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben vornehmen zu können. Dies wurde verneint, da insbesondere festgestellt wurde, dass es keine geeigneten Merkmale zur Abgrenzung von besonderen zu allgemeinen Aufgaben gibt. Das Bundesverfassungsgericht stützte sich dahingehend auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Mai 2014¹⁵⁵³. Der Verfassungsgerichtshof begründete im Urteil die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe unter anderem damit, dass sich die Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Gemeinlasten unterscheidet. Dies gelte ungeachtet der Pflicht des Staates die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. Bezugsrahmen für einen besonderen Vorteil sei nicht die Stellung der Abgabepflichtigen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung, sondern die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe gegenüber den Gemeinlasten.¹⁵⁵⁴ Allerdings verpasste es der Verfassungsgerichtshof, Merkmale zu benennen, die eine besondere zu finanzierende Aufgabe von allgemeinen staatlichen

¹⁵⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 75).

¹⁵⁵¹ vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

¹⁵⁵² vgl. 1. Teil, Kapitel 4.3.

¹⁵⁵³ VerfGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 13.05.2014, B 35/12, NVwZ 2015, 64.

¹⁵⁵⁴ VerfGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 13.05.2014, B 35/12, NVwZ 2015, 64 (71).

Aufgaben abgrenzt. Auch übertragen auf den Rundfunkbeitrag erläuterte der Gerichtshof nicht, was die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von allgemeinen staatlichen Aufgaben unterscheidet. Er setzte eine solche Unterscheidung ohne weitere Erläuterung voraus. Unter Berücksichtigung der Erläuterungen im ersten Teil ist es nicht verständlich, dass das Begriffsmerkmal eines „besonderen Vorteils“, welches das wichtige Abgrenzungskriterium zwischen Steuern und Vorzugslasten darstellt, von etwas abhängig gemacht wird, was sich nicht durch benennbare Eigenschaften definieren lässt. Einen besonderen Vorteil aufgrund einer vermeintlichen besonderen Aufgabe einfach ohne weitere Begründung vorauszusetzen kommt dem Vorgehen gleich, unter Heranziehung der gesetzlichen Bezeichnung einer Abgabe auf deren finanzverfassungsrechtliche Einordnung zu schließen. Dies ist im Hinblick auf die strengen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben der Abgrenzung von Steuern nichtsteuerlichen Abgaben nicht vertretbar. Der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass sich ein besonderer Vorteil aus der Abgrenzung zwischen der zu finanzierenden Aufgabe von Gemeinlasten ergibt, kann nicht zugestimmt werden. Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Steuern und Vorzugslasten ist vielmehr der individuell konkret zurechenbare Vorteil aus einer öffentlichen Leistung entscheidend.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Unterscheidung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben, im Besonderen Vorzugslasten, unabhängig von der Anzahl der Abgabepflichtigen sowie der Unterscheidung von besonderen und allgemeinen Aufgaben ist. Entscheidend ist ein Gegenleistungsverhältnis, welches zwangsläufig auch eine abgrenzbare Gruppe von Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit bedingt. Allerdings schließt der individuelle Vorteil das Bestehen allgemeiner Vorteile nicht aus. Erforderlich ist das Bestehen dieser Vorteile nebeneinander unabhängig von einem Verhältnis zueinander.

3.4 Anforderungen an den gesetzlichen Abgabentatbestand

Das Bundesverfassungsgericht erkannte richtig, dass es für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe nicht auf die gesetzliche Bezeichnung ankommt. Die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes und der jeweilige materielle Gehalt sind ausschlaggebend. Eine Qualifizierung der Abgabe ausschließlich anhand der Bezeichnung des Gesetzgebers birgt die Gefahr, dass der Gesetzgeber allein durch die begriffliche Verwendung die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung unterlaufen könnte.¹⁵⁵⁵

¹⁵⁵⁵ vgl. 1. Teil, Kapitel 3.

Der Annahme des Bundesverfassungsgerichts, dass eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Leistung im Abgabentatbestand nicht erforderlich ist und es ausreicht, wenn im Rahmen der Auslegung erkennbar ist, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben wird, ist jedoch missverständlich und bedarf noch weiterer Ausführungen. Das Bundesverfassungsgericht bezog sich in diesem Zusammenhang auf höchstgerichtliche Rechtsprechung.¹⁵⁵⁶ In der zitierten Rechtsprechung wurde insbesondere verdeutlicht, dass sich die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben neben den Steuern auf einen besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund stützen muss. Dieser Rechtfertigungsgrund dient sowohl der begrifflichen Abgrenzung von Steuern und Vorzugslasten als auch der Berücksichtigung der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG. Die Abgabenerhebung ist sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach besonders sachlich zu rechtfertigen.¹⁵⁵⁷ Hierauf wurde bereits eingegangen. Grundsätzlich sind Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs anerkannt.¹⁵⁵⁸ Daneben können zur Bemessung der Höhe der nichtsteuerlichen Abgabe ebenfalls Lenkungs- und soziale Zwecke zum Tragen kommen.¹⁵⁵⁹ Jedoch ist festzustellen, dass sich das Bundesverfassungsgericht in der zitierten Rechtsprechung in erster Linie mit der Heranziehung eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes im Zusammenhang mit der Bemessung der jeweiligen Abgabenhöhe zu beschäftigen hatte. Es wurde somit vorrangig der Frage der sachlichen Rechtfertigung der Abgabenhöhe und nicht dem Erhebungsgrund nachgegangen. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur sog. Rückmeldegebühr festgestellt, dass nicht jeder der genannten Zwecke beliebig herangezogen werden kann. Der durch die gesetzgeberische Entscheidung getragene legitime Zweck der Abgabebemessung muss

¹⁵⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (717) im Zusammenhang zur Rückmeldegebühr in Baden-Württ.; BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (639, Rn. 51 f.) zur Rückmeldegebühr nach BerlHochschG a. F.; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1449, Rn. 44) zu der Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge; BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 65) zur Rückmeldegebühr des Landes Brandenburg.

¹⁵⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (Rn. 47); BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 62).

¹⁵⁵⁸ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

¹⁵⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (717); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (639, Rn. 50); BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450, Rn. 49); BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 64).

sich aus der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Regelung ergeben.¹⁵⁶⁰ Dies besagt der rechtsstaatliche Grundsatz der Normenklarheit¹⁵⁶¹. Die Klarheit über den Abgabenzweck kann allerdings auch im Wege der Auslegung der Abgabenregelungen gewonnen werden.¹⁵⁶² Aus rechtsstaatlichen Gründen und im Hinblick auf die Bedeutung der gesetzlichen Regelung im demokratischen Verantwortungszusammenhang ist eine hinreichende Klarheit hinsichtlich des Abgabenzwecks erforderlich. Der erkennbare Inhalt der getroffenen Regelungen ist relevant für die Ausrichtung des Gesetzsvollzugs und der Gesetzgeber hat an diesem Inhalt festzuhalten. Fehlinformationen über das politisch Entschiedene und zu Verantwortende müssen vermieden werden.¹⁵⁶³ Hat der Gesetzgeber einen eng begrenzten Abgabentatbestand gewählt, können zur Rechtfertigung keine weiteren ungenannten Zwecke verwendet werden.¹⁵⁶⁴ „Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit.“¹⁵⁶⁵ Hinsichtlich der Rückmeldegebühr für Baden-Württemberg¹⁵⁶⁶, Berlin¹⁵⁶⁷ und Brandenburg¹⁵⁶⁸ wurde vom Bundesverfassungsgericht jeweils festgestellt, dass die Höhe der Gebühr nicht mit dem sich aus dem Gesetz ergebenden sachlichen Rechtfertigungsgrund der Kostendeckung für die Bear-

¹⁵⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 65); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (639, Rn. 51); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (717) mit Hinweis auf folgende Rspr. im Zusammenhang mit der Steuerbemessung BVerfG, Urt. v. 06.03.2002, 2 BvL 17/99, NJW 2002, 1103 (1105); BVerfG, Beschl. v. 22.06.1995, 2 BvL 37/91, NJW 1995, 2615 (2619); BVerfG, Beschl. v. 11.11.1998, 2 BvL 10/95, NJW 1999, 1457 (1459).

¹⁵⁶¹ „[Gesetzliche Regelungen müssen] in ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt so formuliert sein. [...] [dass] die von ihr Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können.“ BVerfG, Beschl. v. 12.01.1967, 1 BvR 169/63, NJW 1967, 619; BVerfG, Beschl. v. 22.06.1977, 1 BvR 799/76, NJW 1977, 1723 (1724); BVerfG, Beschl. v. 12.06.1979, 1 BvL 19/76, NJW 1980, 985 (990); BVerfG, Beschl. v. 31.05.1988, 1 BvR 520/83, NJW 189, 666 (667); Grundsatz der Normenklarheit ebenfalls erwähnt in: BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u. a., NJW 1984, 419 (422, 424, 427 f.); BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000, 2 BvR 1741/99, NJW 2001, 879 (880); BVerfG, Beschl. v. 12.02.2003, 2 BvL 3/00, NVwZ 2003, 1364 (1370); siehe dazu auch: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 141 ff; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 20 und allgemeine Rechtsstaatlichkeit, Rn. 51 ff.

¹⁵⁶² „Die Notwendigkeit der Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift nimmt ihr [...] noch nicht die Bestimmtheit [...]“ BVerfG, Beschl. v. 22.06.1977, 1 BvR 799/76, NJW 1977, 1723 (1724); BVerfG, Urt. v. 04.04.1967, 1 BvR 126/65, BVerfGE 21, 245 (261); BVerfG, Beschl. v. 07.07.1971, 1 BvR 775/66, NJW 1971, 2167; BVerfG, Beschl. v. 23.04.1974, 1 BvR 6/74 u. 2270/73, NJW 1974, 1499 (1500); BVerfG, Beschl. v. 18.05.1988, 2 BvR 579/84, NJW 1988, 2593 (2594); BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000, 2 BvR 1741/99, NJW 2001, 879 (880).

¹⁵⁶³ BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 65); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (639, Rn. 51); BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (717).

¹⁵⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (717); BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 (639, Rn. 51 f.); BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 (697, Rn. 65).

¹⁵⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 (717).

¹⁵⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715 zu § 120a Abs. 1 S. 1 BadWürttUnivG.

¹⁵⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 06.11.2012, 2 BvL 51 u. 52/06, NVwZ 2013, 638 zu § 2 VIII 2 BerlHochschG a. F.

¹⁵⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017, 2 BvL 2 – 5/14, NVwZ 2017, 696 zu § 30 Abs. 1 a S. 1 BbgHG a. F.

beitung der Rückmeldung gerechtfertigt werden konnte. Die Interpretation des Gebührentatbestands i. S. einer „allgemeinen Verwaltungsgebühr“, durch welche alle Verwaltungskosten der Universitätsverwaltung sowie der sonstigen Einrichtungen der Universität gedeckt werden sollen, ließ sich weder aus dem Gebührentatbestand noch ansonsten erkennen. Die Grenze der Auslegung ist aber der Wortlaut des Tatbestands und damit der materielle Gehalt, welcher sich aus der tatbestandlichen Ausgestaltung ergibt.

Fraglich ist an dieser Stelle, ob die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Begründung der Bemessung der Rückmeldegebühr auf die sachliche Rechtfertigung der Abgabenerhebung ohne weiteres zu übertragen sind. Bereits mehrfach wurde erwähnt, dass es für die begriffliche Einordnung einer Abgabe auf den sich aus der tatbestandlichen Ausgestaltung ergebenden materiellen Gehalt ankommt. Dies betonte das Bundesverfassungsgericht im Rundfunkbeitragsurteil ebenfalls und bezog sich dabei auf eine Reihe von Urteilen.¹⁵⁶⁹ Im Zusammenhang mit der Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg wurde erläutert, dass die rechtliche Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung für die Qualifizierung der Abgabe als Gebühr ausschlaggebend ist.¹⁵⁷⁰ Zudem stellte das Bundesverfassungsgericht bezüglich der Erklärung der Verfassungsmäßigkeit der Altenpflegeumlage dar, dass die Landesgesetzgeber den speziellen Finanzbedarf gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und darüber hinaus der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet haben. „Die Abgabepflicht wird jeweils im Tatbestand des Gesetzes an den Kostenaufwand für eine konkrete, gesetzlich bestimmte Aufgabe gebunden.“¹⁵⁷¹ Daraus ergibt sich die Einordnung der Altenpflegeumlage als nichtsteuerliche Abgabe. Ebenfalls kann der Beschluss zu den Beiträgen zum Klärschlamm–Entschädigungsfonds vom 18. Mai 2004¹⁵⁷² herangezogen werden. Hier wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass der Zusammenhang der Finanzierung eines besonderen Finanzbedarfs in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestands hinreichend verankert ist. „Wird die Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe tatbestandlich verknüpft, liegt keine Steuer vor [...]“¹⁵⁷³ Die Relevanz der tatbestandlichen Verknüpfung der Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe wurde ebenfalls im Beschluss vom

¹⁵⁶⁹ Siehe hierzu Fn. 1456.

¹⁵⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, 715.

¹⁵⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u. a., NVwZ 2003, 1241.

¹⁵⁷² BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477.

¹⁵⁷³ BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1478).

24. November 2009¹⁵⁷⁴ im Zusammenhang mit dem Jahresbeitrag nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz sowie mit Beschluss vom 25. Juni 2014¹⁵⁷⁵ hinsichtlich der wiederkehrenden Straßenbaubeiträge betont. Daher hat das Bundesverfassungsgericht in mehrfacher Rechtsprechung klargestellt, dass sich der besondere sachliche Rechtfertigungsgrund zur Qualifizierung einer Abgabe als nichtsteuerliche Abgabe zwingend aus der gesetzlichen Ausgestaltung des Abgabentatbestands ergeben muss. Diese Schlussfolgerung ist auch dahingehend einleuchtend, dass die tatbestandliche Ausgestaltung und damit der materielle Gehalt einer Abgabe relevant ist für die begriffliche Einordnung. Die Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben orientiert sich an dem besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund. Dieser muss sich folglich unbedingt aus dem Abgabentatbestand ergeben. Dies gilt sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach, weshalb die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung der Rückmeldegebühr ebenfalls hinsichtlich der Rechtfertigung der nichtsteuerlichen Abgabenerhebung uneingeschränkt angewendet werden können. Im Zusammenhang mit der Erhebung von Steuern gilt ebenfalls, dass der Belastungsgrund in den Steuergesetzen zu verdeutlichen ist und im Maßstab der Steuer zum Ausdruck kommen muss, um dem Grundsatz der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG entsprechend gerecht zu werden.¹⁵⁷⁶

Die Aussage im Rundfunkbeitragsurteil, dass keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Leistung im Abgabentatbestand erforderlich sei und es genüge, diese im Wege der Auslegung zu ermitteln, ist daher nicht nachvollziehbar. Es wurde unter Heranziehung der vergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vielmehr deutlich, dass sich die konkrete Leistung im Abgabentatbestand zur begrifflichen Qualifizierung der Abgabe zwingend widerspiegeln muss. Abgabenzwecke, die sich nicht aus der tatbestandlichen Ausgestaltung des Abgabentatbestands ergeben, können auch nicht zur Rechtfertigung der Abgabenerhebung und –bemessung herangezogen werden.¹⁵⁷⁷ Selbstverständlich können rechtfertigende Gründe auch im Wege der Auslegung gewonnen werden. Jedoch bestimmt der Wortlaut der Norm das zulässige Maß

¹⁵⁷⁴ BVerfG, Beschl. v. 24.11.2009, 2 BvR 1387/04, NJOZ 2010, 1468 (1471).

¹⁵⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668/10, 2104/10, NVwZ 2014, 1449 (Rn. 44).

¹⁵⁷⁶ G. Kirchhof, DStR 2020, 1073 (1074); in der Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 10.11.1998, 2 BvR 980, 1057, 1226/91, NJW 1999, 557 (561); BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, 2 BvL 77/92, NJW 1997, 2101; BVerfG, Beschl. v. 23.06.2015, 1 BvL 13 u. 14/11, NJW 2015, 3221 (3224, Rn. 69 ff.); zuletzt im Zusammenhang mit der Grundsteuer siehe: BVerfG, Urt. v. 10.04.2018, 1 BvL 11/14 u. a., NJW 2018, 1451 (1453, Rn. 93 ff.).

¹⁵⁷⁷ Im Ergebnis ebenso: Bölk, NVwZ 2014, 266 (268); a. A. Gall, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RBStV, Rn. 8.

der Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden.¹⁵⁷⁸ Da die Erhebung von Abgaben unter anderem dem Gesetzesvorbehalt nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG unterliegt, kann auch im Rahmen der richterlichen Rechtsfortbildung über den Wortlaut der Norm hinaus keine weiteren sachlichen Rechtfertigungsgründe begründet werden.¹⁵⁷⁹ Normenwahrheit und Normenklarheit sind bei der Feststellung der besonderen sachlichen Rechtfertigung einer Abgabe zu berücksichtigen. Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Rundfunkbeitragsurteil wird nicht von der zitierten vergangenen Rechtsprechung zur Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg, Berlin und Brandenburg sowie zu den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen gestützt. Auch ansonsten ist es nicht verständlich, dass eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Leistung im Abgabentatbestand nicht erforderlich sein soll.

Ferner ist die Äußerung des Bundesverfassungsgerichts näher zu betrachten, dass die sachliche Rechtfertigung der Erhebung einer Abgabe eine Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit dieser darstelle und damit unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz zu klären sei. Dahingehend muss berücksichtigt werden, dass in der sachlichen Rechtfertigung einer nichtsteuerlichen Abgabe auch durchgehend die deutliche Abgrenzung der jeweiligen Abgabe von dem finanzverfassungsrechtlichen Steuerbegriff innewohnt. Dies wurde ebenfalls im Rahmen der Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rückmeldegebühr deutlich. Der sachliche Rechtfertigungsgrund dient sowohl der begrifflichen Abgrenzung als auch der Berücksichtigung der Belastungsgleichheit.¹⁵⁸⁰ Die Abgrenzung der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern hat jedoch bereits auf der Ebene der formellen Verfassungsmäßigkeitsprüfung zu erfolgen, da sie entscheidend für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist. Somit sind im Zusammenhang mit den Vorzugslasten die Fragen einer öffentlichen Leistung und deren Zurechenbarkeit zum jeweiligen Abgabepflichtigen bereits auf Ebene der formellen Prüfung zu klären. Richtig ist, dass die Vereinbarkeit mit den Gleichheits- und Freiheitsrechten keinen Einfluss auf die Beurteilung auf die Gesetz-

¹⁵⁷⁸ *Bydlinksi/Bydlinksi*, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, S. 111 ff. „lex-lata Grenze“; *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 322, 343; in der Rspr.: BVerfG, Beschl. v. 23.10.1985, 1 BvR 1053/82, NJW 1986, 1671 (1672); BGH, Urt. v. 12.03.1953, 3 StR 819/52, NJW 1953, 1190 (1191); BVerfG, Beschl. v. 27.11.1990, 1 BvR 402/87, NJW 1991, 1471 (1473) m. w. Nachw.; BVerfG, Beschl. v. 10.01.1995, 1 BvR 718, 719, 722, 723/89, NJW 1995, 1141; BVerfG, Beschl. v. 23.06.2010, 2 BvR 2259/08 u. a., NJW 2010, 3209 (3210, Rn. 72); BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019, 1 BvR 1257/19, NVwZ 2019, 1509.

¹⁵⁷⁹ Zu den Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung unter Berücksichtigung des Gewaltenteilungsprinzips insbesondere: *Jachmann-Michel*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 95, Rn. 16.

¹⁵⁸⁰ So auch erkannt vom BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3226, Rn. 65) und trotzdem erst im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit nachgegangen.

gebungskompetenz nimmt und auf Ebene der materiellen Verfassungsmäßigkeit entsprechend zu prüfen ist. Des Weiteren wurde im ersten Teil der Arbeit der Frage der Anwendung eines formellen oder materiellen Begriffs der Gebühren und Beiträge nachgegangen. Dabei wurde festgestellt, dass das Verhältnis der Höhe der jeweiligen Abgabe zur öffentlichen Leistung nicht bereits im Rahmen der Begriffsbestimmung thematisiert werden kann.¹⁵⁸¹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Abgabentatbestands lediglich in Teilen gefolgt werden kann. Die gesetzgeberische Bezeichnung einer Abgabe ist nicht ausschlaggebend für deren finanzverfassungsrechtliche Einordnung. Jedoch ist unter Berücksichtigung der Grundsätze der Normenklarheit und Normenwahrheit die tatbestandliche Ausgestaltung einer Abgabe entscheidend für die Einordnung einer Abgabe zu den Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben. Finanzierungszwecke können auch im Wege der Auslegung gewonnen werden. Allerdings unterliegen Eingriffe in die Eigentumsrechte dem Gesetzesvorbehalt, weshalb der Wortlaut des Abgabentatbestands die Auslegungsgrenze vorgibt. Die sachliche Rechtfertigung von Vorzugslasten i. S. eines Gegenleistungsverhältnisses ist bereits auf Ebene der formellen Verfassungsmäßigkeit hinreichend zu berücksichtigen. Die Bemessung einer Abgabe ist jedoch bei der begrifflichen Einordnung insbesondere unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Gleichheitsrechte außer Acht zu lassen.

3.5 Rundfunkbeitrag eine nichtsteuerliche Abgabe - Beitrag

Die Beschwerdeführer rügten mit dem Erlass des 15. RÄndStV der Länder und eine damit verbundene Einführung des Rundfunkbeitrags einen Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung gem. Art. 2 Abs. 1 GG¹⁵⁸². Den Landesgesetzgebern fehle es an einer hinreichenden Gesetzgebungskompetenz, da es sich beim Rundfunkbeitrag

¹⁵⁸¹ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 4.1.4.

¹⁵⁸² Verfassungsmäßige Rechtsordnung ist die Gesamtheit aller Normen, die formell und materiell verfassungsgemäß sind, in ständiger Rspr.: BVerfG, Urt. v. 16.01.1957, 1 BvR 253/56, NJW 1957, 291; BVerfG, Beschl. v. 03.10.1957, 1 BvR 194/52, BVerfGE 7, 111 (119); BVerfG, Beschl. v. 07.04.1964, 1 BvL 12/63, NJW 1964, 1219 (1220); BVerfG, Beschl. v. 27.05.1964, 1 BvL 4/59, NJW 1964, 1411; BVerfG, Urt. v. 05.08.1966, 1 BvF 1/61, NJW 1966, 1651; BVerfG, Beschl. v. 01.08.1978, 2 BvR 1013/77, u. a., NJW 1978, 2235 (2237); BVerfG, Beschl. v. 06.06.1989, 1 BvR 921/85, NJW 1989, 2525; BVerfG, Urt. v. 08.04.1997, 1 BvR 48/94, NJW 1997, 1975 (1976); BVerfG, Beschl. v. 12.11.1997, 1 BvR 479/92 u. 307/94, NJW 1998, 519 (520); BVerfG, Urt. v. 03.04.2001, 1 BvR 2014/95, NJW 2001, 1709; in der Literatur: *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 2 Abs. 1, Rn. 39, m. w. Nachw.; *Murswiek/Rixen*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 2, Rn. 89; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, Art. 2, Rn. 25 ff.

im Rechtssinn um eine Steuer handele. Die Regelungen zum Rundfunkbeitrag, insbesondere der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, seien dementsprechend formell verfassungswidrig. Ferner merkten die Beschwerdeführer an, dass sich der mit dem Rundfunkbeitrag abzugeltende Vorteil nicht aus den Staatsverträgen ergebe und damit das Gebot der Normenklarheit gem. Art. 20 Abs. 3 GG nicht gewahrt sei.

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich ausschließlich mit der Prüfung des Rundfunkbeitrags unter den finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff. Wie bereits erläutert, ist die gesetzgeberische Bezeichnung der jeweiligen Abgabe nicht entscheidend für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung. Jedoch kann die gewählte Bezeichnung des Gesetzgebers als Anhaltspunkt dienen. Die Bezeichnung wird vom Gesetzgeber regelmäßig unter Berücksichtigung des Gedankens der Normenklarheit gewählt und entspricht seinem Verständnis der Qualifizierung der Abgabe als Steuer, Gebühr, Beitrag oder Sonderabgabe.

Im Rahmen der Prüfung der Qualifizierung des Rundfunkbeitrags hat sich das Bundesverfassungsgericht kurzgefasst. Erst im Bereich der Prüfung der Verletzung der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG ist es auf den besonderen Charakter der Vorzugslasten, nämlich auf die vermeintliche individuelle Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragsschuldner, umfassend eingegangen. Dortige Erläuterungen wurden jedoch schon im Bereich der formellen Verfassungsmäßigkeitsprüfung des Rundfunkbeitrags erwartet.¹⁵⁸³ Die eindeutige Abgrenzung der Vorzugslasten von den Steuern ist von ausschlaggebender Bedeutung für die Kompetenzzuweisung zwischen Bund und Ländern im Rundfunkwesen. Die öffentliche Leistung und die individuell-konkrete Zuordnung zum Abgabepflichtigen sind die besonderen Eigenschaften der Vorzugslasten. Die Vorzugslasten grenzen sich von den Steuern aufgrund des Gegenleistungscharakters ab. Daher muss auch bereits im Rahmen der formellen Prüfung die individuell-konkret zurechenbare öffentliche Leistung zum jeweiligen Abgabenschuldner ausreichend gewürdigt werden. Gleichzeitig dient der Gegenleistungscharakter als besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund im Zusammenhang mit der Beurteilung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit und ist grundsätzlich im Rahmen der materiellen Prüfung erneut entsprechend aufzugreifen.

Nachfolgend wird die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags unter die Beiträge insbesondere anhand der obigen Ausführungen nachvollzogen. Ergänzend dienen die Darstellungen

¹⁵⁸³ Betont so auch: *Kämmerer*, NJW 2018, 3209 (3210).

aus dem ersten und zweiten Teil dieser Arbeit einer entsprechenden Beurteilung. Darüber hinaus werden die Erläuterungen des Bundesverfassungsgerichts zum individuell-konkret zurechenbaren Vorteil bereits im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Qualifizierung des Rundfunkbeitrags kritisch gewürdigt.

3.5.1 Hoheitlich auferlegte öffentlich-rechtliche Geldleistung

Die finanzverfassungsrechtliche Einordnung als Beitrag verlangt im ersten Schritt die Feststellung einer hoheitlich auferlegten öffentlich-rechtlichen Geldleistung. Geldleistungen unterscheiden sich von staatlichen Dienstleistungspflichten und Sachleistungspflichten. Es ist unerheblich, ob die Geldleistung einmalig oder laufend, bar oder unbar zu zahlen ist.¹⁵⁸⁴ Ferner hat die Zahlung nicht auf Basis einer freiwilligen Leistung zu erfolgen, sondern es wird eine gesetzliche Grundlage bezüglich des Grundrechtseingriffs nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG verlangt. Der Beitrag muss also unmittelbar durch ein Gesetz oder durch einen per Gesetz zulässigen Verwaltungsakt begründet sein.¹⁵⁸⁵

Gemäß § 1 RBStV dient der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Unter Finanzen wird umgangssprachlich das Geldwesen verstanden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen dementsprechend mit ausreichenden Geldmitteln ausgestattet werden. Des Weiteren lautet die gesetzgeberische Überschrift des § 7 RBStV „Beginn und Ende der Beitragspflicht, Zahlungsweise, Verjährung“ und auch in § 10 Abs. 3 RBStV ist von der Zahlung des Rundfunkbeitrags die Rede. Dass der Rundfunkbeitrag „gezahlt“ wird, geht ebenfalls aus der Gesetzesbegründung zum 15. RÄndStV deutlich hervor.¹⁵⁸⁶ Mit der Bezeichnung „Zahlung“ ist regelmäßig die Übertragung von Geldforderungen gemeint. Ferner legt § 8 RFinStV die Höhe des Rundfunkbeitrags mit einem Eurobetrag von EUR 17,50 fest.¹⁵⁸⁷ Folglich handelt es sich beim Rundfunkbeitrag um eine Geldleistung.¹⁵⁸⁸ Nach § 10 Abs. 2 RBStV ist der Rundfunkbeitrag an die zuständige Landesrundfunkanstalt als Schickschuld zu entrichten. Ob die Zahlung bar oder unbar zu

¹⁵⁸⁴ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 3.1.1 und 4.1.1.

¹⁵⁸⁵ Vgl. hierzu 1. Teil, Kapitel 3.1.2 und 4.1.1.

¹⁵⁸⁶ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 26 ff., Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 48 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 20 f.

¹⁵⁸⁷ Vgl. hierzu auch zur Diskussion in den Landesregierungen um die Erhöhung des Rundfunkbeitrags ab 01.01.2021 auf EUR 18,36, 2. Teil, Kapitel 5.3; mit Beschluss des BVerfG v. 20.07.2021 wurde der Rundfunkbeitrag mit Wirkung zum 20.07.2021 entsprechend dem 1. MedienÄndStV auf EUR 18,36 angehoben.

¹⁵⁸⁸ Im Ergebnis ebenso: *Koblenzer/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, S. 3, URL.

erfolgen hat, wurde im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag nicht gesetzlich verankert.

Die Zahlung des Rundfunkbeitrags wird auf Grundlage der Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags begründet. In § 2 RBStV wird die Beitragspflicht für den privaten und in § 5 RBStV für den nicht privaten Bereich geregelt. Der Einsatz von Staatsverträgen als bewährtes Instrument des kooperativen Föderalismus ist in der Rechtsprechung und Literatur unbestritten.¹⁵⁸⁹ Staatsverträge entfalten jedoch lediglich zwischen den Ländern i. S. eines öffentlich-rechtlichen Vertrags bindende Wirkung. Für die Entfaltung der Rechtswirksamkeit ist zwingend die Zustimmung der Landesparlamente (Ratifizierungsvorgang) und demgemäß eine Verankerung des Staatsvertrags in das jeweilige Landesgesetz erforderlich. Eine entsprechende Ratifizierung des 15. RÄndStV ist in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erfolgt.¹⁵⁹⁰ Dies gilt ebenfalls für die letzten Änderungen mit Art. 7 und Art. 8 MOModStV vom 14. April 2020, die mit der Bekanntgabe in Hamburg zum 7. November 2020¹⁵⁹¹ entsprechend in Kraft getreten sind. Somit wird der Rundfunkbeitrag auf Grundlage von gesetzgeberisch hoheitlichem Handeln erhoben. Es handelt sich um eine hoheitlich auferlegte Geldleistung. Das Auseinanderfallen der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit ist für das Begriffsmerkmal der hoheitlichen Auferlegung einer Leistung nicht von Bedeutung.¹⁵⁹²

Mit diesen Begriffsmerkmalen beschäftigte sich der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im Rundfunkbeitragsurteil nicht. Dies ist wohl auf den Umstand zurückzuführen, dass das Verständnis des Rundfunkbeitrags als hoheitlich auferlegte Geldleistung als allgemein bekannt und nicht diskussionswürdig gesehen werden kann.

3.5.2 Erkennbarer sachlicher Rechtfertigungsgrund

Das Bundesverfassungsgericht stellte die Verknüpfung der finanziellen Belastung mit dem Zweck der Abgabe und mit einer öffentlichen Leistung bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags hinten an.¹⁵⁹³ Wie jedoch bereits oben erläutert wurde, ist für die Qualifizierung einer Abgabe die tatbestandliche Ausgestaltung entscheidend, aus der sich die sachliche Rechtfertigung der Vorzugslast

¹⁵⁸⁹ Vesting, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RStV, Rn. 2.

¹⁵⁹⁰ Vgl. 2. Teil, Kapitel 3.4, Fn. 1126.

¹⁵⁹¹ Hamburg, GVBl. 2020, S. 433 v. 08.09.2020, Bek. GVBl. 2020, S. 572 v. 06.11.2020.

¹⁵⁹² Ebenso: *Koblener/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, S. 3, URL.

¹⁵⁹³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225 f., Rn. 61).

und damit die Verknüpfung einer öffentlichen Leistung zum jeweiligen Abgabepflichtigen zwingend ergeben muss. Die Abgabenerhebung und -bemessung muss sich im Abgabentatbestand widerspiegeln. Verfassungsrechtlich zulässige Gründe der Erhebung von Vorzugslasten stellen insbesondere die Kostendeckung oder der Ausgleich eines Vorteils aus der tatsächlichen oder potentiellen Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung dar. Diese sachlichen Rechtfertigungsgründe sind zugleich Abgrenzungsmerkmal der Vorzugslasten von den Steuern. Jedoch können lediglich solche Abgabenzwecke zur Rechtfertigung herangezogen werden, die im Abgabentatbestand auch hinreichend erkennbar sind. Die Grundsätze der Normenklarheit und Normenwahrheit sind einzuhalten. Somit ist der Prüfung der individuellen-konkreten Zurechenbarkeit einer öffentlichen Leistung zu den Beitragspflichtigen vorgelagert der konkrete Abgabenzweck des Rundfunkbeitrags anhand des Abgabentatbestands zu ermitteln. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags lässt sich ausschließlich anhand des vom gesetzgeberischen Willen getragenen legitimen Zwecks, der sich aus der konkreten Regelung auch im Wege der Auslegung ermitteln lässt, begründen.

Die hinreichende erkennbare Verknüpfung der finanziellen Belastung der Rundfunkbeitragspflichtigen mit dem Zweck der Abgabe und der öffentlichen Leistung begründete das Bundesverfassungsgericht unter anderem mit § 1 RStV unter Heranziehung der Definition Rundfunk in § 2 Abs. 1 S. 1 RStV a. F.¹⁵⁹⁴. Der Rundfunkbeitrag werde für die Möglichkeit erhoben, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen, und diene der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Gesetzesbegründung zum Entwurf des 15. RÄndStV nenne die „Möglichkeit der Nutzung“ und die „Empfangsmöglichkeit“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Belastungsgrund. Weitere Anhaltspunkte bieten die Befreiungstatbestände im privaten und nicht privaten Bereich. Ferner erläuterte das Bundesverfassungsgericht, dass die Rundfunkgebühr eine gegenleistungsbezogene Abgabe gewesen sei und mit dem Modellwechsel vom Gesetzgeber keine erkennbare Änderung bezweckt wurde.

Im zweiten Teil der Arbeit wurden unter Kapitel 4.2.2 die Tatbestände der Rundfunkbeitragspflicht aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag erläutert. Im privaten Bereich ergibt sich die Rundfunkbeitragspflicht aus § 2 Abs. 1 RStV. Demnach ist für jede Wohnung von deren Inhaber ein Beitrag zu entrichten. Im nicht privaten Bereich stützt

¹⁵⁹⁴ Ersetzt durch § 2 Abs. 1 MStV keine wesentliche Änderung zum einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff im Rundfunkstaatsvertrag gem. § 2 Abs. 1 RStV; siehe hierzu Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 5, BayLT-Drs. 18/7640, S. 80.

sich die Beitragspflicht gem. § 5 Abs. 1 S. 1 RBStV auf die Inhaberschaft einer Betriebsstätte. Darüber hinaus ist nach § 5 Abs. 2 RBStV ein Rundfunkbeitrag für Hotel- und Gästezimmer, Ferienwohnungen und betriebliche Kraftfahrzeuge zu entrichten. Jedoch ist diesen Beitragstatbeständen nicht wörtlich der Zweck der Abgabe und die jeweilige öffentliche Leistung zu entnehmen. Es wird lediglich deutlich, dass die Rundfunkbeitragspflicht an die Inhaberschaft einer Wohnung, Betriebsstätte, eines Hotel- oder Gästezimmers, einer Ferienwohnung und eines betrieblichen Kraftfahrzeugs knüpft. Welche öffentliche Gegenleistung der Rundfunkbeitragspflicht entsprechend gegenübersteht und die besondere Zurechnung zum Beitragspflichtigen ergibt sich aus dem Abgabetatbeständen jedoch nicht.¹⁵⁹⁵

Allerdings ist die Gesamtheit der Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags dem Rundfunkbeitrag gewidmet, weshalb die Berücksichtigung weiterer Regelungen, insbesondere im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, mehr Aufschluss bringen könnten. So hat auch das Bundesverfassungsgericht den § 1 RBStV hinzugezogen. In § 1 RBStV ist der Zweck des Rundfunkbeitrags geregelt. Dies spiegelt bereits die Überschrift zu der Norm wider. Sie lautet wie folgt: „Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks i. S. v. § 34 des Medienstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 112 des Medienstaatsvertrages.“ Die funktionsgerechte Finanzausstattung ist Ausdruck der gesetzgeberischen Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der aufgrund seiner Funktion als Garant des klassischen Funktionsauftrags mit ausreichend finanziellen Mitteln auszustatten ist.¹⁵⁹⁶ Nach § 34 Abs. 1 MStV¹⁵⁹⁷ hat die Finanzausstattung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Der Bestand und die Entwicklung sind entsprechend zu gewährleisten. Es wurde bereits eingehend erläutert, welche Sonderstellung der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen Rundfunksystem einnimmt und welche Bedeutung das öffentlich-rechtliche Programmangebot für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess und damit für die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG hat. Somit ergibt sich aus § 1 RBStV i. V. m. § 34 Abs. 1 MStV, dass der Rundfunkbeitrag insbesondere der Deckung der Kosten dient,

¹⁵⁹⁵ Ebenso: *Bölck*, NVwZ 2014, 266 (268).

¹⁵⁹⁶ Vgl. zum klassischen Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 2. Teil, Kapitel 2.2.1 und zur Finanzierungsgarantie 2. Teil, Kapitel 2.2.3.

¹⁵⁹⁷ Vormals § 12 RStV, zum Zeitpunkt des Urteils galt noch der RStV, mit Einführung des MOModStV wurde der § 12 RStV unverändert in den § 34 MStV übernommen, siehe Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 25, BayLT-Drs. 18/7640, S. 93.

die beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgrund der Aufgabenwahrnehmung i. S. d. klassischen Funktionsauftrags anfallen.

Des Weiteren werden mit dem Rundfunkbeitrag die Aufgaben nach § 112 MStV¹⁵⁹⁸ finanziert. Dies betrifft die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten sowie die Förderung von offenen Kanälen. Ferner kann das Beitragsaufkommen aufgrund besonderer Ermächtigung der Landesgesetzgeber zur Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur und neuartiger Rundfunkübertragungstechniken sowie Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk verwendet werden. Auch Projekte zur Förderung der Medienkompetenz sind mit dem Rundfunkbeitrag finanzierbar. Auf die Finanzierung dieser Aufgaben entfällt nach § 10 Abs. 1 S. 1 RFinStV 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens. Die Landesmedienanstalten übernehmen insbesondere die Aufsicht und Zulassung der privaten Rundfunkanstalten.¹⁵⁹⁹ Die weiteren Finanzierungszwecke nach § 112 MStV dienen dem dualen Rundfunksystem in seiner Gesamtheit.

Infolgedessen ergibt sich aus den Regelungen zum Rundfunkbeitrag, dass die Erhebung des Beitrags der Kostendeckung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Aufgaben gem. § 112 MStV dient. Allerdings muss ebenfalls die Verknüpfung zwischen dem Finanzierungszweck und den Rundfunkbeitragspflichtigen aus den Regelungen zum Rundfunkbeitrag identifiziert werden. Die Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen ist zwingender Bestandteil der besonderen sachlichen Rechtfertigung einer Vorzugslast und muss sich dementsprechend auch in den Regelungen niederschlagen. Inwiefern die Inhaber einer Wohnung, Betriebsstätte, eines Hotel-, Gästezimmers, einer Ferienwohnung oder eines betrieblich genutzten Kraftfahrzeugs jedoch im Besonderen für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Aufgaben gem. § 112 MStV verantwortlich sind, wird aus den Regelungen des Rundfunkbeitrags-, Rundfunkfinanzierungs- und Medienstaatsvertrags nicht ersichtlich. Es ist weder nachvollziehbar, inwiefern den Wohnungs- und Betriebsstätteninhabern aus der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein besonderer Vorteil entsteht noch, inwiefern sie für die entsprechenden Kosten aus der öffentlichen Leistung verantwortlich sind.

¹⁵⁹⁸ Vormals § 40 RStV, zum Zeitpunkt des Urteils galt noch der RStV, mit Einführung des MOModStV wurde der § 40 RStV weitgehend unverändert in den § 112 MStV übernommen, lediglich die Befristung der Fördermaßnahmen bis 31.12.2020 wurde gestrichen und die Aufteilung in Absätzen wurde verändert, siehe Begründung zum Staatsvertrag zu Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, S. 59, BayLT-Drs. 18/7640, S. 114.

¹⁵⁹⁹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.1.2.

Die Begründung zum Gesetzesentwurf des 15. RÄndStV, mit dem der Rundfunkbeitrag die Rundfunkgebühr ersetzt hat, könnte hier nähere Anhaltspunkte bieten. In der Begründung zu § 1 RBStV wird deutlich, dass der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Aufgaben nach § 40 RBStV a. F. dient. Die nutzungsunabhängige Rundfunkgebühr wurde durch einen Beitrag ersetzt, der nicht mehr an das Bereithalten eines Empfangsgeräts anknüpft.¹⁶⁰⁰ An welchen Anknüpfungspunkt der Rundfunkbeitrag nunmehr gebunden ist, wird hier jedoch nicht erläutert. Der Gesetzgeber genießt bei der Wahl der Finanzierungsart eine gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit. Deren Grenzen liegen in der Gefährdung der Funktion des Rundfunks der freiheitlichen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen.¹⁶⁰¹ Jedoch ist der Gesetzgeber gleichzeitig an die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung gebunden und hat diese im Rahmen der Gestaltungsfreiheit entsprechend zu wahren. In der Erläuterung zu § 2 RBStV wird beschrieben, dass mit der Anknüpfung der Beitragspflicht an die Wohnung und dem Verzicht auf einen Gerätebezug die grundlegenden Prinzipien des neuen Beitragsmodells verankert seien. „Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat beizutragen, wer die allgemein zugänglichen Angebote des Rundfunks empfangen kann, aber nicht notwendig empfangen (haben) muss.“¹⁶⁰² Die Konvergenz der Medien und die zunehmende Mobilität der Empfangsgeräte haben dazu beigetragen, dass die Anknüpfung an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts den Tatbestand der Abgabepflicht nicht mehr ausreichend widerspiegelt haben.¹⁶⁰³ Im nicht privaten Bereich wird zur Begründung der Beitragspflicht für Betriebsstätteninhaber nach § 5 Abs. 1 RBStV kein Hinweis auf eine besondere Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und ein sich daraus ergebender Vorteil gegeben. „Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht ist das Bestehen einer Betriebsstätte.“¹⁶⁰⁴ Hinsichtlich der Rundfunkbeitragspflicht für Hotel-, Gästezimmer und Ferienwohnung liege der Grund der gesonderten Beitragspflicht zum einen in der überdurchschnittlichen intensiven Rundfunknutzung durch wechselnde Gäste und zum anderen in einem echten Mehrwert die Empfangsmöglichkeit von öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Fremdenverkehr anzubieten.¹⁶⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht stellte im Rundfunkbeitragsurteil hinsichtlich des Betriebsstättenbeitrags zusätzlich auf die

¹⁶⁰⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 5, BayLT-Drs. 16/7001, S. 12, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 33 f.

¹⁶⁰¹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 5, BayLT-Drs. 16/7001, S. 12, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 33.

¹⁶⁰² Begründung zum 15. RÄndStV, S. 5 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 12, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 34.

¹⁶⁰³ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 12, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 34; vgl. hierzu auch 2. Teil, Kapitel 4.1.2.

¹⁶⁰⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 17, BayLT-Drs. 16/7001, S. 17, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 42.

¹⁶⁰⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 18 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 17, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 43.

Möglichkeit der Mediennutzung zur Beschaffung von Informationen für den Betrieb sowie der Information und Unterhaltung der Beschäftigten und der Kundschaft ab.¹⁶⁰⁶ Betreffend der Rundfunkbeitragspflicht für betriebliche Kraftfahrzeuge wies das Bundesverfassungsgericht auf den Vorteil eines preisbildenden Faktors der Rundfunkempfangsmöglichkeit bei Mietfahrzeugen sowie der Nutzung von Verkehrsmeldungen durch Mitarbeiter (insbesondere Außendienstmitarbeiter) zur Effizienzsteigerung hin.¹⁶⁰⁷

An dieser Stelle kann dahingestellt bleiben, ob die Anknüpfung an die Wohnung oder Betriebsstätte, an Hotel-, Gästezimmer, Ferienwohnungen oder betriebliche Kraftfahrzeuge als eine geeignete Verbindung der Nutzungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots mit der Abgabepflicht gesehen werden kann.¹⁶⁰⁸ Ebenfalls steht hier außer Frage, ob den Beitragspflichtigen ein jeweils individueller Vorteil tatsächlich entsteht und entsprechend zugerechnet werden kann.¹⁶⁰⁹ Entscheidend ist die Frage, inwiefern sich die sachliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht aus dem Abgabatbestand ergibt. Der Grundsatz der Normenklarheit und Normenwahrheit ist einzuhalten. Es ist festzustellen, dass die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die beschriebenen Möglichkeiten der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Tatbestand nicht wiederzuerkennen ist. Die Aussage der Landesgesetzgeber, dass in § 2 RBStV das grundlegende Prinzip des Beitragsmodells verankert sei, ist aus den Normen nicht zu entnehmen. In den Regelungen zum Rundfunkbeitrag ist nicht ersichtlich, dass die Erhebung des Rundfunkbeitrags an die Nutzungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms und sich daraus ergebende Vorteile sowohl für Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber als auch für Inhaber von Ferienwohnungen, Hotel-, Gästezimmern und betrieblichen Kraftfahrzeugen knüpft. Wie bereits beschrieben, ergibt sich aus den Regelungen zum Rundfunkbeitrag lediglich, dass der Rundfunkbeitrag der Kostendeckung zur Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie der in § 112 MStV genannten Aufgabenwahrnehmung dient. Welche Verbindung zwischen den Rundfunkbeitragspflichtigen und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Aufgaben nach § 112 MStV besteht, bleibt allerdings ungeklärt. Es ist nicht verständlich, dass die gesetzliche Verankerung der Verknüpfung der finanziellen Belastung mit dem Zweck der Rundfunkbeitragspflicht und der öffentlichen

¹⁶⁰⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 3223 (3232, Rn. 113).

¹⁶⁰⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 3223 (3232 f., Rn. 114 f.).

¹⁶⁰⁸ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.1.

¹⁶⁰⁹ Vgl. hierzu 3. Teil, Kapitel 3.5.4.

Leistung aus den Befreiungstatbeständen nach § 4 sowie § 5 Abs. 4, 5 RBStV abzuleiten sei.¹⁶¹⁰ Aus § 4 RBStV ergeben sich die Befreiung und Ermäßigung der Beitragspflicht im privaten Bereich. Die Befreiung und Ermäßigung stellen jedoch ausschließlich auf soziale Gründe, wie Sozialhilfeempfänger, Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen ab. Es wird aus der Norm jedoch nicht ersichtlich, dass die Befreiung eintritt, weil die jeweiligen Personen keine besondere Finanzierungsverantwortung durch einen individuellen Vorteil oder Kostenverursachung zukommt. Ein Umkehrschluss auf eine Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an einen besonderen Vorteil oder der Verursachung von Kosten durch die Rundfunkempfangsmöglichkeit kann dem Befreiungstatbestand im privaten Bereich nicht entnommen werden. Insbesondere sind vergleichbare Befreiungstatbestände gerade im Bereich der Steuererhebung in Anknüpfung an das Leistungsfähigkeitsprinzip aufzufinden.¹⁶¹¹ Auch die Befreiung in besonderen Härtefällen gem. § 4 Abs. 6 S. 1 RBStV bietet keinen ausreichenden Anhaltspunkt. Die Definition eines besonderen Härtefalls wurde in der Norm nicht verankert. In der Gesetzesbegründung wird ein besonderer Härtefall unter anderem mit der objektiven Unmöglichkeit, Rundfunk über einen Übertragungsweg (Terrestrik, Kabel, Satellit, Internet oder Mobiltelefon) zu empfangen beschrieben.¹⁶¹² Jedoch fehlt es weiterhin an einer Verbindung zwischen den Wohnungs- und Betriebsstätteninhabern als Beitragspflichtige und dem Finanzierungszweck des Rundfunkbeitrags. Darüber hinaus wird im Befreiungstatbestand nach § 4 Abs. 6 S. 2 RBStV als Beispiel für einen besonderen Härtefall, die Unterschreitung der Bedarfsgrenze für den Empfang von Sozialhilfen um weniger als die Höhe des Rundfunkbeitrags angeführt. Damit wird verdeutlicht, dass mit der Bezeichnung „besonderer Härtefall“ ebenfalls in erster Linie die Befreiung vom Rundfunkbeitrag aus sozialrechtlichen Gründen abgedeckt werden soll. Die Befreiungsvorschriften im nicht privaten Bereich nach § 5 Abs. 4 und § 5 Abs. 5 Nr. 2 RBStV knüpfen an die Stilllegung der Betriebsstätte für drei zusammenhängende volle Kalendermonate und an das Fehlen eines eingerichteten Arbeitsplatzes an. Fraglich ist, wie aus diesen Befreiungsmöglichkeiten im nicht privaten Bereich im Umkehrschluss eine besondere Finanzierungsverantwortung aufgrund der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Inhaber von Betriebsstätten abgeleitet werden soll.

¹⁶¹⁰ So aber BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 3223 (3225, Rn. 61).

¹⁶¹¹ Kube, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG, Art. 105, Rn. 7 f.

¹⁶¹² Begründung zum 15. RÄndStV, S. 16, BayLT-Drs. 16/7001, S. 16, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 41.

Das Bundesverfassungsgericht stellte schließlich noch auf die geräteabhängige Rundfunkgebühr ab, die eine gegenleistungsbezogene Abgabe gewesen sei und mit Einführung des Rundfunkbeitrags keine erkennbare Änderung bezweckt werden sollte.¹⁶¹³ Der Frage der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr wird im vierten Teil der Arbeit entsprechend nachgegangen. Im Zusammenhang mit der Erkennbarkeit der sachlichen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern die finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr begründend herangezogen werden kann. Im Rundfunkgebührentatbestand war in § 1 Abs. 2 i. V. m. 2 Abs. 2 RGebStV die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts geknüpft. Ein Rundfunkempfangsgerät war gem. § 1 Abs. 1 S. 1 RGebStV eine technische Einrichtung, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- und Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunk (Hörfunk oder Fernsehen) geeignet war. Aus diesen Regelungen ergab sich eine ausreichend erkennbare Verbindung zwischen der Möglichkeit Rundfunk über ein geeignetes Empfangsgerät zu empfangen und eine sich daraus ergebende Gebührenpflicht.¹⁶¹⁴ Daher war die sachliche Rechtfertigung der Rundfunkgebühr im Abgabetatbestand ausreichend erkennbar. Mit der Einführung des Rundfunkbeitrags sollte eine alternative Lösung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschaffen werden.¹⁶¹⁵ Es handelte sich daher nicht lediglich um formale Anpassungen der bisherigen Rundfunkabgabe. Der Konvergenz der Medien sollte gerecht, die Erhebungs- und Vollzugsdefizite beseitigt und eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz erreicht werden.¹⁶¹⁶ Ein komplett neuartiges Finanzierungsmodell sollte die traditionelle Rundfunkgebühr ersetzen. Die Gesetzgeber haben nach mehrfacher Prüfung die Einführung eines Steuermodells zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar ausgeschlossen, dies entbindet sie jedoch nicht davon, die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben der Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben zu berücksichtigen.¹⁶¹⁷ Daraus folgt auch die Notwendigkeit der gesetzlichen Verankerung des sachlichen Rechtfertigungsgrunds. Infolgedessen ist es nicht verständlich, dass die vermeindliche finanzverfassungsrechtliche Einordnung der bisherigen Rundfunkgebühr als nichtsteuerliche Abgabe und der Ansatz des Gesetzgebers an dieser Einordnung durch die Einführung einer neuen Abgabe nichts ändern zu wollen, als Begründung herangezogen werden können. Zumindest hätte der Gesetzgeber die Qualifikation des

¹⁶¹³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 3223 (3225, Rn. 61).

¹⁶¹⁴ Vgl. dazu 2. Teil, Kapitel 4.1.1.

¹⁶¹⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 16, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 31.

¹⁶¹⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.2.1.

¹⁶¹⁷ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 16, BayLT-Drs. 16/7001, S. 11, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 31.

Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe im Abgabentatbestand ausreichend zum Ausdruck bringen müssen. Wie bereits beschrieben, ist dies mit Abschaffung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags und Einführung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht hinreichend erfolgt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, dass sich die finanzielle Belastung mit dem Zweck der Abgabe und mit einer öffentlichen Leistung im gesetzlichen Tatbestand hinreichend widerspiegelt, nicht gefolgt werden kann.¹⁶¹⁸ Im Abgabentatbestand zum Rundfunkbeitrag findet sich lediglich der Abgabenzweck der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 112 MStV wieder. Zweck des Rundfunkbeitrags ist daher die Kostendeckung zur Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags. Es mangelt jedoch an einer erforderlichen tatbestandlichen Verbindung zwischen dem Finanzierungszweck des Rundfunkbeitrags und der Beitragspflicht. Des Weiteren ist im Tatbestand des Rundfunkbeitrags nicht verankert, dass mit der Erhebung des Beitrags ein besonderer Vorteil, der aus der Nutzungsmöglichkeit von öffentlich-rechtlichen Programmangeboten folge, abgegolten werden soll. Eine für den Beitragsbegriff erforderliche Verankerung der sachlichen Rechtfertigung wurde von den Landesgesetzgebern im Tatbestand des Rundfunkbeitrags daher nicht hinreichend definiert.¹⁶¹⁹

Die Tatsache, dass der vermeindliche Vorteil aus der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der mit dem Rundfunkbeitrag entsprechend abgegolten werden soll, nicht gesetzlich definiert ist, wurde ebenfalls von den Beschwerdeführern in der Verfassungsbeschwerde zum Rundfunkbeitrag vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt.¹⁶²⁰

Da keine sachliche Rechtfertigung im Tatbestand der Erhebung des Rundfunkbeitrags verankert ist, kann auch keine Einordnung des Rundfunkbeitrags als finanzverfassungsrechtlicher Beitrag gerechtfertigt werden. Es konnte keine Verbindung zwischen einer „potentiellen“ Leistung und Gegenleistung in den Regelungen zum Rundfunkbeitrag identifiziert werden. Dies schließt ebenfalls eine Einordnung als Gebühr und damit als Vorzugslast insgesamt aus. Es verbleibt eine Einordnung als Steuer oder

¹⁶¹⁸ Im Ergebnis ebenso: *Gall*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 1 RBStV, Rn. 7 f.; *G. Kirchhof*, DSStR 2020, 1073 (1077).

¹⁶¹⁹ Im Ergebnis ebenso: *Böck*, NVwZ 2014, 266 (269); *Korioth/Koemm*, DSStR 2013, 833 (835).

¹⁶²⁰ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (234 f., Rn. 18) Beschwerdeführer zu I.

Sonderabgabe. Allerdings könnte es sich lediglich um einen formalen Fehler der Landesgesetzgeber handeln, die durch eine Gesetzesanpassung mit Verankerung einer sachlichen Rechtfertigung im Tatbestand der Erhebung des Rundfunkbeitrags entsprechend beseitigt werden könnte. Hierfür müsste jedoch auch zwingend ein möglicher individueller Vorteil oder eine mögliche Verantwortung für die zu finanzierenden Kosten bei den Rundfunkbeitragspflichtigen im Zusammenhang mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags festgestellt werden. Es muss eine Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragspflichtigen zur funktionsgerechten Finanzausstattung und der Aufgaben nach § 112 MStV bestehen. Dies bejahte das Bundesverfassungsgericht und ist im Folgenden zu prüfen. Dieser Prüfung ist jedoch die Frage voranzustellen, ob es sich bei den zu finanzierenden Leistungen aus dem Rundfunkbeitrag um öffentliche Leistung handelt, was ein erforderliches Merkmal des finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriffs darstellt.

3.5.3 Öffentliche Leistung

Es wurde erläutert, dass mit dem Rundfunkbeitrag die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie mit einem Teilbetrag insbesondere die Sicherung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozess und die technische Fortentwicklung im gesamten dualen Rundfunksystem finanziert werden soll. Diese Finanzierungszwecke wurden aus den Normen zum Rundfunkbeitrag entnommen. Allerdings können mit dem Beitrag lediglich öffentliche Leistungen finanziert werden. Im ersten Teil der Arbeit wurde die öffentliche Leistung als Begriffsmerkmal der Vorzugslasten herausgearbeitet. Infolgedessen ist nachfolgend zu klären, inwiefern es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dem dualen Rundfunksystem einschließlich der privaten Rundfunkanstalten um öffentliche Leistungen handelt.

Im zweiten Teil der Arbeit wurde ausführlich die Bedeutung des Mediums Rundfunk für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess und die besondere Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem erarbeitet. Rundfunk hat im Vergleich zu den anderen Medien (z. B. Presse) eine besondere Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft, denen im Digitalisierungsprozess noch eine weitreichendere Bedeutung zukommt.¹⁶²¹ Um dem verfassungsrechtlich erforderlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess angemessen gerecht zu werden, ist der klassische Funktionsauftrag zu gewährleisten. Dies stellt die sog. dienende Funktion

¹⁶²¹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.2.

des Rundfunks nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG dar.¹⁶²² Den Ländern als zuständige Gesetzgeber im Rundfunkwesen kommt insofern ein gesetzgeberischer Ausgestaltungsvorbehalt zu. Diesem sind die Gesetzgeber im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit entsprechend nachgekommen. Sie haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten des klassischen Funktionsauftrags und damit zur Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben aus der Rundfunkfreiheit gesetzlich gegründet.

Im Zusammenhang mit der Erläuterung eines individuellen Vorteils im Urteil vom 18. Juli 2018 zum Rundfunkbeitrag hob das Bundesverfassungsgericht die Förderung der Grundlagen der Informationsgesellschaft in besonderem Maße durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hervor. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet „einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen“¹⁶²³. Dem ist zuzustimmen. Das Medium Rundfunk kann nicht dem „freien Spiel“ der Kräfte überlassen werden.¹⁶²⁴ Der Bestand, die Entwicklung und die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten muss gewährleistet werden, damit das duale Rundfunksystem in seiner bereits bestehenden Art verfassungsrechtlich haltbar ist.¹⁶²⁵

Die Landesgesetzgeber können der dienenden Funktion des Rundfunks aufgrund des zwingenden Gebots der Staatsferne¹⁶²⁶ nicht selbst nachkommen. Sie gründen daher per Gesetz öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, als vollrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Innerhalb des Gründungsrechtsakts sowie ergänzender hoheitlicher Vorschriften werden ihnen Aufgaben zugewiesen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören jedoch weder unmittelbar noch mittelbar der Staatsverwaltung an. Es besteht ausschließlich eine Rechtsaufsicht, jedoch keine Fachaufsicht.¹⁶²⁷ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genießen im Rahmen der Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags die Programmautonomie. Das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt eine öffentliche Leistung dar. Der erforderliche Grad an Staatsferne steht dem Begriffsmerkmal der öffentlichen Leistung nicht entgegen.

Dies gilt es ebenfalls hinsichtlich der Finanzierung der Aufgaben nach § 112 MStV zu klären. In den Verfassungsbeschwerden gegen den Rundfunkbeitrag brachten die Be-

¹⁶²² Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.1.

¹⁶²³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 75).

¹⁶²⁴ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.2.

¹⁶²⁵ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.3.

¹⁶²⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

¹⁶²⁷ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.1.1.

schwerdeführer zum Ausdruck, dass der § 40 RStV a. F. nicht mit dem Beitragscharakter vereinbar sei. Mit Inkrafttreten des Medienstaatsvertrags am 7. November 2020 wurde der § 40 RStV a. F. durch § 112 MStV weitestgehend unverändert ersetzt, weshalb die nachfolgenden Erläuterungen unter Verweis auf § 112 MStV vorgenommen werden. Das Bundesverfassungsgericht ging dieser Frage im Rahmen der begrifflichen Einordnung nicht nach. Die Verwendung eines geringen Teils des Beitragsaufkommens möglicherweise außerhalb dessen, was die Finanzierung durch eine Vorzugslast zulässt, sei keine Frage der kompetenziellen Einordnung der Abgabe. Im Zusammenhang mit der Erläuterung eines individuellen Vorteils, der der Rundfunkbeitragspflicht gegenüberstehen soll, ist das Bundesverfassungsgericht auf die Regelungen des § 112 MStV näher eingegangen. Somit wurde der Frage der Vereinbarkeit des Finanzierungszwecks mit dem Beitragscharakter erst im Rahmen der Prüfung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG nachgegangen. Grundsätzlich ist es richtig, dass die Verwendung des Abgabenaufkommens keine Frage der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung einer Abgabe ist. Jedoch wird aus der Beschreibung des Zwecks des Rundfunkbeitrags gem. § 1 RStV und dem Verweis auf § 112 MStV deutlich, dass der Rundfunkbeitrag ebenfalls der Finanzierung von Teilkosten für den privaten Rundfunk bzw. dem gesamten dualen Rundfunksystem dient. Die Rechtfertigung der Erhebung des Rundfunkbeitrags ergibt sich also nicht lediglich aus der Kostendeckung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auch aus der Deckung von Teilkosten für den privaten Rundfunk. Wie bereits beschrieben, können mit Vorzugslasten jedoch ausschließlich öffentliche Leistungen finanziert werden. Die Finanzierung von Kosten für das Angebot des privaten Rundfunks könnte dementsprechend dem Beitragscharakter entgegenstehen.

Das Bundesverfassungsgericht erkannte in den Finanzierungszwecken des § 112 MStV eine dienende Funktion für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dies gelte zum einen für die Förderung der offenen Kanäle, des nichtkommerziellen lokalen und regionalen Rundfunks, der technischen Infrastruktur und neuen Übertragungstechnik sowie der Medienkompetenz. Zum anderen betreffe dies auch die Finanzierung der Aufgaben der Landesmedienanstalten.¹⁶²⁸ Der private Rundfunk sei ebenso zur Gewährleistung der gleichgewichtigen Vielfalt verpflichtet. Das Rundfunksystem müsse in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entsprechen. Die Verhinderung der Meinungsvormacht im privaten Rundfunk durch

¹⁶²⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 83 f.).

Zulassungs- und Aufsichtsregelung einschließlich der Sicherung des gebotenen Minimums an gegenständlicher Breite und Meinungsvielfalt komme allen Rundfunkteilnehmern zugute.¹⁶²⁹

Die Frage, inwiefern die Finanzierungszwecke des § 112 MStV allen Rundfunkteilnehmern zugutekommt, kann zunächst unberücksichtigt bleiben. Das duale Rundfunksystem in seiner historischen Entwicklung, seiner Funktion innerhalb der Rundfunkfreiheit sowie das Zusammenspiel des öffentlichen und privaten Rundfunks wurde bereits im zweiten Teil der Arbeit erläutert. Die Sicherung der Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk ist die Aufgabe des Gesetzgebers. Innerhalb eines weiten Gestaltungsspielraums haben sich die Landesgesetzgeber für ein duales Rundfunksystem entschieden.¹⁶³⁰ Mit einem binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk und einem hinreichenden Maß an Kontrolle und Aufsicht des privaten Rundfunks kommen die Landesgesetzgeber ihrem aus der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit resultierenden Ausgestaltungsauftrag nach. Zwischen dem privaten und öffentlichen Rundfunk besteht eine Symbiose.¹⁶³¹ An das private Programmangebot wird lediglich solange und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem klassischen Funktionsauftrag gerecht werden kann, geringere Anforderungen an die Darstellung der Meinungsvielfalt gestellt. Jedoch ist die Meinungsvielfalt im gesamten dualen Rundfunksystem zu sichern, was die Landesgesetzgeber mit der Aufsicht und Kontrolle des privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfüllen. In der Sicherung der Meinungsvielfalt i. S. d. Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG im gesamten dualen Rundfunksystem ist eine öffentliche Leistung zu sehen.¹⁶³² Hierzu gehört neben der Aufsicht und Kontrolle des privaten Rundfunks durch die Landesmedienanstalten ebenfalls die Förderung offener Kanäle, nichtkommerzieller Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk und Medienkompetenz. Des Weiteren ist die Förderung der technischen Infrastruktur und neuer Übertragungstechniken nicht außer Acht zu lassen. Die Bedeutung des Rundfunks im freien Meinungs- und Willensbildungsprozess muss auch mit neuen technischen Entwicklungen gesichert werden können.

¹⁶²⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 83); mit Verweis auf: BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (241); BVerwG, Urt. v. 09.12.1998, 6 C 13/97, NJW 1999, 2454 (2458).

¹⁶³⁰ Vgl. zur historischen Entwicklung des dualen Rundfunksystems 2. Teil, Kapitel 2.

¹⁶³¹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.4.

¹⁶³² *Hain*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 40 RStV, Rn. 6 beschreibt die Zulassung und Aufsicht des privaten Rundfunks als fundierte Pflichtaufgabe der Länder; mit Verweis auf: BVerfG, Urt. v. 16.06.1981, 1 BvL 89/78, NJW 1981, 1774 (1777); BVerfG, Urt. v. 04.11.1986, 1 BvF 1/84, NJW 1987, 239 (240); ebenso: *Gall*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 1 RBStV, Rn. 9.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es sich bei den aus § 1 RBStV herausgearbeiteten Finanzierungszwecken zumindest um die Finanzierung von öffentlichen Leistungen handelt. Dies betrifft sowohl die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch die Finanzierung der Aufgaben gem. § 112 MStV.

3.5.4 Individueller Vorteil vs. allgemeiner Vorteil

Es wurde bereits darauf eingegangen, dass aus dem Abgabentatbestand des Rundfunkbeitrags kein besonderer Belastungsgrund der Rundfunkbeitragssschuldner abgeleitet werden kann. Lediglich der Zweck des Rundfunkbeitrags, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrer Funktion der Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags mit ausreichend finanziellen Mitteln auszustatten und die Aufgaben nach § 112 MStV zu finanzieren, wurde aus den Regelungen in den Staatsverträgen der Länder entnommen. Ein Abgabenzweck, der aus dem gesetzlichen Tatbestand nicht abzuleiten ist, kann grundsätzlich auch nicht zur Begründung der Abgabenerhebung und -bemessung herangezogen werden.

Dennoch leitete das Bundesverfassungsgericht im Rundfunkbeitragsurteil eine besondere Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragspflichtigen aus dem Abgabentatbestand des Rundfunkbeitrags ab. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sind nachfolgend einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Unabhängig vom Fehlen einer hinreichenden gesetzlichen Verankerung der sachlichen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags ist die Verbindung der öffentlichen Leistung und der Abgabepflichtigen i. S. eines Gegenleistungsverhältnisses zu beurteilen. Dies ist das Abgrenzungsmerkmal der Vorzugslasten von den Steuern und zugleich besonderer Rechtfertigungsgrund der Belastung mit Vorzugslasten neben der Steuerpflicht. Fraglich ist somit, ob mit einer einfachen Gesetzesänderung durch die Landesgesetzgeber eine Verbindung zwischen der öffentlichen Leistung Rundfunk und den Beitragspflichtigen hergestellt werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht führte aus den Regelungen zum Rundfunkbeitrag die Möglichkeit, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen und einen sich daraus ergebenden Vorteil für die potentiellen Nutzer als sachlichen Rechtfertigungsgrund der Erhebung des Rundfunkbeitrags an. Daneben wurde ebenfalls die Finanzierungsfunktion für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erwähnt, woraus allerdings keine Verbindung zu den Beitragspflichtigen erarbeitet wurde.¹⁶³³ Bereits im Rahmen der Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgründe wurde deutlich, dass

¹⁶³³ So jedoch im Revisionsurteil des BVerwG, Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1083).

das Bundesverfassungsgericht die Prüfung dieses Vorteils und eine konkrete Zurechnung zu den Rundfunkbeitragspflichtigen im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung kurzhielt. Die wesentlichen Argumente sind erst im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit der Rundfunkbeitragspflicht mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG zum Tragen gekommen.

Im zweiten Teil der Arbeit wurde die besondere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem erarbeitet. Dabei wurde auf die historische Entwicklung, die „Grundversorgungsdoktrin“ der Rechtsprechung und die Entwicklung zum klassischen Funktionsauftrag sowie die noch heute bestehende Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber den privaten Rundfunkanbietern eingegangen.¹⁶³⁴ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleisten den klassischen Funktionsauftrag und damit die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit. In der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG ist eine Doppelfunktion angelegt: Zum einen sichert die Rundfunkfreiheit den Weg zur Veranstaltung von Rundfunk für jedermann, zum anderen gewährleistet sie den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess, in dem das Medium Rundfunk im Verhältnis zu anderen Medien aufgrund der Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft eine besondere Stellung einnimmt.¹⁶³⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim vielfältigen Rundfunkprogramm um ein sog. „meritorisches Gut“ handelt. Dies betrifft insbesondere Bildungs- und Informationsprogramme. Diese Sendungen sind gerade hinsichtlich der Sicherung der Grundwerte im demokratischen Staat wesensnotwendig. Sie ermöglichen eine kritische Auseinandersetzung mit Meinungen, Hintergründen und Ereignissen in politischer sowie kultureller Hinsicht und sichern damit einen freien Meinungs- und Willensbildungsprozess im besonderen Maße. Der freie Meinungs- und Willensbildungsprozess liegt im Interesse der Gemeinschaft. Allerdings reicht die Nachfrage an diesen Sendungen nicht aus, um in einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb eine optimale Versorgung zu gewährleisten. Dieser Nachfragedefizit resultiert insbesondere daraus, dass dem einzelnen Konsumenten der Sendungen diese nicht in dem Maße unmittelbar zugutekommen, dass dieser zu einer entsprechenden Gegenleistung bereit wäre. Des Weiteren ist zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung teilweise nur schwer absehbar, inwieweit der Konsum einen nennenswerten Nutzen bringt.¹⁶³⁶ Insgesamt wurde festgestellt, dass Rundfunk nicht dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen wer-

¹⁶³⁴ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.

¹⁶³⁵ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.1

¹⁶³⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.2.

den kann. Der dienenden Funktion des Rundfunks wird kein rein kommerzieller Rundfunk gerecht. Der Gesetzgeber hat einen besonderen Gestaltungsauftrag zur Sicherung der dienenden Funktion Rundfunk für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess.¹⁶³⁷ In Ausübung dieses Gestaltungsauftrags und im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit hat sich der Gesetzgeber für eine binnenpluralistische Struktur entschieden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind dazu angehalten, die Meinungsvielfalt in ihrem Programmangebot zu sichern. Dabei unterliegen sie unter Berücksichtigung des Gebots der Staatsferne einem erforderlichen Maß an Aufsicht. Der klassische Funktionsauftrag setzt sich aus drei Elementen zusammen: Übertragungstechnik für alle, inhaltlicher Programmstandard i. S. d. „klassischen Rundfunkauftrags“ und die Sicherung der Meinungsvielfalt.¹⁶³⁸ Demgemäß ist der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt, da dieser in besonderem Maße die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördert und einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leistet, zuzustimmen.¹⁶³⁹ Dabei stützte sich das Bundesverfassungsgericht auf die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum 15. RÄndStV. In der Gesetzesbegründung wird ebenfalls hervorgehoben, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt.¹⁶⁴⁰

Es wurde bereits darauf eingegangen, dass sich die Erhebung von Vorzugslasten nicht auf einen gesamtgesellschaftlichen Vorteil stützen kann. Allerdings schließt das Bestehen eines Vorteils für die Allgemeinheit nicht aus, dass daneben ein zusätzlicher Vorteil bei den jeweiligen Abgabepflichtigen festgestellt werden kann. Die erkennbare Nähe des Abgabepflichtigen zur öffentlichen Leistung resultiert aus einem Vorteil, der der Allgemeinheit der Steuerzahler nicht zukommt.¹⁶⁴¹ Infolgedessen ist der Aussage des Bundesverfassungsgerichts zuzustimmen, dass allein aus einem gesamtgesellschaftlichen Vorteil noch kein individueller Vorteil abzuleiten ist, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Beitrag gerecht wird. Die Begründung des Rundfunkbeitrags mit einem gesamtgesellschaftlichen Vorteil würde zu der Konsequenz

¹⁶³⁷ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.2.

¹⁶³⁸ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.1.

¹⁶³⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 75).

¹⁶⁴⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 2, 5 f., Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 32, 34, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 11, 12 f.

¹⁶⁴¹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.3.

führen, dass es sich beim Rundfunkbeitrag um eine nicht durch Vorzugslasten finanzierbare „Demokratieabgabe“ handeln würde.¹⁶⁴² Entscheidend ist daher, dass zur Einordnung des Rundfunkbeitrags unter den finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff sowie zur Rechtfertigung der Erhebung und Bemessung des Rundfunkbeitrags zwingend ein individueller Vorteil bei den Beitragspflichtigen festgestellt werden muss, der sich von dem Nutzen für die Allgemeinheit unterscheidet.

Den mit dem Rundfunkbeitrag abzugeltenden individuellen Vorteil erläuterte das Bundesverfassungsgericht wie folgt: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch öffentliche Mittel ermögliche es den Rundfunkanstalten, ein von einseitigen kommerziellen Einflüssen bereinigtes Rundfunkprogramm anzubieten. Dieses Programm werde den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt im freien Meinungs- und Willensbildungsprozess gerecht. Die Digitalisierung der Medien und die Netz- und Plattformökonomie des Internets begünstigen die Konzentration von Angeboten und Meinungen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk biete ein verfassungsrechtlich notwendiges Gegengewicht zum von Einschaltquoten und Werbeaufträgen abhängigen privaten Rundfunk.¹⁶⁴³ „In der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Funktion zu nutzen, [...] [liege] der die Erhebung des Rundfunkbeitrags rechtfertigende Vorteil.“¹⁶⁴⁴ Ähnlich argumentierte auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Revisionsentscheidung zum Rundfunkbeitrag.¹⁶⁴⁵ Ebenso sehen Teile der Literatur¹⁶⁴⁶ und der Südwestfunk¹⁶⁴⁷ in seiner Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden zum Rundfunkbeitrag die Möglichkeit, das vielfältige Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen und nutzen zu können, als den mit dem Rundfunkbeitrag abzugeltenden individuellen Vorteil.

Die Erläuterungen des Bundesverfassungsgerichts zu einem individuellen Vorteil, der mit dem Rundfunkbeitrag entsprechend abgegolten werden soll, decken sich mit den

¹⁶⁴² So ebenfalls unter Verwendung der Bezeichnung „Demokratieabgabe“: BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 75).

¹⁶⁴³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228 f., Rn. 77 ff.).

¹⁶⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 81) mit Verweis auf: BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942; BVerfG, Beschl. v. 22.08.2012, 1 BvR 199/11, NJW 2012, 3423.

¹⁶⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1084, Rn. 25 ff.).

¹⁶⁴⁶ *Schneider*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV, Vor.*, Rn. 51; *ders.*, NVwZ 2013, 19 (21); *Gall*, in: *Binder/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV*, § 1, Rn. 8; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 55 f.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 177 ff., 179 f.; *Wagner*, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 197 f.; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 49 ff.; *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 101, 109.

¹⁶⁴⁷ Stellungnahme Südwestfunk: vgl. 3. Teil, Kapitel 1.2; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (240 f., Rn. 32).

Ausführungen zur Gewährleistung des klassischen Funktionsauftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der daraus resultierenden Sonderstellung im dualen Rundfunksystem. Die Sicherung der Meinungsvielfalt ist das inhaltliche Element des klassischen Funktionsauftrags. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind zur Sicherung der Meinungsvielfalt in ihrem Programmangebot gerade aufgrund ihrer öffentlichen Finanzierung besonders geeignet. Die Finanzierung ermöglicht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ein Programmangebot frei von kommerziellen Einflüssen anzubieten, welches dem freien Meinungs- und Willensbildungsprozess gerecht wird. Die privaten Rundfunkanbieter können aufgrund ihrer Abhängigkeit von Werbeeinnahmen und Einschaltquoten die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit nicht gleichermaßen erfüllen. Dies entbindet sie jedoch nicht davon, die Meinungsvielfalt in ihrem Programmangebot angemessen zu berücksichtigen. Solange und soweit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Pluralismusgebot im Rundfunkprogramm gewährleisten können, werden an das private Programm nicht die gleichen hohen Anforderungen an Vielfaltssicherung gestellt. Insofern besteht eine Symbiose zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern.¹⁶⁴⁸ Dem Bundesverfassungsgericht ist hinsichtlich der Gefahr der verstärkten Konzentration und Monopolisierung durch neue technische Möglichkeiten insbesondere durch das Internet zuzustimmen. Daher gerät die besondere Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Digitalisierungsprozess nicht in den Hintergrund, sondern gewinnt gerade an Bedeutung. Mit der Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist eine Wechselwirkung verbunden. Der klassische Funktionsauftrag bedingt die Finanzierungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und umgekehrt. Die Meinungsvielfalt liegt im Interesse der Allgemeinheit, und dementsprechend ist die Garantie des klassischen Funktionsauftrags nicht als ein Vorteil des einzelnen potentiellen Rundfunknutzers, sondern als ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil einzuordnen. Die Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner Funktion, den klassischen Funktionsauftrag zu gewährleisten, ist der Allgemeinheit der Steuerzahler möglich. Die Sicherung der Meinungsvielfalt kommt jedermann zugute, unabhängig von einer tatsächlichen Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms. Es kann sich daraus kein individueller Vorteil ergeben.¹⁶⁴⁹ Auch

¹⁶⁴⁸ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.4.

¹⁶⁴⁹ Im Ergebnis ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 137; *Korloth/Koemm*, DSfR 2013, 833 (835); *Siekmann*, in: Sachs, GG Kommentar, Vor. zu Abschnitt X, Rn. 117c; *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 (2536); *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 17; *Koblenzer/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, S. 18 f., URL; *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 19, 28 f.

die Beschwerdeführer zum Rundfunkbeitrag haben angemerkt, dass mit dem Rundfunkbeitrag ein allgemeiner Vorteil und nicht ein besonderer wirtschaftlicher Nutzen abgegolten wird.¹⁶⁵⁰

Infolgedessen ist es nicht nachvollziehbar, wie das Bundesverfassungsgericht aus den Argumenten zum gesamtgesellschaftlichen Vorteil einen individuellen Vorteil ableiten konnte. Dabei stellte es zutreffend fest, dass sich aus einem Vorteil für die Allgemeinheit kein individueller Vorteil ableiten lässt. Die Argumente hinsichtlich des allgemeinen Vorteils wurden wiederholt für die Begründung eines individuellen Vorteils verwendet. Somit ist festzustellen, dass der Vorteil aus der Nutzung des Programmangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten des klassischen Funktionsauftrags der Allgemeinheit der Steuerzahler zukommt und nicht zur Einordnung des Rundfunkbeitrags unter den finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff herangezogen werden kann. Der gesamtgesellschaftliche Vorteil dient nicht zur sachlichen Rechtfertigung der Erhebung von Rundfunkbeiträgen nach dem Grundsatz der Belastungsgleichheit. Von der demokratischen Grundordnung auf die Erhebung von Abgaben zu schließen lässt eher die Annahme eines Charakters der Gemeinlast zu.¹⁶⁵¹

Unterstützend zu dem individuellen Vorteil aus der Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung zur Rundfunkgebühr herangezogen.¹⁶⁵² Allerdings lag ebenfalls der Erhebung der Rundfunkgebühren die Annahme zugrunde, dass aus der Möglichkeit des Empfangs von öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein individueller Vorteil bestehe, der entsprechend mit der Erhebung von Vorzugslasten abzugelten sei.¹⁶⁵³ Wie jedoch beschrieben, handelt es sich hierbei nicht um einen individuellen Vorteil, sondern um einen gesamtgesellschaftlichen Vorteil, der nicht zur Erhebung von Vorzugslasten herangezogen werden kann. Dies wirkt sich ebenfalls auf die finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr aus.¹⁶⁵⁴

¹⁶⁵⁰ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (234 f., Rn. 18) Beschwerdeführer zu I, ebenso Beschwerdeführer zu II, BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 21).

¹⁶⁵¹ *Korioth/Koemm*, DSStR 2013, 833 (834 f.); *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 3; so zitiert bei *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 58, Fn. 189; im Zusammenhang mit der Rundfunkgebühr ebenfalls bereits so festgestellt bei *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 132 ff., 139 ff. mit historischen Bezug zur Entwicklung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol zum dualen Rundfunksystem und die Auswirkungen auf den Belastungsgrund der Rundfunkabgabe.

¹⁶⁵² BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, 1 BvL 30/88, NJW 1994, 1942 (1948); ebenso argumentiert: *Schneider*, NVwZ 2013, 19 (21).

¹⁶⁵³ *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 49; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 51 f.; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 27 ff.

¹⁶⁵⁴ Vgl. hierzu 3. Teil, Kapitel 1.

Auch die vom Bundesverfassungsgericht im Rundfunkurteil zitierten Rechtsprechungen¹⁶⁵⁵ zur Feuerwehrabgabe¹⁶⁵⁶, zu den Beiträgen zum Klärschlamm¹⁶⁵⁷, zur Abfallausfuhrabgabe¹⁶⁵⁸ und zu den wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen¹⁶⁵⁹ können dahingehend kein Umdenken bewirken. In diesen Entscheidungen wurde gerade verdeutlicht, dass mit den Vorzugslasten ein individueller Vorteil aus dem Angebot einer öffentlichen Leistung abgegolten werden soll und nicht ein allgemeiner Vorteil. Die Feuerwehrabgabe ist als sog. gleichheitswidrige „Personalsteuer“ eingeordnet worden, da die Beitragspflichtigen männlichen Gemeindeeinwohner durch das Bestehen einer Feuerwehr keine individuellen Vorteile erfahren. Der Vorteil der Sicherung vor Brandgefahr durch das Bestehen einer Feuerwehr stellt keinen individuellen Vorteil dar.¹⁶⁶⁰ Hinsichtlich der Beiträge zum Klärschlamm ist festgestellt worden, dass sich der Belastungsgrund nicht in einer die Klärschlamm Abgebenden bevorzugten angebotenen Staatsleistung, sondern in einer Förderung der Klärschlammverwertung durch die bezweckte Haftungsabsicherung der Landwirtschaft darstellt. Der Beitrag zum Klärschlamm ist als Sonderabgabe und nicht als Vorzugslast eingeordnet worden.¹⁶⁶¹ Mit den Abfallausfuhrabgaben waren keine aktuellen oder potentiellen individuellen Leistungsverhältnisse zwischen Staat und Abgabepflichtigen, wie sie für zulässige Gebühren oder Beiträge kennzeichnend sind, verbunden. Da das Abgabenaufkommen nicht gruppennützig verwendet wurde, ist die Abfallausfuhrabgabe als verfassungswidrige Sonderabgabe erklärt worden.¹⁶⁶² Bezüglich der wiederkehrenden Straßenausbaubeiträge wies das Bundesverfassungsgericht im Beschluss ausdrücklich darauf hin, dass zwischen individuellen und allgemeinen Vorteilen deutlich zu unterscheiden ist. Die Erhebung der Straßenausbaubeiträge kann ausschließlich auf potentielle Vorteile der jeweiligen beitragspflichtigen Anwohner, die sich von den Vorteilen der allgemeinen Straßennutzer unterscheiden, begründet werden. Daher ist die Erhebung von Straßenausbaubeiträge nicht auf einen Vorteil der allgemeinen Straßennutzer begründet worden.¹⁶⁶³

¹⁶⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3232 f., Rn. 81).

¹⁶⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 20.05.1959, 1 BvL 1/58 u. 7/58, VerwRSpr 1960, 646; BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995, 1 BvL18/93, NJW 1995, 1733.

¹⁶⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477.

¹⁶⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335/95 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171.

¹⁶⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448.

¹⁶⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 20.05.1959, 1 BvL 1/58 u. 7/58, VerwRSpr 1960, 646 (650).

¹⁶⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477 (1480).

¹⁶⁶² BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335 u. 2391/95, NVwZ 2005, 1171 (1173).

¹⁶⁶³ BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, 1 BvR 668 u. 2104/10, NVwZ 2014, 1448 (1450 f., Rn. 51 ff.).

Die Finanzierungszwecke gem. § 112 MStV dienen größtenteils ebenfalls der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und damit auch dem Vorteil aus der Möglichkeit der Nutzung des Programmangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Rundfunkbeitragsurteil so entschieden.¹⁶⁶⁴ Infolgedessen ist aus der Finanzierung der Aufgaben nach § 112 MStV grundsätzlich ebenfalls kein individueller Vorteil abzuleiten. Allerdings ist hinsichtlich der Finanzierung der Aufsichts- und Kontrollfunktion der privaten Rundfunkveranstalter durch die Landesmedienanstalten festzustellen, dass diese öffentliche Leistung nicht mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in unmittelbarer Verbindung steht. Die Sicherung der Meinungsvielfalt im privatrechtlichen Rundfunkangebot kommt nicht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugute, sondern umgekehrt.¹⁶⁶⁵ In der Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollaufgaben könnte sich jedoch ein besonderes Gegenleistungsverhältnis für die privaten Rundfunkanbieter feststellen lassen. Die privaten Rundfunkanbieter sind aber nicht Beitragspflichtige i. S. d. Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Die Landesmedienanstalten erheben als zuständige Zulassungs- und Aufsichtsbehörden bei den privaten Rundfunkanstalten jeweils Verwaltungsgebühren, die einen so gelegenen individuellen Vorteil damit schon abgelten.¹⁶⁶⁶

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der öffentlichen Leistung, die Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk durch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, ergibt sich im privaten Bereich kein Hinweis auf mögliche individuelle Vorteile, die eine Beitragspflicht finanzverfassungsrechtlich begründen könnten. Hinsichtlich der Beitragserhebung im nicht privaten Bereich sind noch gesonderte Betrachtungen erforderlich, auf die im Weiteren noch eingegangen werden.

3.5.5 *Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragsschuldner*

Der Vollständigkeit halber wird nachfolgend noch auf die Verknüpfung eines Vorteils aus der Rundfunknutzung mit den Rundfunkbeitragspflichtigen eingegangen. Denn auch hier wird deutlich, dass die Möglichkeit der Rundfunknutzung keinen mit Beiträgen abzugeltenden individuellen Vorteil darstellt. Sämtliche potentielle Rundfunknutzer und damit Vorteilsempfänger sollen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen

¹⁶⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 83).

¹⁶⁶⁵ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.4; insbesondere auch *Hain*, JZ 2018, 1050 (1052 f.).

¹⁶⁶⁶ Als Bsp. Finanzierung der Niedersächsischen Landesmedienanstalt: § 50 Abs. 1 und 2 Niedersächsisches Mediengesetz (NMedienG) i. d. F. v. 12.05.2020, Nds. GVBl. 2020, S. 112.; Finanzierung der Hessischen Landesmedienanstalt § 57 Hessisches Privatrundfunkgesetz (HPRG) i. d. F. v. 25.01.1995, GVBl. I 1995, S. 87, zuletzt geändert durch Art. 13a des Elften Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer und Änderung von Rechtsvorschriften vom 05.10.2017, GVBl. 2017, S. 294.

Rundfunks beitragen. Infolgedessen musste auf die Allgemeinheit abgestellt und ein geeigneter Anknüpfungspunkt entwickelt werden. Eine solche Abgabe kann jedoch finanzverfassungsrechtlich nicht als Beitrag subsumiert werden. Wird unterstellt, dass sich aus dem meinungsvielfaltssichernden Rundfunkangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die jeweiligen Rundfunknutzer ein individueller Vorteil ergeben könnte, zeigt sich nachfolgend, wie fragwürdig die Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an Raumeinheiten ohne widerlegbare Vermutung der Rundfunknutzung ist.

3.5.5.1 Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Raumeinheit

Anknüpfungspunkt der Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich ist nach § 2 Abs. 2 RBStV die Inhaberschaft einer Wohnung sowie im nicht privaten Bereich die Inhaberschaft einer Betriebsstätte, einer Ferienwohnung, eines Hotel- und Gästezimmers sowie betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge gem. § 5 Abs. 1 und 2 RBStV. Der Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflichtigen liegen insbesondere statistische Erhebungen zugrunde. Nach dem Bundesverfassungsgericht kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der auch die Bestimmung der Zurechenbarkeit des Vorteils betrifft. Der Gesetzgeber sei nicht an einen Wirklichkeitsmaßstab gebunden, sondern könne ebenso einen Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab zugrunde legen. Im privaten Bereich wären in 2013 bis zu 98,6 % aller Haushalte mit einem geeigneten Rundfunkempfangsgerät ausgestattet.¹⁶⁶⁷ Im nicht privaten Bereich habe die Ausstattungsquote der Arbeitsplätze mit einem PC, Laptop oder Ähnlichem im Jahr 2010 ca. 85,1 % betragen und im Jahr 2015 wäre eine Ausstattung der Betriebe mit mindestens einem neuartigen Empfangsgerät mit 98 % festgestellt worden.¹⁶⁶⁸ Im Jahr 2011 habe die Ausstattungsquote der Kraftfahrzeuge mit Autoradios bei einer Quote von 96 % bei Bestandsfahrzeugen und 97 % bei Neu- und Gebrauchtfahrzeugen gelegen.¹⁶⁶⁹

Grundsätzlich ist die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und die Möglichkeit unter Annahme eines Wahrscheinlichkeitsmaßstab Typisierungen vorzunehmen, nicht zu

¹⁶⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3229, Rn. 82) mit Verweis auf *Statistisches Bundesamt*, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2013, Tabelle 2.8, URL.

¹⁶⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3233, Rn. 118) mit Verweis auf: *Gensicke/Bechmann/Härtel/Schubert/Garcia-Wülfing/Güntürk-Kuhl*, Digitale Medien in Betrieben – heute und morgen, S. 26 f.

¹⁶⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3233, Rn. 118) unter Bezugnahme auf: Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe Zentralverband, Zahlen & Fakten 2011, Ausgabe 2012, 29.

beanstanden. Insofern haben sich die Landesgesetzgeber eines verfassungsrechtlich anerkannten Instruments bedient, um für Praktikabilität von Abgabengesetzen in Massenvorgängen zu sorgen.¹⁶⁷⁰ Im Wesentlichen muss der Gesetzgeber den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG berücksichtigen. Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz wurde durch die Beschwerdeführer im Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen den Rundfunkbeitrag gerügt.¹⁶⁷¹ Allerdings ist die Prüfung eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aufgrund der Typisierung der Rundfunkbeitragspflicht nicht Gegenstand dieser Arbeit. Der Grundsatz der Belastungsgleichheit fließt punktuell in die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Abgrenzung nichtsteuerlicher Abgaben von den Steuern ein. Dies wurde bereits im Rahmen der Prüfung eines möglichen individuellen Vorteils aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot deutlich. Zusätzlich wurde im ersten Teil der Arbeit darauf hingewiesen, dass die gesetzgeberischen Typisierungsmaßnahmen nicht zum Abweichen von den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an nichtsteuerliche Abgaben führen können.¹⁶⁷² Dies gilt daher auch für die Merkmale des Beitragsbegriffs und damit für die Zurechenbarkeit einer besonderen Finanzierungsverantwortung bei den jeweiligen Beitragspflichtigen. Die Typisierungsbefugnis erstreckt sich ausschließlich auf das „wie“ einer Abgaben- oder Steuererhebung und nicht auf das „ob“.¹⁶⁷³ In der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts zu der Typisierung in der Abgaben- und Steuererhebung ging es regelmäßig um den Abgabemaßstab und nicht um den Abgabengrund.¹⁶⁷⁴ Typisierungen können nicht dazu führen, dass die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben durch dieses gesetzgeberische

¹⁶⁷⁰ Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.2.2.

¹⁶⁷¹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (235, Rn. 19) Beschwerdeführer zu I, ebenso Beschwerdeführer zu II BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 21).

¹⁶⁷² Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3; insbesondere mit Hinweis auf: P. Kirchhof, in: Insensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V, § 119, Rn. 64 „je mehr sich die individuelle Finanzierungsverantwortlichkeit der Beitragschuldner in allgemeine Vermutungen und Typisierungen verflüchtigt, die persönliche Finanzierungsverantwortung des Abgabenschuldners sich also in der Allgemeinheit einer Gemeinlast verliert, desto mehr nähert sich der Beitrag der Steuer an und verliert seine Berechtigung neben der Steuer“; Hinweis gibt auch: Degenhart, KuR 1/2013, S. 12.

¹⁶⁷³ Degenhart, KuR 1/2013, S. 16; Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 69 f. „[...] weder die gesetzliche Regelungstechnik noch die Typisierungsbefugnis [befreien] den Gesetzgeber davon, an tatsächliche Vorteile anzuknüpfen. Die Notwendigkeit eines Sondervorteils ist ein verfassungsrechtliches Gebot [...]“; a. A. Schneider, ZUM 2013, 472 (474, Fn. 20) mit Hinweis auf zulässige Quote atypischer Fälle von 10 %; ders., DStR 2014, 509 (510).

¹⁶⁷⁴ Steuern: BVerfG, Beschl. v. 31.05.1988, 1 BvR520/83, NJW 1989, 666 (667); BVerfG, Beschl. v. 08.10.1991, 1 BvL 50/86, NJW 1992, 423 (424 f.); BVerfG, Beschl. v. 25.09.1992, 2 BvL 5, 8, 14/91, NJW 1992, 3153 (3154); BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, 2 BvL 77/92, NJW 1997, 2101 f.; BVerfG, Beschl. v. 11.11.1998, 2 BvL 10/95, NJW 1999, 1457; BVerfG, Beschl. v. 16.03.2005, 2 BvL 7/00, NJW 2005, 2448 (2449); nichtsteuerliche Abgaben: BVerwG, Beschl. v. 19.09.1983, 8 N 1/83, NVwZ 1984, 380 (381); BVerwG, Urt. v. 25.08.1983, 8 C 54/81, NVwZ 1983, 289 (290); siehe dazu insbesondere: Degenhart, KuR 1/2013, S. 16.

Instrument umgangen werden. Insofern rechtfertigt die Typisierung nicht die Erhebung von Beiträgen von Personen, die in keiner spezifischen Beziehung aus einem potentiellen Gegenleistungsverhältnis zu einer öffentlichen Leistung stehen.¹⁶⁷⁵

Im Rundfunkbeitragsurteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁶⁷⁶ und in der Gesetzesbegründung¹⁶⁷⁷ wurden die Schwierigkeiten der Rundfunkgebühr angesprochen. Mit der Bindung der Rundfunkbeitragspflicht an die Inhaberschaft einer Raumeinheit wurde davon ausgegangen, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Regel in der Wohnung konsumiert wird.¹⁶⁷⁸ Anhand statistischer Erhebungen zum Vorhalten von Fernsehern, Radios, Handys einschließlich Smartphones und PCs pro Haushalt wurde darauf geschlossen, dass in jeder Wohnung Rundfunk empfangen werden kann und auch genutzt wird. Mit dem Paradigmenwechsel von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag wurde daher vom Grundgedanken der Nutzungsmöglichkeit aufgrund vorhandener Empfangsgeräte nicht abgerückt. Ein Gerätebezug liegt auch in der Verbindung der Rundfunkbeitragspflicht mit der Inhaberschaft einer Wohnung zugrunde. Es wurde eine praktische Möglichkeit gesucht, die Defizite der Rundfunkgebühr zu beseitigen und gleichzeitig eine „gleichheitsgerechte“ Rundfunkabgabenerhebung zu schaffen.

Dahingehend sind die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts angeführten Anforderungen an die Nutzungsmöglichkeit einer öffentlichen Leistung hinzuzuziehen.¹⁶⁷⁹ Das Bundesverwaltungsgericht wies im Urteil vom 18. März 2016 zum Rundfunkbeitrag¹⁶⁸⁰ darauf hin, dass bereits die Möglichkeit, ein Leistungsangebot nutzen zu können, einen ausgleichspflichtigen, individuellen Vorteil darstellen kann. „Allerdings reicht die Nutzungsmöglichkeit nicht aus, um für alle Personen, denen diese Möglichkeit rechtlich und tatsächlich eröffnet ist, einen Vorteil zu begründen.“¹⁶⁸¹ Dies würde dem Ausnahmecharakter der Erhebung von Vorzugslasten neben der Steuerpflicht nicht gerecht werden. Vielmehr muss neben die rechtliche und tatsächliche Nutzungsmöglichkeit die Annahme treten, dass mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit

¹⁶⁷⁵ Degenhart, KuR 1/2013, S. 16; so aber das BVerfG neuerdings im Rundfunkbeitragsurteil: Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 87 ff., 3233, Rn. 117 ff.).

¹⁶⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225 f., Rn. 61, 3230, Rn. 91).

¹⁶⁷⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 1 f., Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 31, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 11.

¹⁶⁷⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 5 f., Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 12 f.; Schneider, NVwZ 2013, 19 (21).

¹⁶⁷⁹ Pagenkopf, NJW 2016, 2535 (2537) geht ebenfalls auf die Rspr. des BVerwG dazu ein.

¹⁶⁸⁰ BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081.

¹⁶⁸¹ BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1084, Rn. 27).

die öffentliche Leistung weitestgehend von den jeweils Beitragspflichtigen in Anspruch genommen wird.¹⁶⁸² Laut Bundesverwaltungsgericht sind diese Voraussetzungen erfüllt, wenn bestimmte Personen das Leistungsangebot nutzen müssen, um eine öffentlich-rechtliche Pflicht zu erfüllen. Als Beispiel führte das Bundesverwaltungsgericht Abgaben für den Anschluss- und Benutzungszwang für kommunale Versorgungseinrichtungen an.¹⁶⁸³ Besteht ein solcher Nutzungszwang nicht, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Es ist daher ausgeschlossen, dass Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen (z. B. Theater, Kindertagesstätten) oder des öffentlichen Personennahverkehrs erhoben werden. Es findet sich für die Inanspruchnahme aller durch die öffentliche Leistung angesprochenen Personen keine tragfähige tatsächliche Grundlage.¹⁶⁸⁴ Das Bundesverfassungsgericht wies gegenüber diesen Ausführungen darauf hin, dass es gerade nicht darauf ankomme, ob die Abgabenschuldner von der Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machten; allein die realistische Möglichkeit zur Nutzung der öffentlichen Leistung oder Einrichtung sei erforderlich. Hinsichtlich der Rundfunkbeiträge liege der rechtfertigende Vorteil in der individuellen Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können.¹⁶⁸⁵

Grundsätzlich liegt den Erläuterungen des Bundesverwaltungsgerichts die Annahme zugrunde, dass die Möglichkeit, öffentliche Leistungen in Anspruch zu nehmen, in der Regel der Gesamtheit der Bevölkerung offensteht. Daher kann die reine Nutzungsmöglichkeit einer öffentlichen Leistung nicht als sachlicher Rechtfertigungsgrund der Erhebung von Vorzugslasten neben die allgemeine Steuerpflicht treten. Ein Vorteil aus der bloßen Nutzungsmöglichkeit ist regelmäßig bei der Allgemeinheit festzustellen. Dies deckt sich auch mit der obigen Feststellung, dass ein allgemeiner Vorteil nicht als Grundlage zur Erhebung von Beiträgen und Gebühren herangezogen werden kann. Allerdings kommt es für den Vorteil aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot nicht auf eine tatsächliche Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit an. Eine spezifische Beziehung zwischen Leistung und Abgabenschuldner muss erkennbar sein.¹⁶⁸⁶ Lediglich ein Benutzungszwang oder die tatsächliche Feststellung, dass eine öffentliche Leistung ausschließlich von einem abgrenzbaren Personenkreis genutzt

¹⁶⁸² BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1084, Rn. 27).

¹⁶⁸³ BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1084 f., Rn. 28).

¹⁶⁸⁴ BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1085, Rn. 28).

¹⁶⁸⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 76).

¹⁶⁸⁶ Vgl. oben Erläuterungen zu *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88; 3. Teil, Kapitel 3.3.

werden kann, kann die Erhebung von Vorzugslasten für die reine Nutzungsmöglichkeit stützen. Der Empfang und die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind der Allgemeinheit möglich. Dies wird schon durch das Element „Übertragungstechnik für alle“ des klassischen Funktionsauftrags deutlich.¹⁶⁸⁷ Das Beispiel des Bundesverwaltungsgerichts zu kulturellen, sozialen und sportlichen Einrichtungen stützt die Ausführungen zur öffentlichen Leistung Rundfunk und dem daraus resultierenden Vorteil für die Allgemeinheit ebenfalls. Im zweiten Teil der Arbeit wurde im Zusammenhang mit der Klärung der Gesetzgebungskompetenz das „kulturelle Phänomen“ Rundfunk bereits erläutert.¹⁶⁸⁸ Entgegen der Annahme des Bundesverfassungsgerichts im Rundfunkbeitragsurteil reicht dementsprechend die reine Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weder im privaten noch im nicht privaten Bereich als sachlicher Rechtfertigungsgrund der Erhebung von Rundfunkbeiträgen aus. Unabhängig von der bloßen Nutzungsmöglichkeit muss festgestellt werden können, dass ein abgrenzbarer Personenkreis von der angebotenen öffentlichen Leistung nahezu geschlossenen Gebrauch macht.¹⁶⁸⁹ Mit der Feststellung, ob eine abzugeltende Nutzungsmöglichkeit von einer abgrenzbaren Gruppe mit einem hohen Grad der Wahrscheinlichkeit in Anspruch genommen wird, ist nicht die Prüfung der tatsächlichen Nutzung oder der Nutzungswille verbunden. Es handelt sich dabei um zwei verschieden zu betrachtende Säulen der Vorzugslasten. Während hinsichtlich des Gebührenbegriffs die tatsächliche Nutzung einer öffentlichen Leistung zum Tragen kommt, wird mit dem Beitrag bereits die Nutzungsmöglichkeit abgegolten. Da die Möglichkeit der Nutzung einer öffentlichen Leistung regelmäßig der Allgemeinheit zusteht, muss auf einen abgrenzbaren Personenkreis abgestellt werden können, der mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit die Nutzungsmöglichkeit in Anspruch nimmt.

Übertragen auf den Rundfunkbeitrag ist festzustellen, dass die Rundfunkbeitragspflicht auf eine Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abstellt. Dabei stützt sich diese Annahme nicht auf vorgenommene statistische Erhebungen zu typischen Rundfunknutzungsgewohnheiten in Raumeinheiten. Die statistischen Daten treffen ausschließlich eine Aussage darüber, ob und wie viele technische Geräte pro

¹⁶⁸⁷ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.1.

¹⁶⁸⁸ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.4.

¹⁶⁸⁹ Im Ergebnis ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 136 f.; *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1571) „Grundsätze der Folgerichtigkeit, System- und Sachgerechtigkeit“; *Bölick*, NVwZ 2014, 266 (268); a. A. *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 178 „Dafür verlangt das Wesen einer Vorzugslast seinem Wortlaut entsprechend einen bloßen ‚Vorzug‘, also das Vorliegen eines beitragspezifischen Vorteils, den es lediglich zu vermuten genügt.“, ohne weitere Begründung und Nachweise.

Haushalt, Betriebsstätte und Kraftfahrzeug vorhanden sind. Allerdings lässt dies keinen Rückschluss darauf zu, dass die Geräteinhaber nahezu geschlossen in den Raumeinheiten öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen. Im Gutachten von *P. Kirchhof*¹⁶⁹⁰, welches von den Landesgesetzgebern zur Entwicklung des Rundfunkbeitrags herangezogen wurde¹⁶⁹¹, geht dieser davon aus, dass Haushalte und Gewerbebetriebe bereits als typische Abgabenschuldner der Rundfunkgebühr zu sehen waren. Kirchhof geht vom Begriff Haushalt und nicht Wohnung aus. Der Gesetzgeber hat sich jedoch aus verfahrenstechnischen Gründen bewusst für die Anknüpfung der Beitragspflicht im privaten Bereich an eine Wohnung entschieden.¹⁶⁹² Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit sei davon auszugehen, dass das Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dauernd, aber unkontrolliert in Haushalten und Betriebsstätten entgegengenommen wird. Trotz empirisch gut begründeter Vermutungen, dass nahezu jeder Mensch in Deutschland das Rundfunk- und Fernsehprogramm nutzt, dieses Programmangebot also eine allgemein genutzte Informationsquelle ist, wird diese Individualnutzung in Haushalten und Betriebsstätten vermutet.¹⁶⁹³ Es sei von sog. Empfangsgemeinschaften auszugehen, die sämtliche Nutzungsmöglichkeiten im Haushalt und Betriebsstätten abdeckt.¹⁶⁹⁴ Im Gutachten weist Kirchhof im Zusammenhang mit der Rundfunkgebühr auch darauf hin, dass die Empfangsgeräte moderner Technik nicht mehr raumbunden sind und Hör- und Fernsehempfang kaum noch in technischer Alternativität erlebt werden. Die leicht beweglichen Geräte lassen sich kaum mehr verlässlich einem Haushalt oder einem Gewerbebetrieb zuordnen. Adressat des Rundfunkangebots und dementsprechend Abgabepflichtiger ist grundsätzlich der Mensch, den das Rundfunkangebot üblicherweise erreicht.¹⁶⁹⁵ Die neuartigen Empfangsgeräte haben gerade zu den Reformüberlegung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geführt. Solche Geräte (z. B. Smartphones, Laptops, Tablets) ermöglichen es individuell und mobil öffentlich-rechtlichen Rundfunk über das Internet zu empfangen. Eine verpflichtende Anbindung an eine Raumeinheit (Wohnung, Betriebsstätte oder Kraftfahrzeug) zum Rundfunkempfang besteht daher nicht.¹⁶⁹⁶ Die Mobilität der Empfangsgeräte erkennen auch die Landesgesetzgeber.¹⁶⁹⁷ Es ist davon auszugehen,

¹⁶⁹⁰ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten.

¹⁶⁹¹ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 4, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 33, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 12.

¹⁶⁹² Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.2.2.1.

¹⁶⁹³ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 48 f.

¹⁶⁹⁴ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 11, 48, 75.

¹⁶⁹⁵ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 12 f.

¹⁶⁹⁶ *Hain*, JZ 2018, 1050 (1051); ähnlich auch: *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1571).

¹⁶⁹⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 6, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 12.

„dass in ganz Deutschland technisch der Empfang von Rundfunk ermöglicht werden kann.“¹⁶⁹⁸ Daher ist es auch richtig, dass das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen hat, dass die Möglichkeit des Rundfunkempfangs im gesamten Bundesgebiet grundsätzlich gegeben ist.¹⁶⁹⁹

Jedoch liegen keine empirischen Erhebungen dazu vor, dass von der Rundfunknutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen in den Raumeinheiten Gebrauch gemacht wird. Es stellt lediglich einen Ort der Nutzungsmöglichkeit von vielen weiteren dar. Von der reinen Nutzungsmöglichkeit muss jedoch auf die Tatsache geschlossen werden können, dass ein abgrenzbarer Personenkreis von der angebotenen öffentlichen Leistung nahezu geschlossen in den Raumeinheiten Gebrauch macht. Dies ist jedoch aus dem bloßen Vorhandensein von Empfangsgeräten in Haushalten, an Arbeitsplätzen und in Kraftfahrzeugen nicht zu entnehmen. Gerade die Mobilität der neuartigen Empfangsgeräte ermöglicht auch eine Nutzung außerhalb der Raumeinheiten. Von der bloßen Nutzungsmöglichkeit in den Raumeinheiten lässt sich dementsprechend auf keine besondere Finanzierungsverantwortung der Inhaber von Wohnungen, Betriebsstätten, Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern sowie betrieblichen Kraftfahrzeugen schließen.¹⁷⁰⁰ Es lässt sich keine spezifische Beziehung zwischen Rundfunkbeitragspflichtigen und der Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als abzugeltenden Vorteil erkennen. Dies bemerkte auch das Bundesverfassungsgericht, als es die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ohne weitere Begründung bewusst nicht anwendet und davon ausgeht, dass die bloße realistische Möglichkeit der Nutzung der öffentlichen Leistung oder Einrichtung ausreiche. Dem ist jedoch nicht zu folgen. Des Weiteren erweckt der Hinweis auf die Möglichkeit eines verfassungsrechtlich zulässigen Pro-Kopf-Maßstabs statt die Anknüpfung an Raumeinheiten den Eindruck, dass zumindest nicht sämtliche Richter des ersten Senats von der Anknüpfung der Beitragspflicht an die Inhaberschaft einer Raumeinheit überzeugt waren.¹⁷⁰¹ Insofern ist es nicht verständlich, dass das Bundesverwaltungsgericht im Anschluss an die Ausführungen zu der bloßen Nutzungsmöglichkeit und die Anforderungen an den

¹⁶⁹⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 6, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 12.

¹⁶⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 90).

¹⁷⁰⁰ *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (835) führt als Bsp. die Nutzungsmöglichkeit des Schwimmbads an; im Ergebnis ebenso: *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1571); *Koblener/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, S. 13 f., URL.

¹⁷⁰¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 88); so auch: *Hain*, JZ 2018, 1050 (1051).

individuellen Vorteil im Urteil vom 18. März 2016 den Rundfunkbeitrag für verfassungsgemäß erklärte.¹⁷⁰² Dabei stützte sich das Bundesverwaltungsgericht auf die statistischen Erhebungen zum Vorhandensein von Empfangsgeräten und Internetanschlüssen in Haushalten.¹⁷⁰³

Vom Vorhandensein der Empfangsmöglichkeit in Wohnungen auf die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit zu schließen, ist nicht verständlich. Auch die Beschwerdeführer stellten fest, dass mit der Zahlung des Rundfunkbeitrags kein unmittelbarer Nutzen verbunden ist und das Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgeräts in Raumeinheiten vorausgesetzt wird.¹⁷⁰⁴ Eine Fiktion des Vorteils der beitragspflichtigen Personen oder bloße Vermutungen können nicht als Grundlage der individuellen Zurechenbarkeit dienen. Dies würde zu einer gewaltsamen Dehnung und Verbiegung der Beitragsstrukturen führen und den Beitragsbegriff in Konturenlosigkeit verschwimmen lassen. Dementsprechend wurde im ersten Teil der Arbeit die Verbandslast aufgrund des lediglich mittelbaren Zusammenhangs zwischen öffentlicher Leistung und Abgabepflichtigen von der Einordnung unter den finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff ausgeschlossen.¹⁷⁰⁵ Ein bloßer mittelbarer Zusammenhang zwischen öffentlicher Leistung und Abgabepflichtigen würde dem Gesetzgeber ein Tor zur Umgehung der strengen Vorgaben an die Abgrenzbarkeit der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern öffnen. Dies könnte den Gesetzgeber dazu veranlassen auch andere Verhaltensweisen, die ebenfalls in der Wohnung vorgenommen werden können, zur Abgabepflicht heranzuziehen. Die daraus folgenden grenzenlosen Möglichkeiten der Abgabenerhebung sind verfassungsrechtlich nicht haltbar.¹⁷⁰⁶

Eine Abkehr von diesem Verständnis, indem der Begriff durch einen Verfassungswandel im Abgabenrecht weiterentwickelt wird¹⁷⁰⁷, ist äußerst fraglich. Gerade ein Vergleich mit dem modifizierten Begriffsverständnis des Rundfunks i. S. d. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG ist nicht verständlich.¹⁷⁰⁸ Hierbei handelt es sich um einen Begriff, der technischen Digitalisierungsprozessen gegenübersteht und im modernen Verständnis entsprechend verfassungsrechtlich zu definieren ist. Andererseits würde die Verfassung

¹⁷⁰² BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 f.

¹⁷⁰³ BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1085, Rn. 29).

¹⁷⁰⁴ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (234 f., Rn. 18) Beschwerdeführer zu I, ebenso Beschwerdeführer zu II, BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 21).

¹⁷⁰⁵ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

¹⁷⁰⁶ *Bölck*, NVwZ 2014, 266 (270); a. A. *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 80 ff.

¹⁷⁰⁷ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 109.

¹⁷⁰⁸ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 105.

im technischen Wandel einer Stagnation gegenüberstehen und es wären regelmäßige Verfassungsanpassungen erforderlich. Dagegen stehen die Begriffe des Abgaberechts nicht einem solchen naturgemäßen Wandel gegenüber. Die Abgrenzung der nichtsteuerlichen Abgaben von den Steuern hat weitreichende Bedeutung, die sich bis zu der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern niederschlägt. Des Weiteren stehen sie regelmäßig dem Umstand gegenüber, dass die Erhebung von Abgaben Eingriffe in die Eigentumsrechte des Einzelnen darstellen. Sie bedürfen eines Belastungsgrunds und einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Die Abgrenzung der Steuern von den nichtsteuerlichen Vorzugslasten stellt sich in einem individuell zurechenbaren Vorteil dar. Dieser dient auch der sachlichen Rechtfertigung. Eine Ausdehnung dieses Verständnisses bis hin zu einem bloßen mittelbaren Vorteil steht nicht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Abgaberecht und kann auch nicht im Wege eines Verfassungswandels begründet werden. Gerade die jüngste Rechtsprechung zur Kernbrennstoffsteuer und einem dort erläuterten eingeschränkten Steuererfindungsrecht¹⁷⁰⁹, haben die starren Grenzen der Finanzverfassung aufgezeigt.

3.5.5.2 Von der Allgemeinheit abgrenzbarer Personenkreis

Mit dem Paradigmenwechsel von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag haben die Landesgesetzgeber das Ziel verfolgt, sämtliche „Vorteilsempfänger“ aus der Möglichkeit der Nutzung öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Zahlungspflicht heranzuziehen. Grundsätzlich ist dieses Ziel im Hinblick auf die Erhebungs- und Vollzugsdefizite der Rundfunkgebühr anzuerkennen. Eine gleichheitsgerechte Abgabenbelastung sollte erreicht werden. Allerdings wurde bereits aufgezeigt, dass die Möglichkeit der Rundfunknutzung keinen individuellen Vorteil darstellt, sondern der Allgemeinheit zugutekommt. Die Nutzungsmöglichkeit der öffentlichen Leistung steht jedermann nahezu im gesamten Bundesgebiet zu. Davon sind die Landesgesetzgeber ausgegangen und haben als Anknüpfungspunkt der Rundfunkbeitragspflicht Eigenschaften der Allgemeinheit gewählt. „Die Rundfunkbeitragspflicht besteht unabhängig von der tatsächlichen Rundfunknutzung, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt.“¹⁷¹⁰ Dies wird besonders hinsichtlich der Inhaberschaft einer Wohnung deutlich. Die Wohnungsinhaberschaft wird anhand der gemeldeten Person nach

¹⁷⁰⁹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.5.1, BVerfG, Beschl. v. 13.04.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249.

¹⁷¹⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf 15. RÄndStV, S. 6, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 34, Bay LT-Drs. 16/7001, S. 13.

dem Melderecht ermittelt.¹⁷¹¹ Grundsätzlich hat jede in der Bundesrepublik Deutschland lebende Person ihren Aufenthalt in irgendeiner Art von Wohnung. Darüber hinaus besteht eine gesetzliche Verpflichtung sich am Wohnort entsprechend anzumelden. Mit der Anknüpfung an eine Wohnung wird daher die Allgemeinheit erfasst. Davon ausgenommen sind zwar Wohnungslose, dies kann jedoch nicht zu der Annahme führen, dass Wohnungsinhaber nicht als die Allgemeinheit gesehen werden können.¹⁷¹² Dies deckt sich mit der Annahme, dass mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags die Gesamtheit der Vorteilsempfänger zur Zahlung herangezogen werden soll. Allerdings steht die Erhebung von Beiträgen von einem nicht abgrenzbaren Personenkreis nicht im Einklang mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an die Vorzugslasten. Der nicht abgrenzbare Personenkreis der Beitragspflichtigen ist kein verfassungsrechtliches Begriffsmerkmal für sich genommen.¹⁷¹³ Er leitet sich aus den begrifflichen Anforderungen der Vorzugslasten hinsichtlich der Abgrenzung von den Steuern und den Anforderungen an den Grundsatz der Belastungsgleichheit ab. Ein individuell zurechenbarer Vorteil ist ausschließlich bei einem abgrenzbaren Personenkreis von der Allgemeinheit feststellbar. Der individuell zurechenbare Vorteil bedingt die Erhebung eines Beitrags von einem von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreis. Daher ist den kritischen Stimmen zum Rundfunkbeitrag dahingehend beizupflichten. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags von der Allgemeinheit ist verfassungsrechtlich nicht haltbar.¹⁷¹⁴ Dies war auch Gegenstand der Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht zum Rundfunkbeitrag.¹⁷¹⁵ Ebenfalls äußerten der Bund der Deutschen Steuerzahler und der Wissenschaftliche Beirat in ihren jeweiligen Stellungnahmen zum Beschwerdeverfahren gegen den Rundfunkbeitrag Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit, da dieser von der Allgemeinheit erhoben werde.¹⁷¹⁶

Die Gegenansicht in der Literatur argumentiert, dass der Rundfunkbeitrag nicht jedermann belastet, da er lediglich von volljährigen Bewohnern erhoben wird, die im privaten Bereich als Gesamtschuldner nur einen Wohnungsbeitrag schulden.¹⁷¹⁷ Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass es nicht auf die Höhe der Belastung ankommt. Auch

¹⁷¹¹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.2.2.1.

¹⁷¹² *Böck*, NVwZ 2014, 266 (267).

¹⁷¹³ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1 – Begriffsmerkmale der Vorzugslasten.

¹⁷¹⁴ *Böck*, NVwZ 2014, 266 (266 f.); *Koriath/Koemm*, DStR 2013, 833 (834 f.); *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 11; a. A. *Bosman*, KuR 2012, 5 (9); *Schneider*, DStR 2014, 509 (509); *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 180 f.

¹⁷¹⁵ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (234 f., Rn. 18) Beschwerdeführer zu I, ebenso Beschwerdeführer zu II, BVerfGE 149, 222 (236, Rn. 21).

¹⁷¹⁶ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.2; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (245 f., Rn. 42 f.).

¹⁷¹⁷ *Schneider*, DStR 2014, 509 (509).

durch die gesamtschuldnerische Beitragszahlung wird jedermann in der Wohnungsgemeinschaft mit dem Rundfunkbeitrag belastet. Des Weiteren erstreckt sich auch die allgemeine Steuerpflicht nicht automatisch auf jedermann. Die Steuerpflicht knüpft regelmäßig an einen Belastungsgrund an, der sich an eine Leistungsfähigkeit aufgrund eines Einkommens und besonderen Konsumverhaltens orientiert. Auch das Beispiel der Gebührenpflicht für die Ausstellung eines Personalausweises¹⁷¹⁸ ist nicht als Gegenargument haltbar. Für jeden deutschen Bürger ab dem 16. Lebensjahr gilt die Verpflichtung, einen Personalausweis zu besitzen.¹⁷¹⁹ Allerdings knüpft die Personalausweisgebühr nicht an die Pflicht einen Personalausweis zu besitzen, sondern an die öffentliche Leistung der Ausstellung eines Ausweises und daraus entstehende Verwaltungsaufwendungen. Auch wird keine Abgabe von sämtlichen Bürgern ab dem 16. Lebensjahr aufgrund der Möglichkeit, einen Personalausweis bei der zuständigen öffentlichen Stelle zu erhalten, erhoben. Diese öffentliche Leistung kommt unmittelbar im Zeitpunkt der Ausstellung des Personalausweises dem jeweiligen Antragssteller zugute und stellt einen individuellen zurechenbaren Vorteil dar. Des Weiteren hat der Antragssteller die Kosten für die Ausstellung des Ausweises individuell veranlasst. Dies lässt jedoch der Rundfunkbeitrag insgesamt vermissen. Aus der öffentlichen Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots resultieren keine individuellen Vorteile, die einzelnen Abgabepflichtigen individuell zugerechnet werden können.

Hinsichtlich des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten wird ebenfalls deutlich, dass sämtliche Unternehmensinhaber zur Zahlung des Rundfunkbeitrags verpflichtet werden sollen. Die Betriebsstätte wird nach § 12 AO als feste Geschäftseinrichtung verstanden, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Das Unternehmen übt in der Betriebsstätte seine gewerbliche Tätigkeit aus. Der Großteil der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland weisen eine Betriebsstätte vor. Die zusätzliche Anknüpfung der Beitragspflicht an betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV fängt nach der Gesetzesbegründung auch diejenigen auf, die keine Betriebsstätten unterhalten oder benötigen, da sie sich zur Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit allein eines Kraftfahrzeugs bedienen, etwa ein Taxiunternehmer ohne beitragspflichtiges Büro.¹⁷²⁰

¹⁷¹⁸ So aber: *Schneider*, DStR 2014, 509 (509); Bsp. verwendet auch bei *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 33.

¹⁷¹⁹ § 1 Abs. 1 S. 1 PauswG i. d. F. v. 18.06.2009, BGBl. I 2009, S. 1346, zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit im Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesen v. 03.12.2020, BGBl. I 2020, S. 2744.

¹⁷²⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 19 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 17, Bad.-Württ.-Drs. 15/197, S. 43.

Insgesamt ist festzuhalten, dass mit der Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an Raumeinheiten das Ziel verbunden war, sämtliche Vorteilsempfänger aus der Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Zahlung gesetzlich zu verpflichten. Dem Anknüpfungspunkt der Rundfunkbeitragspflicht liegt dementsprechend ebenfalls die Feststellung zugrunde, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk der Allgemeinheit der Steuerzahler zukommt. Ein individueller Vorteil lässt sich nicht ableiten. Es besteht dahingehend keine spezifische Beziehung zwischen den Rundfunkbeitragspflichtigen und der öffentlichen Leistung aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot.

3.5.5.3 Widerlegbare Vermutung

Bestandteil des Verfassungsbeschwerdeverfahrens gegen den Rundfunkbeitrag vor dem Bundesverfassungsgericht war ebenfalls die Frage, ob die Tatsache, dass der Abgabepflicht durch Nichtverwirklichung des Tatbestands nicht ausgewichen werden könne, unverhältnismäßig sei und gegen Art. 2 Abs. 1 GG verstoße. Hierzu gehöre auch die fehlende Widerlegungs- und Befreiungsmöglichkeit bei fehlender Rundfunknutzung.¹⁷²¹ Auch Teile der Literatur versagen dem Rundfunkbeitrag die finanzverfassungsrechtliche Einordnung zu den Beiträgen aufgrund der fehlenden widerlegbaren Vermutung der Rundfunkbeitragspflicht.¹⁷²² Das Bundesverfassungsgericht ging im Zusammenhang mit der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags nicht darauf ein, ob die fehlende widerlegbare Vermutung der Rundfunkbeitragspflicht der Einordnung zu den Beiträgen entgegensteht. Im Zusammenhang mit der Prüfung eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG wurde der Umstand lediglich andeutungsweise berücksichtigt. Das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass es aufgrund der Vermutung der Nutzung von öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Raumeinheiten nicht darauf ankomme, ob tatsächlich Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden oder ob der Beitragspflichtige das Rundfunkangebot tatsächlich nutzen will.¹⁷²³ Eine realistische Nutzungsmöglichkeit bestehe selbst dann, wenn kein Empfangsgerät vorhanden sei, da ein Empfang

¹⁷²¹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1.

¹⁷²² *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 11; *Böck*, NVwZ 2014, 266 (270); *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBSStV, S. 69 f., 80 ff. geht zumindest davon aus, dass eine unwiderlegbare Vermutung grundsätzlich i. S. d. Beitragsbegriffs erforderlich ist, allerdings ordnet er den Rundfunkbeitrag als Beitrag ein, weil den Beitragsschuldner ohne Empfangsgerät ein mittelbarer Vorteil zukomme.

¹⁷²³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 89).

durch das Beschaffen eines Endgeräts ohne Probleme möglich sei.¹⁷²⁴ Schließlich könne auf Antrag eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht gem. § 4 Abs. 6 S. 1 RBStV erreicht werden, wenn dem Beitragsschuldner der Empfang von Rundfunk objektiv unmöglich sei.¹⁷²⁵ Weiter argumentierte das Bundesverfassungsgericht mit den Erhebungs- und Vollzugsdefiziten der gerätebezogenen Rundfunkgebühr.¹⁷²⁶ Die Möglichkeit der Beitragspflichtigen, das Fehlen eines geeigneten Rundfunkempfangsgeräts zum Beispiel durch eine Versicherung an Eides statt zu beweisen, sei aufgrund der Unverhältnismäßigkeit strafrechtlicher Sanktionen bei möglichen Falschangaben und der bloßen Momentaufnahme nicht geeignet.¹⁷²⁷

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob eine unwiderlegbare Vermutung der Nutzungsmöglichkeit einer öffentlichen Leistung und eine daraus resultierende Beitragspflicht mit dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff im Einklang steht. Zumindest ergibt sich dies nicht unmittelbar aus dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff.¹⁷²⁸ Das Gutachten von *P. Kirchhof* zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sorgte dahingehend für Verwirrung: Teilweise werden die Ausführungen Kirchhofs zur Begründung der Relevanz einer widerlegbaren Vermutung für den finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff herangezogen¹⁷²⁹ und teilweise wird er als Befürworter der unwiderlegbaren Vermutung zitiert.¹⁷³⁰ Dies ist dem Umstand geschuldet, dass im Gutachten die Relevanz der Widerlegbarkeit der Nutzungsvermutung einer öffentlichen Leistung von der Unterscheidung einer „anstandsbezogenen Verteilungsgerechtigkeit“ und „nutzerbezogenen Tauschgerechtigkeit“ abhängig gemacht wird.¹⁷³¹ Die anstandsbezogene Verteilungsgerechtigkeit würdigt nach Kirchhof das Verständnis, dass die Rundfunkprogramme sich als allgemein zugängliche Quelle auf individuelles und öffentliches Wissen und auf individuelle und öffentliche Mei-

¹⁷²⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 90) mit Hinweis auf BayVerfGH, Entsch. v. 15.05.2014, 8 VII 12, NJW 2014, 3215 (3222, Rn. 112); ebenso Stellungnahme Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (244, Rn. 39).

¹⁷²⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 90) mit Hinweis auf Begründung zum 15. RÄndStV, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 41.

¹⁷²⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 91).

¹⁷²⁷ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 92) mit Hinweis auf: *Schneider*, NVwZ 2013, 19 (22); *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 166 ff.; BVerwG Urt. v. 18.03.2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, 1081 (1086, Rn. 37).

¹⁷²⁸ Vgl. zum Beitragsbegriff: 1. Teil, Kapitel 4.1.

¹⁷²⁹ StGH Ba.-Wü., Beschl. v. 19.03.2013, 1 VB 65/13, VBIBW 2014, 218.

¹⁷³⁰ *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 7; *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 52, 54.

¹⁷³¹ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu den Begriffen und deren Unterscheidung S. 56 f., zu den Auswirkungen auf die widerlegbare Vermutung S. 57 ff.

nungen, Erlebnisse und Freizeitgestaltung auswirke. Dagegen liege der nutzerbezogenen Tauschgerechtigkeit das Verständnis zugrunde, dass der Beitrag als Entgelt für die vermutete individuelle Nutzung der Programme zu erheben sei.¹⁷³² Während hinsichtlich einer anstaltsbezogenen Verteilungsgerechtigkeit eine widerlegbare Vermutung nicht erforderlich sei, verlange dies jedoch das Verständnis einer Entgeltabgabe in Anbetracht der nutzerbezogenen Tauschgerechtigkeit.¹⁷³³ Diese Begriffe orientieren sich an den Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Begriffe wurden in der Literatur zu den Beiträgen erstmalig verwendet und haben sich davor auch nicht in den Rechtsprechungen etabliert.¹⁷³⁴ Das Bundesverfassungsgericht griff diese im Rundfunkbeitragsurteil nicht auf und auch in der Gesetzesbegründung der Landesgesetzgeber zum 15. RÄndStV ist diese Unterscheidung nicht wiederzufinden. In dem Begriff der anstaltsbezogenen Verteilungsgerechtigkeit ist gerade das hier vertretene Verständnis der Wirkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Allgemeinheit und ein sich daraus ergebender gesamtgesellschaftlicher Vorteil zu entnehmen. Allerdings ist es nicht verständlich, wie daneben die nutzerbezogene Tauschgerechtigkeit begründet werden kann. Vielmehr wohnt dem Vorteil der Allgemeinheit regelmäßig ein individueller Vorteil inne. Allgemeine Vorteile sind gleichzeitig individuelle Vorteile.

Dass die Begriffe mit dem traditionellen, durch die Judikatur geprägten Verständnis des Beitrags nicht im Einklang stehen, hat auch Kirchhof erkannt. Er weist darauf hin, dass „der Beitrag in der Tradition des deutschen Beitragsrechts eher den öffentlich-rechtlichen Vorteilsausgleich regelt, den Vermögenswert eines Vorzugsangebots abschöpft, den Interessenten an den Kosten einer öffentlichen, ihm einen individualisierbaren Vorteil anbietenden Einrichtung beteiligt.“¹⁷³⁵ Dabei stützte er sich auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁷³⁶ und umfassende Literatur¹⁷³⁷. An dieser Stelle sind die bereits vorgenommenen Erläuterungen zu den Begriffsmerkmalen heranzuziehen. Entscheidend für den Rundfunkbeitrag ist das Bestehen einer spezifischen Beziehung zwischen Beitragspflichtigen und der öffentlichen Leistung. In mehrfacher Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht das Verständnis eines sog. „Sondervorteils“ geprägt. Ein solcher Sondervorteil kann nicht bloß fingiert oder durch Ty-

¹⁷³² P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 56 f.

¹⁷³³ P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 58.

¹⁷³⁴ Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 54 f.

¹⁷³⁵ P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 58 f.

¹⁷³⁶ P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 59, Fn. 194.

¹⁷³⁷ P. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 58, Fn. 193.

pisierungen angenommen werden. Die Typisierungsbefugnisse des Gesetzgebers können sich lediglich auf die Bemessung und nicht auf die finanzverfassungsrechtliche Qualifizierung einer Abgabe erstrecken. Ansonsten wären die strengen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben neben den Steuern gegenstandslos. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine nutzerbezogene Tauschgerechtigkeit „eher“ dem traditionellen Begriffsverständnis des Beitrags entspricht. Sie entspricht ausschließlich diesem Verständnis. Eine anstaltsbezogene Verteilungsgerechtigkeit als Begründung der Beitragserhebung nach Kirchhofs Definition ist anhand der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben unter besonderer sachlicher Rechtfertigung nicht haltbar. Allerdings ist Kirchhof dahingehend zuzustimmen, dass mit dem Beitragsverständnis als Entgelt der vermuteten Nutzung der Programme die Erforderlichkeit einer widerlegbaren Vermutung innewohnt. Auch nur dann wird die jeweilige Abgabe dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff gerecht, der die Erhebung von Abgabepflichtigen verlangt, denen ein besonderer individueller Vorteil aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung zugerechnet werden kann.¹⁷³⁸

Übertragen auf den Rundfunkbeitrag sind allerdings noch mehrere Aspekte anzusprechen. Der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung zum 15. RÄndStV verdeutlicht, dass die Anknüpfung an die Raumeinheiten auf den Gedanken gründet, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt“¹⁷³⁹. Daher kommt es auch nicht auf die tatsächliche Rundfunknutzung an. „Die Beitragspflicht knüpft an die theoretische Möglichkeit der Nutzung an, ohne dass in der Wohnung die für einen Empfang erforderlichen Einrichtungen vorhanden sein müssen. [...] die Beitragspflicht [kann] auch nicht durch den Einwand abgewendet werden, in der konkreten Wohnung erfolge keine Rundfunknutzung bzw. es existieren keine technischen Empfangseinrichtungen.“¹⁷⁴⁰ Hier wird die bereits aufgegriffene Eigenschaft des Rundfunkbeitrags deutlich, dass mit diesem die Allgemeinheit zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herangezogen werden soll.¹⁷⁴¹ Wenn der Allgemeinheit eine Nutzungsmöglichkeit zukommt, erübrigt sich dementsprechend auch die widerlegbare Vermutung. Die fehlende Möglichkeit, der Rundfunkbeitragspflicht durch den Einwand zu entgehen, dass keine technische Empfangseinrichtung existiere, spiegelt die mittelbare Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Nutzungsmöglichkeit

¹⁷³⁸ Röβ, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBSStV, S.60 f., 69 f.

¹⁷³⁹ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 13, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 34.

¹⁷⁴⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 13, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 34.

¹⁷⁴¹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.2.

wider. Selbstverständlich hat jeder die theoretische Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen. Wie das Bundesverfassungsgericht im Rundfunkbeitragsurteil ausführt, besteht eine realistische Nutzungsmöglichkeit, die mit einem Beitrag abgegolten werden können soll. Dies ist jedoch im Hinblick auf das Verständnis der Relevanz der begrifflichen Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben und dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff nicht haltbar. Öffentliche Leistungen können in der Regel von der Allgemeinheit in Anspruch genommen werden. Ein mittelbarer Zusammenhang besteht daher auch grundsätzlich bei der Allgemeinheit. So hat jeder die Möglichkeit, das öffentliche Schwimmbad zu nutzen. Allerdings wird auf dieser Grundlage kein Beitrag von jedem erhoben.¹⁷⁴² Auch die Möglichkeit der Beantragung eines Personalausweises begründet keine Beitragspflicht der Allgemeinheit.¹⁷⁴³ Die Zuordnung einer Abgabe zu den Beiträgen auf Grundlage eines mittelbaren Vorteils kann mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in Einklang gebracht werden.

Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf den Befreiungstatbestand gem. § 4 Abs. 6 S. 1 RBStV ist hinsichtlich der Frage einer widerlegbaren Vermutung der potentiellen Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur eingeschränkt heranzuziehen. Zwar ermöglicht der Tatbestand eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht bei objektiver Unmöglichkeit der Nutzung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen, jedoch zielt er lediglich auf die Befreiung aufgrund fehlender Übertragungswege (Terrestik, Kabel, Satellit, Internet oder Mobilfunk) ab.¹⁷⁴⁴ Neben den Befreiungstatbeständen aus sozialrechtlichen Gründen kommt eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht somit ausschließlich aufgrund mangelnder allgemeiner technischer Möglichkeiten in Frage, die im Zweifel noch nicht einmal in der Entscheidungsmacht des einzelnen Beitragspflichtigen liegen. Auf nicht vorhandene Empfangsgeräte oder die Nichtvereinbarkeit mit dem Glauben oder der persönlichen Einstellung kommt es nicht an. Ein solch ausgedehntes Verständnis der Nutzungsmöglichkeit ist im Zusammenhang mit dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff jedoch nicht tragbar. Der Befreiungstatbestand nach § 4 Abs. 6 S. 1 RBStV reicht nicht aus, um eine i. S. d. Abgabenrechts erforderliche widerlegbare Vermutung der Nutzung einer öffentlichen Leistung gerecht zu werden.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Erhebungs- und Vollzugsdefiziten der Rundfunkgebühr und der Ungeeignetheit einer widerlegbaren Vermutung

¹⁷⁴² Bsp. Schwimmbad bei: *Korloth/Koemm*, DStR 2013, 833 (835) und 3. Teil, Kapitel 3.5.5.1.

¹⁷⁴³ Bsp. schon erwähnt im 3. Teil, Kapitel 3.5.5.2.

¹⁷⁴⁴ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 16, BayLT-Drs. 16/7001, S. 16, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 41.

z. B. im Rahmen einer Versicherung an Eides statt haben der Rechtfertigung der Typisierung der Rundfunkbeitragspflichtigen durch die Anknüpfung an Raumeinheiten gedient. Somit wurde die typisierende Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an Raumeinheiten und die fehlende widerlegbare Vermutung schließlich mit Verwaltungsschwierigkeiten begründet. Die Erhebungs- und Vollzugsdefizite der Traditionsabgabe Rundfunkgebühr sind nicht von der Hand zu weisen. Eine gleichheitsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss gewahrt werden. Allerdings kann dies nicht dazu führen, dass die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben ignoriert werden, indem das Verständnis eines individuell konkret zurechenbaren Vorteils in einer verfassungsrechtlich nicht vertretbaren Weise ausgedehnt wird. Die gesetzgeberische Typisierung ist kein Instrument zur Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Abgabenrecht.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Etablierung einer widerlegbaren Vermutung durch entsprechende Regelungen verwaltungstechnisch möglich gewesen wäre.¹⁷⁴⁵ Das meinungsvielfaltssichernde öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm kommt der Allgemeinheit zugute. Es ergibt sich aus der Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen und zu nutzen, ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil. Um eine gleichheitsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern hat der Gesetzgeber auch die Allgemeinheit zur Rundfunkbeitragspflicht herangezogen. Eine widerlegbare Vermutung der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde nicht diesem Verständnis entsprechen. Hierfür haben die Landesgesetzgeber jedoch ein Abgabenmodell geschaffen, welches nicht den Vorgaben an den finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff entspricht. Um die Allgemeinheit zur Beitragspflicht heranzuziehen, musste das Merkmal des individuellen Vorteils in unzulässigerweise überdehnt werden. Inwiefern sich der Rundfunkbeitrag ansonsten in die Begriffe Steuern, Vorzugslasten und Sonderabgaben einordnen lässt, wird im vierten Teil untersucht.

3.5.5.4 Besondere Kostenverantwortung

Gegebenenfalls könnte noch eine besondere Verknüpfung der Beitragspflichtigen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der potentiellen Verursachung der Kosten bestehen. Bisher wurde sich ausschließlich auf die Erarbeitung einer Verknüpfung zwischen Rundfunkbeitragspflichtigen und der öffentlichen Leistung unter

¹⁷⁴⁵ So aber geprüft bei: Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 72 ff., sieht Möglichkeiten eine widerlegbare Vermutung verfassungsrechtlich zu etablieren.

Prüfung eines individuellen Vorteils aus der Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu nutzen, konzentriert. Hierauf stützte auch das Bundesverfassungsgericht die Begründung der Erhebung des Rundfunkbeitrags sowohl formell als auch materiell. Aus dem Gesetzestext zum Rundfunkbeitrag konnte allerdings der Finanzierungszweck des Rundfunkbeitrags insbesondere als Grundlage der funktionsgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten identifiziert werden. Neben der Möglichkeit, eine Erhebung von Vorzugslasten auf einen individuellen Vorteil bei den jeweiligen Abgabepflichtigen zu begründen, kann auch die Kostendeckung als Grundlage der besonderen Finanzierungsverantwortung dienen. Hierbei ist jedoch zwischen den Anforderungen an Gebühren und Beiträgen zu unterscheiden. Während die Verantwortung der Kostendeckung im Bereich der Gebühren bereits aus der Tatsache folgt, dass der jeweilige Abgabepflichtige die Kosten auch tatsächlich verursacht hat, kann dies für den Beitrag nicht greifen. Für den Beitragsbegriff gilt das Veranlassungsprinzip nicht. Es wird nicht die tatsächliche, sondern die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung abgegolten. Daher können im Zeitpunkt der Erhebung von Beiträgen auch keine bereits individuell verursachten Kosten als Grundlage der begrifflichen Einordnung der Abgabe und der sachlichen Rechtfertigung erhalten. Gerade bei öffentlichen Leistungen, die von der Allgemeinheit in Anspruch genommen werden können, liegt die Verantwortung für die Kosten aus dem Bereithalten einer öffentlichen Leistung auch bei jedermann. Neben der Möglichkeit, eine öffentliche Leistung zu nutzen und dementsprechend Kosten zu verursachen, muss zwingend ein besonderes Interesse der Abgabepflichtigen treten. Ausschließlich dann kann von einer individuellen Zurechenbarkeit der öffentlichen Leistung i. S. d. Beitragsbegriffs ausgegangen werden.¹⁷⁴⁶ Übertragen auf den Rundfunkbeitrag wurde ein Interesse allerdings bei der Allgemeinheit festgestellt. Es besteht kein irgendwie verankertes besonderes individuelles Interesse aus der Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Garant des klassischen Funktionsauftrags zu nutzen. Somit kann auch keine besondere Kostenverantwortung der Rundfunkbeitragspflichtigen festgestellt werden. Davon abgesehen ist zusätzlich auf Folgendes hinzuweisen: Es ist sehr fraglich, dass die Inhaber von Wohnungen, Betriebsstätten, Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmer sowie betrieblichen Kraftfahrzeugen die Kosten aus der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und allem was damit verbunden ist, verursachen, da eine vorwiegende Nutzung in den Raumeinheiten bereits hinterfragt wurde. Viel wichtiger ist jedoch die Feststellung, dass die Kosten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unabhängig von der tatsächlichen Nutzung sind. Die Relevanz der

¹⁷⁴⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.3.

Unabhängigkeit der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen von Einschaltquoten wurde bereits mehrfach im Zusammenhang mit dem klassischen Funktionsauftrag als verfassungsrechtlich notwendiger Grundsatz der dienenden Funktion des Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess betont. Dies erkannte auch das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Erläuterung eines individuellen Vorteils im Rundfunkbeitragsurteil.¹⁷⁴⁷ Es besteht kein kausaler Zusammenhang zwischen der Nutzung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und den Kosten für die Veranstaltung der Rundfunkprogramme. Die meinungsvielfaltssichernden Rundfunkprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden auch für eine Minderzahl von Konsumenten angeboten, und dies ist grundsätzlich unabhängig von den Kosten, die durch das Angebot entstehen. Infolgedessen kann ebenfalls keine Verbindung zwischen Rundfunkbeitragspflichtigen nach § 2 und § 5 RBStV aufgrund einer besonderen Verantwortung für die Kosten aus dem Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hergestellt werden.

3.5.5.5 Zusammenfassung

Eine besondere Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragspflichtigen kann in mehrfacher Hinsicht nicht festgestellt werden. Anhand des Versuchs, eine besondere Verbindung herzustellen, wird vielmehr deutlich, dass die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Interesse und in der Verantwortung der Allgemeinheit steht. Aus der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Garant des klassischen Funktionsauftrags kann sich kein individueller Vorteil neben dem Vorteil für die Gesamtgesellschaft ergeben, der eine besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen bedingt. Der Versuch der Landesgesetzgeber, eine gleichheitsgerechte Finanzierungspflicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schaffen, ging insofern fehl.

Abgesehen von der Tatsache, dass das zu finanzierende meinungsvielfaltssichernde Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keinen individuellen Vorteil begründen kann, haben die Landesgesetzgeber das Verständnis des finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriffs in mehrfacher Hinsicht überdehnt. Vom Vorhandensein geeigneter Rundfunkempfangsgeräte in Haushalten, Betriebsstätten, Hotel-, Gästezimmern, Ferienwohnungen und Kraftfahrzeugen kann nicht darauf geschlossen

¹⁷⁴⁷ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.4; BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3230, Rn. 88).

werden, dass von der Nutzungsmöglichkeit von den Rundfunkbeitragspflichtigen nahezu geschlossen Gebrauch gemacht wird. Dies ist jedoch für die Begründung der Erhebung von Beiträgen zwingend erforderlich. Die bloße Nutzungsmöglichkeit einer öffentlichen Leistung steht regelmäßig der Allgemeinheit zu und kann dementsprechend keine individuelle Finanzierungsverantwortung implizieren. Des Weiteren liegt in der Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an Raumeinheiten der Umstand inne, dass die Allgemeinheit zur Zahlung herangezogen wird. Wohnungsinhaber sind regelmäßig die Allgemeinheit und auch Unternehmensinhaber halten regelmäßig eine Betriebsstätte und/oder ein betrieblich genutztes Kraftfahrzeug vor. Dass in den Regelungen zum Rundfunkbeitrag keine Möglichkeit der Widerlegung der Vermutung der Rundfunknutzung in den Raumeinheiten verankert ist, steht auch nicht im Einklang mit dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff. Die gesetzgeberische Typisierungsbefugnis und eine damit einhergehende geringfügige Ungleichbehandlung können nicht zur Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben führen. Dementsprechend kann durch das Instrument der Typisierung kein individueller Vorteil bei den Abgabepflichtigen fingiert werden. Ferner kann ein mittelbarer Vorteil aus einer öffentlichen Leistung nicht Gegenstand der Erhebung einer Vorzugslast sein.

3.5.6 Besonderheiten im nicht privaten Bereich

Die Erläuterungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkbeitrags Erhebung im nicht privaten Bereich machen hier noch eine zusätzliche gesonderte Betrachtung erforderlich.

In der Möglichkeit der Mediennutzung liege ein betrieblicher Bezug, der dem unternehmerischen Wirken zu Erwerbszwecken zugutekommt.¹⁷⁴⁸ Allerdings wurde bereits festgestellt, dass die bloße Nutzungsmöglichkeit keinen Rückschluss auf einen individuellen Vorteil zulässt und die Möglichkeit der Nutzung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk gerade ein Vorteil für die Allgemeinheit darstellt. Finanzverfassungsrechtlich kann dementsprechend der Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich nicht als Beitrag eingeordnet werden. Ebenfalls ergibt sich daraus keine Rechtfertigung zur Erhebung von Beiträgen von Betriebsstätteninhabern, Inhabern von Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern und betrieblichen Kraftfahrzeugen.¹⁷⁴⁹ Jedoch verbleibt die Möglichkeit, dass neben dem allgemeinen Vorteil ein individueller Vorteil tritt, der den Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich finanzverfassungsrechtlich als Beitrag

¹⁷⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3232, Rn. 113).

¹⁷⁴⁹ Im Ergebnis ebenso: *Hain*, JZ 2018, 1050 (1051 f.).

darstellt und entsprechend als sachlicher Rechtfertigungsgrund herangezogen werden könnte.

Das Bundesverfassungsgericht begründete im nicht privaten Bereich die Rundfunkbeitragspflicht zusätzlich mit einem Vorteil, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zur Unterhaltung und Information der Kundschaft und Belegschaft zu nutzen. Hinsichtlich betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen liege der Vorteil in der intensivierten Nutzung und der Möglichkeit Verkehrsmeldungen insbesondere bei Außendienstmitarbeitern zur Effizienzsteigerung einzusetzen. Bei Mietfahrzeugen sei der Vorteil in der Möglichkeit gelegen, die Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Kunden entsprechend in Rechnung zu stellen. Die Möglichkeit der Kunden, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, stelle insofern einen preisbildenden Faktor für den Vermieter dar und es können höhere Entgelte erzielt werden.¹⁷⁵⁰ Im ersten Schritt ist festzustellen, dass es sich hierbei um abweichende Vorteile zu dem bereits genannten Vorteil für die Allgemeinheit aus der Empfangsmöglichkeit des Meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms handelt. Im nicht privaten Bereich kann sich die Rundfunkbeitragspflicht ebenfalls nicht auf den Vorteil für die Allgemeinheit gründen. Sind daneben allerdings individuelle Vorteile feststellbar, könnte die Beitragspflicht mit solchen Vorteilen argumentiert werden.

Hinsichtlich eines möglichen Vorteils der Betriebsstätteninhaber, das Rundfunkangebot zu Erwerbszwecken durch die Unterhaltung und Information der Belegschaft sowie der Kunden einzusetzen ist folgendes festzustellen: Die Rundfunkbeitragspflicht im nicht privaten Bereich stützt sich ebenfalls auf statistische Erhebungen zur Ausstattung von Betriebsstätten und Arbeitsplätze mit Rundfunkempfangsgeräten. Von diesen Ausstattungsquoten wurde darauf geschlossen, dass die Betriebsstätteninhaber die Geräte zum Empfang von öffentlich-rechtlichem Rundfunk nutzen und sich daraus unter anderem der genannte erwerbswirtschaftliche Vorteil ergeben könne. Allerdings kann von der Ausstattungsquote der Betriebsstätten und der reinen Empfangsmöglichkeit durch geeignete Geräte nicht darauf geschlossen werden, dass die Betriebsstätteninhaber die Geräte zur Unterhaltung und Information der Kunden und Belegschaft nutzen. Es muss feststehen, dass ein abgrenzbarer Personenkreis von dieser Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch macht. Dies kann nicht aus der bloßen Ausstattung mit Rundfunkempfangsgeräten, wozu auch bloße Arbeitscomputer zählen, geschlossen werden. Die Gesamtheit der Betriebsstätteninhaber können daher aufgrund

¹⁷⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3232 f., Rn. 113 ff.).

einer solchen reinen Nutzungsmöglichkeit nicht zur Rundfunkbeitragspflicht herangezogen werden. Hierzu müssten weitere statistische Erhebungen und Befragungen der einzelnen Betriebsstätten erfolgen, um von der bloßen Nutzungsmöglichkeit auf die Tatsache zu schließen, dass ein abgrenzbarer Kreis von Betriebsstätteninhaber die vorhandenen Empfangsgeräte auch zur Unterhaltung und Information von Kunden und Belegschaft nutzen. Dabei wird nicht von der potentiellen Nutzung auf die tatsächliche Nutzung abgestellt. Dies birgt allerdings die Gefahr von Erhebungs- und Vollzugsdefiziten, wie sie bereits im Zusammenhang mit der Rundfunkgebühr auftraten. Abgesehen davon ist es fraglich, inwiefern ein besonderer Vorteil für die jeweiligen Betriebsstätteninhaber aus der Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Information und Unterhaltung der Beleg- und Kundschaft tatsächlich besteht. Würden weniger Kunden die Betriebsstätte aufsuchen, wenn sie nicht durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk entsprechend informiert und unterhalten werden? Könnte es dadurch zu weniger Geschäftsabschlüssen kommen, sodass sich die mögliche Mediennutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich als wirtschaftlicher Vorteil zeigt?¹⁷⁵¹ Diese Fragen müssten zusätzlich anhand von statistischen Erhebungen und Befragungen der Betriebsstätteninhaber geklärt werden, um die Erhebung des Rundfunkbeitrags auf Grundlage eines solchen Vorteils zu begründen.

Gleiches gilt für den Vorteil der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in betrieblichen Kraftfahrzeugen zur Information über Verkehrsmeldungen und eine damit verbundene mögliche Effizienzsteigerung. Es ist fraglich, inwiefern die Mitarbeiter tatsächlich von dieser Nutzungsmöglichkeit Gebrauch machen. Es kann ebenfalls nicht auf die reine Information der Ausstattungsquote von Kraftfahrzeugen mit Autoradios abgestellt werden. In 2011 wurde eine Ausstattung der Kraftfahrzeuge mit Autoradios mit einer Quote von 96 % bei Bestandsfahrzeugen und 97 % bei Neu- und Gebrauchtfahrzeugen ermittelt.¹⁷⁵² Darüber hinaus müsste ermittelt werden, inwiefern von der Nutzungsmöglichkeit zur Information über Verkehrsmeldungen und daraus resultierende mögliche Effizienzsteigerungen auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Auch hier wäre die Erhebung dieser notwendigen Information zur Rechtfertigung der Beitragserhebung mit zusätzlichen statistischen Erhebungen und Befragungen der Betriebsstätteninhaber verbunden. Daneben stellt sich auch hier die Frage, inwiefern ein Vorteil aus der Möglichkeit durch die Nutzung von Verkehrsmeldungen

¹⁷⁵¹ So auch *Hain*, JZ 2018, 1050 (1052).

¹⁷⁵² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3233, Rn. 118) unter Bezugnahme auf: Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe Zentralverband, Zahlen & Fakten 2011, Ausgabe 2012, 29.

insbesondere durch Außendienstmitarbeiter auch tatsächlich besteht.¹⁷⁵³ Auch dies müsste durch die Sammlung zusätzlicher Informationen entsprechend ermittelt werden. Das bloße Abstellen auf das Vorhandensein von Autoradios in Firmenwagen gibt weder einen Hinweis darauf, dass die Radios auch tatsächlich potentiell zur Nutzung von Verkehrsmeldungen verwendet werden noch, dass aus dieser Nutzungsmöglichkeit bei den Betriebsstätteninhaber durch mögliche Effizienzsteigerung der Arbeitsweise der Außendienstmitarbeiter ein Vorteil entsteht.

Insgesamt stellt sich auch die Frage, inwieweit solche Vorteile tatsächlich messbar sind. Zudem wäre der bereits erarbeitete Vorteil für die Allgemeinheit beitragsmindernd zu berücksichtigen.¹⁷⁵⁴ Welcher abrechenbare Vorteil würde dem Erhebungsaufwand zur Begründung der Beitragspflicht dann gegenüberstehen und vor allem politisch die Erhebung der Rundfunkbeiträge darauf stützend begründen können?

Ebenfalls ist festzustellen, dass sich entgegen der Aussage des Bundesverfassungsgerichts im Rundfunkbeitragsurteil kein individueller Vorteil aus der intensivierten Nutzung einer öffentlichen Leistung ergeben kann. Bereits oben wurde beschrieben, dass es für einen Vorteil und die Abgrenzung der Vorteile nicht darauf ankommt, ob dieser in irgendeiner Art größer sei als ein anderer Vorteil.¹⁷⁵⁵ Insofern kann sich die Erhebung von Rundfunkbeiträgen von betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen weder auf eine intensivierte Nutzung im Vergleich zu anderen Nutzungsmöglichkeiten noch auf die mögliche Effizienzsteigerung durch die Nutzung von Verkehrsmeldungen stützen.

Anders könnte es sich jedoch hinsichtlich der Beitragserhebung für Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmer darstellen. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich nicht mit der Frage eines möglichen individuellen Vorteils für die Betriebsstätteninhaber aus der Möglichkeit der Rundfunknutzung in Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern. Dahingehend kann auf die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum 15. RÄndStV¹⁷⁵⁶ verwiesen werden. Hier wird eine überdurchschnittliche Rundfunknutzung durch wechselnde Gäste und ein echter Mehrwert aus der Möglichkeit, die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fremdenverkehr preisgestaltend einfließen zu lassen, begründend herangezogen. Demnach gehört die Ausstattung mit Rundfunkempfangsgeräten der Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmer bereits zur Standardausstattung und damit zum Geschäftsmodell.¹⁷⁵⁷ Nach den Ausführungen der

¹⁷⁵³ So auch *Hain*, JZ 2018, 1050 (1052).

¹⁷⁵⁴ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.3.

¹⁷⁵⁵ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.4.

¹⁷⁵⁶ Begründung zum 15. RÄndStV, BayLT-Drs. 16/7001, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197.

¹⁷⁵⁷ Vgl. bereits oben unter 3. Teil, Kapitel 3.5.2; Begründung zum 15. RÄndStV, S. 18 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 17, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 43.

Gesetzgeber hat man dementsprechend von der Standardausstattung dieser Raumeinheiten mit Rundfunkempfangsgeräten auf die Möglichkeiten geschlossen, dass sämtlichen Betriebsstätteninhabern mit Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern der Vorteil zugutekomme die Rundfunkempfangsmöglichkeit auch als preisbildenden Faktor beim Vermietungspreis einfließen zu lassen. Allerdings liegt in dieser Aussage bereits ein Widerspruch unabhängig von der Prüfung, ob die Ausstattung mit Rundfunkempfangsgeräten nun tatsächlich zum „Standard“ gehört. Wenn nämlich eine bestimmte Ausstattung von vermieteten Raumeinheiten zur Standardausstattung gehört, stellt sich die Frage, in welcher Hinsicht diese Ausstattung noch als preisbildender Faktor einen echten Mehrwert bringen kann. Insofern könnte kein individueller Vorteil als Rechtfertigung zur Erhebung des Rundfunkbeitrags begründet werden, da ein solcher Vorteil nicht tatsächlich besteht. Kann die Ausstattung mit Rundfunkempfangsgeräten in vermieteten Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern allerdings tatsächlich zur Preisgestaltung herangezogen werden, liegt auch ein individueller Vorteil vor, der durch Preisvergleiche entsprechend einfach nachweisbar und zu bemessen ist. Dabei kann allerdings nicht auf die Gesamtheit der Betriebsstätteninhaber mit Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern und der wohl bestehenden „Standardausstattung“ abgestellt werden. Denn gerade dann liegt ein solch individueller Vorteil, wie die Landesgesetzgeber in der Gesetzesbegründung angeführt haben, nicht vor. An dieser Stelle müsste geprüft werden, inwiefern die Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmer mit Rundfunkempfangsgeräten tatsächlich ausgestattet sind und die Nutzungsmöglichkeit als preisbildenden Faktor in die Vermietung einfließen lassen. Der preisbildende Faktor wäre als individueller Vorteil zu sehen, der jedoch sowohl im Verhältnis zu der Möglichkeit der Nutzung der Empfangsgeräte auch zum Empfang von privaten Rundfunkprogrammen als auch im Verhältnis zu dem allgemeinen Vorteil der Rundfunknutzung bemessen werden müsste. Jedoch wären auch hier weitere statistische Erhebungen und Befragungen der Betriebsstätteninhaber erforderlich. Es stellt sich dann die Frage, inwiefern die so gesammelten Informationen belastbar sind und nicht zur verfassungswidrigen ungleichen Beitragsbelastung führen, wie es bereits mit dem Erhebungs- und Vollzugsdefizit der Rundfunkgebühr verbunden war.¹⁷⁵⁸

Dies ist ebenfalls hinsichtlich eines möglichen Vorteils des Angebots der Nutzung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme in Mietfahrzeugen anzuführen. Das Bundesverfassungsgericht sah in der Rundfunkempfangsmöglichkeit bei Mietfahrzeugen einen preisbildenden Faktor.¹⁷⁵⁹ Auch hier ist zu prüfen, inwiefern die Ausstattung der

¹⁷⁵⁸ Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.1.2.

¹⁷⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3233, Rn. 115).

Kraftfahrzeuge und insbesondere der Mietfahrzeuge mit Autoradios einen preisbildenden Faktor darstellen kann, der einen individuellen Vorteil begründet. Die Landesgesetzgeber haben einen solchen Vorteil für die Erhebung des Rundfunkbeitrags für betriebliche Kraftfahrzeuge in der Gesetzesbegründung nicht eingebracht.¹⁷⁶⁰ Werden die Gesamtheit der Mietfahrzeuge durch die Regelung der Beitragspflicht der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge erfasst, stellt sich insofern die Frage, wie hier ein preisbildender Faktor aus dem Angebot von Autoradios und der Empfangsmöglichkeit von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen bestehen kann. Auch hier wäre dann von einer Standardausstattung auszugehen, die nicht dazu führt, dass das Vorhandensein von Autoradios in den Mietpreis unbedingt mit einfließt. Anderenfalls muss auch hier von der Gesamtheit der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge abgesehen und lediglich auf die Mietfahrzeuge mit vorhandenen Autoradios abgestellt werden. Ausschließlich dann kann davon ausgegangen werden, dass von der vorhandenen Nutzungsmöglichkeit die Empfangsmöglichkeit von öffentlich-rechtlichem Rundfunk als preisbildenden Faktor in die Vermietung mit einfließen zu lassen auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird.¹⁷⁶¹

Insgesamt ist festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht und auch die Landesgesetzgeber die Erhebung des Rundfunkbeitrags auf eine bloße Nutzungsmöglichkeit der öffentlichen Leistung auch im nicht privaten Bereich stützen. Vom Vorhandensein von geeigneten Rundfunkempfangsgeräten wird auf die Nutzungsgewohnheiten geschlossen. Es wurde bereits im Zusammenhang mit der Prüfung der Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragspflichtigen unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rundfunkbeitrag verdeutlicht, dass die bloße Nutzungsmöglichkeit noch keine spezifische Beziehung zwischen Abgabepflichtigen und öffentliche Leistung herstellen kann. Ebenfalls wird von potentiellen besonderen Vorteilen von Betriebsstätteninhabern ohne empirisch belastbare Informationen ausgegangen. Dass mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit von den Nutzungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den beschriebenen Varianten im nicht privaten Bereich Gebrauch gemacht wird und sich daraus auch tatsächlich Vorteile ergeben können, wurde vom Bundesverfassungsgericht ohne unterstützende Grundlage behauptet.¹⁷⁶² Unter Bezugnahme auf die vorliegenden Informationen kann

¹⁷⁶⁰ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 19 f., BayLT-Drs. 16/7001, S. 17 f., Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 43 f.

¹⁷⁶¹ Kritisch dazu auch *Hain*, JZ 2018, 1050 (1052) unter Hinweis der Relevanz von modernen Streamingdiensten als preisbildender Faktor in Mietfahrzeugen.

¹⁷⁶² So äußert sich auch *Hain*, JZ 2018, 1050 (1052).

von der bloßen Nutzungsmöglichkeit nicht auf die mögliche überwiegende tatsächliche Nutzung eines abgrenzbaren Personenkreises und daraus resultierende potentielle Vorteile geschlossen werden. Die vom Bundesverfassungsgericht und von den Landesgesetzgebern genannten Gründe für die Erhebung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich können nicht als sachliche Rechtfertigungsgründe der Rundfunkbeitrags Erhebung herangezogen werden. Sie dienen auch nicht zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag.

Davon einmal abgesehen ist auch auf die besondere Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinzuweisen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sichert in erster Linie die Meinungsvielfalt im Rundfunkprogrammangebot. Die Leistung wird nicht zur Information und Unterhaltung der Belegschaft, zur Effizienzsteigerung der Arbeitsleistung und der möglichen Preissteigerung von der öffentlichen Hand angeboten. Solche Nutzungszwecke ergeben sich augenscheinlich nicht aus der Sonderstellung und der daraus resultierenden Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die gesetzlichen Regelungen zum Rundfunkbeitrag haben solche Vorteile und daraus resultierende Finanzierungsverantwortungen der Beitragspflichtigen ebenfalls nicht offenbart.¹⁷⁶³

¹⁷⁶³ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.2.

4 Zusammenfassendes Ergebnis

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag vom 18. Juli 2018 hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags zu den Beiträgen nicht mit dem bisherigen Begriffsverständnis, welches im ersten Teil unter Abgrenzung von den Gebühren, Steuern und Sonderabgaben unter Heranziehung der vergangenen Judikatur erarbeitet wurde, im Einklang steht. Zumindest ist den Beschwerdeführern dahingehend zuzustimmen, dass es sich beim Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich nicht um einen Beitrag handelt. Ob mit der Einführung des Rundfunkbeitrags durch den 15. RÄndStV gegen die verfassungsmäßige Ordnung i. S. d. Art. 2 Abs. 1 GG verstoßen wurde, kann jedoch nachfolgend nicht abschließend beantwortet werden. Hierzu wird auf den nächsten Teil der Arbeit verwiesen. Hier wird der Frage nachgegangen, in welche Abgabengattung sich der Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich einfügen lässt und ob die Landesgesetzgeber insofern ihre Gesetzgebungskompetenz überschritten haben.

Die vom Bundesverfassungsgericht beschriebene Verteilung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Steuern und im Rundfunkwesen zwischen Bund und Länder ist nicht zu beanstanden. Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts decken sich mit den bereits dahingehend vorgenommenen Erläuterungen. Entscheidend für die Klärung der Gesetzgebungskompetenz ist die Einordnung der Abgabe zu den Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben. Während sich die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Steuern nach Art. 105 GG bestimmt, wird die Zuständigkeitsfrage hinsichtlich der nichtsteuerlichen Abgaben anhand der allgemeinen Gesetzgebungskompetenzvorschriften nach Art. 70 ff. GG geregelt. Insofern ist der Klärung der Frage der Gesetzgebungskompetenz regelmäßig die finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Abgabe voranzustellen.¹⁷⁶⁴

Hinsichtlich der allgemeinen Erläuterungen der Begriffe Steuern, Gebühren und Beiträge und deren jeweilige Abgrenzung zueinander wurden bereits einige Unklarheiten und Abweichungen von dem hier vertretenen Verständnis festgestellt. Die Ableitung der verfassungsrechtlichen Steuerdefinition aus § 3 Abs. 1 AO ist in der Literatur und Rechtsprechung bereits gängige Praxis. Jedoch ist die Definition um den Zusatz des Zuflusses des Abgabenaufkommens zu einem Ertragsberechtigten i. S. d. Art. 106 GG entsprechend zu ergänzen. Dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich

¹⁷⁶⁴ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.1.

der Unabhängigkeit der Zweckbindung des Abgabenaufkommens für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung ist zuzustimmen. Allerdings ist nicht verständlich, inwiefern der Kreis der Abgabepflichtigen im Bereich der Zwecksteuern nicht an den Personenkreis anknüpft, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen. Vielmehr ist im Bereich der Erhebung von Zwecksteuern der Kreis der Abgabepflichtigen nicht auf einen solchen Personenkreis beschränkt. Die Steuererhebung muss sich regelmäßig einem Belastungsgrund stellen, der insofern auch eine Verknüpfung der Erhebung einer Steuer mit der einfachgesetzlichen oder haushaltsrechtlichen Zweckbindung des Aufkommens mit sich bringen kann. Das Bundesverfassungsgericht beschränkte sich hinsichtlich der Erläuterung der nichtsteuerlichen Abgaben auf die Gebühren und Beiträge. Der Aussage, dass das Grundgesetz keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen kenne, ist grundsätzlich abzulehnen. Unter Berücksichtigung der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung und dem Grundsatz der Belastungsgleichheit können neben Steuern lediglich solche Abgaben erhoben werden, die sich deutlich von den Steuern anhand besonderer Merkmale abgrenzen lassen. Die verfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen beschränken sich auf Steuern, Vorzugslasten und Sonderabgaben, wobei die Sonderabgaben bereits im Rahmen der Negativabgrenzung von den Steuern und Vorzugslasten als Auffangtatbestand zu sehen sind. Ein ausreichender gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum ist insofern gegeben. Hinsichtlich der Erläuterungen des Gebühren- und Beitragsbegriffs hätte man sich vom Bundesverfassungsgericht in Anbetracht der Besonderheiten des Rundfunkbeitrags noch weitergehende Ausführungen erhofft. Grundsätzlich ist jedoch die Definition der Gebühren als öffentliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlichrechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden, nicht zu beanstanden. Beiträge werden dagegen bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung erhoben. Der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmende Gesichtspunkt ist der Gedanke der Gegenleistung, der Ausgleich von Vorteilen und Lasten.¹⁷⁶⁵

Besonders gewürdigt wurde die Aussage des Bundesverfassungsgerichts dahingehend, dass Beiträge von einer unbestimmten Vielzahl oder gar allen Bürgern erhoben werden können. Grundsätzlich kann der Aussage insofern zugestimmt werden, dass es für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Abgabe nicht darauf ankommen kann, wie groß die Anzahl der Abgabepflichtigen ist. Solange die Begriffsmerkmale eines

¹⁷⁶⁵ vgl. 3. Teil, Kapitel 3.2.

Beitrags insbesondere hinsichtlich einer individuell zurechenbaren Leistung zum Abgabenschuldner erfüllt sind, kann auch eine unbestimmte Vielzahl zur Beitragspflicht herangezogen werden. Allerdings wurde aus den Ausführungen vergangener Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts, welche im Rundfunkbeitragsurteil auch zitiert wurden, erarbeitet, dass sich die Beitragspflicht nicht auf alle Bürger erstrecken kann. Ansonsten kann nicht mehr von einer individuellen Zurechnung einer öffentlichen Leistung bzw. einer besonderen Finanzierungsverantwortung gesprochen werden, da diese dann nicht besteht. Entscheidend ist der individuelle Vorteil aus einer öffentlichen Leistung für die Qualifizierung einer Abgabe als Vorzugslast. Neben individuellen Vorteilen können auch Vorteile für die Allgemeinheit entstehen. Diese müssen sich jedoch unbedingt voneinander unterscheiden. Vorteile der Allgemeinheit sind immer auch Vorteile des Einzelnen.¹⁷⁶⁶

Ebenfalls wurde gesondert auf die Anforderungen an den gesetzlichen Abgabentatbestand hinsichtlich der Erhebung von Beiträgen eingegangen. Unter Berücksichtigung der Grundsätze der Normenklarheit und Normenwahrheit ist die tatbestandliche Ausgestaltung einer Abgabe entscheidend für die Einordnung einer Abgabe zu den Steuern oder nichtsteuerlichen Abgaben. Das Gegenleistungsverhältnis einer Vorzugslast ist zugleich Abgrenzungsmerkmal zu den Steuern und besonderer sachliche Rechtfertigungsgrund. Es muss dementsprechend im Abgabentatbestand ausreichend zum Ausdruck kommen.¹⁷⁶⁷

Das Bundesverfassungsgericht begründete die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags lediglich knapp. Der Frage eines individuell konkret zurechenbaren Vorteils ist das Bundesverfassungsgericht erst im Zusammenhang mit der Prüfung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG nachgegangen. Allerdings ist dieses Begriffsmerkmal insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung zu den Steuern von ausschlaggebender Bedeutung und muss dementsprechend bereits im Rahmen der formellen Verfassungsmäßigkeitsprüfung gewürdigt werden. Das Begriffsmerkmal einer hoheitlich auferlegten Geldleistung wurde im Rundfunkbeitragsurteil nicht geprüft. Es ist anzunehmen, dass dies als nicht diskussionswürdig angenommen wurde. Nach kurzer Prüfung wurde festgestellt, dass es sich beim Rundfunkbeitrag um eine hoheitlich auferlegte Geldleistung handelt.¹⁷⁶⁸ So konnte auch das Merkmal der öffentlichen Leistung beantwortet werden. Der öffentlich-rechtliche

¹⁷⁶⁶ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.3.

¹⁷⁶⁷ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.4.

¹⁷⁶⁸ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.1.

Rundfunk ist eine öffentliche Leistung. Hierzu gehören ebenfalls die Aufgaben gem. § 112 MStV.¹⁷⁶⁹

Schwierigkeiten ergeben sich jedoch im Zusammenhang mit der Prüfung der Erkennbarkeit eines sachlichen Rechtfertigungsgrunds der Erhebung des Rundfunkbeitrags aus den entsprechenden Regelungen. Das Bundesverfassungsgericht stellte darauf ab, dass aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und ergänzend dem Rundfunkstaatsvertrag a. F. hervorgeht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk von den Rundfunkbeitragspflichtigen (Wohnungs-, Betriebsstätteninhaber, Inhaber von Hotel- und Gästezimmern, Ferienwohnungen sowie betrieblichen Kraftfahrzeugen) für die Möglichkeit des Empfangs von öffentlich-rechtlichen Rundfunksendungen erhoben wird. Dem kann jedoch nicht zugestimmt werden. Aus den Regelungen zum Rundfunkbeitrag ergibt sich lediglich, dass der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und den Aufgaben gem. § 112 MStV dient. Eine Verknüpfung zwischen den Rundfunkbeitragspflichtigen und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund eines besonderen Vorteils oder der Kostenverantwortung geht aus den Staatsverträgen nicht hervor. Die Grundsätze der Normenwahrheit und -klarheit wurden vom Gesetzgeber nicht eingehalten. Des Weiteren kann die finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Abgabe sich lediglich auf solche besonderen Zwecke stützen, die sich auch aus dem jeweiligen Abgabentatbestand ergeben. Fehlt es an einer Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflichtigen zu öffentlichen Leistung im Abgabentatbestand, entfällt auch die Möglichkeit der Qualifikation einer Abgabe als Vorzugslast bzw. Beitrag. Die Beschwerdeführer haben zu recht gerügt, dass der sich aus der Zahlung des Rundfunkbeitrags ergebende mögliche Vorteil gesetzlich nicht definiert wird.¹⁷⁷⁰

Trotz der mangelnden Erkennbarkeit des sachlichen Rechtfertigungsgrunds des Rundfunkbeitrags aus den Abgabentatbestand und eines daraus resultierenden Ausschlusses der Qualifikation des Rundfunkbeitrags als Beitrag wurden die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts weiter kritisch gewürdigt. Dahingehend sollte insbesondere der Frage gerecht werden, ob eine Einordnung als Beitrag durch einfachgesetzliche Anpassung der Regelungen Abhilfe geschaffen werden kann. Ist eine Verknüpfung zwischen Rundfunkbeitragspflichtigen und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk überhaupt möglich?

¹⁷⁶⁹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.3.

¹⁷⁷⁰ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.2.

Anhand der Erläuterungen des Bundesverfassungsgerichts zu einem individuellen Vorteil aus der Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konnte festgestellt werden, dass sich aus der öffentlichen Leistung kein individueller Vorteil ergeben kann. Die Möglichkeit der Nutzung des meinungsvielfaltssichernden Programmangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist ein Vorteil für die Allgemeinheit. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist als Garant des klassischen Funktionsauftrags im Besonderen für die Sicherung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozess im Medium Rundfunk zuständig. Jeder hat ein Interesse und einen Vorteil aus dem meinungsvielfaltssichernden Rundfunkprogramm und der daraus resultierenden Sicherung der demokratischen Ordnung. Aus einem allgemeinen Vorteil lässt sich nicht ein individueller Vorteil ableiten. Grundsätzlich können individuelle Vorteile neben Vorteilen für die Allgemeinheit aus einer öffentlichen Leistung bestehen. Diese müssen sich jedoch deutlich voneinander unterscheiden. Ein möglicher individueller Vorteil, der neben dem allgemeinen Vorteil aus der öffentlichen Leistung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht, wurde weder aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts noch aus einer Gesamtbetrachtung ersichtlich.¹⁷⁷¹

Der Vollständigkeit halber wurde ebenfalls auf die Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber, Inhaber von Hotel- und Gästezimmern, Ferienwohnungen sowie betrieblichen Kraftfahrzeugen eingegangen. Es stellte sich die Frage, inwiefern eine besondere Finanzierungsverantwortung bei den Rundfunkbeitragspflichtigen zur Leistung besteht. Dahingehend wurde festgestellt, dass die Landesgesetzgeber und das Bundesverfassungsgerichts von dem bisherigen Verständnis des finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriffs, welches auch durch die Judikatur geformt wurde, hinsichtlich des Rundfunkbeitrags abweichen. Die bloße Nutzungsmöglichkeit in Raumeinheiten, wie Wohnungen oder Betriebsstätten, kann keine Beitragspflicht begründen. Von der Nutzungsmöglichkeit muss auf die Tatsache geschlossen werden können, dass von dieser mit einem hohen Grad der Wahrscheinlichkeit durch einen Personenkreis auch Gebrauch gemacht wird. Dies kann sich allerdings nicht schon aus den statistischen Erhebungen zum Vorhandensein geeigneter Empfangsgeräte in Raumeinheiten ergeben: Vom Vorhandensein auf die Nutzungsgewohnheiten zu schließen, entbehrt schon allein deshalb jedweder Grundlage, weil gerade die Mobilität der neuartigen Empfangsgeräte Grundlage der Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war und keinen orts- bzw. raumbundenen Konsum öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme repräsentiert.

¹⁷⁷¹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.4.

Des Weiteren können mittelbare Vorteile aus einer öffentlichen Leistung keine Grundlage der Beitragserhebung darstellen. Die Nutzungsmöglichkeit und ein bloßer mittelbarer Vorteil aus einer öffentlichen Leistung sind in der Regel bei der Allgemeinheit festzustellen.¹⁷⁷²

Mit der Bindung der Rundfunkbeitragspflicht an Wohnungen und Betriebsstätten wird deutlich, dass die Landesgesetzgeber die Allgemeinheit zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heranziehen möchten. Jeder hat die Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen und einen Nutzen daraus zu ziehen, sei es mittelbar oder unmittelbar. Deshalb musste auch ein Anknüpfungspunkt der Beitragspflicht gesetzlich verankert werden, den die Allgemeinheit erfüllt und dem sie sich nicht entziehen kann. Dies impliziert auch die mangelnde widerlegbare Vermutung der Rundfunknutzung. Grundsätzlich ist die Einordnung einer Abgabe als Beitrag unabhängig von der Erhebung von einem von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreis. Allerdings bedingt die individuell konkrete Zurechnung einer öffentlichen Leistung, dass lediglich ein abgrenzbarer Personenkreis zur Abgabepflicht herangezogen wird. Dies ist jedoch beim Rundfunkbeitrag nicht der Fall. Insbesondere die Inhaberschaft einer Wohnung lässt sich nicht ohne einen Verstoß gegen das Melderecht oder den Gang in die Wohnungslosigkeit abwenden. Dahingehend kann das gesetzgeberische Instrument der Typisierung zur Vereinfachung von Massenverfahren kein Umdenken bewirken. Die Typisierung darf nicht zur Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben führen und kommt ausschließlich im Zusammenhang mit der Abgabebemessung zum Tragen. Die Erhebung von Beiträgen für mittelbare Vorteile und die fehlende widerlegbare Vermutung steht nicht im Einklang mit dem im ersten Teil erarbeiteten Verständnis des finanzverfassungsrechtlichen Beitrags.¹⁷⁷³

Eine besondere Finanzierungsverantwortung der Rundfunkbeitragspflichtigen aus einer besonderen Kostenverantwortung konnte ebenfalls nicht festgestellt werden. Es besteht kein besonderes Interesse der Rundfunkbeitragspflichtigen für die öffentlichen Rundfunkprogramme. Grundsätzlich liegt dieses bei der Allgemeinheit. Des Weiteren besteht kein kausaler Zusammenhang zwischen der Nutzung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und die Kosten für die Veranstaltung der Rundfunkprogramme. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk wird unabhängig von Einschaltquoten auch für einen

¹⁷⁷² Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.1.

¹⁷⁷³ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.2 und 3.5.5.3.

kleinen Kreis von potentiellen Zuschauern veranstaltet. Dies stellt gerade die Besonderheit und Wichtigkeit in der Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk dar.¹⁷⁷⁴

Abschließend wurden noch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkbeitragspflicht im nicht privaten Bereich gewürdigt. Hier haben sich einige Besonderheiten hervorgetan. Im nicht privaten Bereich können sich neben dem allgemeinen Vorteil aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramm auch individuelle Vorteile der Betriebsstätteninhaber, Inhaber von Hotel-, Gästezimmern und Ferienwohnungen sowie betrieblichen Kraftfahrzeugen ergeben. Beispielsweise kann die Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Hotel-, Gästezimmern und Ferienwohnungen als preisbildender Faktor dem jeweiligen Vermieter dienen und so eine Gewinnsteigerung mit Wettbewerbsvorteil darstellen. Insofern kann den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich zugestimmt werden. Allerdings kann wie im privaten Bereich auch hier von dem bloßen Vorhandensein von Empfangsgeräten nicht darauf geschlossen werden, dass diese auch bei der Gesamtheit der Betriebsstätteninhaber erwerbswirtschaftlich eingesetzt werden und sich so individuelle Vorteile ergeben können. Hierfür sind weitere empirische Untersuchungen notwendig. Neben den enormen Verwaltungsaufwendungen und der Gefahr der Erhebungs- und Vollzugsdefizite muss der allgemeine Vorteil beitragsmindernd berücksichtigt werden. Es ist zu bezweifeln, dass die möglichen individuellen Vorteile tatsächlich als Grundlage der Erhebung von Beiträgen herangezogen werden. Die genannten individuellen Vorteile im nicht privaten Bereich können zumindest nicht zur Begründung der Erhebung des Rundfunkbeitrags für die Gesamtheit der Inhaber von Betriebsstätten, Hotel-, Gästezimmern und Ferienwohnungen sowie betrieblichen Kraftfahrzeugen herangezogen werden.

¹⁷⁷⁴ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.4.

Vierter Teil: Finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkabgabe

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Urteil vom 18. Juli 2018 lediglich mit der Einordnung des Rundfunkbeitrags unter dem finanzverfassungsrechtlichen Beitragsbegriff beschäftigt. Dies ist aufgrund der gesetzgeberischen Bezeichnung auch naheliegend. Im Rahmen der kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils hat sich allerdings ergeben, dass eine Einordnung des Rundfunkbeitrags entgegen dem Ergebnis des Bundesverfassungsgerichts finanzverfassungsrechtlich als Beitrag nicht nachvollzogen werden kann. Im Urteil kamen weitere mögliche Qualifizierungen des Rundfunkbeitrags unter die verfassungsrechtlich zulässigen Abgaben nicht zur Sprache. Dies wird im Folgenden nachgeholt und eine abschließende Aussage über die daraus folgende Gesetzgebungskompetenz getroffen.

1 Exkurs Rundfunkgebühr

Der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags wird die Einordnung der Traditionsabgabe der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Rundfunkgebühr, vorangestellt. Die Einordnung der Rundfunkgebühr dient zum einen der Beurteilung des Rundfunkbeitrags und zum anderen den weiteren Schlussfolgerungen in der Arbeit.

1.1 Vorzugslast

Die Indizwirkung der gesetzgeberischen Bezeichnung einer Abgabe stellt die Prüfung der Einordnung der Rundfunkgebühr unter die Vorzugslasten an erster Stelle.

Die historische Entwicklung des langjährigen Finanzierungsinstruments des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere im technischen Wandel, ist im Zusammenhang mit der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr zu berücksichtigen. Im zweiten Teil der Arbeit wurde bereits ein historischer Abriss der Rundfunkgebühr vom Programmstart im Jahr 1923 bis zur Einführung des Rundfunkbeitrags ca. 90 Jahre später dargestellt. Die Finanzierung des vielversprechenden Mediums musste mangels staatlicher Mittel auf die jeweiligen Empfänger verlagert werden. Von Beginn an wurde die Rundfunkgebühr für das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts eingezogen. Sie wurde als sog. „Verleihungsgebühr“ für den Erhalt der Empfangsrechte eingeführt. Mit Erwerb eines geeigneten Empfangsgeräts war auch das Empfangsrecht verbunden. Allerdings entwickelte sich die Gebühr dahin, dass diese nicht mehr als Gegenleistung für das Empfangsrecht, sondern als Äquivalent für die Rundfunkdarbietungen zu sehen war. Mit Abschaffung des Einflusses der Post am Gebühreneinzug wurde aus der Verleihungsgebühr eine sog. „Anstaltsnutzungsgebühr“. Entscheidende Auswirkungen hatte noch die Einführung privatrechtlichen Rundfunks und die damit verbundene Verdrängung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols.¹⁷⁷⁵ Welche Bedeutung die Entwicklung vom Rundfunkmonopol zum dualen Rundfunksystem auf die finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr hatte, zeigt sich im Folgenden.

¹⁷⁷⁵ Vgl. 2. Teil, Kapitel 3 und 1.

1.1.1 Gebühr

Im ersten Teil der Arbeit wurden die Gebühren definiert als öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Im Verhältnis zu den Steuern sowie Sonderabgaben sind das Gegenleistungsverhältnis und zu den Beiträgen die tatsächliche und nicht potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung entscheidend.¹⁷⁷⁶

Bei der Rundfunkgebühr handelte es sich um eine hoheitlich auferlegte Geldleistung.¹⁷⁷⁷ Die Rundfunkgebühr als Finanzmittel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde in § 13 Abs. 1 RStV a. F. i. V. m. dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag a. F. und Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag a. F. geregelt. Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991¹⁷⁷⁸, Rundfunkstaatsvertrag vom 18. Dezember 1991¹⁷⁷⁹ und Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag¹⁷⁸⁰ wurde in den Ländern per Gesetz ratifiziert. Die letzten Änderungen der Regelungen zur Rundfunkgebühr vor Einführung des Rundfunkbeitrags wurden mit dem 12. RÄndStV bei den Ländern ratifiziert und somit per Gesetz erlassen.¹⁷⁸¹ Die gesetzgeberische Überschrift des § 4 RGebStV a. F. lautete „Beginn und Ende der Gebührenpflicht, Zahlungsweise, Auskunftsrecht“ und auch im § 7 Abs. 4 RBStV wird von der Zahlung ausgegangen. Bereits im Rahmen der kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils des Bundesverfassungsgerichts wurde darauf hingewiesen, dass mit der Bezeichnung „Zahlung“ die Übertragung von Geldforderungen gemeint ist. In § 8 RFinStV a. F. wurde die Rundfunkgebühr in eine Grund- und Fernsehgebühr aufgeteilt und mit einem Eurobetrag festgelegt. Zuletzt betrug die Grundgebühr EUR 5,76 und die Fernsehgebühr EUR 12,22.¹⁷⁸²

Hinsichtlich der Frage, ob es sich bei der mit der Rundfunkgebühr zu finanzierenden Leistung um eine öffentliche Leistung gehandelt hat, kann auf die Ausführungen unter dem 3. Teil Kapitel 3.5.3 verwiesen werden. Mit der Rundfunkgebühr wurde ebenfalls

¹⁷⁷⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.1.

¹⁷⁷⁷ *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO, Rn. 9 ff.; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 170 f.

¹⁷⁷⁸ Vgl. Fn. 862.

¹⁷⁷⁹ Vgl. Fn. 766.

¹⁷⁸⁰ Vgl. Fn. 864.

¹⁷⁸¹ 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag v. 18.12.2008, Bsp. Ratifizierung: Bay. GBl. 2009, S. 193 v. 05.05.2009, Hessen, GVBl. I 2009, S. 58 v. 04.03.2009, Nds., GVBl. 2009, S. 170 v. 13.05.2009.

¹⁷⁸² Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.1.1.

im Wesentlichen die Finanzierungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgedeckt. Daneben wurden weitere öffentliche Aufgaben gem. § 40 RStV a. F. aus einem geringen Anteil des Rundfunkgebührenaufkommens finanziert. Der § 40 RStV a. F. entsprach im Wesentlichen dem heute gültigen § 112 MStV.

Jedoch ist festzustellen, dass es für die Erhebung der Rundfunkgebühr nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung angekommen ist. Im Gegensatz zum Rundfunkbeitrag waren in den Regelungen zur Rundfunkgebühr der Belastungsgrund sowie eine Verknüpfung zwischen der öffentlichen Leistung und den Rundfunkgebührenpflichtigen zumindest erkennbar.¹⁷⁸³ Die Rundfunkgebühr wurde gem. § 2 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 RGebStV a. F. für das Bereithalten eines geeigneten Rundfunkempfangsgeräts i. S. d. § 1 Abs. 1 RGebStV a. F. erhoben. Es kam also nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung an. Die Einordnung der Rundfunkgebühr als Gebühr ist somit unabhängig von deren weiteren finanzverfassungsrechtlichen Begriffsmerkmalen ausgeschlossen.¹⁷⁸⁴

Auch historisch ist im Hinblick auf die Situation vor Einführung des privaten Rundfunks eine teilweise angenommene Einordnung der Rundfunkgebühr als sog. Anstaltsnutzungsgebühr¹⁷⁸⁵ zu bezweifeln. Vor Einführung des privaten Rundfunks war ausschließlich der Empfang von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen aufgrund des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols möglich.¹⁷⁸⁶ Hierbei wurde vom Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts auf die tatsächliche Nutzung geschlossen. Es bestand jedoch lediglich eine Nutzungsmöglichkeit, die sich aufgrund der individuellen Entscheidung des Ein- und Ausschaltens des Empfangsgeräts von einer tatsächlichen Nutzung unterscheiden lässt. Die „Anknüpfung an das Bereithalten eines Empfangsgeräts [stellt] ein Synonym für den Empfang der Programmleistungen der

¹⁷⁸³ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.2.

¹⁷⁸⁴ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 50 f.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 162 ff.; im Ergebnis auch: *Reuters*, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 141; *Schäfer*, Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 24 f. der letztendlich eine Mischform zwischen Gebühr und Beitrag sieht; a. A. *Kitz*, NJW 2006, 406 (407) „Vorhaltegebühr“ ebenso *Tschentscher*, AfP 2001, 93 (94).

¹⁷⁸⁵ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 119, 121 f.; *Oppermann/Kilian*, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der BRD, S. 89 f.; *Lohbeck*, Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt und einer zukünftigen Rundfunkordnung, S. 153 aber widersprüchlich S. 159, 167; Anstaltsnutzungsgebühr mit Beitragscharakter: *Ipsen*, Rundfunkgebühr, S. 61 auf dem die Diskussion um die finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr zurückging; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 135 f.

¹⁷⁸⁶ *Schwarzkopf*, in: ders., Rundfunkpolitik in Deutschland, Band 1, S. 26 (30 ff.); *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 72; detailliert dazu siehe *Lucht*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk: ein Auslaufmodell?, S. 178 ff.; *Weber*, in: Schnur, FS Forsthoft, 467 (478f.); *Hesse*, Rundfunkrecht, 1. Kapitel, Rn. 70; *Stüber*, Medien in Deutschland, 2. Teil, S. 548; vgl. 2. Teil, Kapitel und 3.3.

Rundfunkanstalten [dar]¹⁷⁸⁷. Insofern wurde eine Typisierung für den bestimmungsgemäßen Gebrauch der monofunktionalen Rundfunkgeräte angenommen. Mit der an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit wurde vom Bereithalten auf den tatsächlichen Empfang gefolgert.¹⁷⁸⁸ Allerdings wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass hinsichtlich des „Ob“ der Abgabenerhebung die gesetzgeberische Typisierung als verfassungsrechtliches Instrument nicht zur Anwendung kommen kann. Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an die Erhebung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben können zur Vereinfachung von Massenverfahren nicht umgangen oder gar in Einzelfällen ignoriert werden.¹⁷⁸⁹ Daher kann eine Einordnung der Rundfunkgebühr als Anstaltsnutzungsgebühr auch historisch vor Einführung des dualen Rundfunksystems nicht nachvollzogen werden.

1.1.2 Beitrag

Aufgrund der Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts wird teilweise davon ausgegangen, dass die Rundfunkgebühr als Beitrag einzuordnen war und lediglich die gesetzgeberische Bezeichnung falsch gewählt wurde.¹⁷⁹⁰ Teilweise wurde auch von einem Wandel der Einordnung der Rundfunkgebühr als Anstaltsnutzungsgebühr zu einem Beitrag aufgrund der Konvergenz der Medien ausgegangen.¹⁷⁹¹

Für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast ist eine spezifische Beziehung zwischen Abgabepflichtigen und öffentliche Leistung relevant, welche durch ein Gegenleistungsverhältnis charakterisiert ist. Dem jeweiligen Abgabepflichtigen muss ein individueller Vorteil oder eine Kostenverantwortung aus der öffentlichen Leistung zukommen. Im Bereich der Beiträge ist bereits die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung ausreichend. Eine besondere Verknüpfung der Abgabepflichtigen zur öffentlichen Leistung entfällt dadurch jedoch nicht. Diese stellt sich durch eine räumliche Nähe in Form eines objektiven Interesses des Beitragsschuldners an der Errichtung oder Nutzbarkeit der öffentlichen Einrichtung dar.

¹⁷⁸⁷ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 122.

¹⁷⁸⁸ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 122.

¹⁷⁸⁹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.

¹⁷⁹⁰ *Schwendinger*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung, S. 167; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 27 ff.; *Grupp*, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 42, m. w. Nachw.

¹⁷⁹¹ *Scholz*, AfP 1995, 357 (361); *Gall*, ZUM 1991, 167 (173); *Ladeur*, ZUM 1993, 385 (392); *Eberle*, AfP 1995, 559 (560); OVG Berlin, Urt. v. 31.07.1990, 8 B 43/90, ZUM 1991, 212; VGH Kassel, Beschl. v. 12.11.1990, 5 TH 1034/90, NVwZ 1992, 199; OVG Koblenz, Urt. v. 23.03.1994, 12 A 11840/93, NVwZ-RR 1995, 291.

Hinsichtlich der Feststellung einer spezifischen Beziehung zwischen Rundfunkgebührenpflichtigen und der öffentlichen Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms ist zwischen der Situation vor und nach Einführung des privaten Rundfunks zu unterscheiden.¹⁷⁹² Vor der Erweiterung des Rundfunkprogrammangebots um privatrechtliche Rundfunkformate wurde die Rundfunkgebühr für die Möglichkeit erhoben, überhaupt Rundfunk konsumieren zu können. Diese Möglichkeit reichte von den technischen Voraussetzungen bis zur bloßen Rundfunksendung. Insofern bestand ein objektives Interesse der Rundfunkgebührenschildner an der Errichtung oder Nutzbarkeit des Rundfunkprogramms. Den Inhabern von Rundfunkempfängergeräten kam ein individueller Vorteil zu, der mit der Rundfunkgebühr entsprechend abgegolten wurde. Mit der Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Vorhandensein eines geeigneten Empfängergeräts wurde allerdings nicht die tatsächliche, sondern die potentielle Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung abgegolten. Die Rundfunkgebühr vor Einführung des privatrechtlichen Rundfunks ist demzufolge als Beitrag einzuordnen.¹⁷⁹³

Die Einführung des privatrechtlichen Rundfunks und die Entwicklung vom Rundfunkmonopol zum dualen Rundfunksystem drängte diese Betrachtung und finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr allerdings in neue Bahnen. Der Belastungsgrund der Rundfunkgebühr konnte sich nicht mehr in einem bloßen Rundfunkangebot als öffentliche Leistung darstellen. Ein Rundfunkangebot stellten ebenfalls die privaten Rundfunkanbieter bereit. Ein erkennbarer Sondervorteil aufgrund der ausschließlichen Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots konnte sich aus dem Vorhalten eines Rundfunkempfängergeräts nicht mehr ableiten lassen. Neben der Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote zu nutzen, kam die Möglichkeit, private Rundfunkprogramme zu konsumieren. Die Verweigerung der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots und der ausschließliche Konsum privater Rundfunkprogramme wurden dementsprechend mit der Erhebung der Rundfunkgebühr von sämtlichen Inhabern geeigneter Rundfunkempfängergeräte nicht abgebildet. Ihnen kommt allerdings gerade kein Sondervorteil zu, der die

¹⁷⁹² Im Detail dazu auch: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 132 ff.; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 128 ff.

¹⁷⁹³ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 54 zumindest als Vorzugslast ohne Unterscheidung von Beiträgen und Gebühren; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 128 ff.

Erhebung einer Vorzugslast rechtfertigt.¹⁷⁹⁴ Auch die technischen Möglichkeiten neuartiger Empfangsgeräte haben die Korrelation zwischen dem Besitz eines Empfangsgeräts und der Nutzung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme aufgehoben.¹⁷⁹⁵

Ein neben dem privaten Rundfunk bestehendes zusätzliches öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot, die Belastung mit Abgaben zur Finanzierung dieses Angebots und die Konkurrenz zum privaten Rundfunk mussten jedoch besonders gerechtfertigt werden. Dem öffentlich-rechtlichem Rundfunk kommt eine Sonderstellung im dualen Rundfunksystem als Garant des klassischen Funktionsauftrags und der daraus resultierenden Sicherung der Meinungsvielfalt für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess zu. Diese Sonderstellung muss auch durch eine von kommerziellen Einflüssen unabhängige Finanzierung gewährleistet werden. Dies stellt auch im Paradigmenwechsel von Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag den Belastungsgrund dar, der die Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt rechtfertigt.¹⁷⁹⁶

Im Zusammenhang mit der kritischen Würdigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 zum Rundfunkbeitrag hat sich jedoch ergeben, dass die Möglichkeit, das öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm als Garant des klassischen Funktionsauftrags zu nutzen, keinen individuellen Vorteil darstellen kann. Es ergibt sich aus einem Meinungsvielfaltssichernden Rundfunkprogramm und der Sicherung der demokratischen Grundordnung ein Vorteil für die Allgemeinheit. Der freie Meinungs- und Willensbildungsprozess liegt im Interesse der gesamten Bevölkerung. Es kann sich aus einem Vorteil für die Allgemeinheit kein individueller Vorteil ergeben, der eine spezifische Beziehung zwischen Abgabepflichtigen und öffentlicher Leistung und damit die Erhebung von Vorzugslasten neben der bereits bestehenden Steuerpflicht begründen kann.¹⁷⁹⁷

Infolgedessen ist festzustellen, dass die Rundfunkgebühr finanzverfassungsrechtlich nicht als Beitrag eingeordnet werden kann. Aufgrund eines fehlenden Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis zwischen Rundfunkgebührenpflichtigen und dem Meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot lag keine Vorzugslast in

¹⁷⁹⁴ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 238 ff.; *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 100; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 52.

¹⁷⁹⁵ *Lohbeck*, Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt und einer zukünftigen Rundfunkordnung, S.136; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 54.

¹⁷⁹⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.1 und 2.2.3.

¹⁷⁹⁷ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.4.

Form einer Gebühr oder eines Beitrags vor.¹⁷⁹⁸ Bereits das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 27. Juli 1971 im Zusammenhang mit der Klärung der Umsatzsteuerpflicht öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darauf hingewiesen, dass die Gebühr keine „Gegenleistung für eine Leistung, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung“¹⁷⁹⁹ war.

1.2 (Zweck-) Steuer

Da eine Einordnung der Rundfunkgebühr als Vorzugslast mangels Gegenleistungsverhältnis ausgeschlossen wurde, liegt es nahe, dass es sich bei der Rundfunkgebühr um eine (Zweck-) Steuer handelte.¹⁸⁰⁰ Der Belastungsgrund der Rundfunkgebühr zur Finanzierung des meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms liegt im Allgemeininteresse und ähnelt daher eher einer Gemeinlast.

Im ersten Teil der Arbeit wurde die Definition der Steuer umfassend erläutert. Steuern sind ebenfalls Geldleistungen, die jedoch im Gegensatz zu den Vorzuglasten nicht für eine Gegenleistung einer besonderen öffentlichen Leistung erhoben werden. Sie werden vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen hoheitlich auferlegt.¹⁸⁰¹ Grundsätzlich fließt das Steueraufkommen in den allgemeinen Haushalt und dient nicht der Finanzierung von besonderen Aufgaben. Zwecksteuern stellen dahingehend eine Besonderheit dar. Der Finanzierungszweck der Steuer ist bereits auf einfachgesetzlicher Ebene oder per Haushaltsvermerk festgelegt. Es besteht allerdings aufgrund der Zweckbindung des Abkommens kein Gegenleistungsanspruch der Steuerschuldner. Es fehlt an der individualisierten Gegenleistung.¹⁸⁰²

Betreffend die Begriffsmerkmale der Geldleistung und der vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen hoheitlichen Auferlegung deckt sich der Steuerbegriff mit dem Gebühren- und Beitragsbegriff. Dass es sich bei der Rundfunkgebühr um eine per Gesetz erhobene Geldleistung handelte, wurde bereits im Zusammenhang mit der Einordnung

¹⁷⁹⁸ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 53 f.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 115; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 141 ff.; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 242.

¹⁷⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1740).

¹⁸⁰⁰ Im Ergebnis so: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 60; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 115; *Neun*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums, S. 233 jedoch bezogen auf die Medienkonvergenz: „die ‚Rundfunkgebühr‘ [entfernt sich] von einer ‚Vorzugslast‘ in Richtung auf eine – gegenleistungs- bzw. voraussetzungslos erhobene – Rundfunksteuer“; *Detering*, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 174; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 234 schließt allerdings im Anschluss auf S. 236 aufgrund mangelnder Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz eine Einordnung der Rundfunkgebühr als Steuer aus.

¹⁸⁰¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.

¹⁸⁰² Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.4 und 3.1.6.1.

der Rundfunkgebühr unter dem finanzverfassungsrechtlichen Gebührenbegriff bejaht.¹⁸⁰³ Das Aufkommen der Rundfunkgebühr diente der Deckung des notwendigen Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie der sonstigen Aufgaben gem. § 40 RStV a. F. und zielte dementsprechend im Ergebnis auf eine staatliche Einnahmenerzielung ab.¹⁸⁰⁴ Die zweckgebundene Verwendung des Abgabenaufkommens steht der Einordnung der Rundfunkgebühr als Steuer nicht entgegen. Insofern kommt die Qualifikation als Zwecksteuer infrage.¹⁸⁰⁵ Zudem wurden die überschüssigen Einnahmen aus der Rundfunkgebühr nach § 40 Abs. 3 S. 1 RStV a. F. nicht an die Schuldner ausgezahlt, sondern kamen den Landesrundfunkanstalten zu. Dies entspricht ebenfalls dem Steuerbegriffsmerkmal der Einnahmenerzielung.¹⁸⁰⁶ Das entscheidende Abgrenzungsmerkmal der Steuer von den Vorzugslasten ist das fehlende Gegenleistungsverhältnis. Dass es der Rundfunkgebühr an einem besonderen individualisierbaren Gegenleistungsverhältnis fehlte, wurde bereits erläutert. Die Sicherung der Meinungsvielfalt im gesamten Rundfunksystem und die Gewährleistung der Übertragung für alle stellt keinen Sondervorteil dar.

Allerdings ist für das Vorliegen des finanzverfassungsrechtlichen Steuerbegriffs zusätzlich der Zufluss der Abgabe zu einer in Art. 106 GG genannten Gebietskörperschaft oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft relevant. Dieses Begriffsmerkmal wurde insbesondere unter Prüfung eines uneingeschränkten Steuererfindungsrechts i. S. d. Katalogs nach Art. 106 GG herausgearbeitet.¹⁸⁰⁷ Es ist nicht entscheidend, dass das Abgabenaufkommen in den allgemeinen Haushalt des Bundes oder der Länder fließt. Dies kann lediglich eine Indizienwirkung entfalten. Vielmehr ist zu prüfen, welchen Einfluss der jeweiligen Gebietskörperschaft in seiner Rolle als Haushaltsgesetzgeber zukommt. Fließt das Abgabenaufkommen in Sondervermögen oder Sonderfonds, ist im Einzelfall der Einfluss des Bundes oder der Länder zu prüfen. Es kommt entscheidend auf den feststellbaren Einfluss der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Verwendung des Abgabenaufkommens an. Eine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung ist mitentscheidend. Während

¹⁸⁰³ Vgl. 4. Teil, Kapitel 1.1.1.

¹⁸⁰⁴ *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 171.

¹⁸⁰⁵ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 58 f.; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 231.

¹⁸⁰⁶ So auch festgestellt bei *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 231; vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.3.

¹⁸⁰⁷ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.5.1.

hinsichtlich der unmittelbaren Staatsverwaltung ein ausreichender Einfluss der jeweiligen Gebietskörperschaft regelmäßig zu bejahen ist, müssen hinsichtlich der mittelbaren Staatsverwaltung zusätzliche Indikatoren betrachtet werden.¹⁸⁰⁸

Die Rundfunkgebühr floss nicht in den allgemeinen Staatshaushalt des Bundes oder der Länder. Gemäß § 10 RFinStV a. F. floss ein geringer Anteil der Rundfunkgebühr den Landesmedienanstalten (1,9275 % der Grundgebühr und 1,8818 % der Fernsehgebühr) zu. Der Restbetrag wurde gem. § 9 Abs. 1 RFinStV a. F. auf die Landesrundfunkanstalten aufgeteilt. Daher kam die Rundfunkgebühr den Landesrundfunkanstalten direkt zugute. Das Begriffsmerkmal des Zuflusses des Rundfunkgebührenaufkommens zu einer Gebietskörperschaft ist dementsprechend anhand des Einflusses auf die Landesrundfunkanstalten zu beurteilen. Im zweiten Teil der Arbeit wurde im Zusammenhang mit der Erläuterung des dualen Rundfunksystems festgestellt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weder der unmittelbaren Staatsverwaltung noch der mittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet werden können. Sie unterliegen keiner staatlichen Fachaufsicht und die Rechtsaufsicht ist auf ein notwendiges Höchstmaß reduziert. Die verfassungsrechtlich erforderliche Programmautonomie der Rundfunkanstalten und das Gebot der Staatsferne würden einem staatlichen Einfluss auf die Abgabenverwendung entgegenstehen.¹⁸⁰⁹ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können nicht als ein Instrument der Länder zur Erfüllung ihrer Staatsaufgaben unter eigener Leitung verstanden werden und sind damit nicht als bloße Verwaltungstrabanten zu sehen. Dem steht auch nicht entgegen, dass im Aufsichtsorgan der Rundfunkanstalten, dem Rundfunkrat, ebenfalls staatliche Vertreter in Erscheinung treten. Auch staatliche Vertreter bilden eine gesellschaftliche Gruppe, die im Rundfunkrat entsprechend zu repräsentieren sind, um die Meinungsvielfalt im Rundfunkprogramm jeder Rundfunkanstalt gewährleisten zu können. Dies impliziert jedoch keine Fachaufsicht oder eine mögliche Einflussnahme auf die Abgabenverwendung.¹⁸¹⁰

Insgesamt ist hierzu festzuhalten, dass die Länder über keinen ausreichenden Einfluss über die Abgabenverwendung des Rundfunkgebührenaufkommens bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen, um dem Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses zu einer Gebietskörperschaft oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft

¹⁸⁰⁸ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.2.

¹⁸⁰⁹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

¹⁸¹⁰ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.1.1.

gerecht zu werden. Eine Einordnung der Rundfunkgebühr unter den finanzverfassungsrechtlichen Steuerbegriff bzw. Zwecksteuer kann dementsprechend nicht nachvollzogen werden.¹⁸¹¹

1.3 Sonstige Abgabe oder Abgabe sui generis

Teilweise wurde auch die Annahme vertreten, dass die Rundfunkgebühr aufgrund der fehlenden Zuordnung zu den Vorzugslasten und Steuern als sonstige Abgabe bzw. Abgabe sui generis eingeordnet werden könnte.¹⁸¹² Auch eine sachkompetenz-implizite Abgabe findet im Zusammenhang mit der Rundfunkgebühr Erwähnung.¹⁸¹³

Der Einordnung des Rundfunkbeitrags als sog. sachkompetenzimplizierte Abgabe stützte sich auf die Annahme, dass die Rundfunkgebühr den hergebrachten Abgabentypen (Steuer und Vorzugslasten) nicht zugeordnet werden konnte. Eine spezielle Abgabekompetenz soll einen besonderen Rechtfertigungsgrund darstellen und zugleich die Distanz zur Steuer wahren.¹⁸¹⁴ Die Existenz einer solchen Abgabentypen neben denen im ersten Teil beschriebenen verfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen ist fraglich. Die Sonderabgabe wurde als Auffangtatbestand sämtlicher Abgaben verstanden, die nicht unter die Steuern oder Vorzugslasten subsumiert werden können. Daneben konnten im Hinblick auf die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung keine weiteren Abgabentypen erarbeitet werden.¹⁸¹⁵ Es ist nicht verständlich, wie aufgrund einer Sachkompetenz ein zulässiges Finanzierungssystem neben der Finanzverfassung entstehen kann. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verlangt regelmäßig zwingend das Vorliegen eines Sachkompetenztitels, welcher neben die Rechtfertigung

¹⁸¹¹ Im Ergebnis so: *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung, S. 102 f.; *Lohbeck*, Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 138 ff.; *Oppermann*, Deutsche Rundfunkgebühren und europäisches Beihilferecht, S. 18; *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, Art. 105 GG, Rn. 466; *Schmidt*, Die Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung, S. 24; *Lips*, Das Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, S. 148 ff.; *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 100 ff.; a. A. *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 60; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 115; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 223; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 205, der jedoch kompetentiell eine Einordnung unter die Steuern ausschließt; so auch: *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 160 f.; *Detering*, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80; *Lohbeck*, Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt und einer zukünftigen Rundfunkordnung, S. 139 f.

¹⁸¹² *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 147; *Wagner*, in: Hartstein/Ring/Kreile/et al., RStV und JMStV, § 12 RStV, Rn. 9; *Dörr*, KuR 2001, 233 (234).

¹⁸¹³ *Gesdorf/Brosius-Gersdorf*, Rechtsfragen des Teilnehmerentgelts, S. 64 71; *Gesdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 357; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 171 ff.; *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 140 und 147.

¹⁸¹⁴ *Gesdorf/Brosius-Gersdorf*, Rechtsfragen des Teilnehmerentgelts, S. 64, 71; so zitiert bei *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 247.

¹⁸¹⁵ Vgl. I. Teil, Kapitel 4.2 und 4.3.

zur Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben gegenüber der bereits bestehenden Steuerpflicht tritt. So finden auch Vorzugslasten ihre kompetenzrechtliche Legitimation im jeweiligen Sachkompetenztitel¹⁸¹⁶ oder Steuern in der Steuergesetzgebung gem. Art. 105 GG.¹⁸¹⁷

Zur Begründung sog. sachkompetenzimpliziter Abgaben werden die Sozialversicherungsbeiträge herangezogen, deren Gesetzgebungskompetenz aus den Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für Sozialversicherung abzuleiten ist.¹⁸¹⁸ Die Sozialversicherungsbeiträge sind im besonderen Maße verfassungsrechtlich vorgeprägt. Dies ergibt sich insbesondere aus der langjährigen Tradition. Aber auch die beschränkte Möglichkeit finanzieller staatlicher Zuschüsse nach Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG und die daraus resultierende Abhängigkeit von eigenen Einnahmen unterstützen das verfassungsrechtliche Erfordernis von Sozialversicherungsbeiträgen.¹⁸¹⁹ Bereits oben wurde hingegen festgestellt, dass die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Sozialversicherungsbeiträge lediglich dazu führt, dass die Voraussetzung für die Erhebung von Sonderabgaben als Auffangtatbestand leicht modifiziert zur Anwendung kommen können.¹⁸²⁰ Die Voraussetzungen für die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben können nicht in den Hintergrund gedrängt werden. Es bedarf einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und einer deutlichen Abgrenzung zu den Steuern. Die Vorzugslasten lassen sich aufgrund ihres Gegenleistungsverhältnis von den Steuern abgrenzen und daraus ergibt sich auch die besondere sachliche Rechtfertigung. Den Sonderabgaben verbleibt lediglich eine Negativabgrenzung von den Steuern und Vorzugslasten, da keine weiteren geeigneten Abgrenzungsmerkmale identifiziert werden konnten. Sie bilden den Auffangtatbestand sämtlicher Abgabentypen, die nicht unter den Steuer-, Gebühren- oder Beitragsbegriff subsumiert werden können.¹⁸²¹ Die Erhebung von Sonderabgaben ist allerdings auf die folgenden materiellrechtlichen Voraussetzungen beschränkt: Erhebung von einer homogenen Gruppe, die eine spezifische Sachnähe zu der jeweiligen Finanzierungsaufgabe aufweist, und Verwendung des Abgabenaufkommens i. S. dieser Gruppe (gruppennützig).¹⁸²²

¹⁸¹⁶ *Gersdorf*, in: ders./Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, RBStV, § 1, Rn. 4.

¹⁸¹⁷ Vgl. 1. Teil, Kapitel 2.3.1.

¹⁸¹⁸ *Gesdorf/Brosius-Gesdorf*, Rechtsfragen des Teilnehmerentgelts, S. 62 ff. mit Verweis auf Art. 74 Nr. 12 GG a. F. und BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987, 2 BvR 909/82 u. a., NJW 1987, 3115 (3116); so auch: *Gersdorf*, in: *Gersdorf/Paal*, Beck'OK Informations- und Medienrecht, RBStV, § 1, Rn. 4 „vergleichbare kompetenzielle Verwurzelungstiefe“.

¹⁸¹⁹ *F. Kirchhof*, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, Rn. 254; *Heun*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer, S. 657 (665 ff.).

¹⁸²⁰ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.3.

¹⁸²¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.1.

¹⁸²² Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.2.

Somit ist eine Einordnung der Rundfunkgebühr unter eine sachkompetenzimplizite Abgabe nach dem hier vertretenen Verständnis der verfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen nicht möglich.¹⁸²³ Eine kompetenzielle Zulässigkeit muss regelmäßig in Anbetracht der Prüfung der Erhebung von Abgaben geprüft werden. Daraus kann sich kein eigenständiger Abgabentypus ergeben. Es ist lediglich möglich, dass aufgrund einer verfassungsrechtlich besonderen Bedeutung des Rundfunks und seiner Finanzierung eine Modifizierung der materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Sonderabgaben, ähnlich den Sozialversicherungsbeiträgen, angenommen werden kann. Dieser Frage wird im Bereich der Sonderabgaben noch näher nachgegangen.

Aus den gleichen Gründen ist eine Einordnung zu sonstigen Abgaben oder Abgaben sui generis auszuschließen. Sonderabgaben bilden bereits den abschließenden Aufgangtatbestand zulässiger Abgabentypen. Daneben existieren keine sonstigen Abgaben oder Abgaben sui generis.¹⁸²⁴ Die Rundfunkgebühr als sonstige Abgabe oder Abgabe sui generis zu verstehen, ist der bloße Versuch eine unzulässig erhobene und bemessene Vorzugslast durch schlichte Umetikettierung zu rechtfertigen. Die Rechtfertigung der Erhebung der Rundfunkgebühr durch den Ersatz des Anstaltsnutzungsverhältnisses durch die abstrakte Gesamtveranstaltungs doktrin kommt mehr der Generaläquivalenz der Steuer nahe.¹⁸²⁵

1.4 Sonderabgabe

Im ersten Teil der Arbeit wurde eingehend erläutert, welche Position die Sonderabgaben neben den Steuern und Vorzugslasten im verfassungsrechtlichen Abgabensystem einnehmen. Die Sonderabgaben stellen ein Auffangbecken sämtlicher Abgaben dar, die aufgrund bestimmter Eigenschaften nicht unter den finanzverfassungsrechtlichen Steuer-, Gebühren- oder Beitragsbegriff subsumiert werden können. Hierbei konnten folgende Negativmerkmale zur Abgrenzung erarbeitet werden. Abgaben mit erdrosselnder Wirkung oder deren Aufkommensverwendung nicht im Einflussbereich von einer Gebietskörperschaft liegt, können nicht als Steuer eingeordnet werden. Ein fehlender Gegenleistungsbezug zwischen Abgabepflichtigen und öffentlicher Leistung schließt eine Subsumtion einer Abgabe unter den Gebühren- oder Beitragsbegriff aus. Danach bleibt lediglich der Aufgangtatbestand der Sonderabgabe.

¹⁸²³ Im Ergebnis ebenso: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 251, der jedoch sachkompetenzimplizite Abgaben nicht von vornherein ausschließt und die Sozialversicherungsbeiträge als solche sieht.

¹⁸²⁴ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.1 und 4.3.

¹⁸²⁵ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 253 mit Verweis auf *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 148 „Gesamtveranstaltung Rundfunk“.

Da es den Sonderabgaben an eigenen Begriffsmerkmalen mangelt und sie aufgrund eines fehlenden Gegenleistungsverhältnisses in starke Konkurrenz zur Steuer treten, bedarf die Erhebung solcher Abgaben einer besonderen sachlichen Rechtfertigung, um dem Gebot der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG gerecht werden zu können. Die Sonderabgabe muss der Verfolgung eines Sachzwecks dienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Daneben können mit der Sonderabgabe lediglich „homogene Gruppen“ belastet werden. Die Abgabenschuldner müssen sich durch eine gemeinsame Interessenlage von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzen lassen. Die gemeinsame Interessenlage stellt sich durch eine Sachnähe zum Abgabenzweck dar, welche sich durch eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der nichtsteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe auszeichnet. Darüber hinaus ist das Sonderabgabenaufkommen gruppennützig zu verwenden. Dabei ist das überwiegende Interesse der Gesamtgruppe und nicht das spezifische Interesse des einzelnen Abgabepflichtigen von Bedeutung. Abschließend sind die Rechtfertigungsgründe unter Berücksichtigung veränderter Umstände einer fortdauernden Legitimationsprüfung zu unterziehen.¹⁸²⁶

Die Rundfunkgebühr konnte aufgrund eines fehlenden Gegenleistungsverhältnisses zwischen Abgabenschuldner und der öffentlichen Leistung nicht als Vorzugslast eingeordnet werden. Eine Subsumtion unter dem Steuerbegriff schied ebenfalls aus, da die Gebietskörperschaften und insbesondere die Länder keine Einflussnahme auf die Abgabenverwendung haben. Somit verbleibt im Wege der Negativabgrenzung lediglich eine Einordnung unter dem Auffangtatbestand der Sonderabgaben.¹⁸²⁷ Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bestimmt sich nicht nach der Steuergesetzgebung nach Art. 106 GG, sondern nach der Sachgesetzgebungskompetenz i. S. v. Art. 70 ff. GG. Im zweiten Teil der Arbeit wurde bereits herausgearbeitet, dass die Gesetzgebungskompetenz des Rundfunkwesens einschließlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gem. Art. 70 Abs. 1 GG i. S. d. Kulturhoheit bei den Ländern liegt. Folglich waren die Länder grundsätzlich befugt, Sonderabgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erheben.

Hingegen ist zu berücksichtigen, dass die Sonderabgaben besonderen materiellen Rechtfertigungsvoraussetzungen unterliegen. Die Erhebung von Sonderabgaben lässt

¹⁸²⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.

¹⁸²⁷ Im Ergebnis ebenso, jedoch nicht mit dem gleichen Verständnis der Sonderabgabe als Auffangtatbestand: *Frank/Meyerholt*, Abschied von der Rundfunkgebühr?, S. 149 (159 ff.) ordnet die Rundfunkgebühr als Sonderabgabe ein; *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung, S. 97 ff., 107 f.; *Ruttig*, Der Einfluss des EG-Beihilferechts auf die Gebührenfinanzierung, S. 85; *Schmidt*, Die Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung, S. 59 f.

sich verfassungsrechtlich lediglich rechtfertigen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Dass die Rundfunkgebühr einem Sachzweck diene, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, ist mit Hinweis auf die Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht diskussionsbedürftig. Die Rundfunkgebühr diene der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung des klassischen Funktionsauftrags und damit dem Erhalt der Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk. Es erfolgte ein gestaltender Einfluss auf den Sachbereich Rundfunk und damit die Verfolgung eines besonderen Finanzierungszwecks.¹⁸²⁸

Die Rundfunkgebührenpflichtigen mussten eine von der Allgemeinheit abgrenzbare homogene Gruppe darstellen. Eine besondere Sachnähe zur Finanzierung des Meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms musste festgestellt werden können. Zu Zeiten der bloßen Übertragungstechnik des Rundfunks über Terrestik und der Tatsache, dass nicht jeder Haushalt über ein Rundfunkempfangsgerät verfügte, konnten die Inhaber von geeigneten Empfangsgeräten und damit die Rundfunkgebührenpflichtigen noch als eine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe bezeichnet werden. Der zunehmende Digitalisierungsprozess hat allerdings dazu geführt, dass jeder Haushalt über mindestens ein geeignetes Empfangsgerät verfügt. Ausgehend von Fernseher, Handys (Smartphones), PCs und (Auto-) Radios verfügen mittlerweile die Haushalte nicht lediglich über ein einzelnes geeignetes Rundfunkempfangsgerät. Daher konnten die Inhaber von Rundfunkempfangsgeräten nicht mehr als eine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe bezeichnet werden.¹⁸²⁹ Auch wurde von den Empfangsgeräteinhabern auf die Rundfunknutzer geschlossen, was jedoch in der Praxis nicht vorbehaltlos anzunehmen war.¹⁸³⁰

Davon abgesehen ist zu bezweifeln, inwiefern die Rundfunkgebührenpflichtigen eine besondere Sachnähe zur Finanzierung des Meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms aufweisen konnten. Vor Einführung des privatrechtlichen Rundfunks konnte davon ausgegangen werden, dass die Rundfunkempfangsgeräteinhaber ein besonderes Interesse an der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms hatten, denn es stellte das einzig vorhandene Rundfunkprogramm dar. Zum damaligen Zeitpunkt konnten die Rundfunkgebührenschildner als eine von der

¹⁸²⁸ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 243; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 163; *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung, S. 107.

¹⁸²⁹ *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 164; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 115.

¹⁸³⁰ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 244; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 55; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 115; *Hasse*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 170; *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 137.

Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe gesehen werden.¹⁸³¹ Jedoch konnte die Rundfunkgebühr unter dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol aufgrund eines bestehenden Gegenleistungsverhältnis finanzverfassungsrechtlich als Beitrag eingeordnet werden.¹⁸³² Mit der Einführung des privatrechtlichen Rundfunks und der Entwicklung zum dualen Rundfunksystem änderte sich der Abgabenzweck der Rundfunkgebühr. Die Rundfunkgebühr diente der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind für die Sicherung der Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk im besonderen Maße zuständig. Ein Meinungsvielfaltssicherndes Rundfunkprogramm und die dadurch ebenso gesicherte demokratische Grundordnung kann in keinem besonderen Interesse einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe liegen. Das Interesse am freien Meinungs- und Willensbildungsprozess liegt bei der Allgemeinheit. Dies ist auch unabhängig von der tatsächlichen Rundfunknutzung. Insofern zeichnen sich die Rundfunkgebührenschildner nicht durch ein gemeinsames Interesse aus, welches sich durch eine besondere Gruppenverantwortung für die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkwesen darstellt.¹⁸³³

Auch die Verwendung des Gebührenaufkommens zur Veranstaltung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen liegt nicht in einer besonderen Gruppenverantwortung.¹⁸³⁴ Der Bezug zur Allgemeinheit der Rundfunkgebühr zieht sich daher durch sämtliche Rechtfertigungsvoraussetzungen zur Sonderabgabe. Aufgrund der in der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG fest verankerten Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann auch nicht von einem temporären Charakter und einer fortlaufenden Legitimation ausgegangen werden, der die Erhebung einer Sonderabgabe mit sich bringt.¹⁸³⁵

Eine modifizierte Anwendung der engen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Erhebung von Sonderabgaben wie im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge ist jedoch hinsichtlich der Rundfunkgebühren nicht anzunehmen. Die Erhebung von Rundfunkgebühren ging nicht auf einen Solidaritätsgedanken¹⁸³⁶ zurück und konnte auch nicht

¹⁸³¹ So auch: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 245.

¹⁸³² Vgl. 4. Teil, Kapitel 1.1.2.

¹⁸³³ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 245; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 56; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 164; *Schäfer*, Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 25, Fn. 132.

¹⁸³⁴ *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 245; a. A. *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung, S. 108, der eine verfassungsgemäße Einordnung als Sonderabgabe nicht ausschließt.

¹⁸³⁵ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 56; *P. Kirchof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37 f. im Zusammenhang eines geeigneten Abgabentypus; auch bei *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 45 f.

¹⁸³⁶ *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 169.

als die einzige Lösungsformel für den Erhalt eines verfassungsmäßigen Rundfunkwesens verstanden werden. Im zweiten Teil der Arbeit wurde bereits betont, dass die binnenpluralistische Struktur des Rundfunkwesens insbesondere historisch gewachsen und sich auf die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit stützt. Auch die Sicherung des klassischen Funktionsauftrags durch die privaten Rundfunkveranstalter wäre denkbar. Allerdings ist nicht ersichtlich, inwiefern eine erforderliche gesetzgeberische Einflussnahme auf das Programmangebot der privaten Rundfunkveranstalter zur Sicherung der Meinungsvielfalt bei gleichzeitiger Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks politisch durchsetzbar wäre.¹⁸³⁷ Dagegen sind die Sozialversicherungsbeiträge durch einen Solidaritätsgedanken geprägt. Auch ist nicht erkennbar, wie das Sozialversicherungssystem ohne die Einnahmen durch die Beiträge verfassungsgemäß funktionieren kann.¹⁸³⁸

Insgesamt ist festzustellen, dass die Rundfunkgebühr aufgrund der Negativabgrenzung von Steuern und Vorzugslasten unter den Auffangtatbestand der Sonderabgabe zu subsumieren war. Jedoch hält die traditionelle Finanzierungsform des Rundfunkwesens den engen materiellen Rechtmäßigkeit voraussetzungen der Sonderabgabe nach dem Grundsatz der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG nicht stand. Die Rundfunkgebührensschuldner stellen keine homogene Gruppe dar, die sich durch eine gemeinsame Interessenlage hinsichtlich der Finanzierung des meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms auszeichnen. Die Rundfunkgebühr war finanzverfassungsrechtlich als Sonderabgabe einzuordnen, die von den Ländern im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 70 Abs. 1 GG jedoch materiell verfassungswidrig erhoben wurde.

1.5 Zusammenfassendes Ergebnis

Im Ergebnis zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr ist festzuhalten, dass diese in ihrer rechtlichen Ausgestaltung vor Einführung des Rundfunkbeitrags nicht als Steuer oder Vorzugslast einzuordnen ist.

Dabei war allerdings die Entwicklung vom Rundfunkmonopol zum dualen Rundfunksystem mit Einführung des privaten Rundfunks zu berücksichtigen. Im Zusammenhang mit der Monopolstellung ist noch von einem Gegenleistungsverhältnis zwischen den Inhabern von Rundfunkempfangsgeräten und der Veranstaltung von Rundfunk ausgegangen worden. Der potentielle Vorteil der Rundfunkgebührensschuldner lag in

¹⁸³⁷ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.2.4.

¹⁸³⁸ Zur besonderen Bedeutung der Sozialversicherungsbeiträge siehe Fn. 707.

der Möglichkeit, überhaupt Rundfunkprogramme zu empfangen. Die Rundfunkgebühr war zu Zeiten des monopolistischen Rundfunksystems als Beitrag einzuordnen. Mit Einführung des dualen Rundfunksystems rechtfertigte sich die Erhebung der Rundfunkgebühr jedoch nicht mehr mit einem bloßen Rundfunkangebot. Dieses können ebenfalls die privaten Rundfunkanbieter liefern. Der Belastungsgrund hat sich auf die Sicherung der Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten des klassischen Funktionsauftrags verlagert. Ein Gegenleistungsbezug der Erhebung der Rundfunkgebühr ist aufgrund dessen jedoch weggefallen. Eine finanzverfassungsrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr als Vorzugslast wurde ausgeschlossen.

Die Einordnung als Steuer scheiterte an dem mangelnden Einfluss der Gebietskörperschaften und insbesondere der Länder auf die Abgabenverwendung des Rundfunkgebührenaufkommens. Es verblieb lediglich eine Einordnung unter dem Auffangtatbestand der Sonderabgabe. Für die Erhebung von Sonderabgaben im Rundfunkwesen genießen grundsätzlich die Länder die entsprechende Gesetzgebungskompetenz. Allerdings wurde die Rundfunkgebühr den engen materiellen Rechtmäßigkeitselementen der Erhebung von Sonderabgaben nicht gerecht. Die Rundfunkgebühr ist somit als verfassungswidrige Sonderabgabe zu sehen.

2 Rundfunkbeitrag

Mit dem Paradigmenwechsel von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat sich die Anknüpfung der Abgabepflicht von den Empfangsgeräteeinhabern auf Inhaber von Wohnungen, Betriebsstätten, Ferienwohnungen, Hotel- und Gästezimmern und betrieblichen Kraftfahrzeugen verlagert. Der Belastungsgrund ist jedoch weiterhin die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk.¹⁸³⁹ Im Zusammenhang mit der kritischen Würdigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag wurde erläutert, dass dieser Belastungsgrund kein individuelles Gegenleistungsverhältnis begründen kann, weshalb eine Einordnung des Rundfunkbeitrags unter den Beiträgen im finanzverfassungsrechtlichen Sinn ausgeschlossen wurde. In erster Linie hat sich die Erkenntnis hervor getan, dass sich die Rundfunkfinanzierung auf einen Vorteil und Nutzen für die Allgemeinheit und nicht für Individuen stützt.

Aus diesem Grund ist die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags als Gebühr ebenfalls auszuschließen.¹⁸⁴⁰ Die Gebühren und Beiträge als Gesamtheit der Vorzugslasten entsprechen sich bezüglich eines individuellen Gegenleistungsverhältnisses und unterscheiden sich hinsichtlich der tatsächlichen und potentiellen Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung.¹⁸⁴¹ Da der Rundfunkbeitrag bereits an das bloße Innehaben einer Wohnung oder Betriebsstätte knüpft, kann nicht von einer Abgabenschuld bei tatsächlicher Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms ausgegangen werden. Dies wurde bereits im Hinblick der Rundfunkgebühr ausgeschlossen, die an geeignete Rundfunkempfangsgeräte knüpft.

Da eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag oder Gebühr ausgeschlossen werden kann, verbleiben lediglich die Abgabentypen der (Zweck-) Steuer und Sonderabgaben. Eine Einordnung als sonstige Abgabe oder Abgabe sui generis wird bereits von vornherein ausgeschlossen, da solche Abgaben im finanzverfassungsrechtlichen Abgabekanon neben dem Auffangtatbestand der Sonderabgaben nicht gerechtfertigt werden können.¹⁸⁴² Ein Ausschluss der Einordnung des Rundfunkbeitrags zu den sonstigen Abgaben ist daher nicht mit der fehlenden Abgrenzung zur Steuer oder einem

¹⁸³⁹ Vgl. insbesondere 3. Teil, Kapitel 3.5.2.

¹⁸⁴⁰ Im Ergebnis ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 138.

¹⁸⁴¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.1.1.

¹⁸⁴² Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.1 und 4.3.

fehlenden Belastungsgrund zu begründen.¹⁸⁴³ Solche Abgaben sind finanzverfassungsrechtlich neben den Sonderabgaben nicht denkbar. Von den Befürwortern einer solchen Einordnung werden die gleichen Argumente angeführt, wie hinsichtlich der Rundfunkgebühr. Es wird darauf hingewiesen, dass sich aufgrund der Umstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung an dieser Qualifizierung nichts geändert hat.¹⁸⁴⁴ Dahingehend kann auf die Ausführungen zur Rundfunkgebühr hingewiesen werden. Hier wurde bereits auf eine mögliche Einordnung der vorwiegenden Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als sonstige Abgabe oder Abgabe sui generis eingegangen.¹⁸⁴⁵

2.1 (Zweck-) Steuer

Das fehlende Gegenleistungsverhältnis einer Abgabe drängt zu allererst die Annahme auf, dass es sich beim Rundfunkbeitrag um eine (Zweck-) Steuer handelt.¹⁸⁴⁶ Teilweise wird angenommen, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des Wechsels der Anknüpfung der Zahlungspflicht von der Inhaberschaft eines geeigneten Empfangsgeräts zum Innehaben einer Wohnung oder Betriebsstätte ihren Gegenleistungsbezug verloren habe.¹⁸⁴⁷ Zum Teil wird jedoch betont, dass ein notwendiges individuelles Gegenleistungsverhältnis bereits im Zusammenhang mit der Rundfunkgebühr nicht feststellbar war und somit schon die Rundfunkgebühr nicht als Vorzugslast eingeordnet werden konnte.¹⁸⁴⁸

Wie bereits betont, hat sich der Belastungsgrund mit Einführung des Rundfunkbeitrags nicht geändert. Der Wechsel des Anknüpfungspunkts der Rundfunkabgabepflicht hat lediglich verstärkt verdeutlicht, dass die Gewährleistung des meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms im Interesse der Allgemeinheit liegt. Mit der Bindung der Rundfunkbeitragspflicht an die Inhaber von Wohnungen

¹⁸⁴³ So aber: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 140 ff. schließt eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als sonstige Abgabe aufgrund der mangelnden Abgrenzung zur Steuer aus; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 183 ff. stützt sich ebenfalls auf die fehlende Abgrenzung zum Steuerbegriff bei gleichzeitiger Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag aufgrund eines Gegenleistungscharakters. Daneben fehle es an einem besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund; *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1572 f.).

¹⁸⁴⁴ *Gersdorf*, in: ders./Paal, Beck'OK Informations- und Medienrecht, RBStV, § 1, Rn. 4.

¹⁸⁴⁵ Vgl. 4. Teil, Kapitel 1.3.

¹⁸⁴⁶ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 142 ff.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 115; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 134 ff.; *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (836); *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1573); *Bölck*, NVwZ 2014, 266 (270 f.); a. A. *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 28 f.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 146 ff. bes. 154.

¹⁸⁴⁷ *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1570).

¹⁸⁴⁸ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a, Rn. 115; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 50 ff. zur Rundfunkgebühr und S. 134 ff. zum Rundfunkbeitrag; *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (836).

und Betriebsstätten wurde ein Merkmal genutzt, welches die Allgemeinheit in einer irgendwie gelegenen Art erfüllt und diesem auch nicht ausweichen kann. Die Vorteilsempfänger der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme sollten zur Zahlung herangezogen werden und diese entsprechen eben der Allgemeinheit.¹⁸⁴⁹ Die Rundfunkgebühr konnte bereits seit Einführung privater Rundfunksendungen nicht als Vorzugslast eingeordnet werden.¹⁸⁵⁰

Ob es sich bei dem Rundfunkbeitrag um eine vom öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen hoheitlich auferlegte Geldleistung handelt, braucht nicht erneut thematisiert werden. Dies wurde im 3. Teil unter Kapitel 3.5.1 und 3.5.3 bereits erläutert. Zudem kann die Einnahmenerzielungsabsicht bejaht werden. Die funktionsgerechte Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist gem. § 1 RBStV der ausdrückliche Finanzierungszweck des Rundfunkbeitrags. Ausreichende Finanzierungsmittel müssen die Sicherung des klassischen Funktionsauftrags sowie die sonstigen Aufgaben gem. § 112 MStV abdecken.¹⁸⁵¹ Der Einordnung des Rundfunkbeitrags als Steuer steht ebenfalls die zweckgebundene Verwendung des Abgabenaufkommens nicht entgegen. Eine Zweckbindung ist nicht mit einem Gegenleistungsverhältnis einer Abgabe gleichzusetzen. Die Tatsache, dass die überschüssigen Einnahmen des Rundfunkbeitrags nach § 112 Abs. 3 S. 1 MStV nicht an die Abgabenschuldner ausgezahlt, sondern an die jeweiligen Landesrundfunkanstalten abgeführt werden, entspricht ebenfalls dem Steuerbegriffsmerkmal der Einnahmenerzielung. Die Regelung des § 112 Abs. 3 S. 1 MStV ist mit § 40 Abs. 3 S. 1 RStV a. F. hinsichtlich der Rundfunkgebühr gleichzusetzen.

Entscheidend für die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Zwecksteuer ist die Frage, ob sich aufgrund des Paradigmenwechsels von Gebühr zum Beitrag etwas an der Beurteilung des Steuerbegriffsmerkmals des Zuflusses der Abgabe zu einer in Art. 106 GG genannten Gebietskörperschaft oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft geändert hat. Diese Frage ist jedoch nicht mit einem Zufluss der Abgabe in den allgemeinen Haushalt der Länder oder des Bundes gleichzusetzen. Fließt eine Abgabe in den allgemeinen Haushalt des Bundes oder der Länder kann dies als Indiz zur Einordnung der Abgabe als Steuer dienen. Jedoch kann dies weder eine Einordnung als Steuer begründen, noch im Umkehrschluss eine solche Einordnung ausschließen. Insofern kann die Ausführung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil

¹⁸⁴⁹ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.4 und 3.5.5; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 142 ff. hebt ebenfalls den Bezug zur Allgemeinheit hervor.

¹⁸⁵⁰ Vgl. 4. Teil, Kapitel 1.1.

¹⁸⁵¹ Ebenso: *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 151.

zum Rundfunkbeitrag, dass dieser nicht in den allgemeinen Haushalt fließt und dies die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag unterstütze,¹⁸⁵² nicht nachvollzogen werden.

Mit Einführung des Rundfunkbeitrags hat sich an der Verteilung des Aufkommens auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nichts Wesentliches geändert. Ebenfalls kommen den Landesmedienanstalten nach § 10 Abs. 1 S. 1 RFinStV ein Anteil aus dem Rundfunkbeitrag vor der Verteilung an die Landesrundfunkanstalten mit 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens zu. Die Verteilung des Restbetrags des Rundfunkbeitrags erfolgt gem. § 9 Abs. 1 RFinStV mit 71,7068 % an die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten. Das ZDF erhält 25,3792 % und das Deutschlandradio 2,9140 %. Insofern fließt der Rundfunkbeitrag den Anstalten des öffentlichen Rechts direkt zu, die mit den Aufgaben des Finanzierungszwecks des Rundfunkbeitrags betraut sind. Der Rundfunkbeitrag fließt nicht in den allgemeinen Staatshaushalt des Bundes oder der Länder. Fraglich ist, ob die Gebietskörperschaften und insbesondere die Länder über eine Möglichkeit der Einflussnahme der Abgabeverwendung verfügen, die dem Steuerbegriffsmerkmal des Zuflusses der Abgabe zu einer Gebietskörperschaft entsprechen kann. Eine Zweckbindung des Abgabenaufkommens und der direkte Zufluss in Sondervermögen oder Sonderfonds steht der Einordnung einer Abgabe als Steuer grundsätzlich nicht entgegen.¹⁸⁵³

An der Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die nicht der mittelbaren oder unmittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet werden können, hat sich aufgrund der Abschaffung der Rundfunkgebühr und Einführung des Rundfunkbeitrags nichts geändert. Es erfolgten keine strukturellen Änderungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Beispiel durch die Einführung einer konkreten staatlichen Fachaufsicht.¹⁸⁵⁴ Weiterhin erfolgt eine auf das notwendige Maß des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrags reduzierte Rechtsaufsicht durch Schaffung einer erforderlichen Rechtsordnung im Rundfunkwesen.¹⁸⁵⁵ Die Programmautonomie, welche als Teil des subjektiven Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Grundrechtsträger des Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG zugutekommt, ist weiterhin zu berücksichtigen. Eine staatliche Einflussnahme auf die Abgabeverwendung würde dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit nicht gerecht werden können und dem Gebot der Staatsferne zuwiderlaufen.

¹⁸⁵² BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223 (3225, Rn. 59).

¹⁸⁵³ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.

¹⁸⁵⁴ Zu den Änderungen mit der Einführung des Rundfunkbeitrags vgl. 2. Teil, Kapitel 4.2.

¹⁸⁵⁵ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.1.1 und 2.2.2.

Somit kann das Begriffsmerkmal des Zuflusses des Rundfunkbeitragsaufkommens zu einer Gebietskörperschaft nicht bejaht werden. Aufgrund der Programmautonomie der Rundfunkfreiheit und des verfassungsrechtlichen Gebots der Staatsferne ist ein Einfluss auf die Abgabenverwendung im Rundfunkwesen ausgeschlossen. Dies gilt sowohl für den Bund als auch für die Länder. Eine Mitgliedschaft von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten steht dieser Beurteilung nicht entgegen. Aus der Präsenz staatlicher Vertreter kann sich verfassungsrechtlich kein Einfluss auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergeben.¹⁸⁵⁶ Dies ist ebenfalls auf den geringen Anteil, der den Landesmedienanstalten zufließt, zu übertragen. Die Landesmedienanstalten sind hoheitliche Verwaltungseinrichtungen und unterliegen lediglich einer begrenzten staatlichen Rechtsaufsicht. Sie sind für die Fachaufsicht über die privaten Rundfunkanstalten zuständig. Die privaten Rundfunkveranstalter sind ebenfalls Grundrechtsträger der Rundfunkfreiheit¹⁸⁵⁷ und können sich dementsprechend auf die Programmautonomie und das Gebot der Staatsferne stützen. Eine Einflussnahme über die Abgabenverwendung der Landesmedienanstalten auf die Zulassung und Aufsicht der privaten Rundfunkanbieter würde einen Grundrechtseingriff in die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG bedeuten.

Eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als Zwecksteuer ist aufgrund des fehlenden Zuflusses des Abgabenaufkommens zu einer Gebietskörperschaft i. S. d. Art. 106 GG in Form einer Einflussnahme auf die Abgabenverwendung insgesamt auszuschließen. An dieser Einordnung hat auch der Paradigmenwechsel von Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag nicht rütteln können.

2.2 Sonderabgabe

Der Ausschluss der Qualifizierung einer Abgabe als Vorzugslast oder Steuer führt zwangsläufig zu der Einordnung dieser zum Auffangtatbestand der Sonderabgabe. Ein mangelndes Gegenleistungsverhältnis und der fehlende Zufluss der Abgabe zu einer Gebietskörperschaft oder öffentlichen Religionsgemeinschaft ebnet den Weg für eine Sonderabgabe.

Vorstehend wurde eine Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag, Gebühr und Steuer ausgeschlossen. Infolgedessen ist der Rundfunkbeitrag als Sonderabgabe und

¹⁸⁵⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2 und 2.1.1.

¹⁸⁵⁷ Vgl. 2. Teil, Kapitel 2.1.2.

damit als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen.¹⁸⁵⁸ Dabei ist wiederholt anzumerken, dass die Sonderabgabe nach der hier vertretenen Ansicht nicht als eigenständiger finanzverfassungsrechtlicher Abgabebegriff verstanden wird, die jedoch engen Rechtfertigungsgründen aufgrund der Nähe zum Steuerbegriff unterliegt.¹⁸⁵⁹

Hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags - auch ergänzend zu den Ausführungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018¹⁸⁶⁰ - ist im Ergebnis Folgendes festzustellen: Die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben orientiert sich an der Sachgesetzgebungskompetenz i. S. v. Art. 70 ff. GG. Die Gesetzgebungskompetenz einschließlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks obliegt nach Art. 70 Abs. 1 GG abgeleitet aus der Kulturhoheit den Ländern. Die Länder haben mit Einführung des Rundfunkbeitrags in Form der Vereinbarung von Staatsverträgen (MStV, RBStV, RFinStV) und der Ratifizierung in Landesrecht von ihrer Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit in zulässigerweise Gebrauch gemacht. Ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung nach Art. 2 Abs. 1 GG kann somit entgegen der Annahme der Beschwerdeführer gegen den Rundfunkbeitrag vor dem Bundesverfassungsgericht nicht angenommen werden.¹⁸⁶¹ Der Rundfunkbeitrag ist formell verfassungsgemäß, da die Länder zur Erhebung von Sonderabgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befugt sind.

Mit der Einordnung einer Abgabe als Sonderabgabe ist allerdings stets die materielle Prüfung der engen Rechtfertigungsgründe im Zusammenhang mit dem Gebot der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG verbunden. Die engen Rechtfertigungsgründe der Sonderabgaben lauten wie folgt: Verfolgung eines Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, „homogene Gruppe“ der Abgabepflichtigen mit gemeinsamer Interessenlage, die sie von der Allgemeinheit entsprechend abhebt und die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens.

Der Sachzweck des Rundfunkbeitrags liegt in der funktionsgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und damit in der Erfüllung des ge-

¹⁸⁵⁸ A. A. *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 105, Rn. 115; *Terschüren*, Die Reform der Finanzierung der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 140; *Koblenzer/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, S. 20, URL; *Degenhart*, KuR Beihefter 1/2013, S. 13; *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1572); *Hasse*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 170; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 41.

¹⁸⁵⁹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.

¹⁸⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, NJW 2018, 3223.

¹⁸⁶¹ Hinweis auf Begründung der Beschwerdeführer vgl. 3. Teil, Kapitel 1.1.

setzgeberischen Gestaltungsauftrags im Rundfunkwesen. Der klassische Funktionsauftrag und damit die Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk muss gewährleistet werden.¹⁸⁶² Dieser Finanzierungszweck des Rundfunkbeitrags geht über eine bloße Mittelbeschaffung hinaus und galt bereits mit der Rundfunkgebühr als der Belastungsgrund der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung. Die Rundfunkgebühr konnte jedoch aufgrund einer fehlenden homogenen Gruppe der Abgabepflichtigen als Sonderabgabe materiellrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Fraglich ist, ob durch den Wechsel der Anknüpfung der Abgabepflicht von Rundfunkempfangsgeräten zu Wohnungen und Betriebsstätten nunmehr von einer homogenen Gruppe der Abgabepflichtigen ausgegangen werden kann. Bereits im Rahmen der kritischen Würdigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurde herausgearbeitet, dass sich die Rundfunkbeitragspflichtigen mit der Allgemeinheit nahezu decken. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jede in der Bundesrepublik Deutschland lebende Person ihren dauernden Aufenthalt in irgendeiner Art von Wohnung hat. Das Argument, dass hier von Wohnungslose ausgenommen seien, kann nicht dazu verwendet werden, dass Wohnungsinhaber als von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe gelten können. Des Weiteren gilt in Deutschland die allgemeine Meldepflicht.¹⁸⁶³ Vielmehr wird durch den Paradigmenwechsel von Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag deutlich, dass die Allgemeinheit zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms herangezogen werden soll. Zudem haben die Rundfunkbeitragspflichtigen kein besonderes gemeinsames Interesse am Sachzweck des Rundfunkbeitrags. Wird von der Tatsache abgesehen, dass die Rundfunkbeitragspflichtigen als die Allgemeinheit zu sehen sind, ist nicht verständlich, inwiefern die Inhaber von Wohnungen und Betriebsstätten ein besonderes gemeinsames Interesse an einem Meinungsvielfältigen Rundfunkprogramm haben. Das Interesse liegt bei der Allgemeinheit. Dies wurde ebenfalls im Rahmen der kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils erarbeitet.¹⁸⁶⁴ Es kann keine homogene Gruppe geformt werden, die ein besonderes Interesse an der Sicherung des klassischen Funktionsauftrags aufweist. Insgesamt stellen die Rundfunkbeitragspflichtigen daher keine homogene Gruppe mit einer gemeinsamen Interessenlage

¹⁸⁶² Ebenso: *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 161; versteht jedoch die materiellen Rechtfertigungsgründe als Begriffsmerkmale der Sonderabgabe.

¹⁸⁶³ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.2.

¹⁸⁶⁴ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.4.

dar, die sich von der Allgemeinheit abgrenzen lässt.¹⁸⁶⁵ Abschließend kann dann auch nicht von einer gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens ausgegangen werden. Im Vergleich zur Rundfunkgebühr wird mit dem Rundfunkbeitrag und der Anknüpfung an die Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber der Bezug zur Allgemeinheit noch deutlicher. Dieser zieht sich durch sämtliche Prüfungsmerkmale der besonderen Rechtfertigung der Sonderabgabe.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Rundfunkbeitrag als Sonderabgabe formell verfassungsgemäß ist, jedoch materiellrechtlich den besonderen Anforderungen an diese Abgabe neben der gleichzeitig bestehenden Steuerpflicht nicht gerecht werden kann. Mit dem Rundfunkbeitrag wird keine homogene Gruppe zur Abgabepflicht herangezogen, die sich von der Allgemeinheit durch eine gemeinsame Interessenlage abgrenzen lässt. Somit steht der Rundfunkbeitrag dem Grundsatz der Belastungsgleichheit entgegen und ist gem. Art. 3 Abs. 1 GG materiell verfassungswidrig. Der Rundfunkbeitrag ist eine verfassungswidrige Sonderabgabe.

2.3 Zusammenfassendes Ergebnis

Bereits im Rahmen der kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils des Bundesverfassungsgerichts wurde deutlich, welche Bedeutung die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkwesen für die Allgemeinheit hat. Die freie Meinungs- und Willensbildung ist ein wesentliches Grundrecht der deutschen Verfassung und auch in sämtlichen Medien entsprechend zu würdigen.

Die Verbindung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit der Allgemeinheit zieht sich durch sämtliche Prüfungsschritte der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags. Wie sich jedoch gezeigt hat, hat sich diese Einschätzung nicht erst mit Abschaffung der Traditionsabgabe Rundfunkgebühr eingestellt. Das duale Rundfunksystem und die Umdeutung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schließen eine Einordnung der Rundfunkgebühr und des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast aus. Die Einordnung als Steuer scheidet lediglich an dem Zufluss des Abgabenaufkommens in das selbstständige Sondervermögen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Es verbleibt der Auffangtatbestand der Sonderab-

¹⁸⁶⁵ Ebenso, jedoch mit der Ausgangslage, dass die Sonderabgabe ein eigenständiger Abgabenbegriff ist: *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 162; *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569 (1572); *Terschüren*, Die Reform der Finanzierung der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 140; *Koblentz/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, S. 20, URL; *Hasse*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 170; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 41.

gabe. Allerdings können die Rundfunkgebühr und der Rundfunkbeitrag den besonderen materiellen Rechtfertigungsgründen nicht gerecht werden. Sowohl Rundfunkgebühr als auch Rundfunkbeitrag sind als verfassungswidrige Sonderabgaben einzuordnen.

An dieser Stelle kann auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kohlepfennig vom 11.10.1994¹⁸⁶⁶ hingewiesen werden. Zurecht stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Stromverbraucher keine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe darstellen können. „Das Interesse an einer Stromversorgung ist heute so allgemein wie das Interesse am täglichen Brot. Die Befriedigung eines solchen Interesses ist eine Gemeinwohlaufgabe des Parlaments, das Finanzierungsinstrument die Gemeinlast der Steuer.“¹⁸⁶⁷ Ein meinungsvielfaltssicherndes Rundfunkprogramm und damit die Sicherung eines freien Meinungs- und Willensbildungsprozess liegt im Interesse der Allgemeinheit und ist ein fest verankertes „Jedermann“-Grundrecht nach Art. 5 Abs. 1 GG. Anhand der Erläuterung zur finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr drängt sich die Annahme auf, dass die Steuer hinsichtlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als das geeignete Finanzierungsinstrument zu sehen ist. Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

¹⁸⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381; bereits als Bsp. unter 1. Teil, Kapitel 4.2.2 angeführt.

¹⁸⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381 (383); Hinweis darauf auch bei: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 246 f.

Fünfter Teil: Alternative Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die kritische Würdigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag sowie die darauffolgende Einordnung der Rundfunkgebühr und des Rundfunkbeitrags in das finanzverfassungsrechtliche Abgabensystem haben aufgezeigt, dass weder die Rundfunkgebühr noch der Rundfunkbeitrag die verfassungsrechtlich zulässige Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellen. Dies bezieht sich ausschließlich auf die Vereinbarkeit der Rundfunkabgabe unter die im ersten Teil der Arbeit herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben der Erhebung von öffentlichen Abgaben.

In der Vergangenheit beschäftigte man sich im Zusammenhang mit der Frage nach einer geeigneten Finanzierungsform für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorrangig mit den Vorgaben des Rundfunkwesens. Dies zeigt sich insbesondere bei der Betrachtung der gesetzgeberischen Entwicklung des Rundfunkbeitrags. Im Fokus standen die Vorbeugung der Erhebungs- und Vollzugsdefizite der Rundfunkgebühr und ein drohender Verstoß gegen den Grundsatz der Lastengleichheit. Die aus der rechtswissenschaftlichen Literatur und umfassenden Judikatur erarbeiteten finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben traten dabei offensichtlich in den Hintergrund.

Abschließend steht die Frage nach einer geeigneten Finanzierungsform für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben im Fokus der Arbeit. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess der Allgemeinheit und ein grundsätzlich fehlender individueller Vorteil, der sich vom Vorteil für die Allgemeinheit abgrenzen lässt, sind entscheidende Parameter in der Beurteilung der geeigneten Finanzierungsform. An dieser Stelle wird allerdings nicht erneut hinterfragt, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk überhaupt einer staatlichen Finanzierung bedarf. Die Sicherung des klassischen Funktionsauftrags dem „freien Spiel der Kräfte“ zu überlassen, wurde bereits im zweiten Teil der Arbeit unter Kapitel 2.2.2 ausgeschlossen. Der klassische Funktionsauftrag ist im Rundfunkwesen durch den Gesetzgeber zu gewährleisten. Dem Gesetzgeber kommt dabei grundsätzlich ein umfassender Gestaltungsfreiraum zu. Er hat sich für eine binnenpluralistische Struktur mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten des klassischen Funktionsauftrags entschieden. Die privatrechtlichen Rundfunkanstalten müssten ansonsten einschneidende Eingriffe in

ihre Programmautonomie hinnehmen, damit die Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk gewährleistet werden kann und die Landesgesetzgeber dem Ausgestaltungsauftrag gerecht werden können. Es ist nicht ersichtlich, warum ein Eingriff in die Programmautonomie der privaten Rundfunkanstalten weniger grundrechtseingreifend wirken soll als die Koexistenz der öffentlichen und privaten Rundfunkanbieter. Somit wird weiterhin vorausgesetzt, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine geeignete öffentliche Abgabe gewährleistet werden muss.

Die im Zusammenhang mit der kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils erarbeiteten potentiellen individuellen Vorteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im nicht-privaten Bereich bleiben jedoch bewusst unberücksichtigt. Diese wurden bereits im dritten Teil der Arbeit unter Kapitel 3.5.6 aufgrund praktischer, verfahrenstechnischer und politischer Voraussetzungen als geeignete Rechtfertigungsgründe der Erhebung von Abgaben generell kritisch gesehen.

1 Rundfunk als Gemein- oder Sonderlast

Der Frage nach einem geeigneten öffentlichen Abgabentypus ist voranzustellen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch eine Gemein- oder Sonderlast finanziert werden kann.¹⁸⁶⁸

Der Unterschied zwischen Gemein- und Sonderlasten wurde bereits im ersten Teil der Arbeit im Zusammenhang mit den Definitionen Steuer, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben angedeutet. Die fehlende Gegenleistung der Steuer wird insbesondere durch das Gemeinlastprinzip gekennzeichnet. Dem Bürger kann aus der Zahlung von Steuern kein direkter individueller Vorteil erwachsen, da die Steuer allein der Staatsfinanzierung dient. Sie dienen der globalen Deckung der Ausgaben zur Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben und nicht zur Finanzierung von bestimmten Leistungen sowie Aufwendungen gegenüber einem einzelnen Bürger oder einer Gruppe von Zahlungspflichtigen.¹⁸⁶⁹ Sonderlasten werden dagegen von einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe erhoben. Die abgrenzbare Gruppe zeichnet sich zum Beispiel durch ein besonderes Interesse an der zu finanzierenden öffentlichen Aufgabe aus. Es besteht beispielsweise ein Gegenleistungsverhältnis zwischen dem Abgabepflichtigen und der öffentlichen Leistung (Gebühren und Beiträge).¹⁸⁷⁰ Allerdings wurde ebenfalls hervorgehoben, dass die Unterscheidung zwischen Gemein- und Sonderlasten grundsätzlich nicht zur Abgrenzung der Steuern von nichtsteuerlichen Abgaben dienen kann.¹⁸⁷¹ Auch Steuern können Sonderlasten darstellen, da insbesondere Zwecksteuern von einer besonderen Gruppe von Abgabepflichtigen erhoben und zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe herangezogen werden.¹⁸⁷² Allerdings wurde betont, dass die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben ausschließlich durch das Instrument der Steuer möglich ist. Die Gemeinlast ist dem Abgabeninstrument der Steuer vorbehalten.¹⁸⁷³ Dementsprechend ist nachfolgend zu beurteilen, ob die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich auf eine von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe beschränkt werden und daher eine Sonderlast erhoben werden kann. Ist dies zu bejahen, kann die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowohl über Zwecksteuern als auch über Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben

¹⁸⁶⁸ Ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 179 ff.

¹⁸⁶⁹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.4.

¹⁸⁷⁰ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.2.

¹⁸⁷¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.3.

¹⁸⁷² Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

¹⁸⁷³ Vgl. 1. Teil, Kapitel 4.2.2.

erfolgen. Bei der Wahl der konkreten Abgabenart würde es auf die konkrete gesetzgeberische Ausgestaltung unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Rundfunkwesen ankommen. Ist jedoch eine Beschränkung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine bestimmte Gruppe von Abgabepflichtigen nicht möglich, da kein ausschließlich besonderes individuelles Interesse an der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks besteht, verbleibt lediglich das Finanzierungsinstrument der Steuer.

Im Zusammenhang mit der kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils und der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkabgabe wurde bereits deutlich, dass die Rundfunkgebühr und der Rundfunkbeitrag einer Gemeinlast ähneln. Ebenfalls ist festgestellt worden, welche Bedeutung der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Allgemeinheit hat. Ein meinungsvielfaltssicherndes Rundfunkprogramm liegt im Interesse eines jeden Bürgers, es kann nicht auf einzelne Individuen beschränkt werden. Ein Merkmal des klassischen Funktionsauftrags ist die Sicherung der Übertragungstechnik für alle. Die Beschränkung des Empfangs von öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen auf einzelne Rundfunknutzer durch technische Vorrichtungen oder Ähnlichem steht nicht im Einklang mit dem gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag der Rundfunkfreiheit.¹⁸⁷⁴ Mit der Rundfunkgebühr und dem Rundfunkbeitrag wurde bereits versucht, die Allgemeinheit zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heranzuziehen. Während mit der Anknüpfung an ein geeignetes Rundfunkempfangsgerät und der Erweiterung der Rundfunkgebührenpflicht um weitere neuartige Empfangsgeräte bereits darauf abzielt wurde, die Allgemeinheit der Rundfunknutzer zur Zahlung heranzuziehen, wurde dieses Anliegen mit der Einführung des Rundfunkbeitrags noch deutlicher. Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Wohnung oder Betriebsstätte stellt auf ein Merkmal ab, welches nahezu die Gesamtheit der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland in irgendeiner Art erfüllt. Auch in der Gesetzesbegründung wurde betont, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt [...] [und] davon auszugehen ist, dass in ganz Deutschland technisch der Empfang von Rundfunk ermöglicht werden kann“^{1875, 1876}.

¹⁸⁷⁴ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.4; ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 180.

¹⁸⁷⁵ Begründung zum 15. RÄndStV, S. 6, BayLT-Drs. 16/7001, S. 13, Bad.-Württ.LT-Drs. 15/197, S. 34.

¹⁸⁷⁶ Vgl. 3. Teil, Kapitel 3.5.5.3.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Beschränkung der Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Individuen oder von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppen verfassungsrechtlich gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG nicht möglich ist. Dies würde dem Ausgestaltungsauftrag der Rundfunkfreiheit entgegenstehen. Infolgedessen kann es sich auch nicht um eine Sonderleistung handeln, deren Finanzierung einer einzelnen Gruppe auferlegt werden kann.¹⁸⁷⁷ Dementsprechend ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Allgemeingut und keine abgrenzbare Gruppe steht dieser Leistung deutlich näher als die Allgemeinheit. Finanzverfassungsrechtlich verbleibt lediglich die Finanzierung über eine Gemeinlast.¹⁸⁷⁸ Infolgedessen ist eine Finanzierung über Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben als sog. Sonderlasten von vornherein ausgeschlossen. Über eine besondere Ausgestaltung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mithilfe dieser Finanzierungsinstrumente ist somit nicht nachzudenken. Es verbleibt ausschließlich das Finanzierungsinstrument der Steuer. Im Weiteren kann daher auf die rechtswissenschaftliche Untersuchung nichtsteuerlicher Abgabenformen, die bereits im Rahmen des Wechsels von Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag als Reformvorschläge diskutiert wurden (z. B. Bürgerabgabe oder Bürgerpauschale)¹⁸⁷⁹ verzichtet werden.

¹⁸⁷⁷ Vgl. auch: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 180; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 115 f.

¹⁸⁷⁸ Ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 180; *Koblentz/Günther*, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags, S. 18, URL; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a, Rn. 116.

¹⁸⁷⁹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 4.2, Fn. 1199.

2 Finanzierungsinstrument der Steuer

In der rechtswissenschaftlichen Literatur um die geeignete Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurden bereits Varianten der Steuerfinanzierung diskutiert. Dabei wurde eine Rundfunksteuer¹⁸⁸⁰, Rundfunkzwecksteuer¹⁸⁸¹ oder die Finanzierung aus bestehenden Steuern¹⁸⁸² entsprechend betrachtet.

2.1 Rundfunk(zweck)steuer

Eine Möglichkeit der Steuerfinanzierung stellt eine explizite Rundfunksteuer dar, die die Landesgesetzgeber als Zuständigkeitsträger im Rundfunkwesen erlassen würden. Die Finanzämter würden die Erhebung der Rundfunksteuer übernehmen und den Rundfunkanstalten entsprechend zuleiten. Als Beispiel dient die Kirchensteuer nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV.¹⁸⁸³

Die Bemessung der Rundfunksteuer i. S. d. wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit könnte am Einkommen des Einzelnen und somit an der Einkommensteuerlast festgemacht werden oder als pauschale Abgabe für alle einkommensteuerpflichtigen Personen mit einem gleichbleibenden Betrag erfolgen.¹⁸⁸⁴ Weiterhin könnte die KEF als zuständige Behörde zur Ermittlung des Finanzbedarfs und des konkreten Anteils an der Einkommensteuer oder der Bemessung des pauschalen Betrags eingesetzt werden.¹⁸⁸⁵ Eine solche Rundfunksteuer würde insbesondere das Erhebungs- und Vollzugsverfahren im Vergleich zum Rundfunkbeitrag erleichtern. Der Beitragsservice könnte seine Aufgaben vollständig auf die Finanzämter übertragen und entsprechend aufgelöst werden. Es wäre keine Erhebung von zusätzlichen Informationen (z. B. Meldedaten) erforder-

¹⁸⁸⁰ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 181 ff.; *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (836); *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (3 f.); *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 14 ff.

¹⁸⁸¹ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 189 f.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4); *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 215 ff.

¹⁸⁸² *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 190 f. bes. 193 ff.; *Jutzi*, NVwZ 2008, 603 (607); *Hornickel*, NVwZ 2017, 118 (122); *Meferschmidt*, DÖV 2015, 220 (226 f.); *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4 ff.); *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 198 ff.; *Hess*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem, S. 69 f.; *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 741 (746); *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 210 ff.

¹⁸⁸³ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 181 f.; geht ebenfalls auf das Bsp. ein: *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4); auch bereits bei: *Heydt*, AöR 1975, 584 (606 ff.).

¹⁸⁸⁴ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 182 zieht insbesondere die pauschale Abgabe für alle einkommensteuerpflichtigen Personen anlehnend an „Pro-Kopf-Abgabe“, „Bürgerpauschale“ die bereits im Rahmen der Reformvorschläge als Nachfolger der Rundfunkgebühr diskutiert wurde, in Betracht, vgl. 1199.

¹⁸⁸⁵ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 181, Fn. 889.

lich, da die Daten bereits hinsichtlich der allgemeinen Steuererhebung vorliegen würden.¹⁸⁸⁶ Bevor an dieser Stelle jedoch die Vor- und Nachteile sowie die konkrete Ausgestaltung der Erhebung einer Rundfunksteuer diskutiert werden, sollte untersucht werden, ob eine solche Abgabe den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben standhalten kann. Hinsichtlich des Erlasses und der Erhebung von Steuern sind zwingend die Regelungen der Finanzverfassung gem. Art. 104a GG ff. zur Steuergesetzgebungs-, Steuerertrags- und Steuerverwaltungshoheit zu beachten.¹⁸⁸⁷

Mit dem Zufluss der Rundfunksteuer über die Finanzämter als sog. Einzugsbehörde stellt sich bereits die Frage, ob diese Tatsache mit dem hier vertretenen Steuerbegriff im Einklang stehen kann. Die Einordnung einer Abgabe zum finanzverfassungsrechtlichen Steuerbegriff setzt nicht den Zufluss des Abgabenaufkommens in den allgemeinen Haushalt der Länder oder des Bundes voraus. Im Zusammenhang mit der Klärung der Frage nach einem uneingeschränkten Steuererfindungsrecht wurde festgestellt, dass lediglich Steuern, die einem Ertragsberechtigten i. S. d. Art. 106 GG zufließen, als Steuern eingeordnet werden können.¹⁸⁸⁸ Jedoch muss in Anbetracht des Zuflusses von Abgabenaufkommen in sog. selbstständige Sondervermögen oder -fonds ein Einfluss des Bundes, der Länder oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften festgestellt werden können.¹⁸⁸⁹ Ein solcher Einfluss der Gebietskörperschaften oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften wurde bereits im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr und des Rundfunkbeitrags verneint.¹⁸⁹⁰ Fließt das Abgabenaufkommen somit den Rundfunkanstalten ohne Umwege über den Bundes- oder die Länderhaushalte zu, liegt keine Steuer vor.

Die dahingehende Lösungsalternative bildet eine Rundfunkzwecksteuer. Das Aufkommen aus einer solchen Steuer würde zweckgebunden in den allgemeinen Haushalt der Länder fließen und den Rundfunkanstalten entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben zugeleitet werden.¹⁸⁹¹ Da die Länder sich als Sachgesetzgeber im Rundfunkwesen gem. Art. 70 Abs. 1 GG als gleichzeitige Haushaltsgesetzgeber selbst an die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens binden würden, stehe

¹⁸⁸⁶ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 183 ff. betrachtet Vor- und Nachteile.

¹⁸⁸⁷ Vgl. 1. Teil, Kapitel 2.3.

¹⁸⁸⁸ Vgl. zum Steuererfindungsrecht 1. Teil, Kapitel 3.1.5.1.

¹⁸⁸⁹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.2.

¹⁸⁹⁰ Vgl. 4. Teil, Kapitel 1.2 und 2.1.

¹⁸⁹¹ *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 215 f.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 189.

eine solche Rundfunkzwecksteuer auch grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen an Zwecksteuern nicht entgegen.¹⁸⁹² Eine Rundfunkzwecksteuer wäre zumindest hinsichtlich des finanzverfassungsrechtlichen Steuerbegriffs unkritisch.

Fraglich ist, ob die Länder für den Erlass einer solchen Rundfunkzwecksteuer über eine entsprechende Steuergesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 105 GG verfügen. Bereits im ersten Teil der Arbeit wurde erläutert, dass den Ländern neben der Festsetzung des Gewerbesteuerhebesatzes nach Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG lediglich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich Regelungen für örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern vorbehalten ist. Unter Verbrauchsteuern werden insbesondere Warensteuern verstanden, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder den kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten. Aufwandssteuern knüpfen hingegen an das Halten oder den Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen an. Zusätzlich ist ein „örtlich bedingter Wirkungskreis“ der jeweiligen Verbrauchs- oder Aufwandsteuer erforderlich. Die örtlichen Gegebenheiten, die Belegenheit einer Sache oder ein Vorgang in dem Gebiet der steuererhebenden Gemeinde können einen solchen örtlich bedingten Wirkungskreis darstellen.¹⁸⁹³ Da eine Rundfunkzwecksteuer nicht an den Verbrauch von Waren oder Gütern knüpft, sondern an die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots und damit an den Gebrauch von öffentlichen Dienstleistungen, kommt lediglich die Einordnung als Aufwandsteuer in Frage. Eine Beschränkung der Inanspruchnahme der Dienstleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots auf bestimmte Gemeindegrenzen liegt allerdings nicht vor. Daher fehlt es der Rundfunkzwecksteuer am örtlich bedingten Wirkungskreis und eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG ist auszuschließen.¹⁸⁹⁴ Eine mögliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kommt im Hinblick auf Art. 104a GG nicht in Betracht. Die Länder sind nach Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG für die Verwaltung und Gesetzgebung im Rundfunkwesen zuständig. Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG ist die Finanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁸⁹⁵ Abgesehen davon wurde im ersten Teil der Arbeit ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht

¹⁸⁹² Keine Fremdbindung, vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

¹⁸⁹³ Vgl. 1. Teil, Kapitel 2.3.1.2.

¹⁸⁹⁴ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 186 und bes. S. 60 f.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4); *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 161, 216; im Zusammenhang mit der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Rundfunkgebühr: *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, S. 47 f.

¹⁸⁹⁵ Vgl. 1. Teil, Kapitel 2.2 und 5. Teil, Kapitel 2.2; so auch: *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (8).

über den Katalog des Art. 106 GG hinaus explizit verneint. Dies entspricht der herrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung.¹⁸⁹⁶ Die gesetzgeberische Erfindung neuartiger Steuern ist sowohl für den Bund als auch für die Länder auf die in Art. 106 GG aufgeführten „Steuertypen“ beschränkt. Eine Rundfunkzwecksteuer kann unter keinen Typus der dort genannten Steuern subsumiert werden.¹⁸⁹⁷ Somit ist sowohl die Einführung einer Rundfunksteuer als auch einer Rundfunkzwecksteuer unter den bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben auszuschließen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass nach den bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben der Erhebung von Steuern die Einführung einer Rundfunksteuer oder Rundfunkzwecksteuer zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht möglich ist.¹⁸⁹⁸ Allerdings wurde bereits festgestellt, dass die Steuer die einzige mögliche Form der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt. Fraglich ist, ob zugunsten der Einführung einer Rundfunksteuer oder Rundfunkzwecksteuer eine Verfassungsänderung möglich ist. Für die Einführung einer Rundfunksteuer müssten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Ertragsberechtignte in Art. 106 GG aufgenommen werden. Dadurch wäre die begriffliche Einordnung der Rundfunksteuer als Steuer aufgrund des direkten Zuflusses der Abgabe zu den Rundfunkanstalten möglich. Darüber hinaus wäre die verfassungsrechtliche Ertragshoheit zugunsten der Rundfunkanstalten zu bejahen. Des Weiteren müsste in Art. 105 Abs. 2a GG die Steuererzeugungskompetenz der Länder für eine Rundfunksteuer verankert werden. Auch hinsichtlich einer Rundfunkzwecksteuer wäre die Anpassung des Art. 105 Abs. 2a GG sowie Art. 106 Abs. 2 GG zugunsten einer Ertragshoheit der Länder erforderlich.¹⁸⁹⁹ Hinsichtlich der Regelungen zur Steuerverwaltungshoheit könnte eine Rundfunksteuer oder Rundfunkzwecksteuer gem. Art. 108 Abs. 2 GG aufgrund der Auffangbezeichnung „übrige Steuern“ unter die Verwaltungszuständigkeit der Landesfinanzbehörden fallen. Eine verfassungsrechtliche Anpassung wäre dahingehend nicht erforderlich.

¹⁸⁹⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.5.1, bes. 410.

¹⁸⁹⁷ Schließt z. B. die Verkehrssteuern noch explizit aus: *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4); im Ergebnis ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 185 f.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 217.

¹⁸⁹⁸ Im Ergebnis ebenso: *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 16; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 221 f.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4 f.); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 187 f.; *Korith/Koemm*, DStR 2013, 833 (836); *Schneider*, NVwZ 2013, 19 (20); *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 22; *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, S. 175.

¹⁸⁹⁹ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 187; *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, S. 16; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 221 f.; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 22.

Es ist fraglich, wie eine solche Verfassungsänderung rechtspolitisch umsetzbar wäre. Von den im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen (Bundestag und –rat) wäre eine Zweidrittelmehrheit gem. Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG erforderlich. Somit wäre für die Finanzierung einer Länderaufgabe ebenfalls die Zustimmung des Bundes erforderlich. Eine Verfassungsänderung wäre lediglich denkbar, wenn es die einzige mögliche Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk darstellen würde.¹⁹⁰⁰ Nachfolgend wird noch die Option der Finanzierung aus bereits bestehenden Steuereinnahmen im Länderhaushalt betrachtet, um für einen Zuspruch zur Verfassungsänderung eine letzte Lösungsalternative ausschließen zu können.

2.2 Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt

Wie bereits erläutert, sind der Bund und die Länder für die Finanzierung der ihnen verfassungsrechtlich nach der Verwaltungszuständigkeit gem. Art. 30 und Art. 83 ff. GG zugewiesenen Aufgaben zuständig und haben daher die Ausgaben aus der Wahrnehmung dieser Aufgaben grundsätzlich selbst zu tragen. Art. 104a GG verbietet eine Fremdfinanzierung. Ausnahmen kann lediglich das Grundgesetz vorsehen. Zum Beispiel sind die Ausgaben der Länder vom Bund nach Art. 104a Abs. 2 GG zu tragen, wenn diese die Aufgaben im Auftrag des Bundes wahrnehmen (Bundesauftragsverwaltung). Die Finanzierungsverantwortung in Abhängigkeit von der Verwaltungszuständigkeit gilt auch unabhängig von der Wahl der Abgabensart zur Beschaffung ausreichend finanzieller Mittel. Somit ist Art. 104a GG im Bereich der steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben zu berücksichtigen.¹⁹⁰¹

Im Bereich des Rundfunkwesens wurde im Zusammenhang mit der Kulturhoheit der Länder bereits erläutert, dass die Länder im Wesentlichen für die Gesetzgebung und Verwaltung zuständig sind. Hierzu gehört auch die Gewährleistung der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Davon ausgenommen sind lediglich der Auslandsrundfunk und der sendetechnische Bereich des Rundfunks. Hier genießt der Bund die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit.¹⁹⁰² Infolgedessen kann die funktionsgerechte Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lediglich aus der Beschaffung von finanziellen Mitteln durch die Länder erfolgen.¹⁹⁰³

¹⁹⁰⁰ Ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 188.

¹⁹⁰¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 2.2.

¹⁹⁰² Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.4.

¹⁹⁰³ Ebenso: *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 210 mit Hinweis auf das Verbot der Mischfinanzierung in Fn. 95 m. w. Nachw.

Da die Möglichkeit der Finanzierung über nichtsteuerliche Abgaben aufgrund der Eigenschaft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Gemeinlast bereits ausgeschlossen wurde, verbleibt lediglich die Steuerfinanzierung. Die Einführung einer Rundfunk- oder Rundfunkzwecksteuer wurde insbesondere mangels einer entsprechenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 105 Abs. 2a ohne erforderliche Verfassungsänderung verneint. Daher verbleibt lediglich die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln und damit aus bereits bestehenden Steuern, die ohne Zweckbindung in die allgemeinen Haushalte der Länder fließen.¹⁹⁰⁴ Die Finanzierung des Auslandsrundfunks und des sendetechnischen Bereichs werden bereits aus Mitteln des Bundeshaushalts gedeckt.¹⁹⁰⁵

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Haushaltsmitteln ist bereits in einigen Ländern in Europa gängige Praxis. So wird in Spanien, Portugal und Belgien der öffentlich-rechtliche Rundfunk überwiegend durch Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt und Werbeeinnahmen finanziert. In Frankreich fließt eine Rundfunkabgabe dem Staat zu und wird durch Parlamentsbeschlüsse den Rundfunkanstalten zugewiesen. Die Rundfunksteuer von einkommensteuerpflichtigen Bürgern kommt in den Niederlanden zum Einsatz. Sie fließt ebenfalls in den allgemeinen Haushalt und wird den Rundfunkanstalten zugewiesen.¹⁹⁰⁶

Die konkrete Ausgestaltung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den allgemeinen Haushaltsmitteln der Länder bedarf insbesondere grundlegender politischer Entscheidungen und liegt im Gestaltungsspielraum der Gesetzgeber. Zumindest kann an dieser Stelle bereits auf einige Punkte hingewiesen werden. Bisher wird die KEF zur Objektivierung der Ermittlung der Höhe des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Interessenkonflikt mit den Rundfunkteilnehmern eingesetzt. Sie dient ebenfalls der Wahrung des Verfassungsgebots der Staatsferne, welches sich aus dem Kerngehalt der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG ergibt.¹⁹⁰⁷ Seit dem Jahr 1975 ist sie als Pol zwischen dem gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag der Länder und der Programmautonomie der öffentlich-

¹⁹⁰⁴ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 190 f.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (7 f.).

¹⁹⁰⁵ Haushaltstitel 68591 - Zuschuss an die Rundfunkanstalt „Deutsche Welle“ im *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushaltsplan 2021, S. 81 URL; Finanzierung des sendetechnischen Bereichs an mehreren Stellen im *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushaltsplan 2021, Bsp.: Haushaltstitel 89403 - Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus, ebd., S. 60 URL; Haushaltstitel 68611 – Digitale Infrastruktur, ebd., S. 61 URL.

¹⁹⁰⁶ *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 210 f.; *Donges/Künzler*, Medienheft 2000, 14 (15); *Donges*, Rundfunkpolitik, S. 220 ff.; *Hans-Bredow-Institut*, Internationales Handbuch Medien 2004/05, Belgien, S. 201 ff., Frankreich, S. 304 ff., Niederlande, S. 475 ff., Spanien, S. 649 ff., Portugal, S. 541 ff.

¹⁹⁰⁷ Vgl. zur KEF: 2. Teil, Kapitel 5.2; zum Gebot der Staatsferne: 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

rechtlichen Rundfunkanstalten zu sehen. Das Bundesverfassungsgericht hat die KEF als unabhängige Sachverständigenkommission für verfassungskonform erklärt.¹⁹⁰⁸ Damit kommt der KEF eine langjährige Tradition und ein gewisses Vertrauen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu. Unter Berücksichtigung der unter Kapitel 5.2 im 2. Teil der Arbeit angesprochenen Kritikpunkte insbesondere an der Organisation der KEF könnte an dem dreistufigen Verfahren der Finanzbedarfsermittlung festgehalten werden. Anstelle der Bemessung und Bestimmung der Höhe der Rundfunkabgabe würde jedoch die Empfehlung der KEF über die Höhe des Haushaltstitels treten. Allerdings sind mögliche Abweichungen von den Empfehlungen der KEF zumindest unterhalb des angesetzten Finanzbedarfs durch die Landesparlamente verfassungsrechtlich im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne und der Programmautonomie im Rundfunkwesen nicht ohne Weiteres vertretbar. Dies hat sich auch im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juli 2021 gezeigt. Das Bundesverfassungsgericht hat die erforderliche unabhängige Position der KEF betont und hervorgehoben, dass lediglich nachprüfbar und tragfähige verfassungsrechtliche Gründe das Abweichen der Länder von der Empfehlung der KEF ermöglichen.¹⁹⁰⁹ Die Länder würden für den Finanzbedarf ihrer jeweiligen Rundfunkanstalt bzw. für einen Anteil an einer Mehrländeranstalt (z. B. NDR, ndr) aufkommen. Es wird daher kein Gesamtbedarf mehr für die ARD ermittelt. Der anstaltsbezogene Bedarf soll eine Finanzierung pro Länderhaushalt angemessen abbilden. Der Finanzbedarf des ZDF und des Deutschlandradios müssten über einen Schlüssel¹⁹¹⁰ auf alle Länder umgelegt werden.¹⁹¹¹ Gerade das ZDF und Deutschlandradio verkörpern eine überregionale öffentliche Dienstleistung im Zuständigkeitsbereich aller Länder gemeinsam. Der länderübergreifenden Finanzierung von überregionalen Aufgaben in gemeinsamer Zuständigkeit steht Art. 104a Abs. 1 GG nicht entgegen. Eine überregionale Zuständigkeit der Länder wurde vom Bundesverfassungsgericht bereits im Urteil 28. Februar 1961¹⁹¹² zur Kompetenzfrage im Rundfunkwesen bejaht. Die länderübergreifende Finanzierung in den jeweiligen Haushalten ist bereits gängige Praxis.¹⁹¹³ Die Haushaltskommission der Finanzreferenten der Länder beraten und empfehlen über

¹⁹⁰⁸ Vgl. 2. Teil, Kapitel 5.1 bes. Fn. 1347.

¹⁹⁰⁹ Im Detail hierzu: 2. Teil, Kapitel 5.3.

¹⁹¹⁰ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 244 ff. schlägt eine Verteilung des Finanzbedarfs des ZDF und Deutschlandradios nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Länder vor.

¹⁹¹¹ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 205 f.; *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 210.

¹⁹¹² BVerfG, Urt. v. 28.02.1961, 2 BvG 1 u. 2/60, NJW 1961, 547 (550).

¹⁹¹³ Bsp.: Akkreditierungsstelle der Länder für Mess- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts; Deutsches Institut für Bautechnik in Berlin; Polizeiuniversität in Münster-Hiltrup.

die länderübergreifende Finanzierung von Aufgaben durch die entsprechende Berücksichtigung in den jeweiligen Landeshaushalten.

Die Festlegung der Höhe des Haushaltstitels und eine Bindung der Länder an die Bedarfsermittlung der KEF könnte jedoch einen Eingriff in die Budgethoheit der Landesparlamente darstellen.¹⁹¹⁴ Bereits im Rahmen der Erläuterung des Steuerbegriffsmerkmals der fehlenden Gegenleistung und der Zwecksteuer wurde auf den Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektationsgrundsatz) und die Budgethoheit der Parlamente eingegangen. Grundsätzlich dienen Steuern nicht der Finanzierung von besonderen Aufgaben, sondern sind als Deckungsmittel sämtlicher Aufgaben zu sehen.¹⁹¹⁵ Im Zusammenhang mit der Zwecksteuer wurde jedoch auf die mögliche Durchbrechung dieses Grundsatzes eingegangen. Allerdings ist dies lediglich in Anbetracht einer sog. Selbstbindung zulässig. Dies bedeutet, dass sich der Sachgesetzgeber als gleichzeitiger Haushaltsgesetzgeber an die Verwendung von Steuereinnahmen für bestimmte Aufgaben binden kann. Eine Fremdbindung ist weder mit dem Steuerbegriff noch mit dem Grundsatz der Gesamtdeckung in Einklang zu bringen. Des Weiteren wurde festgestellt, dass eine exzessive Zweckbindung von Abgabenaufkommen mit dem Grundgesetz nicht in Einklang gebracht werden kann. Die zweckgebundene Verwendung des Steueraufkommens hat die absolute Ausnahme zu bleiben. Darüber hinaus ist eine besondere Rechtfertigung der Zweckbindung erforderlich.¹⁹¹⁶ Von einer Fremdbindung ist hinsichtlich der Bindung des Landesparlaments an die Finanzbedarfsermittlung der KEF nicht auszugehen. Die Länder müssten weiterhin die gesetzliche Installierung der KEF als unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs garantieren. Sie legen daher schon vorab selbst das Verfahren zur Finanzbedarfsermittlung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Festlegung der Höhe des Haushaltstitels fest und binden sich an dieses Verfahren. Es ist von einer Selbstbindung auszugehen.¹⁹¹⁷

Im Jahr 2019 betragen die Steuereinnahmen der Länder insgesamt 325 Mrd. EUR nach Zuweisung der Gemeinschaftssteuern.¹⁹¹⁸ Laut dem aktuellen Bericht der KEF (22. Bericht¹⁹¹⁹) geht ein Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

¹⁹¹⁴ So auch: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 231 ff. und zieht ebenfalls die Zwecksteuer als Beispiel heran; zur Budgethoheit vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6 und 4.2.2.

¹⁹¹⁵ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.4.

¹⁹¹⁶ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1.

¹⁹¹⁷ Ebenso: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 233 f.

¹⁹¹⁸ Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2019, S. 11.

¹⁹¹⁹ 22. KEF Bericht, Februar 2020, Tz. 18 ff., S. 46 ff., URL.

für die Jahre 2017 bis 2020 von insgesamt ca. 31,5 Mrd. EUR hervor. Dies macht einen Finanzbedarf pro Jahr von ca. 10,5 Mrd. EUR aus. Im Verhältnis zu dem Gesamtbetrag der Steuereinnahmen würde dies einen Anteil von 3,23 % ausmachen. Dieser Anteil ist im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Länderhaushalte geringfügig und würde nicht zu einer Aushöhlung des Budgetrechts der Länder führen.¹⁹²⁰ Die Vorabfestlegung des Haushaltstitels ist aufgrund der bereits erläuterten Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Rundfunkfreiheit als Garant des klassischen Funktionsauftrags auch besonders gerechtfertigt. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist zu gewährleisten. Davon abgesehen wurde der Verfassungsrang der Haushaltsgrundsätze bereits grundsätzlich verneint. Lediglich teilweise sind die Grundsätze im Grundgesetz aufgegriffen worden. Verfassungsrechtlich entscheidend ist insbesondere die Klarheit und Übersichtlichkeit des Haushalts. Dies entspricht auch der herrschenden Meinung.¹⁹²¹ Selbst wenn man von einem Verfassungsrang der Budgethoheit der Landesparlamente ausgehen würde, ist der Eingriff durch den festgelegten Finanzbedarf im Haushaltstitel für den öffentlichen Rundfunk geringfügig, stellt keine Gefahr der Aushöhlung der Budgethoheit dar und dient der Sicherung der Rundfunkfreiheit.¹⁹²²

Fraglich ist weiter, ob eine Steuererhöhung zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus den allgemeinen Haushaltsmitteln der Länder erforderlich ist. Dies liegt im politischen Ermessen. Grundsätzlich würden sich hierfür die Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) anbieten. Die Gemeinschaftssteuern bilden die Leistungsfähigkeit des Großteils der Bevölkerung und damit die Allgemeinheit der Vorteilsempfänger aus dem mehrvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramm ab.¹⁹²³ Eine mögliche Steuererhöhung ist allerdings vom Gesamtbetrag der Aufwendungen aus der Wahrnehmung der Aufgaben der Länder abhängig. Können aus den bestehenden ungebundenen Haushaltsmitteln der Gesamtbetrag der Ausgaben nicht vollständig gedeckt werden, können entsprechende Steuererhöhungen folgen. Die Erhöhung der Gemeinschaftssteuern unterliegt jedoch gem. Art. 105 Abs. 2 GG dem Gesetzgebungszustän-

¹⁹²⁰ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 232 f.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (7 f.).

¹⁹²¹ Vgl. 1. Teil, Kapitel 3.1.6.1 und auch *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 233 f.

¹⁹²² *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (7); *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, S. 28 ff.; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 233; a. A. *Scheider*, NVwZ 2013, 19 (20).

¹⁹²³ *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (10); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 190 mit Verweis auf *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, S. 56.

digkeitsbereich des Bundes. Nach Art. 105 Abs. 3 GG ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Die Verteilung des Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommens auf Bund und Länder ist mit je zur Hälfte im Grundgesetz nach Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG verankert. Eine Anpassung dieses Verhältnisses bietet sich allerdings nicht an, da ebenfalls eine Verfassungsänderung erforderlich wäre.¹⁹²⁴ Die Anpassung des Anteils am Umsatzsteueraufkommen wird nach Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG von einem Bundesgesetz unter Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht. Hierfür reicht die einfache Mehrheit. Aufgrund dieser Umstände wurde in der Literatur bereits der Vorschlag erarbeitet, dass mit der Veränderung der Anteile an der Umsatzsteuer zwischen Bund und Länder eine gleichzeitige Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer an die Länder durchgereicht werden könnte, ohne dass eine Anpassung der Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch eine Verfassungsänderung erforderlich wäre.¹⁹²⁵

Allerdings wäre sowohl hinsichtlich der Erhöhung der Gemeinschaftssteuern als auch hinsichtlich der Anpassung des Anteils der Länder am Umsatzsteueraufkommen die Beteiligung des Bundes erforderlich. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist daher im besonderen Maße von der Zustimmung des Bundes mit abhängig.¹⁹²⁶ Allerdings verlangt Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG explizit die Anpassung der Anteile des Bundes und der Länder am Umsatzsteueraufkommen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Davon ist zumindest auszugehen, wenn die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit einem Finanzbedarf von jährlich ca. 10 Mrd. EUR mit entsprechenden Haushaltstiteln in die Länderhaushalte aufgenommen wird.¹⁹²⁷ Des Weiteren wurde im Zusammenhang mit der Erläuterung der Ertragshoheit auf die vier Stufen bei der Verteilung der Einnahmequellen eingegangen. Während auf der zweiten Stufe im Rahmen des sekundären horizontalen Finanzausgleichs Diskrepanzen der Finanzmittel ertragsschwacher Länder im Verhältnis zu ertragsstarken Ländern durch Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer ausgeglichen werden sollen, tritt auf der Dritten Stufe der Bund in gewisser Weise für Finanzlücken der Länder ein. Auch die Bundesergänzungszuweisung stellt dahingehend ein entsprechendes Instrument dar. Es wird deutlich, dass der Bund ein besonderes Interesse daran hat, dass die

¹⁹²⁴ So auch: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 208.

¹⁹²⁵ *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (10); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 209.

¹⁹²⁶ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 235 ff.; im Ergebnis auch: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 410.

¹⁹²⁷ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 208, 235.

Länder die Ausgaben aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben aus ihren Haushaltsmitteln direkt decken können. Der Finanzausgleich stellt das letzte Mittel der Angleichung finanzieller Lücken der Länder dar.¹⁹²⁸

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Haushaltsmitteln der Länder insbesondere hinsichtlich der Beschaffung der finanziellen Mittel politischen Ermessungsentscheidungen gegenübersteht. Die faktische Festlegung des Haushaltstitels außerhalb des Budgetrechts der Landesparlamente ist verfassungsrechtlich unbedenklich und in Anbetracht der Empfehlungen der Haushaltskommission der Finanzreferent zur Finanzierung von länderübergreifenden Aufgaben auch in anderen Fällen akzeptiert. Der Finanzbedarf ist im Verhältnis zum Gesamtsteuereinkommen der Länder von untergeordneter Bedeutung und die Bindung der Landesparlamente ist im Hinblick der Relevanz des meinungsvielfaltssichernden öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. GG auch besonders gerechtfertigt. Allerdings ist hinsichtlich der Deckung des erhöhten Finanzbedarfs der Länder der Bund mit einzubeziehen. Der Bundesgesetzgeber hat sowohl hinsichtlich einer möglichen Erhöhung der Gemeinschaftssteuern als auch hinsichtlich der Anpassung der Anteile an der Umsatzsteuer ein Recht zur Mitentscheidung. Jedoch hat der Bund aufgrund des vertikalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisung ein besonderes Interesse daran, dass die Länder ihren Finanzbedarf aus bereits vorhandenen finanziellen Mitteln im jeweiligen Haushalt decken können.

In der Literatur und Rechtsprechung wird teilweise das Gebot der Staatsferne als „Totschlagargument“¹⁹²⁹ hinsichtlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Haushaltsmitteln verwendet.¹⁹³⁰ Das Gebot der Staatsferne sichert das Fernbleiben eines mittelbaren oder unmittelbaren staatlichen Einflusses. Auch die einseitige Einflussnahme einer gesellschaftlichen Gruppe muss zwingend ausgeschlossen sein. Ausschließlich dann kann der Rundfunk als Bestandteil des freien

¹⁹²⁸ Ähnlich argumentiert auch: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 235 ff.

¹⁹²⁹ Begriff in diesem Zusammenhang verwendet bei: *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (9).

¹⁹³⁰ *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 23; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 13, Rn. 43 f.; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kapitel 4, Rn. 150; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 111; *Langbauer/Ripfel*, MMR 2015, 572 (574 f.); *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den RBStV, S. 42 ff.; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 21 ff.; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 231 ff.; Minderheitenvotum bei BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1744).

Meinungs- und Willensbildungsprozesses seiner Funktion gerecht werden. Eine verfassungsrechtliche angemessene Balance zwischen dem Gebot der Staatsferne und dem gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag muss gewahrt werden.¹⁹³¹

Es wird vertreten, dass eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Steuermitteln mit dem Gebot der Staatsferne nicht in Einklang gebracht werden könne und einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit darstelle.¹⁹³² Dabei wird davon ausgegangen, dass im Rahmen der Budgetbewilligung der Landesparlamente diese über die Höhe der zur Verfügung zu stellenden finanziellen Mittel entscheiden könnten und sich daraus die Möglichkeit einer mittelbaren Einflussnahme auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergäbe.¹⁹³³ Zum Beispiel könnten politische Interessen der regierenden Partei(en) im Rundfunkprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstärkt zum Ausdruck kommen, um so einen erhöhten Abruf finanzieller Mittel zu bewirken.¹⁹³⁴ Aber auch konjunkturell bedingte Sparzwänge könnten eine verfassungswidrige Beeinflussung der Programmautonomie bedingen.¹⁹³⁵ Einem Staatsrundfunk sei insbesondere im Hinblick der Erlebnisse des Dritten Reichs zwingend vorbeugend zu begegnen.¹⁹³⁶ Des Weiteren wird die Steuerfinanzierung der Deutschen Welle stellenweise als Negativbeispiel in Anbetracht der Staatsferne herangezogen.¹⁹³⁷ Die Steuer- oder Haushaltsfinanzierung ist nach der h. M. als absolutes „ultima ratio“ zu sehen.¹⁹³⁸ Im Minderheitenvotum der Richter Geiger und Rupp im Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft der Rundfunkanstalten wird die Nichtvereinbarkeit der Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt der Länder (oder

¹⁹³¹ Vgl. 2. Teil, Kapitel 1.3.2.

¹⁹³² *Langbauer/Ripel*, MMR 2015, 572 (575); *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 24.

¹⁹³³ *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 258; *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 746; so zitiert bei *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 220; *Langbauer/Ripel*, MMR 2015, 572 (574 f.)

¹⁹³⁴ *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 220 „politische Färbungen“; *Langbauer/Ripel*, MMR 2015, 572 (574 f.).

¹⁹³⁵ *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 258; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 220.

¹⁹³⁶ Vgl. 2. Teil, Kapitel 3.2; ebenfalls Hinweis bei: *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 220 f.

¹⁹³⁷ *Langbauer/Ripel*, MMR 2015, 572 (575); *Dargel*, Die Rundfunkgebühr, S. 258; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kapitel 4, Rn. 150; *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBStV, Vor., Rn. 24; *Hartstein*, Die Finanzierungsgarantie, S. 115 ff., 120 f.

¹⁹³⁸ *Stern/Bethge*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, S. 47 f.; *Bethge*, DÖV 1988, 97 (100); *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, S. 17; so zitiert auch bei: *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 211; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 221.

des Bundes) mit der Freiheit und Unabhängigkeit aller Träger gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2. Var. GG ebenfalls betont.¹⁹³⁹

Jedoch bleibt bei all diesen Argumenten grundsätzlich unberücksichtigt, dass in Anbetracht der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Steuermitteln die einzige mögliche Finanzierungsform darstellt. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk dient der freien Meinungsbildung und -äußerung und stellt dementsprechend ein Gemeingut dar, welches durch eine Gemeinlast, nämlich Steuer, zu finanzieren ist.¹⁹⁴⁰ Vielmehr müssen Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung des Gebots der Staatsferne bei gleichzeitiger Finanzierung aus den allgemeinen Länderhaushalten betrachtet werden. Dies bleibt regelmäßig unberücksichtigt.¹⁹⁴¹ Unter Einsatz der KEF als unabhängige Sachverständigenkommission könnte weiterhin an dem Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten festgehalten werden.¹⁹⁴² Die Vorabfestlegung der Höhe des Haushaltstitels steht dem Budgetrecht der Landesparlamente zwar grundsätzlich entgegen, ist jedoch aufgrund des geringfügigen Einflusses und seiner besonderen Rechtfertigung nicht zu beanstanden.¹⁹⁴³ Auch im bisherigen Verfahren der Festlegung der Höhe des Rundfunkbeitrags werden die Landesparlamente grundsätzlich an die Empfehlung der KEF gebunden.¹⁹⁴⁴ Der Unterschied zum bisherigen Rundfunkbeitrag liegt lediglich in der Tatsache, dass die finanziellen Mittel nicht direkt den Rundfunkanstalten als Gläubiger zugeleitet werden, sondern als durchlaufender Posten durch die Landeshaushalte fließen.

¹⁹³⁹ BVerfG, Urt. v. 27.07.1971, 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, NJW 1971, 1739 (1744) mit Verweis auf Urt. zur Parteienfinanzierung: BVerfG, Urt. v. 19.07.1966, 2 BvF 1/65, NJW 1966, 1499 (1502 ff.); erwähnt jedoch hinsichtlich der politischen Einflussnahme neben der Haushaltsfinanzierung auch die Gebührenfinanzierung: BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, NJW 1991, 899 (903); Hinweis darauf gibt auch *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (8).

¹⁹⁴⁰ Vgl. 5. Teil, Kapitel 1.

¹⁹⁴¹ Kritisieren auch: *Waldhoff*, AfP 2011, 1; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 219; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 214; empfiehlt ergebnisoffene Diskussion hinsichtlich der Steuerfinanzierung: *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 150 f.

¹⁹⁴² Ebenfalls für den Einsatz der KEF: *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 213; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 181, Fn. 889; *Meßerschmidt*, DÖV 2015, 220 (226); *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 213 weist auf ein der Haushaltsfinanzierung vorgeschaltetes staatsfernes Verfahren hin.

¹⁹⁴³ Vgl. oben in diesem Kapitel; auch so: *Meßerschmidt*, DÖV 2015, 220 (226); a. A. *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, RBSStV, Vor., Rn. 24.

¹⁹⁴⁴ Vgl. 2. Teil, Kapitel 5.3.

3 Schlussfolgerung

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben, die im ersten Teil ausführlich erarbeitet wurden, eine Finanzierung des Rundfunks über nichtsteuerliche Abgaben nicht möglich ist. Die Sicherung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses durch das Medium Rundfunk in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten des klassischen Funktionsauftrags stellt ein Gemeingut dar, welches nicht einer abgrenzbaren Gruppe in irgendeiner Art zugerechnet werden kann. Es verbleibt lediglich die Möglichkeit der Finanzierung über das Instrument der Steuer.

Allerdings enthält das Grundgesetz für die Einführung einer Rundfunksteuer oder Rundfunkzwecksteuer keine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Hinsichtlich einer Rundfunksteuer scheidet es bereits an dem verfassungsrechtlichen Begriffsverständnis der Steuer. Für die Einführung einer Rundfunkzwecksteuer verfügen die Länder als zuständige Gesetzgeber im Rundfunkwesen über keine entsprechende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG. Da ein finanzielles Entstehen des Bundes für Aufgaben der Länder gem. Art. 104 Abs. 1 GG grundsätzlich ausgeschlossen ist, kann der Bund mit Einführung einer Rundfunksteuer keine Abhilfe schaffen. Abgesehen davon kann eine Rundfunksteuer nicht unter die in Art. 106 GG genannten Steuertypen subsumiert werden. Ein uneingeschränktes Steuererfindungsrecht über die Typusbegriffe gem. Art. 106 GG hinaus wurde ausgeschlossen. Letztendlich wäre die Einführung einer Rundfunkzwecksteuer lediglich im Zuge einer vorangegangenen Verfassungsänderung möglich. Den Ländern müsste eine entsprechende Zuständigkeit im Art. 105 GG eingeräumt werden.

Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus den allgemeinen Haushaltsmitteln der jeweiligen Länder bietet dahingehend eine geeignete Lösungsalternative. Die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln steht allerdings insbesondere vor rechtspolitischen Hürden. Zum einen sind in Folge des entstehenden Mehrbedarfs in den Länderhaushalten ggf. Steuererhöhungen notwendig. Hierfür würden sich insbesondere die Gemeinschaftssteuern anbieten, da grundsätzlich die Allgemeinheit als Schuldner der Gemeinschaftssteuern zu sehen sind und daher die Belastung des Mehrbedarfs in den Länderhaushalten aus der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Allgemeinheit umgelegt werden würde. Die Gesetzgebungskompetenz für die Gemeinschaftssteuern obliegt jedoch dem Bund, weshalb auch nur der Bund mit Zustimmung des Bundesrats eine entsprechende Erhöhung veranlassen könnte. Darüber hinaus werden die Einkommens- und Körperschaftssteuern

nach Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG hälftig zwischen Bund und Ländern geteilt. Eine Erhöhung würde dementsprechend nicht in voller Höhe den Ländern zu Gute kommen und für die Anpassung der Anteile an der Einkommens- und Körperschaftssteuer wäre ebenfalls eine Verfassungsänderung notwendig. Letztendlich bietet die Veränderung der Anteile an der Umsatzsteuer zwischen Bund und Länder bei gleichzeitiger Erhöhung der Gemeinschaftssteuern die Möglichkeit die Erhöhung an die Länder durchzuweisen. Die Verteilung der Umsatzsteuer beruht auf einem Bundesgesetz, welches die Zustimmung des Bundesrats bedarf. Eine Verfassungsänderung wäre nicht erforderlich. Letztendlich ist jedoch festzuhalten, dass regelmäßig die Einbindung des Bundes als Gesetzgeber erforderlich ist. Dieser hat ein Interesse an der ausreichend finanziellen Ausstattung zur Aufgabenwahrnehmung der Länder, da der verfassungsrechtliche Finanzausgleich auch das Entstehen des Bundes für finanzielle Lücken der Länder verlangt.

In der Vergangenheit wurde in Teilen der Literatur die Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Staatsferne als Bestandteil der Programmautonomie der Rundfunkanstalten und damit der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG von vornherein ausgeschlossen. Dabei wurde jedoch regelmäßig außer Acht gelassen, dass die Finanzierung über Steuern nach den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben die einzige Finanzierungsmöglichkeit darstellt. Um dem Gebot der Staatsferne bei gleichzeitiger Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt gerecht zu werden, sollte weiterhin an der Institution der KEF mit einigen notwendigen Modifizierungen festgehalten werden. Die KEF würde weiterhin den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten ermitteln und so die Höhe des Haushaltstitels bestimmen. Auch dies könnte aus Gründen der Planungssicherheit und politischen Rechtfertigung für einen Zeitraum von vier Jahren erfolgen. Weiterhin könnte an den Rundfunkräten als Aufsichtsorgan der Rundfunkprogramme festgehalten werden. Hinsichtlich der Zusammensetzung sollte weiterhin auf ein unbedingtes Maß an staatlichen Vertretern und damit auf ein vielfaltssicherndes Gleichgewicht geachtet werden.

Im Rundfunkwesen kann dem Gebot der Staatsferne durch den Einsatz der KEF als unabhängige und damit auch staatsferne Kommission zur Bestimmung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerecht werden. Damit wird die KEF als Bindeglied zur Sicherung der Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingesetzt. Anlehnend an die Hochschulfinanzierung wäre eine Zusammenwirkung zwischen Bund und Ländern im Rundfunkwesen durch eine verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung zum Fremdfinanzierungsverbot nach Art. 104 GG

denkbar. Gemäß Art. 91b GG können der Bund und die Länder in Fällen überregionaler Bedeutung im Bereich der Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Eine ähnliche Regelung wäre auch hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks denkbar. Zumindest hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk insbesondere in Anbetracht der ARD, des ZDF, Deutschlandradios eine überregionale Relevanz, welche im dynamischen Digitalisierungsprozess an noch mehr Bedeutung gewinnt. Eine solche Regelung ist im Hinblick auf die finanzielle Mehrbelastung der Länder nicht auszuschließen und politisch zu begrüßen. Zumindest ist eine solche Kooperation zwischen Bund und Ländern naheliegender als die Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz für die Einführung von Rundfunk(zweck)steuern durch die Länder.

Fazit und Ausblick

Die vorhergehende Auseinandersetzung mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben an die Erhebung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben hat gezeigt, dass der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags durch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 18. Juli 2018 nicht gefolgt werden kann. Daher verliert die Frage nach der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des Urteils nicht ihre Relevanz im rechtswissenschaftlichen Diskurs.

Grundsätzlich ist dem Bundesverfassungsgericht dahingehend beizupflichten, dass die Finanzierungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgrund deren Bedeutung für die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit im freien Meinungs- und Willensbildungsprozess eines demokratischen Gemeinwesens ein Bestandteil des verfassungsrechtlichen gesetzgeberischen Gestaltungsauftrags darstellt. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind die Garanten des klassischen Funktionsauftrags. Ein rein kommerzieller Rundfunk kann der verfassungsrechtlichen Meinungsvielfalt im Medium Rundfunk nicht gerecht werden. Im dualen Rundfunksystem besteht zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den privaten Rundfunkanbietern eine Symbiose. Solange und soweit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den klassischen Funktionsauftrag garantieren, sind an die Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunkprogramm nicht die gleichen Anforderungen zu stellen. Dies bedeutet allerdings auch, dass mit Wegfall der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die privaten Rundfunkanbieter erhebliche Eingriffe in ihre Programmautonomie hinnehmen müssten. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, welche Situation das „kleinere Übel darstellt“: die Koexistenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit einer Sonderstellung im Rundfunkwesen oder erhebliche Eingriffe in die eigene Programmautonomie für die privaten Rundfunkanbieter. Zumindest ist festzuhalten, dass die Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung einer Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie auch im dynamischen Digitalisierungsprozess hinsichtlich der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit verfassungsrechtlich zu vertreten ist.

Mit der Abschaffung der Rundfunkgebühr und Einführung des Rundfunkbeitrags wollten die Landesgesetzgeber als zuständige Gesetzgeber im Rundfunkwesen neben der Gewährleistung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz für die Erhebung einer Rundfunkabgabe erreichen. In Anbetracht der angestiegenen Mahnmaßnahmen und Klagewellen kann nicht davon

ausgegangen werden, dass mit dem Paradigmenwechsel dieses Ziel erreicht werden konnte. Insbesondere im Rahmen der kritischen Auseinandersetzung mit dem Rundfunkbeitragsurteil des Bundesverfassungsgerichts wurde deutlich, dass das meinungsvielfaltssichernde öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm ein Vorteil für die Allgemeinheit darstellt und sich daraus kein gesonderter Vorteil einzelner gesellschaftlicher Gruppen ergibt, der die Erhebung einer Vorzugslast rechtfertigen würde. Der Rundfunkbeitrag kann nicht als Vorzugslast und damit weder als Gebühr oder Beitrag finanzverfassungsrechtlich eingeordnet werden. Eine Einordnung als Rundfunksteuer scheiterte an dem Begriffsmerkmal des Zuflusses zu einer Gebietskörperschaft oder öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft. Letztendlich ist der Rundfunkbeitrag mangels Einordnung als Steuer, Gebühr oder Beitrag nach dem finanzverfassungsrechtlichen Begriffsverständnis dem Auffangbecken der Sonderabgaben zuzuordnen. Allerdings hält der Rundfunkbeitrag den materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Erhebung von Sonderabgaben nicht stand. Der Rundfunkbeitrag ist eine verfassungswidrige Sonderabgabe.

Zuletzt stellte sich die Frage nach einer verfassungsrechtlich zulässigen alternativen Finanzierungsform für die Gewährleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung eines freien Meinungs- und Willensbildungsprozess im Rundfunk. Das Grundgesetz bietet hierfür die Finanzierungsinstrumente Steuer, Gebühr, Beiträge und Sonderabgabe. Unter Berücksichtigung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben verbleibt aufgrund der Tatsache, dass die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkprogramm ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Gemeingut darstellt, lediglich die Steuer als geeignetes Finanzierungsinstrument. Insbesondere mangels einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Einführung einer Rundfunk(zweck)steuer kommt ohne Verfassungsänderung lediglich die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln in Betracht.

Neben den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Abgaben muss ebenfalls die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG als Freiheitsrecht und als dienende Funktion für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess entsprechende Berücksichtigung finden. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Steuermitteln steht dabei insbesondere im Konflikt zum verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne. Angesichts der Tatsache, dass finanzverfassungsrechtlich lediglich die Steuerfinanzierung als zulässiges Finanzierungsinstrument zu sehen ist, sind bei der Suche nach einem geeigneten Finanzierungsverfahren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht weiter die Vor-

gaben an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben in verfassungswidriger Weise auszudehnen. Vielmehr gilt es, geeignete Mechanismen zur Gewährleistung des Gebots der Staatsferne bei gleichzeitiger Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu etablieren. Es könnte weiterhin an dem Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die unabhängige KEF mit entsprechenden Modifizierungen festgehalten werden. Dies ist auch hinsichtlich der Budgethoheit der Landeshaushaltsgesetzgeber verfassungsrechtlich zulässig. Die KEF ist bereits eine langjährige etablierte Institution im Rundfunkwesen, die durch die Judikatur in ihrer Unabhängigkeit und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit als Pol zwischen dem Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der Sicherung des Gebots der Staatsferne und dem Interesse der Rundfunkteilnehmer bestätigt wurde.

Schließlich ist davon auszugehen, dass mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Haushaltsmitteln ebenfalls eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz erreicht werden kann. Das Verständnis der Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den freien Meinungs- und Willensbildungsprozess und damit für die Allgemeinheit würde nicht mehr im Widerspruch zum finanzverfassungsrechtlichen Verständnis der Erhebung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben stehen. Eine im Interesse der Allgemeinheit stehende öffentliche Dienstleistung ist durch die Erhebung von Gemeinlasten und damit Steuern zu finanzieren. Der Beschaffung ausreichender finanzieller Mittel im Haushalt der Länder stehen insbesondere politische Hürden gegenüber. Der Bund ist dahingehend allerdings mit einzubeziehen. Er hat jedoch aufgrund des verfassungsrechtlichen Finanzausgleichs ein Interesse an der ausreichenden finanziellen Ausstattung der Länder. Des Weiteren kann auch die Einbeziehung des Bundes in die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anlehnend an die Kooperation zwischen Bund und Ländern hinsichtlich überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre gem. Art. 91b GG in Betracht gezogen werden.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert, Allgemeines Verwaltungsrecht, Ein Lehrbuch, 2. Auflage, Heidelberg 1986.

Arndt, Hans-Wolfgang, Steuern, Sonderabgaben und Zwangsanleihen – zur „Abgabenerfindungskompetenz“ des Bundesgesetzgebers, Köln 1983.

ders., Lenkung durch Steuern und sonstige Abgaben auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts, WiVerw 1990, S. 1 – 49.

Aubert, Jean-François, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Volume 1, in: Mémoires de l'Université de Neuchâtel, Band 30, Suisse 1967.

Badura, Peter, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie – Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 35, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main, Berg, Klaus, Frankfurt 1986.

Ball, Kurt, Einführung in das Steuerrecht, 4. Auflage, in: Schriftenreihe der Verwaltungsakademie Berlin, Band 3, Berlin 1927.

Bauersfeld, Heide Veronika, Die Verbandslast, Ein Beitrag zur Dogmatik der nicht-steuerlichen Abgaben unter besonderer Berücksichtigung der Sonderabgaben im engeren Sinne, in: Schriften zum Kammer- und Berufsrecht, Band 10, Baden-Baden 2010.

Baurmann, Jana Gioia, Dagoberts Geldberge, in: Die ZEIT, Nr. 36/2015.

Bausch, Hans, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923-1933, in: Tübinger Studien zur Geschichte und Politik, Nr. 6, hrsg. v. Rothfels, Hans/Eschenburg, Theodor/Markert, Werner, Tübingen 1956.

ders., Rundfunkpolitik nach 1945, Erster Teil: 1945-1962, in: Rundfunk in Deutschland, Band 3, München 1980.

ders., Rundfunkpolitik nach 1945, Zweiter Teil: 1963-1980, in: Rundfunk in Deutschland, Band 4, München 1980.

Becker, Enno, Die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 nebst Ausführungsverordnungen, 2. Auflage, Berlin 1922.

ders., Die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 nebst Ausführungsverordnungen, 6. Auflage, Berlin 1928.

ders. (Begr.)/Riewald, Alfred/Koch, Carl (Hrsg.), Die Reichsabgabenordnung mit Nebengesetzen, Band 1, §§ 1 – 159 Reichsabgabenordnung, Steueranpassungsgesetz und Steuersäumnisgesetz, 9. Auflage, Berlin 1963.

Beckmann, Hartmut, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, Köln 1976.

Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, unter Mitwirkung v. Hesse, Konrad/Heyde, Wolfgang, Nachdruck Studienausgabe Teil 2, 2. Auflage, Berlin 1994.

Berendes, Konrad, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 226, Berlin 1973.

Berg, Klaus, Grundversorgung, Begriff und Bedeutung im Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AfP 1987, S. 457 – 462.

Bethge, Herbert, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, Eine rechtsgutachtliche Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes vom 23. Mai 1984, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 32, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main, Lehr, Wolfgang/Berg, Klaus, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Frankfurt am Main 1985.

ders., Rundfunkfreiheit in der Perspektive von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit - Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom 4. November 1986 und zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. November 1986, ZUM 1987, S. 199 – 208.

ders., Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit des WDR-Gesetzes vom 19. März 1985, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 36, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main, Berg, Klaus, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Frankfurt am Main 1987.

ders., Zur Existenz und Relevanz eines Finanzgewährleistungsanspruchs einer Rundfunkanstalt gegen den Staat, DÖV 1988, S. 97 – 102.

ders., Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, AöR 1991, S. 521 – 536.

ders., Grundrechtsschutz für die Medienpolizei, NJW 1995, S. 557 – 561.

- ders.*, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag von ARD und ZDF, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 47, Baden-Baden 1996.
- ders.*, Der Grundrechtsstatus privater Rundfunkveranstalter, NVwZ 1997, S. 1 – 6.
- ders.*, Die Freiheit des privaten Rundfunks, DÖV 2002, S. 673 – 681.
- Binder, Reinhart/Vesting, Thomas*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, 4. Auflage, bearb. v. Assion, Simon/Boysen, Roland/Brinkmann, Thomas/Buch, Oliver/et al., München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht).
- Bodenheim, Dieter G.*, Der Zweck der Steuer, Verfassungsrechtliche Untersuchung zu dichotomischen Zweckformel fiskalisch-nichtfiskalisch, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 12, hrsg. v. Starck, Christian, Baden-Baden 1979.
- Bodin, Jean*, Les six Livres de la République avec l'Apologie de René Herpin, 2. Auflage, Aalen 1977.
- Bogler, Anja*, Öko-Abgaben auf Landesebene (k)ein Problem?, NWVBl. 1998, S. 87 – 93.
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, hrsg. v. Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian, 208. Ergänzungslieferung, Heidelberg November 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Bonner Kommentar, GG).
- Bopp, Helmut*, Ist die Baden-Württembergische Feuerwehrabgabe eine Steuer i. S. d. Grundgesetzes?, München 1967.
- Bornemann, Roland*, Ein Zwischenruf zur Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags, KuR 2013, S. 557 – 558.
- Bosman, Wieland*, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, KuR 2012, S. 5 – 11.
- Brauck, Markus/Kühn, Alexander/Müller, Martin U./Niggemeier, Stefan*, Aus der Schaum, in: Der Spiegel, Nr. 50/2012, S. 160 – 167.
- Brenner, Christian*, Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernseh-, Hörfunk- und Online-Bereich, Berlin 2002.

- Breuer, Rüdiger*, Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, S. 485 – 496.
- Brüning, Christoph*, Nichtsteuerliche Abgaben und verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz, Die Verwaltung 2013, S. 413 – 440.
- Bullinger, Martin*, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 1 – 8.
- ders./Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Multimediadienste, Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, in: Law and Economics of International Telecommunications, under the Auspices of the Max Planck Institute for Foreign and International Private Law, Volume 30, hrsg. v. Mestmäcker, Ernst-Joachim/Engel, Christoph, Baden-Baden 1997.
- Bumke, Ulrike*, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, Verfassungs- und organisationsrechtliche Überlegungen zur Rechtsstellung einer verselbstständigten Verwaltungseinheit, in: Münchener Universitätsschriften, Reihe der Juristischen Fakultät, Band 104, München 1995.
- Burmeister, Joachim*, Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997 (zitiert: *Autor*, in: Burmeister, FS Stern).
- Bydlinksi, Franz (Begr.)/Bydlinksi, Peter (Hrsg.)*, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, 3. Auflage, Wien 2018.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, in: Geisteswissenschaften, Vorträge G 183, hrsg. v. Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaft, Opladen 1973.
- Bölck, Thorsten*, Der Rundfunkbeitrag – eine verfassungswidrige Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe, NVwZ 2014, 266 – 271.
- Bühler, Ottmar*, Lehrbuch des Steuerrechts, Band 1, Allgemeines Steuerrecht, Berlin 1927.
- Clausen, Gerhard*, Das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Band 182, Frankfurt am Main 1978.
- Cornils, Matthias*, Ausgestaltungsvorbehalt und staatsfreie Normsetzung im Rundfunkrecht, Zur Reichweite der Satzungsermächtigungen der Landesmedienanstalten im Rundfunkstaatsvertrag und in den Landesmediengesetzen unter besonderer Berücksichtigung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, Rechtsgutachten

- erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, in: BLM Schriftenreihe, Band 100, hrsg. v. Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM), München, Baden-Baden 2011.
- ders.*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers, in: Jus publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 126, Tübingen 2005.
- Crisolli, Julius*, Lehrbuch des Steuerrechts, Allgemeines Steuerrecht, Berlin 1933.
- Cziznik, Mariann*, Die Gleichartigkeit von Steuern im System der Finanzverfassung, DÖV 1989, S. 1065 – 1072.
- Dargel, Christian*, Die Rundfunkgebühr, Verfassungs-, finanz- und europarechtliche Probleme ihrer Erhebung und Verwendung, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Band 3351, Frankfurt am Main 2002.
- Degenhart, Christoph*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374 – 383.
- ders.*, Verfassungswidrige Zusammensetzung der Gremien des ZDF? – Anmerkungen zum aktuellen Verfassungskonflikt, NVwZ 2010, S. 877 – 880.
- ders.*, Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, ZUM 2011, S. 193 – 200.
- ders.*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Gutachten im Auftrag des Handelsverband Deutschland (HDE), KuR Beihefter 1/2013 zu Heft 3.
- ders.*, Verfassungsfragen des Rundfunkbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, HFR 7/2013, S. 60 – 79.
- Detering, Dietmar*, Ökonomie der Medieninhalte, Allokative Effizienz und soziale Chancengleichheit in den Neuen Medien, in: Telekommunikation und Multimedia, Band 6, hrsg. v. Backhaus, Klaus/Grob, Heinz Lothar/Holznapel, Bernd/Lippe, Wolfram-Manfred/Wittkämper, Gerhard W., Münster 2001.
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 19. Auflage, München 2021.
- 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, unter Mitarbeit von Scheel, Tobias, Baden-Baden 2009.

- Dörr, Dieter*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Welle, Rechtsgutachten im Auftrag der Deutschen Welle, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 70, begr. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, hrsg. v. Stern, Klaus/Prütting, Hanns, München 1998.
- ders.*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Gebührenregelung unter dem Druck des Gemeinschaftsrechts, *KuR* 2001, S. 233 – 238.
- ders.*, Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform, S. 1151 – 1162, in: Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Bröhmer, Jürgen/Bieber, Roland/Callies, Christian/Langenhof, Christine/Weber, Stefan/Wolf, Joachim, Berlin 2005.
- Donges, Patrick*, Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können, Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks, Wiesbaden 2002 (zitiert: *Donges*, Rundfunkpolitik).
- ders./Künzler, Matthias*, Rundfunkpolitische Modelle und ihre Diskussion in Europa, *Medienheft* 2000, S. 14 – 21.
- Draschka, Heribert*, Steuergesetzgebende Staatsgewalt und Grundrechtsschutz des Eigentums, Versuch einer rechtsdogmatischen Einordnung des Steuereingriffs in die grundgesetzliche Eigentumsgarantie, in: *Finanzrecht und Staatsverfassung*, Heft 21, Heidelberg 1982.
- Dreier, Horst* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band 1, Präambel, Art. 1 - 19, bearb. v. Bauer, Hartmut/Britz, Gabriele/Brosius-Gersdorf, Frauke/Schulze-Fielitz, Helmut/Wollenschläger, Ferdinand/et al., 3. Auflage, Tübingen 2013.
- ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band 2, Art. 20 - 82, bearb. v. Bauer, Hartmut/Brosius-Gersdorf, Frauke/Hermes, Georg/Heun, Werner/Schulze-Fielitz, Helmut/Wittreck, Fabian/Wollenschläger, Ferdinand/et al., 3. Auflage, Tübingen 2015.
- ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band 3, Art. 83 - 146, bearb. v. Bauer, Hartmut/Brosius-Gersdorf, Frauke/Hermes, Georg/Heun, Werner/Schulze-Fielitz, Helmut/Wollenschläger, Ferdinand/et al., 3. Auflage, Tübingen 2018.
- Droege, Michael*, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben, Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, *Die Verwaltung* 2013, S. 313 – 348.
- Drömann, Dietrich*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, Ein Beitrag zur dogmatischen Bewältigung von Verleihungsabgaben, in: *Schriften zum öffentlichen Recht*, Band 810, Berlin 2000.

Drüen, Klaus-Dieter, Der Steuertypus der Verbrauchsteuern – dargestellt am Negativbeispiel der Kernbrennstoffsteuer, *ZfZ* 2012, S. 309 – 322.

Dussel, Konrad, Deutsche Rundfunkgeschichte, 3. Auflage, Konstanz 2010.

Eberle, Carl-Eugen, Rundfunkübertragung – Rechtsfragen der Nutzung terrestrischer Rundfunkfrequenzen, in: *Schriften zu Kommunikationsfragen*, Band 13, Berlin 1989.

ders., Die Rundfunkgebühr, Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion, *ATP* 1995, S. 559 – 565.

Elsner, Bernd/Kaltenborn, Markus, Sonderabgaben im Steuerstaat, *JA* 2005, S. 823 – 828.

Eggerath, Stephanie Sabrina, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Verfassungsfragen der Rolle der Länderparlamente bei rundfunkstaatsvertraglichen Reformen am Beispiel des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, in: *Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre*, Band 85, hrsg. v. Stern, Klaus, Baden-Baden 2016.

Eicher, Hermann, Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte, S. 213 – 226, in: *Das Wunder von Mainz – Rundfunk als gestaltete Freiheit*, Festschrift für Hans-Dieter Drewitz, hrsg. v. Knothe, Matthias/Potthast, Klaus-Peter, in: *Hamburger Schriften zum Medien-, Urheber- und Telekommunikationsrecht*, Band 2, hrsg. v. Schulz, Wolfgang, Baden-Baden 2009.

ders., Wandel im Gebührenmodell, Von der gerätebezogenen Gebühr zum Haushaltsbeitrag, *MedienWirtschaft* 2010, S. 28 – 33.

ders./Schneider, Axel, Die Rundfunkgebührenpflicht in Zeiten der Medienkonvergenz, *NVwZ* 2009, S. 741 – 747.

Eifert, Martin, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Verfassungsrechtliche Verankerung, rechtliche Ausgestaltung und neue Herausforderungen der Selbstregulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: *Materialien zu interdisziplinären Medienforschung*, Band 45, hrsg. v. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Baden-Baden 2002.

Eiling, Astrid, Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben an die Einführung neuer Verbrauchsteuern: Verprobt am Beispiel der Kernbrennstoffsteuer, in: *Neue Juristische Beiträge*, Band 99, hrsg. v. Drüen, Klaus-Dieter/Küffner, Thomas/Steinberg, Georg/Witreck, Fabian, München 2014.

- Emmerich, Volker/Steiner, Udo*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 6, Berlin 1986.
- Engels, Wolfram/Hamm, Walter/Issing, Otmar/Möschel, Wernhard/Sievert, Olaf/Willgerodt, Hans*, Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, in: Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Kronberger Kreis, Band 19, Bad Homburg 1989.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 47. Edition, bearb. v. Kempen, Bernhard/Hanno, Kube/Schemmer, Franz/et al., München, 15. Mai 2021 (zitiert: Bearbeiter, in: Epping/Hillgruber, Beck'OK GG).
- Erbguth, Wilfried/Guckelberger, Annette*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 10. Auflage, Baden-Baden 2020.
- Eyben, Bodo*, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Göttingen 1969.
- Exner, Thomas/Seifarth, Dennis*, Der neue „Rundfunkbeitrag“ – Eine verfassungswidrige Reform, NVwZ 2013, S. 1569 – 1575.
- Fechner, Frank*, Medienrecht, Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 21. Auflage, Tübingen 2021.
- Fechner, Johannes*, Die Aufsicht über den Privatrundfunk in Deutschland, in: Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung, Band 83, begr. v. Hirsch, Ernst E., hrsg. v. Rehbinder, Manfred, Berlin 2003.
- Ferreau, Frederik/Poth, Hans-Christian*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – Rundfunkfinanzierung im Digitalzeitalter, NVwZ 2011, S. 714 – 717.
- Fessmann, Ingo*, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, in: Deutsches Rundfunkarchiv, Beiträge zur Geschichte des deutschen Rundfunks, Band 4, Frankfurt am Main 1973.
- Fichte, Damian*, Nichtsteuerliche Abgaben – Sonderproblem Quasi Steuern, in: Schrift 4, hrsg. v. Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der deutschen Steuerzahler e. V., Bonn 2016.
- Fichter, Alina*, Alle müssen zahlen, Artikel zum Rundfunkbeitrag v. 19.12.2012, in: Die ZEIT Nr. 52/2012.

- Fiebig, André*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, Rundfunkgebührenpflicht für Internet-PC und Rechtsnatur der Rundfunkgebühr, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 46, Berlin 2008.
- Fischer-Menshausen, Herbert*, Das Finanzverfassungsgesetz, DÖV 1956, S. 161 – 171.
- Fleiner, Fritz*, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.
- Frank, Götz/Meyerholt, Ulrich*, Abschied von der Rundfunkgebühr?, S. 149-165, Über die Schwierigkeiten im Umgang mit der Rundfunkfinanzierung, in: Die Politik der Massenmedien, Festschrift für Heribert Schatz zum 65. Geburtstag, Köln 2001.
- Friauf, Karl Heinrich*, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, S. 45 - 66, in: Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, hrsg. v. Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln, Köln 1974.
- ders.*, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, S. 103 - 125, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, Festschrift für Willy Haubrichs zum 65. Geburtstag, hrsg. v. Schmölders, Günter/Wöhe, Günther/Buchholz, Edwin H., Bad Wörishofen 1977.
- ders.*, Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben, JA 1981, S. 261 – 266.
- ders.*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, S. 618 - 629.
- ders.*, „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrument für öffentliche Aufgaben?, S. 679-698, in: Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln, Köln, Berlin, Bonn, München 1988.
- ders./Wagner, Heinz/Rupp, Hans H./Geck, Wilhelm K.*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, Die Stellung der Studenten in der Universität, VVDStRI 1969, Heft 27, Berlin 1969 (zitiert: *Autor*, in: VVDStRI 1969 (27)).
- Fromm, Michael*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, Der verfassungsrechtliche Programmauftrag der Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des Rundfunkfinanzausgleichs, Baden-Baden 1998.
- Fuhr, Ernst W.*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen Rundfunksystem - Anmerkungen zum Vierten Rundfunkurteil des BVerfG vom 4.11.1986, ZUM 1987, S. 145 – 154.

- Förster, Jutta*, Die Verbrauchsteuern, Geschichte, Systematik, finanzverfassungsrechtliche Vorgaben, in: Steuerwissenschaft, Band 29, hrsg. v. Freericks, Wolfgang/Friauf, Karl Heinrich/Kichhof, Paul/Ruppe, Hans Georg, Heidelberg 1989.
- Gall, Andreas*, Die Rundfunkgebühr – Garant der dualen Rundfunkordnung, ZUM 1991, S. 167 – 174.
- Gawel, Erik*, Steuerinterventionismus und Fiskalzweck der Besteuerung, StuW 2001, S. 26 – 41.
- Gensicke, Miriam/Bechmann, Sebastian/Härtel, Michael/Schubert, Tanja/García-Wülfing, Isabel/Güntürk-Kuhl, Betül*, Digitale Medien in Betrieben – heute und morgen, Eine repräsentative Bestandsanalyse, in: Wissenschaftliche Diskussionspapiere, hrsg. v. Bundesinstituts für Berufsbildung, Bonn 2016.
- Gersdorf, Hubertus*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 17, Berlin 1991.
- ders.*, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Hamburgischen Anstalt für neue Medien, in: Schriftenreihe der Hamburgischen Anstalt für neue Medien, Band 11, hrsg. v. Hamburgische Anstalt für neue Medien (HAM), Berlin 1995.
- ders.*, Teleshopping: Exerzitium für die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Ausgestaltung und Beschränkung der Rundfunkfreiheit, ZUM 1995, S. 841 – 851.
- ders.*, Neue Dienste zwischen Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern, S. 163 – 181, in: Festschrift für Manfred Engelschall, Medienrecht im Wandel, hrsg. v. Prinz, Matthias/Peters, Butz, Baden-Baden 1996.
- ders.*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Nationaler und europäischer Regulierungsrahmen, München 2003.
- ders./Brosius-Gersdorf, Frauke*, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems nach dem bayerischen Rundfunkrecht, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Teilnehmerentgelts und Rückerstattungsansprüche nach dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 9. Januar 1997, in: Bayerische Landeszentrale für Neue Medien Schriftenreihe, Band 42, München 1997.
- ders./Paal, Boris P.*, Beck'OK Informations- und Medienrecht, bearb. v. Anklam, Kerstin/Cornils, Matthias/Debus, Alfred G./Kühling, Jürgen/et al., 32. Auflage, München 1. Mai 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Beck'OK Informations- und Medienrecht).

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

Glaser, Andreas, Verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen steuerlicher Lenkung, StuW 2012, S. 168 – 181.

Goerlich, Helmut, Verfassungsrecht, Rundfunkrecht; Gebührenpflicht auch für Teilnehmer, die nur private Fernsehprogramme empfangen wollen?, Anmerkungen zu BVerfG, Beschl. v. 06.09.1999, 1 BvR 1013/99, JZ 2000, S. 565 – 567.

ders., Zur „Finanzbedarfseinschätzungsprärogative“ der ARD-Anstalten als Elemente der Garantie freier Berichterstattung durch Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, ZUM 1996, S. 390 – 394.

Gottwald, Thorsten, Rechtliche Aspekte einer ökologischen Steuerreform, in: Berichte aus der Rechtswissenschaft, Aachen 2001.

Gotzmann, Claudia, Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Unter besonderer Berücksichtigung ihrer Organisation als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, in Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 87, hrsg. v. Stern, Klaus/Prütting, Hanns, München 2003.

Grimm, Dieter, Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung, Zum vierten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, RuF 1987, S. 25 – 35.

ders./Schuppert, Gunnar F./Steiner, Udo/von Mutius, Albert, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL, Heft 42, Berlin 1984 (zitiert: *Autor*, VVDStRL 1984 (42)).

Groß, Rolf, Das Dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, Echo und Konsequenzen, DVBl. 1982, S. 561 – 570.

Grupp, Alfred, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, Darstellung des Rechts des Rundfunkgebühreneinzugsverfahrens am Beispiel der Gebührenpflicht für Autoradios, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 27, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main, Lehr, Wolfgang/Berg, Klaus, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Frankfurt am Main 1983.

Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung,

- Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, in: *Jus publicum*, Band 67, Tübingen 2001.
- ders.*, GEZert, GEZankt, GEZwungen: Rundfunkfinanzierung zwischen Anstaltsautonomie und politischer Einflussnahme, *DÖV* 2006, S. 105 – 112.
- Gärditz, Klaus*, Die Richtervorlage des Finanzgerichts Hamburg zur Kernbrennstoffsteuer, *ZfZ* 2014, S. 18 – 22.
- Göbel, Heike*, In die Fernsehsparkasse, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 253/2016, S. 19.
- Gössl, Thomas Michael Johannes*, Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, in: *Münchener Universitätschriften, Reihe der Juristischen Fakultät*, Band 88, München 1991.
- Götz, Volkmar*, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, *AöR* 1960, S. 200 – 205.
- Haeger, Wolfgang*, *Rundfunkgrundversorgung*, Bochum 1996.
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, 3. Auflage, bearb. v. Binder, Reinhart/Brinkmann, Thomas/Buch, Oliver/Bumke, Ulrike/Eicher, Hermann/et al., München 2012.
- Hain, Karl-Eberhard*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, in: *Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit*, Band 55, hrsg. v. Starck, Christian, Baden-Baden 1993.
- ders.*, Anmerkung zum BVerfG, Urt. v. 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, 745/17, 836/17, 981/17, *JZ* 2018, S. 1050 – 1053.
- ders./Loeb, Michael/Bartosch, Andreas/Dörr, Dieter/Hurnik, Wolfgang/Simon-Heckroth, Ellen/Schmid, Tobias*, Kommerzielle Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 15.06.2012, in: *Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln*, Band 108, begr. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, hrsg. v. Stern, Klaus/Peifer, Karl-Nikolaus/Hain, Karl-Eberhard, München 2013. (zitiert: *Bearbeiter*, in: Hain/Loeb/et al., *Kommerzielle Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*).
- Hamm, Ingrid*, Fernsehen auf dem Prüfstand, Aufgaben des dualen Rundfunksystems, *International Studien, Kommunikationsordnung* 2000, 2. Auflage, Gütersloh 1998.

Hanfeld, Michael, Darf's etwas mehr sein?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 249/2016, S. 13.

ders., Haste mal 'nen Euro für die armen Sender?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 104/2017, S. 17.

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg, Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Direktorium: Hasebrink, Uwe/Schulz, Wolfgang, 27. Auflage, bearb. v. de Bens, Els/Ros, Guido/Miège, Bernhard/Bardoel, Jo/van Reenen, Ben/Teixeira, António Moreira/de Mateo, Rosario, Baden-Baden 2004.

Hansjürgens, Bernd, Umweltabgaben im Steuersystem, Zu den Möglichkeiten einer Einführung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 140, hrsg. V. Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter, Baden-Baden 1992.

Hartmann, Rainer, Ein neuer Blick auf die Steuergesetzgebungskompetenz des Grundgesetzes – am Beispiel der aktuell diskutierten Kernbrennstoffsteuer -, DStZ 2012, S. 205 – 212.

Hartstein, Reinhard, Die Finanzierungsgarantie des Bundes für die Deutsche Welle, Berlin 1999.

ders./Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rupert, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Auflage, München 1995 (zitiert: *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, 2. Aufl.).

ders./Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rupert/Cole, Mark D./Wagner, Eva Ellen, Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag Kommentar, 82. Ergänzungslieferung, Heidelberg Dezember 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Hartstein/Ring/Kreile/et al.*, RStV und JMStV).

Hasebrink, Uwe, Fernsehen in neuen Medienumgebungen, Befunde und Prognosen zur Zukunft der Fernsehnutzung, in: Schriftenreihe der Hamburgischen Anstalt für neue Medien, Band 20, Berlin 2001.

Hasse, Arne, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bestand und Alternativen, in: Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 42, Berlin 2005.

Heimlich, Jörn, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des allgemeinen Gebührenrechts, in: Schriften zum Umweltrecht, hrsg. v. Kloepfer, Michael, Band 71, Berlin 1996.

- Heinig, Kurt*, Haushalt-Fibel - eine volkstümliche Erläuterung des Bundeshaushaltsplans, in: Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, Heft 1, hrsg. v. Bräuer, Karl, Bad Wörishofen 1953.
- Heller, Robert F.*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen, 2. Auflage, Hamburg 2010.
- Hendler, Reinhard*, Zur rechtlichen Beurteilung von Umweltabgaben am Beispiel des "Wasserpfeffnigs", NuR 1989, S. 22 – 29.
- ders.*, Die Sonderabfallabgabe, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines umweltpolitischen Instruments unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Hessen, in: Marburger Schriften zum öffentlichen Recht, Band 10, Stuttgart 1996.
- Henle, Wilhelm*, Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bücher der Verwaltung in unserer Zeit, Band 1, hrsg. v. von Dungern, Friedrich, Berlin 1964.
- Henneke, Hans-Günter*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung - Eine systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg 2000.
- ders.*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Darstellung, 5. Auflage, Wiesbaden 2012.
- ders./Pünder, Hermann/Waldhoff, Christian*, Recht der Kommunal Finanzen, Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich, München 2006 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen).
- Hensel, Albert*, Steuerrecht, 3. Auflage, in: Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Abteilung Rechtswissenschaft, Band 28, hrsg. v. Kohlrausch, Eduard/Kaskel, Walter, Berlin 1933.
- Henseler, Paul*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. v. Starck, Christian, Band 26, Baden-Baden 1984.
- ders.*, Die Künstlersozialabgabe im System der öffentlichen Abgaben, NJW 1987, S. 3103 – 3107.
- Herb, Armin*, Neue Rundfunkfinanzierung – neue Datenschutzprobleme? Datenschutzrechtliche Normen im neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV), MMR 2011, S. 232 – 237.
- Herrmann, Günter*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, zugleich ein Beitrag zu weiteren allgemeinen verfassungsrechtlichen und kommunikationsrechtlichen Fragen, Tübingen 1975.

- ders.*, Rundfunkrecht, Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien, bearb. v. Lausen, Matthias, 2. Auflage, München 2004 (zitiert: *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht).
- Herrmann, Karolin*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, Bedeutung, Finanzierung und Reformoptionen, in: Sonderinformation 1, hrsg. v. Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der deutschen Steuerzahler e. V., Bonn 2013.
- Hess, Wolfgang*, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem, Köln 1996.
- Hesse, Albrecht*, Rundfunkrecht, Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, München 2003.
- Hesse, Konrad*, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- Hettlage, Karl/Maunz, Theodor/Becker, Erich/Rumpf, Helmut*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung, VVDStRL 1956, Heft 14, Berlin 1956 (zitiert: *Autor*, VVDStRL 1956 (14)).
- Heun, Peter*, Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabentypus, DVBl. 1990, S. 666 – 676.
- Hey, Johanna*, Verbandslast – Mitgliedsabgabe – Kammersteuer, *StuW* 2008, S. 289 – 302.
- Heydt, Volker*, Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, *AöR* 1975, S. 584 – 610.
- Hillgruber, Christian*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden?, *JZ* 2004, S. 837 - 846.
- Hinnendahl, Jürgen*, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Die Notwendigkeit einer erneuten Reform, in: *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Baden-Baden 1974.
- Hoffmann, Astrid*, Der Rundfunkbeitrag – Eine Untersuchung zur funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: *Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung/Tax Law and Public Finance*, Band 7, begr. v. Schmehl, Arndt, hrsg. v. Gosch, Dietmar/Hufeld, Ulrich/Kirchhof, Gregor/Rust, Alexander/Schenke, Ralf P./Tappe, Henning/Weitemeyer, Birgit, Baden-Baden 2016.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Die Zukunft des Rundfunks – ein Verfassungsproblem, *RuF* 1979, S. 143 – 170.
- ders.*, Modellversuch als Scheintest, Zur geplanten Einführung der Kabelkommunikation in Ludwigshafen, *ZRP* 1980, S. 31 - 38.

ders., Kommerzielles Fernsehen, Rundfunkfreiheit zwischen ökonomischer Nutzung und staatlicher Regelungsverantwortung: das Beispiel USA, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, hrsg. v. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Band 13, Baden-Baden 1981.

ders., Tendenzen der Kommerzialisierung im Rundfunksystem, RuF 1984, S. 32 – 50.

ders., Personalrecht der Rundfunkaufsicht, Zum Status und dienstrechtlichen Spielraum von grundrechtssichernden Anstalten des öffentlichen Rechts, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 21, hrsg. v. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Baden-Baden 1991.

ders., Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, Zur Anwendbarkeit des GWB und des EWG-V auf das Wettbewerbsverhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 43, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Berg, Klaus, Baden-Baden 1991.

ders., Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Eine verfassungsrechtliche Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Rechtsgutachten, vorgelegt im Auftrag der Landesregierungen der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 28, hrsg. v. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Baden-Baden/Hamburg 1996.

Holch, Georg, Unzulässige Mischfinanzierung – und kein Ende, DÖV 1970, S. 841 – 845.

Holst, Berend, Das Gleichartigkeitsverbot in Art. 105 Abs. 2 und 2a GG, in: Wissenschaftliche Beiträge aus europäischen Hochschulen, Reihe 02, Rechtswissenschaften, Band 16, Hamburg 1990.

Holznapel, Bernd, Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft, in: ZDF-Schriftenreihe, Band 55, Mainz 1999.

Horn, Oliver, Die Feldes- und Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz, Zugleich ein Beitrag zur Verfassungsmäßigkeit und Sachgerechtigkeit des Gebührentyps Verleihungsgebühr, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Band 935, Frankfurt am Main 1990.

Hornickel, Hartmut, Gedanken zur Rundfunkfinanzierung, NVwZ 2017, S. 118 – 122.

Häde, Ulrich, Finanzausgleich, Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, in: Jus publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 19, Tübingen 1996.

Höfling, Wolfram, Verfassungsfragen einer ökologischen Steuerreform, *StuW* 1992, S. 242 - 251.

Hübschmann, Walter/Hepp, Ernst/Spitaler, Armin, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, 263. Ergänzungslieferung, bearb. v. Alber, Christel/Bergkemper, Winfried/Musil, Andreas/Wernsmann, Rainer/et al., Juli 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO).

Ipsen, Hans Peter, Die Rundfunkgebühr, Ein Rechtbeitrag zur Rundfunkdiskussion, 2. Auflage, in: Hans Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg, Hamburg 1958.

Isensee, Josef, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Eine finanzverfassungsrechtliche Studie über den Solidarausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 224, Berlin 1973.

ders., Nichtsteuerliche Abgaben - ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, S. 435-461, in: Staatsfinanzierung im Wandel, Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - in Köln v. 13. September - 15. September 1982, hrsg. v. Hansmeyer, Karl-Heinrich, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge Band 134, Berlin 1983.

ders., Äquivalenz, Kostenausgleich, Verbandssolidarität im Abgabenrecht, S. 355 – 392, in: Verfassungsrecht und Völkerrecht, Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, hrsg. v. Fiedler, Wilfried/Ress, Georg, Köln 1989.

ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, bearb. v. von Arnim, Hans Herbert/Friauf, Karl Heinrich/Kisker, Gunter/Maunz, Theodor/Vogel, Klaus, 1. Auflage, Heidelberg 1990 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, 1. Auflage).

ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Verfassungsstaat, bearb. v. Badura, Peter/Böckenförde, Ernst-Wolfgang/Häberle, Peter/Jestaedt, Matthias/Klein, Eckart/Rupp, Hans Heinrich/Vogel, Klaus/et al., 3. Auflage, Heidelberg 2004 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II).

ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Aufgaben des Staates, bearb. v. Axer, Peter/Götz, Volkmar/Herzog, Roman/Kube, Hanno/Maurer, Hartmut/et al., 3. Auflage, Heidelberg 2006 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV).

ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, bearb. v. Degenhart, Christoph/Heintzen, Markus/Kämmerer, Axel/Ossenbühl, Fritz/Schmidt, Reiner/Schröder, Meinhard/Sodan, Helge/Waldhoff, Christian/Wilke, Dieter/et al., 3. Auflage, Heidelberg 2007 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V).

ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, Bundesstaat, bearb. v. Dittmann, Armin/Hase, Friedhelm/Herdegen, Matthias/Klein, Eckart/Mann, Thomas/Rengeling, Hans-Werner/Rudolf, Walter/Starck, Christian/Wendt, Rudolf/et al., 3. Auflage, Heidelberg 2008 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI).

ders./Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Freiheitsrechte, 3. Auflage, bearb. v. von Arnould, Andreas/Bethge, Herbert/Kloepfer, Michael/Schmidt-Jortzig, Edzard/et al., Heidelberg 2009 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VII).

Jahn, Eike, Drei-Stufen-Test und plurale Rundfunkaufsicht, Zur Unabhängigkeit und Effizienz der Gremienarbeit, in: Schriften zum Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Band 45, hrsg. v. Hoeren, Thomas/Holznapel, Bernd, Berlin 2011.

Jakob, Wolfgang, Sonderabgaben – Fremdkörper im Steuerstaat?, S. 355 – 392, in: Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik, Gedächtnisschrift für Franz Klein, hrsg. v. Kirchhof, Paul/Offerhaus, Klaus/Schöberle, Horst, Köln 1994.

Jarass, Hans D., Die Freiheit der Massenmedien – Zur staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und andere Medien, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 8, hrsg. v. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Baden-Baden 1978.

ders., Die Freiheit des Rundfunks vom Staat – Gremienbesetzung, Rechtsaufsicht, Genehmigungsvorbehalte, staatliches Rederecht und Kooperationsformen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Heft 10, Berlin 1981.

ders., Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen

- aus dem Bereich der Umweltabgaben, in: Der Rechts- und Steuerdienst, Heft 83, Köln 1999.
- ders.*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Münster 2007.
- ders.*, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, DÖV 1989, S. 1013 - 1022.
- ders./Pieroth, Bodo*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, bearb. v. Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo/Kment, Martin, München 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar).
- Jatzke, Harald*, Das System des deutschen Verbrauchsteuerrechts unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verbrauchsteuerharmonisierung in der Europäischen Union, Zugleich ein Beitrag für einen Allgemeinen Teil des deutschen Verbrauchsteuerrechts, in: Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Band 38, hrsg. v. Vitzthum, Wolfgang Graf/et al., Berlin 1997.
- Jenzen, Holger*, Energiesteuern im nationalen und internationalen Recht, Eine verfassungs-, europa- und welthandelsrechtliche Untersuchung, in: Mannheimer Beiträge zum öffentlichen Recht und Steuerrecht, Band 20, hrsg. v. Arndt, Hans-Wolfgang, Frankfurt am Main 1998.
- Jobs, Anselm Thorsten*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, Grundlagen, finanzverfassungsrechtliche und europarechtlichen Rahmenbedingungen sowie Aspekte ihrer Harmonisierung im Gemeinschaftsrecht, in: Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Band 7, hrsg. v. Lange, Klaus, Bade-Baden 1999.
- Jochum, Heike*, Neustrukturierung der Sonderabgabendogmatik, StuW 2006, S. 134 – 146.
- Jutzi, Siegfried*, Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, S. 603 – 608.
- Karpen, Ulrich*, Die Förderabgaben nach dem Bundesberggesetz im bundesstaatlichen Finanzausgleich, AöR 1984, S. 417 – 434.
- Kesper, Irene*, Bundesstaatliche Finanzordnung – Grundlagen, Bestand, Reform, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. v. Starck, Christian, Band 72, 1. Auflage, Bade-Baden 1998.
- Kiefer, Marie-Luise/Steininger, Christian*, Medienökonomie, 3. Auflage, München 2014.

- Kieser, Timo*, Sonderabgaben als Steuern, in: Mannheimer Beiträge zum öffentlichen Recht und Steuerrecht, Band 23, Frankfurt am Main 2000.
- Kilian, Michael*, Nebenhaushalte des Bundes, in: Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Band 18, hrsg. v. Vitzthum, Wolfgang Graf, Berlin 1993.
- Kirchhof, Ferdinand*, Die Höhe der Gebühr, Grundlagen der Gebührenbemessung, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 399, Berlin 1981.
- ders.*, Der Baden-Württembergische "Wasserpfennig", NVwZ 1987, S. 1031 - 1037.
- ders.*, Die Verleihungsgebühr als dritter Gebährentyp, Zugleich ein Beitrag zu ihrer Eignung als Umweltabgabe, DVBl. 1987, S. 554-561.
- ders.*, Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat?, Die Verwaltung 1988, Band 21, S. 137 - 153.
- ders.*, Die steuerliche Doppelbelastung der Zigaretten, Ein Beitrag zur Kumulation und Kaskadenwirkung der Umsatz- und der Verbrauchsteuer, in: Schriften zum Steuerrecht, Band 36, Berlin 1990.
- ders.*, Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, DÖV 1992, S. 233 – 241.
- ders.*, Die Tauglichkeit von Abgaben zur Lenkung des Verhaltens, DVBl. 2000, S. 1166 – 1175.
- ders.*, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Auflage, Heidelberg 2001.
- Kirchhof, Gregor*, Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren, DStR 2020, S. 1073 – 1082.
- Kirchhof, Paul*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG, Köln 1982.
- ders.*, Die Finanzierung des Leistungsstaates, Jura 1983, S. 505 – 517.
- ders.*, Die verfassungswidrige Investitionshilfeabgabe im System öffentlicher Abgaben, ZIP 1984, S. 1423 – 1434.
- ders.*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010.
- Kisker, Gunter*, Der bergrechtliche Förderzins im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 32, hrsg. v. Stern, Klaus, München 1983.
- Kitz, Volker*, Rundfunkgebühren auf internetfähige PC und Mobiltelefone, Zur Auslegung des neuen Rundfunkgebührenstaatsvertrags, NJW 2006, S. 406 – 408.

Klein, Franz/Orlopp, Gerd, Abgabenordnung einschließlich Steuerstrafrecht, bearb. v. Gersch, Eva-Maria/Jäger, Markus/Rätke, Bernd/Ratschow, Eckart/Rüsken, Reinhard/Werth, Franceska, 15. Auflage, München 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Klein, AO).

Klein, Franz, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage, Berlin 1993.

Klein, Hans Hugo, Die Rundfunkfreiheit, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 24, hrsg. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, München 1978.

Kloepfer, Michael, Die lenkende Gebühr, AöR 1972, S. 232 - 175.

ders., Verfassungsrecht I, Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München 2011.

ders./Follmann, Werner, Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, Zur Verfassungsmäßigkeit des sog. Nordrhein-Westfalen-Modells für die Altlastensanierung, DÖV 1988, S. 573 – 586.

Kluth, Winfried, Die Grundrechtserheblichkeit kommunaler Abfallvermeidung durch Verpackungssteuern, DVBl. 1992, S. 1261 – 1272.

ders., Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, JA 1996, S. 260 – 264.

Knies, Wolfgang, Steuerzweck und Steuerbegriff, Eine dogmengeschichtliche und kompetenzrechtliche Studie, München 1976.

Knothe, Matthias, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, Bargstedt 2000.

Koch, Karl/Scholtz, Rolf-Detlev, Abgabenordnung, Kommentar, 4. Auflage, Berlin 1993.

Kohl, Helmut, Vielfalt im Rundfunk, Interdisziplinäre und internationale Annäherungen, in: Frankfurter Schriften zum Medienrecht, Band 5, Konstanz 1996 (zitiert: *Autor*, in: Kohl, Vielfalt im Rundfunk).

Korioth, Stefan, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, in: Jus publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 23, Tübingen 1997.

ders./Koemm, Maxi, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig, DStR 2013, S. 833 – 838.

Krausnick, Daniel, Das deutsche Rundfunksystem unter dem Einfluss des Europarechts, in: Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Band 74,

- hrsg. v. Oppermann, Thomas/Assmann, Heinz-Dieter/Kühl, Kristian/Möschel, Wernhard/Vitzthum, Graf Wolfgang, Berlin 2005.
- Kreft, Gerhart*, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Göttingen 1968.
- ders.*, Neue Wege im Gebührenrecht, DVBl. 1977, S. 369 – 377.
- Kreile, Johannes*, Rundfunk im vereinten Deutschland, Überblick über den neuen Staatsvertrag, ZUM 1991, S. 568 – 573.
- Kresse, Hermann*, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern, in: AfP-Praxisreihe, hrsg. v. Wallraf, Georg, Redaktion AfP, Archiv für Presserecht, Stuttgart 1992.
- Kruis, Konrad*, Finanzautonomie und Demokratie im Bundesstaat, DÖV 2003, S. 10 – 16.
- Kruse, Heinrich Wilhelm*, Lehrbuch des Steuerrechts, Band I, Allgemeiner Teil, München 1991.
- Krüger-Spitta, Wolfgang/Bronk, Horst*, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973.
- Kube, Hanno*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, in: Jus publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 110, Tübingen 2004.
- ders.*, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 2012, S. 205 – 222.
- ders.*, Der Rundfunkbeitrag, Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, Baden-Baden 2014.
- ders./Palm, Ulrich/Seiler, Christian*, Finanzierungsverantwortung für Gemeinwohlbelange, NJW 2003, S. 927 – 932.
- Kämmerer, Axel*, Rundfunkbeitrag oder verkappte Wohnungssteuer?, DStR 2016, S. 2370 – 2373.
- ders.*, Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags in Zeiten von Digitalisierung, Mobilität und „Fake News“, NJW 2018, S. 3209 – 3213.
- Köck, Wolfgang*, Umweltsteuern als Verfassungsproblem, JZ 1991, S. 692 – 699.
- ders.*, Anmerkung zum Beschluß des VGH Kassel vom 15. Dezember 1992 zur Kasseler Einwegverpackungssteuer, ZUR 1993, S. 127 – 129.
- ders.*, Umweltabgaben - Quo vadis? - Entwicklungstendenzen des Umweltabgabenrechts unter besonderer Würdigung des Entwurfs eines Abfallabgabengesetzes, JZ 1993, S. 59 - 67.

Köstlin, Thomas, Die Kulturhoheit des Bundes, Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, in: Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Band 3, hrsg. v. Vitzthum, Wolfgang Graf in Gemeinschaft mit Heckel, Martin/Kirchhof, Ferdinand/v. Mangoldt, Hans/Oppermann, Thomas/Püttner, Günter, Berlin 1989.

Köttgen, Arnold, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, S. 67 - 147, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 3, hrsg. v. Leibholz, Gerhard, Tübingen 1954.

Kügel, J. Wilfried, Sonderabfallabgaben und Altlasten, NVwZ 1994, S. 535 – 544.

Küssner, Martin, Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung sowie der Begriff der Gleichartigkeit von Steuern, in: Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 57, Berlin 1992.

Ladewig, Karl-Heinz, Finanzierung „nicht kommerzieller Rundfunkprogramme“ aus der Rundfunkgebühr?, Zu einem Gesetzesentwurf der Fraktion der „GRÜNEN“ im niedersächsischen Landtag, ZUM 1993, S. 385 – 393.

ders./Gostomzyk, Tobias, Rundfunkfreiheit und Rechtsdogmatik, Zum Doppelcharakter des Art. 5 I 2 GG in der Rechtsprechung des BVerfG, JuS 2002, S. 1145 – 1153.

Langbauer, Melanie/Ripel, Sabine, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk – ein Auslaufmodell? Kritische Anmerkungen zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, MMR 2015, S. 572 – 576.

Larenz, Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage, in: Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, begr. v. von Liszt, Franz Ritter/Kaskel, Walter, hrsg. v. Albach, Horst/Heimstädter, Ernst/Honsell, Heinrich/Lerche, Peter/Nörr, Dieter, Heidelberg 1991.

Leisner, Walter, Die Gesetzmäßigkeit der Verfassung, JZ 1964, S. 201 – 210.

ders., Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, Betrachtung zur möglichen selbstständigen Begrifflichkeit im Verfassungsrecht, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaften, Heft 286/287, Tübingen 1964.

ders., Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer, Betrachtung zu den Gebührengrundsätzen, S. 730 - 747, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, hrsg. v. Conrad, H./Jahrreiß, H./Mikat, P./Mosler, H./Nipperdey, H. C./Salzwedel, J., Berlin 1967.

Lenski, Sophie-Charlotte, Öffentliches Kulturrecht, Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung, in: Jus publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 220, Tübingen 2013.

Lent, Wolfgang, Rundfunk-, Medien-, Teledienste, Eine verfassungsrechtliche Untersuchung des Rundfunkbegriffs und der Gewährleistungsbereiche öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung einfachrechtlicher Abgrenzungsfragen zwischen Rundfunkstaatsvertrag, Mediendienststaatsvertrag und Teledienstegegesetz, in: Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 6, hrsg. v. Dörr, Dieter mit Unterstützung der Dr. Feldbausch Stiftung, Frankfurt am Main 2001.

Lerche, Peter, Werbung und Verfassung, München 1967.

ders./Pestalozza, Christian Graf v., Die bergrechtliche Förderabgabe im System des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 II GG, Zur Verfassungswidrigkeit des Art. 6 Nr. 3 und 4 Haushaltsbegleitgesetz 1983 und gewisser Formen der "Berücksichtigung" der Förderabgabe bei den Ergänzungszuweisungen, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Niedersächsischen Landesregierung, in: Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Heft 13, Berlin 1984.

Lerg, Winfried B., Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, in: Rundfunk in Deutschland, Band 1, hrsg. v. Bausch, Hans, München 1980.

Libertus, Michael, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 56, hrsg. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, München 1991.

Lindschau, Juliane, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Eine Analyse seiner Existenzberechtigung im Spannungsfeld zwischen Bestandsgarantie und Verzichtbarkeit, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 43, Berlin 2007.

Lips, Jörg, Das Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, Neue Rundfunkempfangsgeräte und Nutzung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, in: Schriftenreihe Recht der Neuen Medien, Band 20, Hamburg 2004.

- Lohbeck, Anna-Katharina*, Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt in der gegenwärtigen und einer zukünftigen Rundfunkordnung, in: Schriftenreihe Studien zur Rechtswissenschaft, Band 69, Hamburg 2000.
- Louis, Marco*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, Eine Untersuchung insbesondere der verfassungsprozessualen Stellung der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 50, Berlin 2014.
- Machowecz, Martin*, Aufstand gegen die ARD, Die ZEIT, Nr. 44/2020.
- Mai, Lutz-Udo*, Sonderabgaben, Göttingen 1959.
- Mallmann, Walter*, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, Wiesbaden 1975.
- Mann, Fritz Karl*, Steuerpolitische Ideale, Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung, Stuttgart 1937.
- Martini, Mario*, Die Kernbrennstoffsteuer – ein steuerrechtlicher Störfall? Offene verfassungs- und unionsrechtliche Fragen, ZuR 2012, S. 219 – 228.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)*, Grundgesetz Kommentar, hrsg. v. Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H., 94. Ergänzungslieferung, München Januar 2021.
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, München 2020.
- Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht, Band 1, 2. Auflage, in: Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft, 6. Abteilung, begr. v. Binding, Karl, Berlin 1924.
- ders.*, Deutsches Verwaltungsrecht, Band 1, 3. Auflage, in: Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft, 6. Abteilung, Band 1, begr. v. Binding, Karl, hrsg. v. Oetker, Friedrich, Berlin 1924.
- Merkt, Albrecht*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe des öffentlichen Rechts, in: Reihe Rechtswissenschaft, Band 89, Pfaffenweiler 1990.
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen*, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte I, bearb. v. Burgi, Martin/Degenhart, Christoph/Dörr, Dieter/Enders, Christoph/Fink, Udo/Geis, Max-

- Emanuel/Hufen, Friedhelm/Muckel, Stefan/Stettner, Rupert/Ziekow, Jan, Heidelberg 2011.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Offene Rundfunkordnung, Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, bearb. v. Mestmäcker, Ernst-Joachim/Bullinger, Martin/Wiedemann, Verena/Gabriel-Bräutigam, Karin/et al., Gütersloh 1988.
- Meyer, Hans*, Die Finanzverfassung der Gemeinden, Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes, in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin, Band 22, Stuttgart 1969.
- Meyer, Susanne*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, Unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument?, in: Schriften zum Umweltrecht, hrsg. v. Kloepfer, Michael, Band 62, Berlin 1995.
- Meßerschmidt, Klaus*, Finanzierungsverantwortung jenseits des Steuerstaats, DÖV 2015, S. 220 – 227.
- Mirbt, Hermann*, Grundriß des deutschen und preußischen Steuerrechts, Leipzig 1926.
- Mohl, Helmut*, Die Einführung und Erhebung neuer Steuern aufgrund des kommunalen Steuererfindungsrechts, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Band 63, Stuttgart 1992.
- Murswiek, Dietrich*, Die Ressourcennutzungsgebühr, Zur rechtlichen Problematik des Umweltschutzes durch Abgaben, NuR 1996, S. 170-176.
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6. Auflage, Tübingen 1994.
- Musil, Andreas*, Steuerbegriff und Non-Affektationsprinzip, DVBl. 2007, S. 1526 – 1532.
- Möckel, Stefan*, Steuererfindungsrecht und Verbrauchsteuerbegriff, Grundlegende Fragen aus Anlass der verfassungsrechtlichen Zweifel an der Kernbrennstoffsteuer, DÖV 2012, S. 265 – 274.
- Müller, Klaus*, Der Steuerbegriff des Grundgesetzes, BB 1970, S. 1105 – 1109.
- Nawiasky, Hans*, Steuerrechtliche Grundfragen, München 1926.
- Niepella, Peter*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln,

- Band 55, hrsg. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, München 1990.
- Neugebauer, Eberhard*, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, in: Stilk's Rechtsbibliothek Nr. 33 – Die Gesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder mit systematischen Erläuterungen, 3. Auflage, Berlin 1929.
- Neumann, Friedrich Julius*, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Leipzig 1874.
- ders.*, Die Steuer und das öffentliche Interesse, Eine Untersuchung über das Wesen der Steuer und die Gliederung der Staats- und Gemeinde-Einnahmen, Leipzig 1887.
- Neumark, Fritz*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, Öffentliche Unternehmungen, Grundlegung der Lehre von öffentlichen Einnahmen, Die Lehre von Steuern, Nichtsteuerliche öffentliche Einnahmen, bearb. v. Ansel, Norbert/Bohley, Peter/Bös, Dieter/Schmidt, Kurt/Vogel, Horst A./Willms, Enno, 3. Auflage, Tübingen 1980.
- Neun, Andreas*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums, Programm- und Angebotsdiversifizierung der Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zum Informationsrecht, Band 2, hrsg. v. Garstka, Hansjürgen/Kloepfer, Michael/Schoch, Friedrich, Berlin 2002.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen*, Das Fischer Lexikon, Publizistik Massenkommunikation, 1994 Frankfurt am Main 1994 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke, Publizistik).
- Nöll von der Nahmer, Robert*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, Allgemeine Finanzwissenschaft, Köln 1964.
- Oppermann, Thomas*, Deutsche Rundfunkgebühren und europäisches Beihilferecht, in: Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Band 41, hrsg. v. Oppermann, Thomas/Assmann, Heinz-Dieter/v. Mangoldt, Hans/Möschel, Wernhard/Vitzthum, Graf Wolfgang, Berlin 1997.
- ders./Kilian, Michael*, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Rechtsgutachtliche Studie, erstattet dem Süddeutschen Rundfunk, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 41, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main 1989.
- Ossenbühl, Fritz*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 30, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main, Lehr, Wolfgang/Berg, Klaus, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen

- Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Frankfurt am Main 1984.
- ders.*, Spielräume des Gesetzgebers bei der Gebührenfestsetzung, MP 2004, S. 129 - 130.
- ders.*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, S. 667 – 675.
- ders./Di Fabio, Udo*, Verfassungsrechtliche Grenzen einer Erhöhung der Tabaksteuer, Stuw 1988, S. 349 – 361.
- Osterloh, Lerke*, Zur Zulässigkeit von Sonderabgaben, JuS 1982, S. 421 – 426.
- ders.*, Verfassungsfragen der Künstlersozialabgabe, NJW 1982, S. 1617 - 1625.
- ders.*, „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, Alte Fragen zum staatlichen Steuererfindungsrecht – neu gestellt, NVwZ 1991, S. 823 – 829.
- ders./Schmidt, Karsten/Weber, Hermann*, Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Osterloh/Schmidt/Weber, FS Selmer).
- Pagenkopf, Martin*, Rundfunkbeitrag als Demokratieabgabe?, NJW 2016, S. 2535 – 2540.
- Papier, Hans-Jürgen*, Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, Zugleich ein Beitrag zur Lehre von den Rechtsformen der Grundrechtseingriffe, Berlin 1973.
- Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus*, Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2016.
- Patzig, Werner*, Steuern - Gebühren - Beiträge und "Sonderabgaben" - Überlegungen aus Anlaß der Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungs- und zu Schwerbehindertenabgabe, DÖV 1981, S. 729 – 747.
- Paulick, Heinz*, Lehrbuch des allgemeinen Steuerrechts, 3. Auflage, Köln 1977.
- Pestalozza, Christian Graf v.*, Thesen zur kompetenzrechtlichen Qualifikation von Gesetzen im Bundesstaat, DÖV 1972, S. 181 – 191.
- ders.*, Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1981, S. 2158 – 2166.
- Poll, Karolin*, Fernsehpartenprogramme und Pluralismus, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 25, Berlin 1999.

- Preuss Neudorf, Friedrich Christian*, Grundversorgung und Wettbewerb im dualen Rundfunksystem, Medienrechtliche und wettbewerbsrechtliche Aspekte, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Band 1382, Frankfurt am Main 1993.
- Puhl, Thomas*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, in: Jus publicum, Beiträge zum öffentlichen Recht, Band 15, Tübingen 1996.
- Puwalla, Wolfgang*, Qualifikation von Abgaben, Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe, in: Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 21, hrsg. v. Erichsen, Hans-Uwe/Kollhoser, Helmut, Berlin 1987.
- Raecke, Jürgen*, Das Kostendeckungsprinzip, Möglichkeiten und Grenzen seiner Anwendung bei Verwaltungsgebühren, in: Schriften zur Verwaltungslehre, Band 11, hrsg. v. Thieme, Werner, Köln 1971.
- Rapsch, Arnulf*, Rechtsprobleme der wasserverbandlichen Eigenfinanzierung, DÖV 1987, S. 793 - 800.
- Recktenwald, Horst Claus*, Markt und Staat, Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik, in: Ausgewählte Beiträge, Karl Diehl zugeordnet - dessen beeindruckendes Lebenswerk auf weltoffenen Nürnberger Unternehmensgeist und Gemeinsinn gründet und eine über Jahrhunderte bewährte Tradition seiner fränkischen Heimat fortführt, hrsg. v. Grüske, Karl-Dieter, Göttingen 1980.
- Reimer, Ekkehart/Waldhoff, Christian*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, Heidelberg 2011.
- Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Planung, Ausführung, Prüfung, München 2014.
- Reuters, Annette W.*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Band 4871, Frankfurt am Main 2009.
- Richter, Wolfgang*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. v. Starck, Christian, Band 7, Baden-Baden 1977.
- Ricker, Reinhard/Schiwy, Peter*, Rundfunkverfassungsrecht, bearb. v. Ricker, Reinhard/Schiwy, Peter/Schütz, Hans-Joachim, München 1997.
- Riedel, Heide*, Hörfunk und Fernsehen in der DDR, in: Horbelt, Rainer, Reihe Kommunikation, Köln 1977.

- Rodi Michael*, Bundesstaatliche Kompetenzausübungsschranke für Lenkungssteuer, *StuW* 1999, S. 105 – 119.
- ders.*, Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsauftrag des Steuergesetzgebers, in: *Staaten und Steuern*, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Kichhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael, Heidelberg 2000.
- ders.*, Ökonomische, ökologische und andere öffentliche Zwecke im Abgabenrecht, *JZ* 2000, S. 827 – 836.
- Rossen, Helge*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, Die Rundfunkfreiheit im Gewährleistungsgefüge des Art. 5 Abs. 1 GG, in: *Materialien zur interdisziplinären Medienforschung*, Band 19, Hoffmann-Riem, Wolfgang, Baden-Baden 1988.
- Rottländer, Franz*, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, in: *Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln*, Band 58, Baden-Baden 1988.
- Ruck, Silke*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, *AöR* 1992, S. 543 – 566.
- Ruttig, Markus*, Der Einfluß des EG-Beihilferechts auf die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: *Studien und Materialien zum öffentlichen Recht*, Band 14, hrsg. v. Bethge, Herbert, Frankfurt am Main 2001.
- Röß, Simon*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, in: *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 1302, Berlin 2015.
- Sacksofsky, Ute*, Staatsfinanzierung durch Gebühren, S. 188 – 204, in: *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, hrsg. v. Sacksofsky, Ute, *Interdisziplinäre Schriften zu Recht und Staat*, Band 14, Baden-Baden 2000.
- dies.*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, in: *Jus publicum*, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 53, Tübingen 2000.
- dies.*, Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, *NJW* 2000, S. 2619 – 2626.
- Sachs, Michael* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, bearb. v. Battis, Ulrich/Bethge, Herbert/Bonk, Heinz Joachim/von Coelln, Christian/et al., 8. Auflage, München 2018.

- Sarcevic, Edin*, Das Bundesstaatsprinzip, Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes, in: Jus publicum, Beiträge zum öffentlichen Recht, Band 55, Tübingen 2000.
- Schacke, Michael/Rosin, Peter*, Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der entgeltlichen Benutzung öffentlicher Verkehrswege für Telekommunikationslinien, DVBl. 1997, S. 471 – 478.
- Schaefer, Horst*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, Frankfurt am Main 1997.
- Scharf, Albert*, Das neue Rundfunkgebührenrecht, Vorbemerkung zu den beiden Staatsverträgen der Länder über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens und die Höhe der Rundfunkgebühr, ARD-Jahrbuch 70, S. 297-298.
- Scheble, Roland*, Perspektiven der Grundversorgung, Das konkretisierte Grundversorgungsverständnis im dualen Rundfunk, in: Schriftenreihe des Archivs für Urheber- und Medienrecht, Band 116, hrsg. v. Rehbinder, Manfred, Baden-Baden 1994.
- Scheel, Tobias*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, Rechtliche Kriterien und Grenzen der Gestaltungsmacht der Länder im Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 1049, Berlin 2007.
- Schemmel, Lothar*, Quasi-Steuern, Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, in: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Band 46, Wiesbaden 1980.
- Scheuner, Ulrich*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, in: Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 85, hrsg. v. Kewenig, Wilhelm, Berlin 1982.
- Schiller, Gernot*, Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion in der Wirtschafts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Münchener Universitätsschriften, Reihe der Juristischen Fakultät, Band 155, München 2000.
- Schmehl, Arndt*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, in: Jus publicum, Band 113, Tübingen 2004.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz* (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. v. Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, bearb. v. Henneke, Hans-Günter/Sannwald, Rüdiger/ et al., 14. Auflage, Köln 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar).

Schmidt, Ingo, Das Steuererfindungsrecht der Hoheitsträger, *StuW* 2015, S. 171 – 190.

Schmidt, Walter, Die Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung, Zur Problematik des „Aufsichtsgroschens“ und anderer „zusätzlicher Anteile“ an der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Öffentlich-Rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 40, Frankfurt am Main 1989.

ders., Sonderabgaben in der neueren Rechtsprechung des BVerfG, *NVwZ* 1991, S. 36 – 40.

Schmitt Glaeser, Walter, Kabelkommunikation und Verfassung, Das privatrechtliche Unternehmen im „Münchener Pilotprojekt“, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 364, Berlin 1979.

ders., Das duale Rundfunksystem, Zum „4. Fernseh-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 04.11.1986, *DVBl.* 1987, S. 30 ff., *DVBl.* 1987, S. 14 – 21.

ders., Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, *AöR* 1987, S. 215 – 258.

Schmölders, Günter, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, Heft 10, Berlin 1955.

ders., Finanzpolitik, in: Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Abteilung Staatswissenschaft, 3 Auflage, begr. v. von Liszt, Franz/Kaskel, Walter, hrsg. v. Kunkel, Wolfgang/Lerche, Peter/et al., Berlin 1970.

Schmücker, Rainulf, Auch ein 50-Jahr-Jubiläum – Die Leistungen der Post für den Rundfunk und die Entgelte, in: *ARD-Jahrbuch* 1973, S. 41 – 72.

Schneider, Axel, Die Zulässigkeit typisierender Normen am Beispiel des Rundfunkbeitrags, Zugleich Erwiderung aus Koriath/Koemm, *DStR* 2013, 833, *DStR* 2014, S. 509 – 512.

Schnur, Roman, Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, bearb. v. Heinze, Christian/Mußnug, Reinhard/Weber, Werne/et al., 2. Auflage, München 1974 (zitiert: *Autor*, in: Schnur, FS Forsthoff).

Schoch, Friedrich, Informationszugangsfreiheit des Einzelnen und Informationsverhalten des Staates, *AfP* 2010, 313 – 324.

Scholz, Ruprecht, Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot?, *AfP* 1995, S. 357 – 362.

- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred*, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, Ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste, ZUM 2001 Sonderheft, S. 621 – 642.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Betätigung öffentlich-rechtlicher Institutionen im Onlinebereich, Im Lichte des Wandels moderner Staatlichkeit, AfP 1998, S. 447 – 457.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbstständigte Verwaltungseinheiten, Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, in: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, hrsg. v. der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, Band 109, Göttingen 1981.
- ders.*, Nichtsteuerliche Abgaben, intermediäre Finanzgewalten und Verwaltungsorganisation, Nichtsteuerliche Abgaben als abgabenrechtliche Entsprechung einer Binendifferenzierung von Verwaltung und Staatswirtschaft, in: Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Becker, Bernd/Bull, Hans Peter/Seewald, Otfried, Köln, 1993.
- Schuster, Detlev*, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, in: Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 109, hrsg. v. Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger, Berlin 1990.
- Schwarzkopf, Dietrich*, Rundfunkpolitik in Deutschland, Wettbewerb und Öffentlichkeit, Band 1, München 1999.
- Schwendinger, Gerd*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung, Audiovisuelle Daseinsvorsorge und Pluralismussicherung im Lichte von EG-Beihilferecht und Dienstleistungsfreiheit, in: Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Band 327, hrsg. v. Schwarze, Jürgen, Baden-Baden 2007.
- Schäfer, Hans Felix*, Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Entwicklung und rechtliche Bewertung, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 91, begr. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, hrsg. v. Stern, Klaus/Prütting, Hanns, München 2004.
- Schüffner, Alfred*, Die Verwaltungsgebühr - ein Eingriff in Freiheit und Eigentum?, DÖV 1954, S. 527 – 529.
- Schütte, Wolfgang*, Regionalität und Föderalismus im Rundfunk – Die geschichtliche Entwicklung in Deutschland 1923 – 1945, in: Beiträge zur Geschichte des deutschen Rundfunks, Band 3, hrsg. v. Historische Kommission der Arbeitsgemeinschaft der

- öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Frankfurt am Main 1971.
- Séché, Marcel*, Verfassungsbeschwerden gegen den Rundfunkbeitrag im nicht-privaten Bereich, NVwZ 2013, S. 683 – 687.
- Selmer, Peter*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, in: Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 3, hrsg. v. Friauf, Karl Heinrich, Kronberg im Taunus 1972.
- ders.*, Finanzverfassungsrechtliche Streitfragen im Bereich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandssteuern, DÖV 1974, S. 374 – 380.
- ders.*, Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung, Eine verfassungsrechtliche Untersuchung ihrer Zulässigkeit und Reichweite, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 10, Berlin 1988.
- ders.*, Verfassungsrecht: Rundfunkfinanzierung, JuS 2018, S. 1255 – 1256.
- ders./Brodersen, Carsten*, Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, DVBl. 2000, S. 1153 – 1166.
- dies./Nicolaysen, Gert*, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, Verfassungs- und europarechtliche Probleme, Baden-Baden 1989.
- ders./Kirchhof, Ferdinand/Burmeister, Joachim/Krebs, Walter*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, VVDStRL 1993, Heft 52, Berlin 1993 (zitiert: *Autor*, VVDStRL 1993 (52)).
- Siekmann, Helmut*, Die Staatsfinanzierung nach dem Grundgesetz - Allgemeine Lehren, in: Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Band 3, Berlin 2005.
- Sipp-Mercier, Béatrice*, Vergnügungssteuer auf Spielgeräte, KStZ 1993, S. 227 – 231.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Grundkurs Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, 9. Auflage, München 2020.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian*, Recht der elektronischen Medien, Kommentar, bearb. v. Anton, Katharina/Bach, Ivo/Müller, Ulf/Nüßing, Christoph, et al., 4. Auflage, München 2019.
- Splinter, Christopher*, Der Rundfunkbeitrag – eine verkappte Steuer?, rescriptum 2013, S. 29 – 32.

Stammler, Dieter, Paradigmenwechsel im Medienrecht, ZUM 1995, S. 104 – 109.

Starck, Christian, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem – Zur Zusammensetzung der Rundfunkgremien, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaft*, Heft 422/423, Tübingen 1973.

ders., Die Bundesstaatlichkeit im Spiegel der Finanzverfassung, *StuW* 1974, S. 271 – 284.

ders., „Grundversorgung“ und Rundfunkfreiheit, *NJW* 1992, S. 3257 – 3263.

Staudacher, Richard, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, Berlin 2004.

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 1984 (zitiert: *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. I).

ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980 (zitiert: *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II).

ders., Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat – Ein Beitrag zur Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, unter Mitwirkung von Bethge, Herbert, in: *Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln*, Band 1, hrsg. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, München 1968 (zitiert: *Stern/Bethge*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat).

ders./Bethge, Herbert, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, Rechtgutachtliche Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 7. Juni 1967, in: *Beiträge zum Rundfunkrecht*, Heft 13, Frankfurt am Main 1971.

ders./Sachs, Michael, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III 1. Halbband, Allgemeine Lehren der Grundrechte, Grundlagen und Geschichte, nationaler und internationaler Grundrechtskonstitutionalismus, juristische Bedeutung der Grundrechte, Grundrechtsberechtigte, Grundrechtsverpflichtete, München 1988 (zitiert: *Stern/Sachs*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. III/1).

ders./Sachs, Michael/Dietlein, Johannes, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV 1. Halbband, Die einzelnen Grundrechte, Der Schutz und die

- freiheitliche Entfaltung des Individuums, München 2006 (zitiert: *Stern/Sachs/Dietlein*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. IV/1).
- Stender, Jutta*, „Staatsferne“ und „Gruppenferne“ in einem außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunksystem, Regensburg 1987.
- Stettner, Rupert*, Rundfunkstruktur im Wandel – Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Bayerischen Medienerprobungs- und –entwicklungsgesetzes mit der Bayerischen Verfassung, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 47, hrsg. v. Brack, Hans/Hübner, Heinz/Oehler, Dietrich/Stern, Klaus, München 1988.
- ders.*, Der Verfassungsstreit in Sachsen – ein Angelpunkt in der jüngeren Entwicklung des Medienrechts, ZUM 1997, S. 673 – 701.
- Strache, Karl-Heinz*, Das Denken in Standards, Zugleich ein Beitrag zur Typologie, in: Schriften zur Rechtstheorie, Band 12, Berlin 1968.
- Strahl, Martin*, Die typisierende Betrachtungsweise im Steuerrecht, in: Schriftenreihe des Kölner Steuerialogs, Band 2, Köln 1996.
- Stuiber, Heinz-Werner*, Medien in Deutschland, Band 2, Rundfunk, 1. Teil, Zum Rundfunkbegriff, Rundfunktechnik, Geschichte des Rundfunks, Rundfunkrecht, S. 1-531, Konstanz 1998 (zitiert: *Stuiber*, Medien in Deutschland, 1. Teil).
- ders.*, Medien in Deutschland, Band 2, Rundfunk, 2. Teil, Privater Rundfunk, Organisation des Rundfunks, Finanzierung des Rundfunks, Rundfunkprogramme, Anmerkungen zur Rundfunkpolitik, S. 537 - 1169, Konstanz 1998 (zitiert: *Stuiber*, Medien in Deutschland, 2. Teil).
- Stürner, Rolf*, Medien zwischen Regulierung und Reglementierung, Sanktionen gegen Medien?, AfP 2002, S. 283 – 292.
- Terschüren, Anna*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung, Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, in: Medienrechtliche Schriften, Band 10, hrsg. v. Fechner, Frank, Ilmenau 2013.
- Tettinger, Peter J.*, Kammerrecht, Das Recht der wirtschaftlichen und der freiberuflichen Selbstverwaltung, München 1997.
- ders.*, Der Kammerbeitrag als Verbandslast, S. 79 - 95, in: Festschrift für Heinrich Wilhelm Kruse zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Dreneck, Walter/Seer, Roman, Köln 2001.

- Tipke, Klaus*, Vom Konglomerat herkömmlicher Steuern zum System gerechter Steuern, Steuerreformen und Gleichheitssatz unter dem Aspekt der Art. 105, 106 GG, BB 1994, S. 437 – 445.
- ders./Kruse, Wilhelm*, Reichsabgabenordnung (ohne Steuerstrafrecht), Steueranpassungsgesetz, Finanzverwaltungsgesetze, Steuersäumnisgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar, Band 1, 2. Auflage, Köln 1965.
- dies.* (Begr.), Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, hrsg. v. Seer, Roman/Brandis, Peter/Loose, Matthias/Drüen, Klaus-Dieter/Krumm, Marcel, 166. Ergänzungslieferung, Juni 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO).
- ders.* (Begr.)/Lang, Joachim, Steuerrecht, hrsg. v. Seer, Roman/Hey, Johanna/Montag, Heinrich/Englisch, Joachim/Hennrichs, Joachim, 24. Auflage, Köln 2021.
- ders./Söhn, Hartmut*, Gedenkschrift für Christoph Trzaskalik, Köln 2005.
- Trzaskalik, Christoph*, Innere Unabhängigkeit und Fiskalinteresse, StuW 1992, S. 135 – 150.
- Tschentscher, Axel*, Gebührenpflichtigkeit des Internet- und Handy-Rundfunks?, AfP 2001, S. 93 – 97.
- Ubber, Theo*, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, Grundgesetzliche Direktiven für eine verfassungsgemäße Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben, Köln 1993.
- Uffhausen, Karsten*, Die Benutzungsgebühr, in: Juristische Dissertationen Göttingen, Band 276, Sammelband 9, Göttingen 1970.
- Ullrich, Michael*, Die Bewertung von Rundfunkprogrammen durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und ihre Folgen, ZUM 2005, S. 452 – 462.
- Ulsenheimer, Klaus*, Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung“, in: Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, hrsg. v. Kamp, M. E., Stuttgart, 1969.
- Uphoff, Boris*, Fernsehmarkt und Grundversorgung, Zu den tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Sonderbehandlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und ihrer Vereinbarkeit mit dem Beihilferecht der Europäischen Gemeinschaft, in: Konstanzer Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 110, Konstanz 1996.
- Vedder, Christoph*, Intraföderale Staatsverträge – Instrument der Rechtsetzung im Bundesstaat, in: Föderalismus – Studien, Band 6, hrsg. v. Schneider, Hans-Peter, Baden-Baden 1996.

Vogel, Klaus, Zur Konkurrenz zwischen Bundes- und Landessteuerrecht nach dem Grundgesetz, *StuW* 1971, S. 308 – 315.

ders., Finanzverfassung und politisches Ermessen, Vortrag v. 23.03.1972, in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Schriftenreihe, Heft 108, Karlsruhe 1972.

ders., Die bundesstaatliche Finanzverfassung des GG (Art. 104a bis 108 GG), *JA* 1980, S. 577 – 583.

ders., Vorteil und Verantwortlichkeit, Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, S. 518 – 536, in: *Verantwortlichkeit und Freiheit, Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung*, Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, hrsg. v. Faller, Hans Joachim/Kirchhof, Paul/Träger, Ernst, Tübingen 1989.

ders., Zur Auslegung des Artikels 106 Grundgesetz, in: *Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion*, Festschrift für Klaus Tipke zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Lang, Joachim, Köln 1995.

ders./Tipke, Klaus, Verfassung, Verwaltung, Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, bearb. v. Bodersen, Carsten/Starck, Christian, Köln 1972 (zitiert: *Autor*, in: *Vogel/Tipke, FS Wacke*).

van Heek, Stephanie Alexandra/Lehmann, Sören, Die Kernbrennstoffsteuer als „Verbrauchssteuer“?, Gesetzgebungskompetenz und europarechtliche Aspekte, in: *Düsseldorfer Studien zum Steuerrecht*, Band 3, hrsg. v. Drüen, Klaus-Dieter, Düsseldorf 2012.

von Lewinski, Kai, Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz, *DÖV* 2015, S. 406 – 417.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.), Grundgesetz, Band 1: Präambel, Art. 1 bis 19, hrsg. v. Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas, bearb. v. Baer, Susanne/Becker, Ulrich/Brenner, Michael/Depenheuer, Otto/Froese, Judith/Paulus, Andreas L./Starck, Christian/et al., 7. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 1).

dies. (Begr.), Grundgesetz, Band 2, Art. 20 bis 82, Kommentar, hrsg. v. Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas, bearb. v. Epping, Volker/Hain, Karl-E./Heintzen, Markus/Korioth, Stefan/Oeter, Stefan/et al., 7. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2).

dies. (Hrsg.), Grundgesetz, Band 3, Art. 83 bis 146, Kommentar, hrsg. v. Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas, bearb. v. Burgi, Martin/Drüen, Klaus-Dieter/Hellermann, Johannes/Huber, Peter M./Jachmann-Michel, Monika/Kirchhof, Ferdinand/Vogel,

- Max/Wendt, Rudolf/et al., 7. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3).
- von Mutius, Albert/Lünenbürger, Simone, Öffentliche Abgaben für Wasserentnahmen kraft Landesrecht, Rechtliche Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Bedenken, DVBl. 1995, S. 1205 – 1216.
- von Münch, Ingo, Der Rundfunkhörer – ohnmächtig und sprachlos?, ZRP 1981, S. 126 – 130.
- ders., Wie lange noch Rundfunk-Zwangsgebühr?, NJW 2000, S. 634 – 636.
- ders./Kunig, Philip (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Band 1, Präambel, Art. 1 bis 69, 7. Auflage, hrsg. v. Kämmerer, Axel/Kotzur, Markus, München 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1).
- ders./Kunig, Philip (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, Art. 70 bis 146, 7. Auflage, hrsg. v. Kämmerer, Axel/Kotzur, München 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2).
- Vofß, Reiner, Strukturelemente der Verbrauchsteuern, in: Kruse, Wilhelm, Zölle, Verbrauchsteuern, europäisches Marktordnungsrecht, Veröffentlichung der Deutschen Steuerjuristen, Band 11, S. 261 – 282, Köln 1988.
- Wachenhausen, Manfred, Staatsausgabe und Öffentliches Interesse in den Steuerrechtfertigungslehren des naturrechtlichen Rationalismus, Ein dogmengeschichtlicher Beitrag zur Rationalität des modernen Staates in seinem Verhältnis zum Individuum, mit einer Bibliographie, in: Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 15, Berlin 1972.
- Wagner, Eva-Ellen, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, in: Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 48, Frankfurt am Main 2011.
- Wahlhäuser, Jens, Wird die „heimliche Steuer unheimlich“?, Ein Zwischenbericht über die Umsetzung des Gebots zur haushaltsrechtlichen Dokumentation von Sonderabgaben im Haushaltsgesetz 2005, NVwZ 2005, S. 1389 – 1391.
- Waldhoff, Christian, Die Zwecksteuer, Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, StuW 2002, S. 285 – 314.
- ders., Reformperspektiven im Finanzrecht – ein Überblick, Die Verwaltung 2006, S. 155 – 186.
- ders., Die Kernbrennstoffsteuer als Verbrauchsteuer und die steuerrechtliche Typenlehre, ZfZ 2012, S. 57 – 65.

ders./von Aswege, Hanka, Kernenergie als „goldene Brücke“?, Verfassungsrechtliche Probleme der Aushandlung von Laufzeitverlängerungen gegen Gewinnabschöpfungen, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, in: *Steuerwissenschaftliche Schriften*, Band 24, Baden-Baden 2010.

Weber-Fas, Rudolf, Grundzüge des allgemeinen Steuerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1979.

Weber-Grellet, Heinrich, Lenkungssteuern im Rechtssystem, NJW 2001, S. 3657 – 3664.

Weisser, Ralf, Dienstleistungen zum Vertrieb digitaler Pay-TV Angebote, ZUM 1997, S. 877 – 898.

Wendt, Rudolf, Die Gebühr als Lenkungsmittel, in: *Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Band 9, Hamburg 1975.

ders., Der verfassungsrechtliche Rahmen der Schwerbehindertenabgabe, ZSR 1992, S. 541 – 560.

Wenzel, Frank, Fernsehgebühren - Äquivalenz- oder Alimentationsprinzip?, ZUM 1990, S. 497 – 501.

Wernsmann, Rainer, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, in: *Jus publicum*, Band 135, Tübingen 2005.

ders., Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kernbrennstoffsteuer, NVwZ 2011, S. 1367 – 1369.

ders., Verfassungsfragen der Kernbrennstoffsteuer, ZfZ 2012, S. 29 – 33.

Westphal, Dietrich, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Analyse der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), in: *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 1072, Berlin 2007.

Wiechers, Ralph, Markt und Macht im Rundfunk, Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: *Finanzwissenschaftlichen Schriften*, Band 51, hrsg. v. Albers/Krause-Junk/Littmann/Oberhauser/Pohmer/Schmidt, Frankfurt am Main 1992.

Wieland, Joachim, Die Konzessionsabgaben, Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, in: *Schriften zum öffentlichen Recht*, Band 599, Berlin 1991.

Wiemers, Matthias, Rundfunkfinanzierung ohne Lösung – auch nach der jüngsten Entscheidung aus Karlsruhe, NVwZ 2018, S. 1272 – 1276.

Wienbracke, Mike, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, Zugleich ein Beitrag zum Steuerstaatsprinzip und Kostendeckungsprinzip, unter Berücksichtigung des Europarechts, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 963, Berlin 2004.

Wilke, Dieter, Gebührenrecht und Grundgesetz, Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht, München 1973.

Winands, Günter, Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden, JuS 1986, S. 942 – 950.

Windthorst, Kay, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, Eine öffentlichrechtliche Betrachtung unter Einbezug des amerikanischen Rechts, in: Schriften zu Kommunikationsfragen, Band 27, Berlin 2000.

Wiß, Hans Stefan, Finanzverfassungsrechtliche Probleme der Einführung einer Wasserentnahmeabgabe auf Landesebene - dargestellt am Beispiel des baden-württembergischen "Wasserpfennigs", Speyer 1992.

Wufka, Eduard, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu Problemen der Rundfunkorganisation und Staatsaufsicht, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 12, hrsg. v. Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Lehr, Wolfgang/Berg, Klaus, Frankfurt am Main 1971.

Zimmermann, Johannes, Die Rundfunkgebühr für Internet-PCs nach den ersten verwaltungsgerichtlichen Urteilen, KuR 2008, S. 523 – 525.

Zuck, Rüdiger, Viel Lärm – um nichts? Nachdenken über die ARD, NJW 1995, S. 1331 – 1333.

Internetquellen:

ARD, ZDF und Deutschlandradio Beitragsservice, Geschäftsbericht 2014 des Beitragsservices ARD ZDF und Deutschlandradio, von: https://www.vau.net/system/files/documents/Beitragsservice_Geschaeftsbericht_2014.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

ders., Jahresbericht 2019, von: https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e6373/Jahresbericht_2019.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, Haushaltsrechnung des Freistaats Bayern 2018, Abschlussbericht, Gesamtrechnung, von: <https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/haushaltsrechnungen/2018/Abschlussbericht.pdf> (abgerufen am 20.09.2021).

Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushalt 2019, von: <https://www.bundeshaushalt.de/#/2019/soll/einnahmen/einzelplan/60.html> (abgerufen am 20.09.2021).

Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushaltsplan 2021, von: https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2021/soll/epl04.pdf#page=81 (abgerufen am 20.09.2021).

Bundesministerium der Finanzen, Gutachten des Wiss. Beirat beim BMF v. Oktober 2014, Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgaben und Finanzierung, von: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (abgerufen am 20.09.2021).

Deutsche Presseagentur, Säumige Beitragszahlerin aus Haft entlassen, Die ZEIT, von: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-04/rundfunkbeitrag-geztueringen-gefaengnis-haftstrafe> (abgerufen am 20.09.2021).

Felber, Piet/Lohoff, Hanna/Spieker, Markus/Vorreyer, Thomas (MDR), Was bedeutet die Entscheidung in Magdeburg?, von: <https://www.tagesschau.de/inland/sachsen-anhalt-regierungskrise-faq-101.html> (abgerufen am 20.09.2021).

Gäbler, Bernd, Die Murmeltier-Schonzeit ist vorbei, Die ZEIT, von: <https://www.zeit.de/kultur/film/2020-02/rundfunkbeitrag-erhoehung-2021-gezgebuehr-abgabe> (abgerufen am 20.09.2021).

Hentschke, Steffi, Lieber Gefängnis als Gebühren zahlen, Die ZEIT, von: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-04/rundfunkbeitrag-verweigerung-haft> (abgerufen am 20.09.2021).

Hessisches Ministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2018, von: https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/haushaltsrechnung_2018_0.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs, Aufgaben und rechtliche Grundlagen, von: <https://kef-online.de/de/kommission/aufgaben/> (abgerufen am 20.09.2021).

ders., Geschäftsstelle, von: <https://kef-online.de/de/kommission/geschaeftsstelle/> (abgerufen am 20.09.2021).

ders., 18. Bericht Dezember 2011, von: https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18._Bericht.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

ders., 19. Bericht Februar 2014, von: https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

ders., 20. Bericht April 2016, von: https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

ders., 21. Bericht Februar 2018, von: https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/21._Bericht.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

ders., 22. Bericht Februar 2020, von: https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/22._Bericht.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, Medienkonzentration, Mediennutzung, Fernsehnutzung, Zuschaueranteile 2012, Kreisdiagramm, von: <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediennutzung/fernsehnutzung/> (abgerufen am 20.09.2021).

Koblenzer, Thomas/Günther, Carina, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, von: <https://wohnungsabgabe.de/gutachten-rundfunkbeitrag-prof-dr-koblenzer.pdf> (abgerufen am 20.09.2021).

Niedersächsisches Finanzministerium, Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen 2018, Abschnitt I, Haushaltsrechnung, von: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushalt_in_zahlen/haushaltsrechnung_2010_bis_2017/haushaltsrechnung-fur-die-haushaltsjahre-2010-bis-2019-1583.html (abgerufen am 20.09.2021).

Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2013, Fachserie 15, Heft 1, Wiesbaden 2014, von: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00012243/2152601139004.pdf (abgerufen am 20.09.2021).

Steffen, Tilmann, Reiner Haseloff stoppt die Erhöhung des Rundfunkbeitrags, Die ZEIT, von: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-12/sachsen-anhalt-reiner-haseloff-stoppt-erhoehung-des-rundfunkbeitrags> (abgerufen am 20.09.2021).

Spreter, Jona, Verfassungsgericht lehnt Eilanträge der Sender zu Rundfunkbeitrag ab, Die ZEIT, von: <https://www.zeit.de/kultur/2020-12/verfassungsgericht-lehnt-eilantraege-der-sender-zu-rundfunkbeitrag-ab> (abgerufen am 20.09.2021).

Sorge, Petra, Kassensturz bei den Öffentlich-Rechtlichen, Die ZEIT, von: <https://www.zeit.de/kultur/film/2018-02/rundfunkbeitrag-oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-kef-geld-ueberschuss> (abgerufen am 20.09.2021).

VAUNET - Verband privater Medien, VAUNET-Mediennutzungsanalyse, Mediennutzung in Deutschland 2019, von: https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet_mediennutzung-2019-publikation.pdf (abgerufen am 20.09.2021)

ISBN 978-3-7376-1048-3



9 783737 610483 >