



Bundesverfassungsgericht

Pressemitteilung

Nr. 59/2018 vom 18. Juli 2018

Urteil vom 18. Juli 2018

1 BvR 1675/16

1 BvR 745/17

1 BvR 836/17

1 BvR 981/17

Vorschriften zur Erhebung des Rundfunkbeitrages für die Erstwohnung und im nicht privaten Bereich verfassungsgemäß

Die Rundfunkbeitragspflicht ist im privaten und im nicht privaten Bereich im Wesentlichen mit der Verfassung vereinbar. Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht vereinbar ist allerdings, dass auch für Zweitwohnungen ein Rundfunkbeitrag zu leisten ist. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom heutigen Tage auf die Verfassungsbeschwerden dreier beitragspflichtiger Bürger und eines Unternehmens hin entschieden und die gesetzlichen Bestimmungen zur Beitragspflicht für Zweitwohnungen für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt. Er hat den zuständigen Landesgesetzgebern aufgegeben, insofern bis zum 30. Juni 2020 eine Neuregelung zu treffen. Nach dem Urteil steht das Grundgesetz der Erhebung von Beiträgen nicht entgegen, die diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligen, die von ihr - potentiell - einen Nutzen haben. Beim Rundfunkbeitrag liegt dieser Vorteil in der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können. Auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten oder einen Nutzungswillen kommt es nicht an. Die Rundfunkbeitragspflicht darf im privaten Bereich an das Innehaben von Wohnungen anknüpfen, da Rundfunk typischerweise dort genutzt wird. Inhaber mehrerer Wohnungen dürfen für die Möglichkeit privater Rundfunknutzung allerdings nicht mit insgesamt mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden.

Sachverhalt:

Drei der der Entscheidung zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerden wenden sich gegen die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich, wobei einer der Beschwerdeführer insbesondere die Beitragspflicht für Zweitwohnungen angreift. Die vierte Verfassungsbeschwerde eines im Bereich der Autovermietung tätigen Unternehmens richtet sich gegen die Beitragserhebung im nicht-privaten Bereich und hier insbesondere gegen die Entrichtung von zusätzlichen Beiträgen für Kraftfahrzeuge.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die Rundfunkbeitragspflicht für Erstwohnungsinhaber, Betriebsstätteninhaber und Inhaber nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge steht mit der Verfassung im Einklang.

I. Die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich mit Ausnahme der Beitragspflicht für Zweitwohnungen ist verfassungsgemäß.

1. Für die Regelungen zur Erhebung des Rundfunkbeitrags haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, da es sich beim Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinn handelt, der für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung, die Möglichkeit der Rundfunknutzung, erhoben wird. Die Kompetenz für die Erhebung solcher nichtsteuerlicher Abgaben wird von derjenigen für die jeweilige Sachmaterie - hier der Länderkompetenz für den Rundfunk - umfasst.

2. Auch materiell ist die Rundfunkbeitragspflicht für Erstwohnungen mit der Verfassung vereinbar. Insbesondere werden die Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG eingehalten.

a) Der Rundfunkbeitrag gilt einen individuellen Vorteil ab, der im Tatbestand der Wohnungsinhaberschaft sachgerecht erfasst wird. In der Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner Funktion als nicht allein dem ökonomischen Wettbewerb unterliegender, die Vielfalt in der Rundfunkberichterstattung gewährleistender Anbieter, der durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen Orientierungshilfe bietet, liegt der die Erhebung des Rundfunkbeitrags als Beitrag rechtfertigende individuelle Vorteil. Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat beizutragen, wer die allgemein zugänglichen Angebote des Rundfunks empfangen kann, aber nicht notwendig empfangen muss.

b) Mit der Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft haben die Gesetzgeber den Kreis der Vorteilsempfänger in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise erfasst. Die Gesetzgeber halten sich damit innerhalb des ihnen zustehenden weiten Spielraums bei der Ausgestaltung der Beitragsverpflichtung. Zugrunde liegt die durch statistische Erhebungen gedeckte Erwägung, dass die Adressaten des Programmangebots den Rundfunk typischerweise in der Wohnung empfangen und dass deshalb das Innehaben einer solchen Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf die Nutzungsmöglichkeit als abzugeltenden Vorteil zulässt. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist von Verfassungs wegen grundsätzlich zulässig. Der Gesetzgeber muss keinen Wirklichkeitsmaßstab wählen, sondern kann auch einen Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab zugrunde legen und damit auch auf die tatsächlich überwiegende Nutzung in der Wohnung abstellen.

c) Demgegenüber kommt es nicht darauf an, ob in jeder beitragspflichtigen Wohnung tatsächlich Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden. Die Gesetzgeber dürfen die Erhebung des Beitrags auch unabhängig von dem Besitz eines Empfangsgeräts vorsehen. Maßgeblich ist, dass eine realistische Nutzungsmöglichkeit besteht. Sie ist stets gegeben, weil den Beitragsschuldnern durch das Beschaffen von entsprechenden Empfangsgeräten ein Empfang im gesamten Bundesgebiet möglich ist. Wo es Beitragsschuldnern objektiv unmöglich ist, zumindest über irgendeinen Übertragungsweg Rundfunk zu empfangen, soll auf Antrag eine Befreiung nach § 4 Abs. 6 Satz 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) erfolgen. Darüber hinaus erwies sich eine Anknüpfung an Empfangsgeräte auch als nicht mehr praktikabel. Insbesondere angesichts der Diversifizierung der Empfangsmöglichkeiten sind effektive Kontrollen kaum möglich.

d) Ebenfalls unerheblich ist, ob einzelne Beitragsschuldner bewusst auf den Rundfunkempfang verzichten, denn die Empfangsmöglichkeit besteht unabhängig vom Willen des Empfängers.

e) Die Bemessung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich ist im Wesentlichen belastungsgleich ausgestaltet.

aa) Die Gesetzgeber haben den bestehenden weiten Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2013 nicht überschritten. Die Länder wollten sich bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags an den Berechnungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten orientieren. Die tatsächlichen Mehreinnahmen aus Rundfunkbeiträgen lagen auch nicht wesentlich über den von der Kommission prognostizierten Einnahmen. Im Übrigen werden Überschüsse am Ende der Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Periode abgezogen. Letztlich ist verfassungsrechtlich entscheidend, dass die Beiträge nicht für andere Zwecke erhoben werden als die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Finanzierung der Aufgaben nach § 40 Abs. 1 RBStV.

bb) Die einheitliche Erhebung des Rundfunkbeitrags pro Wohnung verstößt nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit. Dem Rundfunkbeitrag steht eine äquivalente staatliche Leistung, nämlich ein umfangreiches, so auf dem freien Markt nicht erhältliches Angebot in Form von Vollprogrammen, Spartenprogrammen und Zusatzangeboten, einem Bildungsprogramm, zahlreichen Hörfunkprogrammen und Telemedienangeboten gegenüber.

Darin, dass sich mehrere Wohnungsinhaber den Beitrag untereinander aufteilen können und dadurch weniger belastet werden als Einzelpersonen, liegt zwar eine Ungleichbehandlung. Diese beruht jedoch auf Sachgründen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügen. Die Landesgesetzgeber stützen die wohnungsbezogene Erhebung des Rundfunkbeitrags darauf, dass der private Haushalt in der Vielfalt der modernen Lebensformen häufig Gemeinschaften abbildet, die

auf ein Zusammenleben angelegt sind, und dass die an dieser Gemeinschaft Beteiligten typischerweise das Rundfunkangebot in der gemeinsamen Wohnung nutzen. An diese gesellschaftliche Wirklichkeit darf der Gesetzgeber anknüpfen. Die Gemeinschaften unterfallen darüber hinaus vielfach dem Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG. Die Regelung ist vom weiten Einschätzungsspielraum der Landesgesetzgeber gedeckt. Die Ungleichbehandlung kann auch deshalb hingenommen werden, weil die ungleiche Belastung das Maß nicht übersteigt, welches das Bundesverfassungsgericht in vergleichbaren Fällen angelegt hat. Die Leistung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots ist auch dann der Beitragshöhe äquivalent, wenn der Inhaber eines Einpersonenhaushalts zu einem vollen Beitrag herangezogen wird.

II. Hingegen verstößt die Bemessung des Beitrags bei Zweitwohnungen gegen den aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Belastungsgleichheit.

Soweit Wohnungsinhaber nach der derzeitigen Regelung für eine Wohnung bereits zur Leistung eines Rundfunkbeitrags herangezogen worden sind, ist der Vorteil bereits abgegolten; Zweitwohnungsinhaber würden für den gleichen Vorteil mehrfach herangezogen. Gründe der Vereinfachung tragen die Regelung nicht, da den Rundfunkanstalten die relevanten Meldedaten übermittelt werden und die Anzeigepflicht auf die Angabe von Erst- und Mehrfachwohnung erstreckt werden kann. Auch ist die Regelung nicht aus Gründen einer Missbrauchs- und Umgehungsgefahr gerechtfertigt, da Beitragspflichtige, die eine Wohnung als Erstwohnung innehaben, unabhängig von der zusätzlichen Präsenz von Zweitwohnungsinhabern zur Zahlung verpflichtet sind. Durch einen Meldeverstoß können auch Inhaber von Erstwohnungen der Beitragszahlung rechtswidrig entgehen; in diesem Fall können jedoch bewusst falsche Angaben als Ordnungswidrigkeit oder gar als Straftat verfolgt werden.

Allerdings dürfen die Gesetzgeber bei einer Neuregelung Vorkehrungen treffen, um den Verwaltungsaufwand für die Erfassung von Zweitwohnungen im Rahmen zu halten. So können sie die Befreiung von dem Rundfunkbeitrag für Zweitwohnungen von einem Antrag sowie einem Nachweis der Anmeldung von Erst- und Zweitwohnung als solche abhängig machen. Dabei können sie auch für solche Zweitwohnungsinhaber von einer Befreiung absehen, die die Entrichtung eines vollen Rundfunkbeitrags für die Erstwohnung durch sie selbst nicht nachweisen. Dabei darf dieselbe Person jedoch für die Möglichkeit der privaten Rundfunknutzung nicht zu mehr als einem insgesamt vollen Beitrag herangezogen werden.

III. Im nicht privaten Bereich verstoßen weder die Beitragspflicht für Betriebsstätten noch die Beitragspflicht für nicht zu ausschließlich privaten Zwecken genutzte Kraftfahrzeuge gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit.

1. Die Möglichkeit des Rundfunkempfangs vermittelt den Betriebsstätteninhabern einen Vorteil. Sie können sich aus dem Rundfunkangebot Informationen für den Betrieb beschaffen sowie das Rundfunkangebot zur Information oder Unterhaltung ihrer Beschäftigten und ihrer Kundschaft nutzen.

2. Ein zusätzlicher erwerbswirtschaftlicher Vorteil erwächst den Betriebsstätteninhabern durch die Möglichkeit, Rundfunk in betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen zu empfangen. Bei Unternehmen, deren erwerbswirtschaftliche Betätigung schwerpunktmäßig in der Nutzung von Kraftfahrzeugen liegt, wird der Nutzungsvorteil zum Hauptvorteil. Bei Mietwagen liegt der abgeltungsfähige Vorteil im preisbildenden Faktor der Empfangsmöglichkeit.

3. Die Gesamtheit dieser zusätzlichen Vorteile haben die Gesetzgeber in verfassungsgemäßer Weise erfasst. Der Vorteil ist den Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen zurechenbar. Die konkrete Ausgestaltung der Beitragspflicht für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge ist belastungsgleich.

a) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag macht die Höhe des Beitrags von der Anzahl der in der jeweiligen Betriebsstätte neben dem Inhaber Beschäftigten abhängig, wobei mit zunehmender Belastung eine Degression eintritt. Diese Bemessung ist vorteilsgerecht. Dass es bei gleicher Beschäftigtenzahl zu unterschiedlichen Belastungen kommt, je nachdem auf wie viele Betriebsstätten sich die Beschäftigten verteilen, bewirkt keinen Gleichheitsverstoß. Die Landesgesetzgeber durften die Beitragspflicht sowohl an die Betriebsstätte als denjenigen Ort anknüpfen, in dem von der Möglichkeit der Rundfunknutzung typischerweise Gebrauch gemacht wird, als auch den nach der Größe einer Betriebsstätte zu bemessenden Vorteil im Wege einer degressiven Staffelung an die Beschäftigtenzahl knüpfen.

Dabei kommt es nicht darauf an, dass es bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten mitunter zu unterschiedlich hohen Belastungen kommen kann, denn die Gesetzgeber haben nicht die Beschäftigtenzahl eines Unternehmens, sondern die der Betriebsstätte zur Bemessung des Rundfunkbeitrags herangezogen.

b) Für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge ist deren Inhaber für jedes zugelassene Fahrzeug zur Zahlung eines Drittels des Rundfunkbeitrags verpflichtet. Davon ist jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers ausgenommen. Diese zusätzliche Beitragspflicht ist ebenfalls vorteilsgerecht ausgestaltet. Die Landesgesetzgeber konnten auch Kraftfahrzeuge als Orte, an denen der Rundfunk typischerweise intensiv genutzt wird, mit einem eigenen (Teil-) Beitrag belasten, um damit auch Unternehmer ohne Betriebsstätte zu erfassen. Insbesondere mussten die Gesetzgeber nicht zwischen solchen Kraftfahrzeugen unterscheiden, die der Betriebsstätteninhaber unmittelbar für die Zwecke des Betriebs einsetzt, und solchen, die an Kunden vermietet

werden. Die Landesgesetzgeber mussten diese Unterscheidung nicht in unterschiedliche Beitragsregelungen übersetzen. Sie konnten sich vielmehr darauf beschränken, die Beitragslast auf drei verschiedene Nutzungsarten im Betrieb aufzuteilen, um insgesamt die Vielgestaltigkeit der Nutzungsmöglichkeiten im betrieblichen Bereich zu erfassen und die Betriebsstätten in angemessener Höhe zu belasten.

Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 836/17 profitiert jedenfalls als Vermieterin von Kraftfahrzeugen vom kommunikativen Nutzen ihrer Kundschaft dadurch, dass sie Kraftfahrzeuge mit Möglichkeit zur Rundfunknutzung teurer beziehungsweise überhaupt vermieten kann. Dieser Nutzen ist durch den Beitrag der Betriebsstätte noch nicht erfasst, kann also als Leistung von den Gesetzgebern mit einer Pflicht zur Gegenleistung in Form eines (Drittel-)Beitrags belegt werden.

c) Schließlich ist das Erhebungsverfahren des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich belastungsgleich. Die Rundfunkanstalten verfügen über hinreichende Möglichkeiten, die beitragsrelevanten Tatbestände zu ermitteln, und machen davon auch Gebrauch. Ein strukturelles Erhebungsdefizit ist nicht erkennbar.

IV. Auch im Übrigen ist die Rundfunkbeitragspflicht verfassungsgemäß.

1. Das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG folgende Grundrecht der Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen und zugleich die eigene Entscheidung darüber, sich aus solchen Quellen zu informieren. Der Aspekt des Auswählenskönnens ist der Grundtatbestand jeder Information. Ob das Grundrecht der Informationsfreiheit darüber hinaus auch gleichrangig im Sinne einer negativen Komponente davor schützt, sich gegen den eigenen Willen Informationen aufdrängen zu lassen, oder ob insoweit der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig ist, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Denn die Rundfunkbeitragspflicht begründet keinen Zwang zur Konfrontation mit den über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbreiteten Informationen, so dass es jedenfalls an einem Eingriff fehlt.

2. Es liegt auch nicht deshalb ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vor, weil die Höhe des Rundfunkbeitrags nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, sondern im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geregelt ist. Der Zweck eines Gesetzes kann aus dem Gesetzestext in Verbindung mit den Materialien deutlich werden und sich auch aus dem Zusammenhang ergeben, in dem die Regelung zu dem zu regelnden Lebensbereich steht. Die Höhe des Rundfunkbeitrags ist allgemein bekannt und ergibt sich zudem aus den frei verfügbaren Informationen des ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice. Auch weist die Gesetzesbegründung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ausdrücklich auf das nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestehende Festsetzungsverfahren hin.

V. Im Übrigen begegnen auch die angegriffenen Entscheidungen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie entziehen den Beschwerdeführern nicht ihren gesetzlichen Richter. Insbesondere begründet es keinen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, dass das Bundesverwaltungsgericht die Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV über die Frage unterlassen hat, ob durch den Systemwechsel von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag eine Beihilfe umgestaltet wurde, die der Kommission der Europäischen Union hätte notifiziert werden müssen. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine etwaige Vorlagepflicht weder verkannt noch ist es bewusst von bestehender Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union abgewichen. Es durfte in vertretbarer Weise davon ausgehen, die Rechtslage zur Notifizierungspflicht sei in einer Weise geklärt, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt. Nach dieser Rechtsprechung wird die ursprüngliche Regelung durch die Änderung nur dann in eine neue Beihilferegelung umgewandelt, wenn sie von der in der Genehmigungsentscheidung zugelassenen Regelung wesentlich abweicht, insbesondere, wenn die Änderung sie in ihrem Kern betrifft. Auf dieser Grundlage hat das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen einer geklärten Rechtslage nicht willkürlich und nicht ohne sachlich einleuchtende Begründung bejaht. Nicht zu beanstanden ist, dass es eine Änderung im Kern verneint, weil der Rundfunkbeitrag ebenso wie die vormalige Rundfunkgebühr als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben wird, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Dass nun auch weitere Personen abgabepflichtig sind, obwohl sie kein Empfangsgerät besitzen, hat das Bundesverwaltungsgericht wegen ihres geringen Anteils am Gesamtaufkommen als nicht wesentlich eingestuft. Dies leuchtet ohne weiteres ein.

VI. Eine Neuregelung durch die Gesetzgeber hat spätestens bis zum 30. Juni 2020 zu erfolgen. Ab dem Tag der Verkündung dieses Urteils sind bis zu einer Neuregelung Personen, die Ihrer Rundfunkbeitragspflicht bezüglich der Erstwohnung nachkommen, auf Antrag von einer Beitragspflicht für weitere Wohnungen zu befreien. Wer bereits Rechtsbehelfe anhängig gemacht hat, über die noch nicht abschließend entschieden ist, kann einen solchen Antrag rückwirkend stellen. Bereits bestandskräftige Festsetzungsbescheide vor der Verkündung dieses Urteils bleiben hingegen unberührt.

Bundesverfassungsgericht
- Pressestelle -
Schlossbezirk 3, 76131 Karlsruhe
Telefon: +49 721 9101-389
Fax: +49 721 9101-461
E-Mail: presse@bundesverfassungsgericht.de