

Der Rundfunkbeitrag - das letzte Wort des Bundesverfassungsgerichts

Nachdem bereits in zahlreichen höchstrichterlichen Entscheidungen zum Rundfunkbeitrag, u.a. *die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.03.2016 (BVerwG 6 C 6.15 und weitere), vom 15.06.2015 (BVerwG 6 C 34.15 und weitere), vom 19.09.2016 (BVerwG 6 C 19.16) und vom 25.01.2017 (BVerwG 6 C 7.16 und weitere)*, dieser als verfassungsgemäß angesehen wurde, war es nicht überraschend, dass das Bundesverfassungsgericht nunmehr in seiner Entscheidung weitestgehend die Verfassungsmäßigkeit der Erhebung des Rundfunkbeitrags sowohl im privaten als auch im nicht privaten Bereich festgestellt hat (*Urteil v. 18.07.2018 1 BvR 1675/16, 745/17, 836/17 und 981/17*).

Es hat damit weitestgehend die seit dem 01.01.2013 erfolgte Umstellung der damals noch gerätebezogenen Rundfunkgebühr auf einen wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag im privaten Bereich, einen Kfz- und betriebsstättenbezogenen Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich als rechtmäßig bestätigt; nur bei der doppelten Erhebung eines Rundfunkbeitrags von Zweitwohnungsbesitzern sieht das Bundesverfassungsgericht Regelungsdefizite und hat den Gesetzgeber zur Nachbesserung verpflichtet.

Im Kern tragen folgende Überlegungen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

1.

Beim Rundfunkbeitrag handelt es sich **nicht** um eine **Steuer**, sondern um einen im finanzverfassungsrechtlichen Sinne **Beitrag**. Auch aus diesem Grunde bestehen keine Bedenken gegen die formelle Verfassungsmäßigkeit, da die Länder zweifelsfrei die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben für die Sachmaterie des Rundfunkrechts haben.

Auch wenn Rundfunk von fast allen Personen empfangen werden könne und die Abgabe deshalb von einer Vielzahl von Abgabepflichtigen entrichtet werden muss, verliere sie nicht den Charakter einer Sonderlast und eines Beitrags und werde damit nicht zur Steuer, so das Bundesverfassungsgericht; es sei und bleibe eine **gegenleistungsbezogene Abgabe**, wie auch die frühere Rundfunkgebühr es schon gewesen sei.

2.

Im privaten Bereich sind die **Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz im Hinblick auf die Rundfunkbeitragspflicht für Erstwohnungen eingehalten**. Der Rundfunkbeitrag gilt einen individuellen Vorteil ab, der im Tatbestand der Wohnungsinhaberschaft sachgerecht erfasst wird.

Dabei, so betont das Bundesverfassungsgericht, können auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann. Der Gesetzgeber kann sich bei der beitragsrechtlichen Vorteilsbemessung an einem Wirklichkeitsmaßstab oder zumindest an einem Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab orientieren und sich bei der Ausgestaltung der Beitragsregelung in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätserwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Erhebung leiten lassen, insbesondere bei Massenverfahren wie diesem.

Deshalb kommt es auch nicht auf die tatsächliche Nutzung und die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger des Rundfunks an und auch nicht darauf, ob die

Abgabenschuldner von der Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossenen Gebrauch machen, sie müssen allein die **realistische individuelle Möglichkeit zur Nutzung** der öffentlichen Leistung, hier **des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**, haben und das ist hier gegeben.

Das Bundesverfassungsgericht hat die **besondere Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** hervorgehoben, **die die Beitragserhebung rechtfertigt**. Indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wesentlichen öffentlich finanziert ist, wird er dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln und auf dieser Basis zur Angebotsvielfalt beizutragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.

Die Zuleitung der Nutzungsmöglichkeit in die Wohnung zählt hingegen nicht mehr zu dem Vorteil, den der Rundfunkbeitrag abdecken soll. Um den Empfang tatsächlich zu ermöglichen, sind zwar regelmäßig weitere Vorkehrungen erforderlich (Satellit, Kabel, Internet oder Mobilfunk). Aber nur wenn der Rundfunkempfang objektiv unmöglich ist, wäre eine auf Antrag mögliche Befreiung von der Beitragspflicht als Härtefall anzunehmen.

3.

Der Gesetzgeber hat einen **weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Beitragsverpflichtung**, insbesondere auch bei der Bestimmung der Zurechenbarkeit des Vorteils. Deshalb ist auch die Grundannahme des Gesetzgebers nicht zu beanstanden, dass die Adressaten des Programmangebots den Rundfunk typischerweise in der Wohnung empfangen können und nutzen und dass deshalb das Innehaben einer solchen Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf die Nutzungsmöglichkeit als abzugelenden Vorteil zulässt.

Deshalb **kommt es nicht darauf an, ob tatsächlich in jeder beitragspflichtigen Wohnung Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden**, auch wenn eine konkrete Nutzungsmöglichkeit erst durch das tatsächliche Bereithalten eines Empfangsgerätes besteht.

Es **kommt auch nicht darauf an, ob der Beitragspflichtige das Rundfunkangebot tatsächlich nutzen will und nutzt**. Es widerspräche dem Beitragscharakter, wenn die Zurechnung des Vorteils vom Willen des Wohnungsinhabers abhängt, von der bestehenden Nutzungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Beitragspflichtig ist also auch, wer bewusst auf den Rundfunkempfang verzichtet.

4.

Das Bundesverfassungsgericht sieht den Rundfunkbeitrag im privaten Bereich als im Wesentlichen belastungsgleich ausgestaltet.

Mit einem umfangreichen und so auf dem freien Markt nicht erhältlichen **Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** in Form von Vollprogrammen, Spartenprogrammen und Zusatzangeboten, einem Bildungsprogramm, zahlreichen Hörfunkprogrammen und Telemedienangeboten **steht dem Rundfunkbeitrag eine äquivalente staatliche Leistung gegenüber**.

Der Rundfunkbeitrag führt zu einer Entlastung von Mehrpersonenhaushalten, denn der Rundfunkbeitrag ist für jede Wohnung nur einmal zu entrichten, wobei die Höhe sich nicht nach der Anzahl der in der Wohnung lebenden Personen unterscheidet und mehrere

Wohnungsinhaber für den Rundfunkbeitrag gesamtschuldnerisch haften, den Beitrag also untereinander im Innenverhältnis aufteilen können. Somit ist die Belastung der einzelnen Beitragsschuldner in einem solchen Mehrpersonenhaushalt desto geringer, je mehr Personen die Wohnung bewohnen, wohingegen ein allein lebender Wohnungsinhaber den vollen Rundfunkbeitrag allein zu tragen hat.

Diese **Entlastung von Mehrpersonenhaushalten** sei - so das Bundesverfassungsgericht - **von ausreichenden Sachgründen getragen und verfassungsrechtlich hinnehmbar**. Insbesondere unterfallen viele der zusammenlebenden Gemeinschaften dem Schutz des Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz (Schutz von Ehe und Familie). Die Ungleichbehandlung könne auch deshalb hingenommen werden, da die ungleiche Belastung das Maß nicht übersteige, welches das Bundesverfassungsgericht in vergleichbaren Fällen angelegt habe. Leider lässt das Bundesverfassungsgericht hierzu jede Konkretisierung vermissen, weshalb auch Zweifel an dieser Annahme der verfassungsgemäßen Ungleichbehandlung verbleiben müssen. Offenbar meint wohl - allerdings unausgesprochen - das Bundesverfassungsgericht, die konkrete Höhe der Beitragsbelastung des einzelnen sei zu vernachlässigen; allerdings sind die Unterschiede in der persönlichen Beitragsbelastung in Ein- bzw. Mehrpersonenhaushalten nach Meinung des Verfassers durchaus fühlbar und nur aus einer gewissen Arroganz als irrelevant zu negieren.

5.

Die **Bemessung des Rundfunkbeitrags bei Zweitwohnungen verstößt** allerdings **gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit**, denn Zweitwohnungsinhaber würden für den gleichen Vorteil mehrfach herangezogen, das Rundfunkangebot kann aber von einer Person auch in mehreren Wohnungen zur gleichen Zeit nur einmal genutzt werden. Das Innehaben weiterer Wohnungen erhöht hingegen den Vorteil der Möglichkeit zur privaten Rundfunknutzung nicht.

Grundsätzlich **darf dieselbe Person für die Möglichkeit der privaten Rundfunknutzung nicht zu insgesamt mehr als einem Beitrag herangezogen werden**.

Aus diesen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes folgt die **Auflage an den Gesetzgeber zur Neuregelung bis spätestens zum 30.06.2020**.

Zu den Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten für Zweitwohnungsinhaber nachfolgend.

6.

Auch **im nicht privaten Bereich verstoßen die Beitragspflicht für Betriebsstätten und die für nicht zu ausschließlich privaten Zwecken genutzte Kraftfahrzeuge nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit**.

Die Rechtfertigung der Inanspruchnahme liegt darin, dass die Möglichkeit der Mediennutzung einen betrieblichen Bezug aufweist, der dem unternehmerischen Wirken zu Erwerbszwecken zugutekommt. Da auch in diesen Raumeinheiten (Betriebsstätten, Kraftfahrzeuge) üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet, ist auch dieser Anknüpfungspunkt unbedenklich. Ebenso wie im privaten Bereich kommt es nicht auf das tatsächliche Vorhalten von Empfangsgeräten im Einzelfall an und auch nicht auf das Interesse, das Angebot zu nutzen. Maßgeblich ist allein - und das ist gewährleistet -, dass sich Empfangsgeräte ohne großen finanziellen Aufwand beschaffen lassen.

Auch die weitere Ausgestaltung ist verfassungsgemäß, insbesondere die Annahme des Gesetzgebers, der Vorteil aus der Möglichkeit der Rundfunknutzung steige mit der Betriebsgröße.

7.

Die Rundfunkbeitragspflicht begründet keinen Zwang zur Konfrontation mit den über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbreiteten Informationen, sodass bereits deshalb kein Eingriff in das Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs.1 GG) festzustellen ist und es nicht darauf ankommt, ob es auch eine Negativkomponente umfasst und davor schützt, sich gegen den eigenen Willen Informationen aufdrängen zu lassen. Es wird **weder unmittelbar noch mittelbar Zwang ausgeübt, die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzusehen oder anzuhören.**

Was bedeutet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Zweitwohnungsinhaber?

Sie sind auf jeden Fall die „Gewinner“ der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Insbesondere werden diejenigen erfreut sein, die aufgrund der zurückliegend gezeigten Praxis des Beitragsservice bzw. der Rundfunkanstalten wegen der nur saisonal gegebenen Nutzbarkeit ihrer Zweitwohnung zwar für einen halbjährlichen Beitrag, aber nicht im vollen Umfange herangezogen wurden, also insbesondere die Nutzer von Erholungsbauten außerhalb von Kleingartenanlagen. Sie werden künftig in den meisten Fällen weiter entlastet werden.

Zunächst einmal ist der Gesetzgeber angehalten, eine **Neuregelung bis spätestens zum 30.06.2020** zu treffen, für die es grundsätzlich nur eine Maßgabe im Kern gibt, nämlich, **dass von derselben Person Beiträge für die Möglichkeit der Rundfunknutzung über die Erhebung eines insgesamt vollen Beitrags hinaus auf keinen Fall verlangt werden dürfen.**

Bis zu einer Neuregelung haben die Gesetzgeber **Inhaber von mehreren Wohnungen auf Antrag von der Beitragspflicht für weitere Wohnungen freizustellen, wenn diese nachweisen**, dass sie bereits für ihre Erstwohnung ihrer Beitragspflicht nachkommen. Dies gilt ab dem Tage der Verkündung des Urteils (18.07.2018).

Es erfolgt also **keine automatische Befreiung**, sondern Inhaber von Zweitwohnungen können einen **formlosen Antrag auf Freistellung von der Beitragspflicht für die Zweitwohnung stellen** und bei einem solchen Antrag können sie befreit werden. Allerdings ist von Ihnen **nachzuweisen, dass sie als Inhaber ihrer Erstwohnung ihrer Rundfunkbeitragspflicht nachkommen**, d.h. nach der hier vertretenen Lesart, dass sie selbst die eigene Entrichtung eines vollen Beitrags für die Erstwohnung nachweisen. Wortgetreu heißt das, es genügt nicht, dass die Mitinhaberschaft an der Erstwohnung und insofern die dort gegebene Beitragspflicht gemeinsam mit den Mitinhabern der Erstwohnung nachgewiesen wird, wenn nicht selbst in Person die Beitragspflicht für die Erstwohnung erfüllt wird. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich herausgestellt, dass auch für solche Zweitwohnungsinhaber von einer Befreiung abgesehen werden kann, die die Entrichtung eines vollen Rundfunkbeitrags für die Erstwohnung durch sie selbst nicht nachweisen.

Für die neu vorzunehmende gesetzliche Regelung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings dem Gesetzgeber einen entsprechenden Spielraum gelassen, wie er sicherstellt, dass Beitragspflichtige nicht mit insgesamt mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich **nur dann und für solche Zeiträume bei Zweitwohnungsinhabern eine rückwirkende Freistellung** in Betracht kommt, wenn und soweit über Rechtsbehelfe noch nicht abschließend entschieden wurde, und zwar für einen solchen Zeitraum, der Gegenstand eines noch nicht bestandskräftigen Festsetzungsbescheides ist. Allerdings sind Festsetzungsbescheide ja nur in diesen Fällen ergangen, in denen eine Zahlung verweigert wurde, also Zahlungsrückstände aufgelaufen sind. Diese Fälle noch anhängiger Verfahren dürften überschaubar sein.

Auch diejenigen, die in den zurückliegenden Jahren Verfahren gegen Festsetzungsbescheide geführt haben und in diesen Verfahren unterlegen waren, sodass die Bescheide bestandskräftig geworden sind, können für diese Zeiträume keine Rückforderungsansprüche stellen; bereits bestandskräftige Festsetzungsbescheide vor der Verkündung des Urteils bleiben unberührt.

Mithin dürften **grundsätzlich weitgehend nur Freistellungsanträge von Zweitwohnungsinhabern für die Zukunft wirken und zu stellen sein** und aus diesem Grunde ist allen Zweitwohnungsinhabern eine **schnellstmögliche Antragstellung zu empfehlen**.

Für Zeiträume, für die die Freistellung von der Zahlungspflicht gewährt wird, bedeutet das zugleich Rückzahlung gegebenenfalls gezahlter Rundfunkbeiträge in diesem Umfang.

Alles Weitere wird die Praxis zeigen, man darf gespannt sein, zu welcher wenig aufwändigen Verfahrensweise zur Erfassung/Freistellung der Zweitwohnungsinhaber bis zur gesetzlichen Neuregelung einerseits und in der gesetzlichen Neuregelung selbst andererseits sich die Rundfunkanstalten verständigen werden.

Frank Auerbach
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Erstellungsdatum: **27.07.2018**

Hinweis zum Erstellungsdatum

Die Veröffentlichung wurde zu dem ausgewiesenen Erstellungsdatum erarbeitet. Gesetzliche Änderungen und Änderungen der Rechtsprechung nach diesem Zeitpunkt konnten nicht berücksichtigt werden. Es wird nicht dafür gehaftet, daß die Veröffentlichung den aktuellen Rechtsstand zum Lesezeitpunkt wiedergibt.