

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1302

**Die Neuordnung der Finanzierung
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag**

Von

Simon Röß



Duncker & Humblot · Berlin

Simon Röß

Die Neuordnung der Finanzierung
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1302

Die Neuordnung der Finanzierung
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

Von

Simon Röß



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität Marburg
hat diese Arbeit im Jahr 2015
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14765-6 (Print)
ISBN 978-3-428-54765-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84765-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde im Januar 2015 beim Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg eingereicht und befindet sich auch auf diesem Stand. Der Aufsatz von Wernsmann (ZG 2015, 79 ff.) und die Pressemitteilung des Beitragsservice vom 5. März 2015 zu den erwarteten Mehreinnahmen infolge der Reform wurden nachträglich eingearbeitet.

Ich danke meinem Doktorvater Professor Dr. Georgios Gounalakis für die engagierte Betreuung der Arbeit, die sehr guten Arbeits- und Forschungsbedingungen – des Lehrstuhls sowie der Forschungsstelle Medienrecht und Medienwirtschaft – und schließlich für seine langjährige Unterstützung während meiner juristischen Ausbildung. Insbesondere schlug er mich erfolgreich für ein Stipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung vor, der ich ebenfalls sehr zu Dank verpflichtet bin, weil deren Förderung es mir ermöglichte, mich auf das wissenschaftliche Arbeiten zu konzentrieren. Eine besondere Ehre war schließlich die Verleihung des Klemens-Pleyer-Promotionspreises durch den Fachbereich Rechtswissenschaften.

Des Weiteren möchte ich Professor Dr. Steffen Detterbeck für die Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Anregungen danken. Gleicher Dank gilt den Professoren Dr. Sebastian Müller-Franken und Dr. Michael Kling, die viele Aspekte der Arbeit mit mir diskutierten und mir dadurch halfen, mehrere Perspektiven zu berücksichtigen und meinen eigenen Standpunkt auszdifferenzieren.

Im persönlichen Bereich danke ich meinen Eltern für ihre Unterstützung und widme ihnen diese Arbeit.

Marburg, Juli 2015

Simon Röß

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Einführung	19
B. Schwerpunkte und Gang der Untersuchung	20
<i>Kapitel 1</i>	
Von der „Gebühr“ zum Beitrag	23
A. Rundfunkgebührenstaatsvertrag	23
I. Gebührenpflicht	23
II. Gebührenerhebung	25
1. Kein besonderes Betretungsrecht für die Gebührenerhebung	25
2. Auskunftsanspruch der Rundfunkanstalten	26
3. Hinweis auf die Gebührenpflicht durch massenhaften Briefversand	29
B. Reformbedarf	30
I. Medienkonvergenz	30
II. Erhebungsdefizit	31
1. Übertriebene Darstellung des Erhebungsdefizits	31
2. Mitverantwortung der Rundfunkanstalten	34
C. Rundfunkbeitragsstaatsvertrag	35
<i>Kapitel 2</i>	
Abgabenformen und ihre Eignung für die Rundfunkfinanzierung	37
A. Abgabensystem	37
B. Eignung der Abgaben für die Rundfunkfinanzierung	40
I. Verfassungsgerichtliche Vorgaben	40
II. Gebühr	41
III. Steuer	42
IV. Finanzierungssonderabgabe	47
V. Beitrag	48

*Kapitel 3***Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags**

50

A. Unwiderlegbare Vorteilsvermutung im RBStV	51
I. Gesetzgeberische Motive für die Unwiderlegbarkeit der Vermutung ...	51
II. Vorstellung von Kirchhofs Konzept	52
III. Kritik an der unwiderlegbaren Vorteilsvermutung	54
1. Spezielle Einwände gegen Kirchhofs Gutachten	54
2. Generelle Bedenken gegen die unwiderlegbare Vorteilsvermutung ..	57
3. Stellungnahme zur Kritik an der unwiderlegbaren Vorteilsvermutung	59
IV. Rechtsprechungsanalyse zur Notwendigkeit eines tatsächlichen Vorteils	61
1. Fiktion des Bereithaltens eines Empfangsgeräts durch den Zulassungsinhaber in § 1 III RGebStV	61
a) Scheinbare Entbehrlichkeit des Vorteils des Zulassungsinhabers ..	62
b) Tatsächliche Existenz eines Vorteils	62
aa) Nutzen des Zulassungsinhabers	63
bb) Zulassungsinhaber als Bindeglied der Vorteilsabschöpfung ...	64
c) Zwischenergebnis	66
2. Benutzungsfiktion bei den Straßenreinigungsgebühren	67
3. Widerlegbare Vorteilsvermutung bei den Fremdenverkehrsbeiträgen	68
4. Scheinbare Vorteilsfiktion bei den Kammerbeiträgen	69
5. Zwischenergebnis und Stellungnahme	69
V. Prüfung der Typisierungsvoraussetzungen hinsichtlich des RBStV	71
1. Anforderungen der Rechtsprechung an eine Typisierung	71
2. Eignung des alternativen Reformkonzepts einer widerlegbaren Vermutung	72
a) Praktikabilität einer widerlegbaren Vermutung	72
aa) Reduktion des Verwaltungsaufwands	72
bb) Anforderungen an die Vermutungswiderlegung	73
cc) Folgen fehlender Mitwirkung	77
b) Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	79
3. Zwischenergebnis	80
B. Existenz eines Sondervorteils für Beitragsschuldner ohne Empfangsgerät ..	80
I. Herleitung aus der bisherigen Beitragsdogmatik	81
1. Vorteilsbegriff des RGebStV	81
a) BVerfG-Entscheidung zum Kabelgroschen	81
b) BVerfG-Entscheidung zum Aufsichtsgroschen	82
c) Folgerungen für den Rundfunkbeitrag	83
2. Vorteilsbegriff der Fremdenverkehrsbeiträge	84
3. Vorteilsbegriff der Kammerbeiträge	85
a) Ärztekammerbeiträge von Amtsärzten	86
b) Arbeitnehmerkammerbeiträge trotz Gewerkschaften	88

4. Parallelen zwischen Kohlepfennig und Rundfunkbeitrag	89
a) BVerfG-Entscheidung zum Kohlepfennig	90
b) Relevanz für den Rundfunkbeitrag	91
5. BVerfG-Entscheidung zu wiederkehrenden Straßenbaubeiträgen – Menetekel für den RBStV?	93
6. Vorteilsverteilung im RBStV	96
a) Mittelbare Vorteile von Beitragsschuldern ohne Empfangsgerät	97
b) Abgrenzung zu Kirchhofs Konzept	100
7. Zwischenergebnis	101
II. Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des RBStV	102
III. Verfassungsinterpretation und Verfassungswandel	105
C. Ergebnis zur Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags	109

Kapitel 4

Verfassungsmäßigkeit der Beitragsbemessung 111

A. Betrieblicher Bereich	111
I. Anknüpfungspunkt der Beitragsbemessung	112
1. Betriebsstätte statt Unternehmen	112
a) Eingeschränkte Überzeugungskraft der Regierungsbegründung	113
b) Vorteile der Anknüpfung an Betriebsstätten	114
2. Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter pro Betriebsstätte	115
a) Beschäftigtenzahl statt Leistungsfähigkeit	115
b) Keine Unterscheidung nach Branchen	117
c) Keine Differenzierung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten	118
II. Beitragsstaffelung	120
1. Gruppenbildung und gesetzgeberische Motive	120
2. Degression und Obergrenze in § 5 I RBStV	122
a) Kritik an der Beitragsbemessung in § 5 I RBStV	123
b) Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Einwänden	125
aa) Vergleich von IHK- und Rundfunkbeitragslast	125
bb) Rechtfertigung von Degression und Obergrenze in § 5 I RBStV	128
(1) Vermeidung einer übermäßigen Beitragslast	128
(2) Degressive Vorteilsentwicklung	130
(3) Zwischenergebnis	132
3. Besondere Beitragslast von Filialunternehmen	132
a) Vergleich der alten und der neuen Rechtslage	133
b) Vergleich mit der Belastungsverteilung anderer Beiträge	135
aa) Beitragslast von Filialunternehmen im Handwerkskammerbeitragsrecht	136

bb)	Mehrfachbelastungen im IHK-Beitragsrecht	138
(1)	Zugehörigkeit zu mehreren IHKs	138
(2)	Zugehörigkeit zur IHK und zu einer Berufskammer	140
(3)	„Mehrfache“ Mitgliedschaft in einer IHK	141
(4)	Übertragbarkeit der Wertungen aus dem IHK-Beitragsrecht auf den RBStV	143
cc)	Erschließungs- und Ausbaubeitragsrecht	144
c)	Zusammenfassende Würdigung der Belastung von Filialunternehmen im RBStV	145
4.	Systemgerechtigkeit der Beitragsbemessung in § 5 II 1 RBStV	149
a)	Reformbedingte Änderungen und gesetzgeberische Motive	150
b)	Systemgerechtigkeit im Abgabenrecht	152
aa)	Bedeutung und bereichsspezifische Anforderungen der Systemgerechtigkeit	152
bb)	Unterschiedliche Bemessungssysteme im RGebStV	154
c)	Bewertung der Systemgerechtigkeit in § 5 I, II RBStV	156
aa)	Vergleich der Gefahr unverhältnismäßiger Beitragslasten in § 5 I und II RBStV	156
bb)	Vergleich der Vorteilsentwicklung in § 5 I und II RBStV	158
cc)	Zwischenergebnis	160
5.	Empfehlung einer Härtefallklausel für den betrieblichen Bereich	160
III.	Ergebnis zur Beitragsbemessung im betrieblichen Bereich	162
B.	Privater Bereich	162
I.	Einheitsbeitrag pro Wohnung	163
II.	Zweitwohnungsbeitrag	164
1.	Verfassungsmäßigkeit eines Rundfunkbeitrags für Zweitwohnungen	164
a)	Prinzipielle Zulässigkeit eines Zweitwohnungsbeitrags	165
b)	Besondere Bedeutung des Art. 6 I GG	166
2.	Verfassungsrechtliche Zweifel an der Höhe des Zweitwohnungsbeitrags	169
a)	Keine Umgehungsgefahr bei niedrigerem Zweitwohnungsbeitrag	169
b)	Vergleich mit anderen Beiträgen	171
c)	Zwischenergebnis	173
III.	Erweiterung der Beitragspflicht auf bestimmte schwerbehinderte Menschen	174
1.	Änderung der Rechtslage und gesetzgeberische Motive	175
2.	Rechtsprechung des BSG zu den Rundfunkgebührenbefreiungen	177
a)	Kritik an der Befreiung schwerbehinderter Rundfunkteilnehmer	177
b)	Spätere Relativierung der Kritik	179
3.	Prüfung der befreiungskritischen BSG-Rechtsprechung und der Regierungsbegründung	181
a)	Unzutreffende Auslegung der Befreiungstatbestände durch das BSG	181

b) Sozialpolitisches Gestaltungsermessen des Gesetzgebers bei Entgeltabgaben	184
aa) Befreiungsmöglichkeiten aufgrund sozialstaatlicher Erwägungen	184
(1) Restriktive Literaturansicht gegenüber Befreiungen – Basis der Kritik des BSG	185
(a) Vorstellung der restriktiven Literaturansicht	186
(b) Konkrete Anwendung auf die Rundfunkfinanzierung	187
(2) Relevanz der BVerfG-Entscheidung zu Kindergartengebühren für den RStV	189
(3) Argumente für die Zulässigkeit von Sozialklauseln im Rundfunkbeitragsrecht	192
(a) Rechtliche Besonderheiten des Rundfunkbeitrags	192
(b) Reduktion von Befreiungen gemessen am Gesamtkonzept der Reform	194
(4) Argumente für die generelle Zulässigkeit von Sozialklauseln bei Entgeltabgaben	195
(a) Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit von Sozialklauseln	196
(b) Praktische Vorteile von Sozialklauseln	200
(c) Besondere Fürsorgebefugnis des Gesetzgebers gegenüber behinderten Menschen	200
(5) Vorschlag für einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen	202
(6) Zwischenergebnis	204
bb) Befreiungsmöglichkeit aufgrund der niedrigen Bewertung reduzierter Vorteile	205
4. Bewertung der aktuellen Rechtslage	207
a) Verfassungsmäßigkeit des ermäßigten Beitrags in § 4 II 1 RStV	207
b) Ausbau des barrierefreien Angebots	210
5. De lege ferenda	213
C. Einhaltung des Grundsatzes der Aufkommensneutralität	214
D. Ergebnis zur Beitragsbemessung und Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde	217
I. Zusammenfassung der Ergebnisse	218
II. Keine zwangsläufige Entlastung selbst im Fall einer verfassungswidrigen Bemessung	219

Kapitel 5

Vereinbarkeit mit dem europäischen Beihilferecht	221
A. Beihilfetatbestand	221
I. Staatlichkeit der Rundfunkbeiträge	222
1. Unmittelbar programmbezogene Verwendung der Rundfunkbeiträge	222
a) Abstrakte Vorgaben der Rechtsprechung	222
b) Konkrete Anwendung auf den Rundfunkbeitrag	224
2. Judikatur zur nicht-programmbezogenen Verwendung der Rundfunkbeiträge	229
a) Beihilfecharakter der DVB-T-Förderung durch die Landesmedienanstalten	229
aa) Abstrakter Vergleich der Staatsferne von Rundfunk- und Medienanstalten	230
bb) Eingeschränkte Staatsferne der Medienanstalten bei der DVB-T-Förderung	232
b) Beihilferechtliche Folgerungen aus dem Vergaberecht	234
aa) Rundfunkanstalten als Auftraggeber im Vergaberecht	234
(1) Vergaberichtlinie und ihre Umsetzung ins deutsche Recht	234
(2) Ausschreibungspflicht hinsichtlich der Gebäudereinigung der GEZ	235
bb) Übertragbarkeit vergaberechtlicher Wertungen auf das Beihilferecht	237
3. Zwischenergebnis	240
II. Begünstigung	241
1. Betrauung	242
2. Transparenz und Vermeidung einer Überkompensation	243
a) Grundsätzliche Gewährleistung durch den RFinStV	243
b) Unzureichende Umsetzung im 19. KEF-Bericht	244
3. Kostenanalyse	246
4. Zwischenergebnis	248
B. Rechtfertigung durch Art. 107 III d) AEUV	248
C. Ergebnis	251
Fazit und Ausblick	252
Zusammenfassung in Thesen	255
Literaturverzeichnis	261
Dokumentenverzeichnis	274
Sachwortverzeichnis	275

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AG	Amtsgericht
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BayMG	Bayerisches Mediengesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BMG	Bundesmeldegesetz
BR	Bayerischer Rundfunk
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CR	Computer und Recht
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DStR	Das deutsche Steuerrecht
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
EG	Europäische Gemeinschaft
Entsch.	Entscheidung
Erg.-Lfg	Ergänzungslieferung

EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
F.A.S.	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetzverkündungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hdb.	Handbuch
HR	Hessischer Rundfunk
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HWdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HwO	Handwerkskammerordnung
i. d. F.	in der Fassung
IHK	Industrie- und Handelskammer
JA	Juristische Arbeitsblätter
jurisPR-ITR	juris PraxisReport IT-Recht
jurisPR-SozR	juris PraxisReport Sozialrecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration
KG	Kommanditgesellschaft
K&R	Kommunikation & Recht
LG	Landgericht

LKV	Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung
Losebl.	Loseblatt
LT	Landtag
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MMR	MultiMedia und Recht
MP	Media Perspektiven
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NzBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
ObLG	Oberstes Landesgericht in Bayern
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
Pr	Preußen
PrVBl	Preußische Verwaltungsblätter
RAO	Reichsabgabenordnung
RB	Radio Bremen
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBStV	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RP	Rheinland-Pfalz
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
SächsPRG	Sächsisches Privatrundfunkgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung
SR	Saarländischer Rundfunk
ST	Sachsen-Anhalt
StGB	Strafgesetzbuch
StuW	Steuer und Wirtschaft
SWR	Südwestrundfunk
Tab.	Tabelle
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter

Tz.	Textziffer
UFITA	Archiv für Urheber- und Medienrecht
Urt.	Urteil
VBIBW.	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Einleitung

A. Einführung

Paul Kirchhof warb im Wahlkampf 2005 für ein einfacheres und gerechteres Steuersystem, das die Erstellung einer Steuererklärung in zehn Minuten ermöglichen sollte.¹ Zwar wurden diese Pläne nicht umgesetzt, aber dafür schuf Kirchhof mit seinem Gutachten im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio die Grundlagen für die Reform der Rundfunkfinanzierung, die mit dem Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) am 1. Januar 2013 Wirklichkeit geworden ist. Dieses Regelwerk sollte die Erhebung der Rundfunkbeiträge vereinfachen und alle Beitragspflichtigen durch die Beseitigung eines angenommenen Vollzugsdefizits tatsächlich gleich und damit gerecht belasten. Zugleich wollte der Gesetzgeber der fortschreitenden Konvergenz der Medien Rechnung tragen. Die Umsetzung beider Ziele führte zur Loslösung vom Gerätebezug mit der Folge, dass eine Beitragspflicht sogar für Personen ohne Empfangsgerät vorgesehen ist.

Allerdings endete die Diskussion über die Reformbedürftigkeit der Rundfunkfinanzierung nicht mit der Einführung des RBStV, und ein im Dezember 2014 veröffentlichtes Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums schlägt eine Finanzierung aus Steuern oder Gebühren vor. Für das Anhalten der Diskussion ist vor allem die Kontroverse um die gegenwärtige Regelung verantwortlich, die in den zahlreichen Gerichtsverfahren, Aufsätzen und Gutachten² zur Verfassungsmäßigkeit des RBStV zum Ausdruck kommt. Viele Beitragsschuldner empfinden gerade die typisierenden und pauschalierenden Regelungen als ungerecht und hätten sich ein stärker differenzierendes Gesetz gewünscht. Besonders schwer wiegt die Kritik am Fundament der Reform, der Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags. Beitragsschuldner ohne Empfangsgerät genießen keinen beitragsrechtlichen Vorteil aus dem Angebot der Rundfunkanstalten und würden wie bei einer Steuer voraussetzungslos belastet. Für eine Steuer wiederum fehlen den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Die vorgebrachten Bedenken betreffen auch die Beitragsbemessung, insbesondere die hohe Belastung von Filial- und Mietwagenunternehmen. Schließlich werden die Beitragspflicht

¹ F.A.S. v. 21.08.2005, Nr. 33, S. 31.

² Gutachter: *Streinz/Herrmann* (unveröffentlichtes Gutachten), *Jarass, Dittmann/Scheel, Paul Kirchhof, Bull, Waldhoff, Degenhart, Koblenzer/Günther, Kube*.

für Zweitwohnungen und die Vereinbarkeit mit dem europäischen Beihilferecht angezweifelt. Aufseiten der Reformkritiker hat sich vor allem Christoph Degenhart durch Gutachten im Auftrag des Einzelhandels und des Autovermieters Sixt sowie durch zahlreiche Aufsätze exponiert.

Im Mai 2014 bejahten die Verfassungsgerichtshöfe von Rheinland-Pfalz und Bayern die Verfassungsmäßigkeit des umstrittenen Gesetzes. Jedoch ist die Gefahr für die Neuregelung dadurch nicht gebannt, weil das BVerfG noch nicht entschieden hat³ und dessen Urteil anders ausfallen könnte. Viele Probleme wurden von den Landesverfassungsgerichten nur sehr kurz angesprochen oder unter Verwendung abstrakter Aussagen übergangen. Der ergebnisorientierten Argumentation fehlt oft der Mut für eine detaillierte Auseinandersetzung. Einen ähnlichen Eindruck vermitteln die zahlreichen Gutachten. Es bleibt die berechtigte Frage, ob diese einfache Regelung wirklich gerecht ist.

B. Schwerpunkte und Gang der Untersuchung

Die Untersuchung wird Schwerpunkte bei der Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags, der besonders hohen Beitragslast von Filial- und Mietwagenunternehmen, dem Zweitwohnungsbeitrag, der Abschaffung von Befreiungen für körperlich beeinträchtigte Rundfunkteilnehmer und schließlich bei einzelnen Aspekten des europäischen Beihilferechts setzen. Dagegen klammert die Abhandlung datenschutzrechtliche Fragen⁴ aus, da hier keine Probleme erkannt wurden. Zudem ließen sich solche Probleme durch kleine Gesetzeskorrekturen leicht beheben, während die abgabenrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags das Konzept als Ganzes betrifft und ein Verstoß gegen die Finanzverfassung viel tiefgreifendere Folgeprobleme nach sich zöge. Ähn-

³ Eine Verfassungsbeschwerde scheiterte am Subsidiaritätsprinzip: BVerfG, Beschl. v. 12.12.2012 – 1 BvR 2550/12, juris Rn. 4 = NVwZ 2013, 423 f.

⁴ Ausführlich zu datenschutzrechtlichen Fragen: *Bull*, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 21 ff. zur Zulässigkeit des einmaligen Melderegisterabgleichs und S. 35 ff. zur regelmäßigen Datenübermittlung durch die Meldebehörden. Kritischer: *Geuer*, jurisPR-ITR 19/2013, Anm. 6. Bisher hat nur ein Gericht datenschutzrechtliche Bedenken geäußert und die Übermittlung der folgenden Daten durch die Meldebehörden an den Beitragsservice für unzulässig angesehen: Doktorgrad, Familienstand, letzte Anschrift von Haupt- und Nebenwohnungen. Diese Daten seien zur Beitragserhebung nicht erforderlich, sondern erleichterten sie nur (VG Göttingen, Beschl. v. 03.09.2013 – 2 B 785/13, juris Rn. 21 = ZD 2014, 106 ff.). Allerdings können diese Daten zur genauen Identifizierung von Beitragsschuldnern beitragen, vor allem bei gleichem Nachnamen, weshalb die vorgenannte Entscheidung wieder aufgehoben wurde (OVG Lüneburg, Beschl. v. 10.09.2013 – 4 ME 204/13, juris Rn. 8 ff. = ZUM-RD 2013, 629 ff.).

lich virulent wären Rechtsverstöße im Bereich der Beitragsbemessung und des europäischen Beihilferechts.

Das erste Kapitel skizziert die alte Rechtslage, den Reformbedarf und die wesentlichen reformbedingten Neuerungen. Das zweite Kapitel stellt die verschiedenen Abgabenformen und ihre jeweilige Eignung für die Rundfunkfinanzierung vor. Die Frage nach der geeigneten Abgabe scheint durch die Reform obsolet geworden zu sein, doch hat sie weiterhin mittelbare Auswirkungen auf die abgabenrechtliche Qualifikation des Rundfunkbeitrags. Denn würde sich eine Beitragsfinanzierung als alternativlos erweisen, könnte dies die Grundlagen für einen Verfassungswandel im Beitragsrecht legen, der ein zukunftsfähiges Finanzierungskonzept für die Rundfunkanstalten zum Ziel hätte und einen atypischen Beitrag akzeptabel erscheinen ließe. Atypisch könnte der Rundfunkbeitrag insofern sein, als er den traditionellen Vorteilsbegriff durch die Beitragslast von Personen ohne Empfangsgerät sehr stark ausdehnt und fast schon entmaterialisiert. Aber vielleicht bedarf es dieser Weiterentwicklung der Verfassung gar nicht, weil der Rundfunkbeitrag bereits nach herkömmlichen Maßstäben als Beitrag qualifizierbar ist.

Die Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags wird im dritten Kapitel behandelt. Hierbei liegt der Fokus auf der Auseinandersetzung mit Kirchhofs Konzept einer unwiderlegbaren Vorteilsvermutung. Das Kernproblem fächert sich in zwei getrennte Streitpunkte auf: Erfordernis und Existenz eines Vorteils. Zum einen stellt sich die Frage, ob man sogar Personen ohne individuellen Vorteil aufgrund einer Typisierungsbefugnis zu einem Rundfunkbeitrag heranziehen darf oder ob dies dem Wesen des Beitrags widerspricht. Zum anderen schließt sich, kommt man zu der letztgenannten Einschätzung, die Folgefrage an, ob Beitragsschuldner ohne Empfangsgerät einen Vorteil aus dem Angebot der Rundfunkanstalten ziehen. Die Untersuchung nähert sich der Beantwortung dieser Fragen über einen Vergleich mit anderen Beiträgen. Denn die etablierten Beiträge prägen das herkömmliche Vorteilsverständnis und bilden das Gesamtsystem, in das sich der Rundfunkbeitrag einfügen könnte bzw. müsste. Sollte sich der Rundfunkbeitrag nicht in die tradierte Beitragsdogmatik einfügen, könnte sich die Zulässigkeit der unwiderlegbaren Vorteilsvermutung aus einem denkbaren Verfassungswandel ergeben.

Das vierte Kapitel befasst sich vorwiegend mit der Beitragsbemessung im betrieblichen und privaten Bereich. Die Belastungsverteilung im betrieblichen Bereich offenbart große Diskrepanzen und könnte gegen den Gleichheitssatz und das Äquivalenzgebot verstoßen, wobei sich vor allem Filial- und Mietwagenunternehmen besonders beschwert fühlen. Filialunternehmen profitieren durch ihre zahlreichen kleinen Betriebsstätten nicht von der de-