

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Rundfunkrecht einschl. Recht der Rundfunkanstalten, Filmrecht einschl. Filmförderungsrecht, Recht der neuen Medien und Presserecht

Rechtsquelle/n:

RBStV	§ 5 Abs. 1, § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3, § 6
RStV	§ 40
SGB XI	§ 11 Abs. 2 Satz 1, § 69 Satz 3, §§ 82, 84 Abs. 2 Satz 1
AO	§ 51 Abs. 1 Satz 1, §§ 52, 55 Abs. 1, §§ 56, 57 Abs. 1 Satz 1, §§ 62, 63
GG	Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3, Art. 31
VwGO	§ 43

Titelzeile:

Rundfunkbeitragsrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen der Altenhilfe

Stichworte:

Rundfunkbeitrag; Betriebsstätte; Inhaber; Einrichtung; Altenhilfe; gemeinnützige Einrichtung; Privilegierung; steuerrechtliche Anerkennung; Gemeinnützigkeit; Vorzugslast; Gebot der Belastungsgleichheit; Kostendeckungsprinzip; Vorteil; Rechtsstaatsprinzip; Pflegeeinrichtungen; Grundsatz der Trägervielfalt; leistungsgerechte Vergütung; Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung; Finanzierung; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; Vorteilsausgleich; vorteilsfremder Belang; sozialer Belang; Vorteilsprinzip; steuerbegünstigter Zweck; gemeinnützige Mittelverwendung; Grundsatz der Vermögensbindung; erwerbswirtschaftlicher Zweck; satzungsmäßiger Zweck; selbstlos; Ausschließlichkeit; Gewinnerzielungsabsicht; unternehmensspezifischer Vorteil; Abgabengerechtigkeit; Umverteilung; Berufsfreiheit; berufsregelnde Tendenz; Verwaltungsaufwand; Feststellungsklage; Feststellungsinteresse.

Leitsatz:

Die rundfunkbeitragsrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen der Altenhilfe nach § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RBStV dient dem legitimen Ziel einer (weiteren) Förderung der Gemeinnützigkeit. Sie ist nicht gleichheitswidrig, weil sich die hierdurch umverteilungsbedingt entstehenden Belastungen für die anderen Beitragschuldner in engen Grenzen halten.



Urteil des 6. Senats vom 27. September 2017 - BVerwG 6 C 34.16

- I. VG München vom 13. Februar 2015
Az: VG M 6a K 14.3745
- II. VGH München vom 18. April 2016
Az: VGH 7 BV 15.960



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 34.16
VGH 7 BV 15.960

Verkündet
am 27. September 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. April 2016 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin ist ein Unternehmen, das zahlreiche Pflegeeinrichtungen betreibt. Seit 2013 zahlt sie für ihr Seniorenpflegeheim in O. nur einen statt der geforderten zwei Rundfunkbeiträge pro Monat. Die Klägerin ist der Auffassung, ebenso wie gemeinnützige Betreiber nur höchstens einen Rundfunkbeitrag pro Monat zu schulden. Daher hat der Beklagte jeweils einen weiteren Beitrag pro Monat von 17,98 € für den Zeitraum vom 1. Mai 2013 bis 31. Januar 2014 festgesetzt.
- 2 Die Klage auf Aufhebung dieses Beitragsbescheids und Feststellung, dass eine Beitragspflicht in Höhe von mehr als einem Monatsbeitrag nicht besteht, hat in den Vorinstanzen keinen Erfolg gehabt.

- 3 Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Berufungsurteil im Wesentlichen ausgeführt: Die Erhebung des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Es handele sich bei dem Rundfunkbeitrag um eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Regelung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder falle. Der Beitrag werde als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit nicht voraussetzungslos erhoben. Er diene der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV und fließe nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt. Er sei eine Vorzugslast, die durch die mit ihr verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert sei. Der Vorteil werde typisierend durch das Innehaben einer Raumeinheit erfasst.
- 4 Der Wechsel von der Rundfunkgebühr zum Beitrag sei durch die technische Entwicklung und das damit drohende strukturelle Erhebungsdefizit bei der Anknüpfung an das Bereithalten eines Empfangsgeräts veranlasst. Der Vorteilsausgleich beziehe sich auf den strukturellen Vorteil, den jede Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ziehe, und den individuellen Vorteil der Möglichkeit der Inanspruchnahme. Beide Vorteile rechtfertigten für sich die Erhebung des Beitrags. Dies gelte auch für den unternehmerischen Bereich, dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk spezifische, die Unternehmenszwecke fördernde Vorteile biete. Die Beitragspflicht für Betriebsstätten mit ihrer stufenweise degressiven Staffelung sei dem Grunde und der Höhe nach auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturen im unternehmerischen Bereich hinreichend realitätsgerecht und ausreichend differenziert, um den Vorteil abzubilden und die Beitragslasten im Verhältnis der Abgabepflichtigen untereinander angemessen zu verteilen. Die Belastung halte sich angesichts seiner Höhe und des Programmangebots als abzugeltendem Vorteil im Rahmen des Zumutbaren.
- 5 Die Beitragspflicht greife nicht in die Berufsfreiheit der Klägerin ein, da die Regelungen des Betriebsstättenbeitrags und der Privilegierung objektiv keine berufsregelnde Tendenz aufwiesen.

- 6 Die unterschiedliche Beitragshöhe für gemeinnützige und andere Pflegeeinrichtungen stelle nach dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Denn die Begünstigung gemeinnütziger Pflegeeinrichtungen knüpfe daran an, dass gemeinnützige Einrichtungen im Interesse des Allgemeinwohls selbstlos und nicht eigenwirtschaftlich tätig seien. Dies rechtfertige die Besserstellung. Da der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag weder unmittelbar noch mittelbar Einfluss auf den in § 69 SGB XI normierten Sicherstellungsauftrag der Pflegekassen nehme, stünden die Regelungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch nicht in Widerspruch zur Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen.

- 7 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin Revision eingelegt und diese im Wesentlichen damit begründet, dass die Pflegeeinrichtungen den Aufwand für den Beitrag im Rahmen der Pflegesatzvergütung auf die Bewohner und deren Kostenträger umlegen könnten. Diese und nicht die gemeinnützigen Einrichtungen würden daher tatsächlich privilegiert. Da die Tätigkeit beider Arten von Einrichtungen auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet sei, durch die Umlegung des beitragsrechtlichen Aufwands der Gewinn aber nicht geschmälert werde, fehle es an einer sachlichen Rechtfertigung für die privilegierungsbedingte Ungleichbehandlung. Auch gewerbe- und umsatzsteuerrechtlich würden die Pflegeeinrichtungen gleich behandelt. Im Rahmen der Finanzierung von Pflegeeinrichtungen nach den Vorschriften des Elften Buches Sozialgesetzbuch würden beide Arten von Einrichtungen gleich behandelt. Hierzu stehe die rundfunkbeitragsrechtliche Privilegierungsregelung in Widerspruch. Zudem sanktioniere die erhöhte Beitragspflicht sachwidrig die wirtschaftliche Betätigung gewerblicher Pflegeeinrichtungen und führe bei ihnen zu einem im Vergleich zu gemeinnützigen Einrichtungen höheren Verwaltungsaufwand. Schließlich handele es sich mangels konkreter Gegenleistung bei der Abgabe um eine Steuer, für die den Ländern die Gesetzgebungskompetenz fehle.

- 8 Der Beklagte und die Landesrechtsanwaltschaft Bayern verteidigen das angefochtene Urteil.

II

- 9 Die zulässige Revision der Klägerin ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht oder von Bestimmungen eines revisiblen Rundfunkstaatsvertrags (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, § 13 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages - RBStV -, § 48 des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien <Rundfunkstaatsvertrag - RStV>, jeweils in der Fassung der Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge <Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag - 15. RÄStV> vom 7. Juni 2011, GVBl S. 258). Das Berufungsgericht ist im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen, dass die Anfechtungsklage gegen den Beitragsbescheid unbegründet (1.) und die Feststellungsklage unzulässig (2.) ist.
- 10 1. Der angefochtene Bescheid ist durch die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages über die Erhebung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich gedeckt; die Klägerin kann sich nicht auf die Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen berufen (a)). Die Beitragspflicht für Betriebsstätteninhaber ist mit Verfassungsrecht vereinbar (b)). Die Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen der Altenhilfe steht weder in Widerspruch zu den Regelungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung - (SGB XI) (c)) noch überschreitet der Gesetzgeber damit seinen verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum (d)). Schließlich stellt die Beitragspflicht für die Klägerin im Vergleich zur Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen keinen Eingriff in die Berufsfreiheit dar (e)).
- 11 a) Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV ist im nicht privaten Bereich für jede Betriebsstätte von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag nach Maßgabe der in Satz 2 festgelegten Staffelung zu entrichten. Danach bemisst sich die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten und beträgt bis zu 180 Beiträge. Nach § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RBStV gilt Abs. 1 für gemeinnützige Einrichtungen der Altenhilfe mit der Maßgabe, dass höchstens ein Beitrag zu entrichten ist. Der Rundfunkbeitrag ist mo-

natlich geschuldet. Er ist in der Mitte eines Dreimonatszeitraums für jeweils drei Monate zu leisten (§ 7 Abs. 3 RBStV). Rückständige Beiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt; die Festsetzungsbescheide werden im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt (§ 10 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 RBStV).

- 12 Die Voraussetzungen für die Festsetzung des Rundfunkbeitrags durch den angefochtenen Bescheid liegen vor. Die Klägerin war im maßgebenden Zeitraum als Inhaberin der in dem Bescheid aufgeführten Betriebsstätte Beitragsschuldnerin (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Aufgrund der Beschäftigtenzahl in dieser Betriebsstätte schuldete sie nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RBStV monatlich zwei Rundfunkbeiträge. Die festgesetzten Beiträge waren zur Hälfte rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV).
- 13 Die Klägerin erfüllt nicht die Voraussetzungen einer gemeinnützigen Einrichtung der Altenhilfe, sodass § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RBStV bei ihr nicht zur Anwendung kommen kann. Diese Vorschrift setzt voraus, dass die Einrichtung der Altenhilfe gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung (AO) ist, wofür eine entsprechende steuerrechtliche Anerkennung vorliegen muss. Dies folgt aus der eindeutigen Regelung in § 5 Abs. 3 Satz 3 RBStV, wonach die Gemeinnützigkeit im Sinne der Abgabenordnung der zuständigen Landesrundfunkanstalt auf Verlangen nachzuweisen ist. Die Klägerin besitzt nicht die steuerrechtliche Anerkennung als gemeinnützig nach § 52 AO. Ihre Befreiung von der Gewerbesteuer ist ohne Bedeutung für die Rundfunkbeitragspflicht. Insoweit hat sich die Rechtslage im Zuge der Ablösung der Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag geändert (vgl. § 5 Abs. 7 Nr. 4, Abs. 8 Satz 3 RGebStV).
- 14 b) Die Beitragspflicht nach § 5 Abs. 1 RBStV greift in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit der Beitragsschuldner ein. Der Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG erfasst die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit, auf die sich gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch rechtsfähige Personenvereinigungen des Privatrechts wie die Klägerin berufen können. Daher können die Beitragsschuldner eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung und damit auch

der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für den nicht privaten Bereich verlangen.

- 15 Die Erhebung des Betriebsstättenbeitrags ist mit höherrangigem Recht vereinbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:071216U6C49.15.0] - BVerwGE 156, 358). Bei dem Rundfunkbeitrag handelt es sich nicht um eine Steuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2 GG, sondern um eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe in Gestalt einer Vorzugslast, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Der Rundfunkbeitrag wird nicht voraussetzungslos erhoben und das Beitragsaufkommen wird nicht in die Landeshaushalte eingestellt. Der Rundfunkbeitrag wird ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr als Vorzugslast für die konkrete Gegenleistung der Rundfunkempfangsmöglichkeit erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Seine besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung folgt aus der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die zwangsläufig durch eine Finanzierungsgarantie ergänzt werden muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 24 ff. m.w.N.).
- 16 Die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht nach §§ 5 und 6 RBStV setzt auch voraus, dass der Rundfunkbeitrag als Vorzugslast ausgestaltet sein muss, d.h. die Gegenleistung für die Möglichkeit des Empfangs der Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt. Dieser abzugeltende Vorteil muss dem Beitragsschuldner individuell zugerechnet werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 27). Daher ist dem Berufungsgericht nicht darin zuzustimmen, dass sich der Vorteilsausgleich auf den strukturellen Vorteil beziehe, den jede Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ziehe. Denn insoweit fehlt es an der individuellen Zurechenbarkeit des Vorteils der Rundfunkempfangsmöglichkeit.
- 17 Dieser Vorteil wird durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an das Merkmal des Innehabens einer Betriebsstätte erfasst und zugerechnet. Der Vorteil be-

steht darin, dass der Betriebsstätteninhaber den Rundfunk nutzen kann, indem er entweder Informationen aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot für den Betrieb beschafft bzw. betrieblich genutzte Gegenstände mit Empfangsgeräten für seine Beschäftigten oder Kunden ausstattet oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Unterhaltung oder Information seiner Beschäftigten bzw. Kunden einsetzt (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 29; s. auch BVerwG, Urteil vom 27. September 2017 - 6 C 32.16 -). Dieser Vorteil kommt nahezu jedem Inhaber zugute, weil Betriebsstätten nahezu lückenlos mit Empfangsgeräten oder jedenfalls einem Internetzugang ausgestattet sind. Es liegen hinreichende Erkenntnisse vor, die die tatsächliche Annahme der nahezu flächendeckenden Verbreitung von Rundfunkempfangsgeräten in Betriebsstätten stützen. Zu verweisen ist zum einen auf die Angaben des Statistischen Bundesamts über die Ausstattung mit internetfähigen Personalcomputern und zum anderen auf die Verbreitung von internetfähigen mobilen Empfangsgeräten sowie Hörfunk- und Fernsehgeräten in den Betriebsstätten, die sich aus den Anmeldezahlen nicht privater Rundfunkteilnehmer herleiten lässt (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 32 ff.).

- 18 Die Landesgesetzgeber waren angesichts des Gebots der Belastungsgleichheit und der zunehmenden "Flucht aus der Rundfunkgebühr" auch im nicht-privaten Bereich nicht im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG verpflichtet, den individuellen Nachweis zuzulassen, dass in einer Betriebsstätte keine Rundfunkempfangsmöglichkeit besteht. Ein solcher Nachweis kann insbesondere auch mit Blick auf die mobilen Empfangsgeräte nicht zuverlässig erbracht werden. Darüber hinaus handelt es sich bei der Gruppe von Betriebsstätteninhabern mit beitragspflichtigen Raumeinheiten ohne Empfangsmöglichkeit um eine sehr kleine Gruppe (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 40 ff.).
- 19 Die Beitragsbemessung nach der Beschäftigtenzahl (§ 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV) verletzt nicht das in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltene abgabenrechtliche Gebot der Belastungsgleichheit. Die durch die Nutzungsmöglichkeit vermittelten unternehmensspezifischen Vorteile können anders als in denjenigen Bereichen des

Abgabenrechts, in denen die Abgabebetstände an messbare bzw. verbrauchsabhängige Einheiten anknüpfen, nicht exakt bemessen werden. Der jeweilige konkrete Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar. Die Länder waren daher befugt, die Beitragspflicht dem Grunde nach ohne Differenzierung nach den tatsächlichen Vorteilen, Branchen oder Tätigkeitsbereichen auszugestalten. Die degressive Staffelung der Beitragshöhe in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl bildet den abzugeltenden Vorteil mit Blick auf die Nutzenproportionalität am Maßstab des Vorteilsausgleichs hinreichend ab. Da sich der Vorteil für den Betriebsinhaber nicht in einer Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Beschäftigten erschöpft, sondern vielgestaltig ist, durften die Landesgesetzgeber davon ausgehen, dass der abzugeltende Vorteil in seinem "Wert für den Betrieb" nicht mit wachsender Beschäftigtenzahl linear steigt, sondern sich relativiert. Dem entspricht die degressive Staffelung des Beitrags, die zugleich vor einer unverhältnismäßigen Belastung schützt (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 59 ff.).

- 20 Die Beitragspflicht im nicht privaten Bereich ist schließlich mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - a.a.O. Rn. 90).
- 21 c) Das Rechtsstaatsprinzip ist gewahrt. Es verpflichtet alle rechtsetzenden Organe des Bundes und der Länder, die von ihnen zu treffenden Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Anordnungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen. Konzeptionelle Entscheidungen des zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen auch durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden (BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306/96 u.a. [ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19981027.1bvr230696] - BVerfGE 98, 265 <301> unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 [ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980507.2bvr199195] - BVerfGE 98, 106 <118>). Dieses Gebot haben die Landesgesetzgeber beachtet, denn die in § 5 Abs. 3

Satz 1 Nr. 3 RBStV normierte Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen widerspricht nicht den Regelungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch.

- 22 Die Finanzierung von privaten (gewerblichen) und freigemeinnützigen Pflegeeinrichtungen bestimmt sich einheitlich nach den §§ 82 ff. SGB XI. Diese sehen eine individuelle "leistungsgerechte Vergütung" vor (s. § 84 Abs. 2 Satz 1 SGB XI sowie BSG, Urteil vom 16. Mai 2013 - B 3 P 2/12 R - BSGE 113, 258 Rn. 18 f.). Ungeachtet dessen hat der Gesetzgeber in den Bestimmungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch den Grundsatz der Trägervielfalt zum Ausdruck gebracht (vgl. BT-Drs. 12/5262 S. 93 zu § 10 Abs. 2 des Gesetzentwurfs; Koch, in: Kasseler Kommentar, Sozialversicherungsrecht, Stand: 1. März 2017, § 11 SGB XI Rn. 6): Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 SGB XI sind bei der Durchführung dieses Gesetzes die Vielfalt der Träger von Pflegeeinrichtungen zu wahren sowie deren Selbständigkeit, Selbstverständnis und Unabhängigkeit zu achten. Entsprechendes gilt - worauf das Berufungsgericht zutreffend hingewiesen hat - bei der Finanzierung der Einrichtungen durch die Pflegekassen (§ 69 Satz 3 SGB XI). Der Gesetzgeber will damit einerseits einen offenen Markt an Leistungserbringern gewährleisten, der vorrangig aus privaten und freigemeinnützigen Einrichtungen besteht, ohne andererseits Privilegierungen gemeinnütziger Einrichtungen in der gesamten Rechtsordnung auszuschließen. Die sozialrechtlichen Normen berücksichtigen die historisch gewachsene Situation des Nebeneinanders von öffentlichen, freigemeinnützigen und privaten Pflegeheimen und Pflegediensten. Die Rechtsstellung der Einrichtungen wird durch die soziale Pflegeversicherung nicht beeinträchtigt (vgl. Wagner, in: Hauck/Wilde [Hrsg.], SGB XI Soziale Pflegeversicherung, Stand: Dezember 2016, § 11 Rn. 13). Dementsprechend berührt das Finanzierungsmodell den Grundsatz der Trägervielfalt nicht (so ausdrücklich für ambulante Leistungen: BSG, Urteil vom 29. Januar 2009 - B 3 P 8/07 R - SozR 4-3300 § 89 Nr. 1 Rn. 24; allgemein: Koch, a.a.O., § 11 SGB XI Rn. 7). Bei den Regelungen der Sozialen Pflegeversicherung auf der einen und den Rundfunkbeitragsrechtlichen Bestimmungen auf der anderen Seite handelt es sich dementsprechend um jeweils bereichsspezifische Regelungen, die einander nicht widersprechen. Sie regeln folglich nicht denselben Sachverhalt und betreffen unterschiedliche Rechtsfragen, weshalb auch Art. 31 GG nicht zur Anwendung kommt.

- 23 d) Mit der rundfunkbeitragsrechtlichen Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen überschreitet der Gesetzgeber nicht die Grenzen seines Gestaltungsspielraums, der durch die verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers bei der Erhebung von Vorzugslasten durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt wird (aa)). Die Privilegierung erweist sich nicht durch den Gedanken des Vorteilsausgleichs (bb)), aber aufgrund der mit ihr verfolgten sozialen Belange als gerechtfertigt (cc)).
- 24 aa) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierungen, die zu unterschiedlichen Regelungen von im Wesentlichen gleichen Sachverhalten führen, bedürfen der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 - BVerfGE 93, 319 <348 f.>; Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 [ECLI:DE:BVerfG:2014:ls20141217.1bvl002112] - BVerfGE 138, 136 Rn. 121; stRspr).
- 25 Aufgrund der gebotenen bereichsspezifischen Prüfung sind bei Bildung der Vergleichsgruppen - entgegen der Auffassung der Klägerin - nicht die Wertungen des Elften Buches Sozialgesetzbuch zugrunde zu legen. Entscheidend sind die rundfunkbeitragsrechtlichen Regelungen der Beitragspflicht von Inhabern für ihre jeweilige Betriebsstätte. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag differenziert in § 5 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RBStV zwischen Inhabern von gemeinnützigen Einrichtungen der Altenhilfe und sonstigen beitragspflichtigen Betriebsstätten. Die Differenzierung bezieht sich auf die Beitragspflicht der Höhe nach, weil Inhaber gemeinnütziger Einrichtungen höchstens einen Rundfunkbeitrag im Monat entrichten müssen. Die unter die erste und zweite Staffel der Beitrags-

höhe (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 RBStV) fallenden Betriebsstätteninhaber, die bis zu 19 Beschäftigte haben, werden von der Privilegierung nicht erfasst. Eine Ungleichbehandlung liegt in diesem Bereich nicht vor; sie tritt erst bei größeren Betriebsstätten auf.

- 26 Vorteilslasten müssen im Übrigen dem Kostendeckungsprinzip genügen, d.h. ihr Aufkommen muss dazu bestimmt sein (und dafür verwendet werden), die Kosten zu decken, die erforderlich sind, um die abzugeltende Leistung zu erbringen bzw. bereitzustellen. Der Rundfunkbeitrag dient in diesem Sinne der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§ 1 RBStV). Allerdings hat das Kostendeckungsprinzip als solches nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Verfassungsrang. Es hindert den Gesetzgeber weder an Regelungen, die zur Folge haben, dass die Gesamteinnahmen einer Vorzugslast die zu deckenden Kosten der Leistungserbringung übersteigen oder unterschreiten, noch daran, neben der Kostendeckung und dem Vorteilsausgleich andere Zwecke wie soziale Belange oder Verhaltenssteuerung zu verfolgen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 [ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140625.1bvr066810] - BVerfGE 137, 1 Rn. 49 m.w.N.). Unterschiede in der Beitragshöhe müssen von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden; die Gründe hierfür müssen zudem geeignet sein, die jeweilige Beitragsbemessung sachlich zu rechtfertigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06 [ECLI:DE:BVerfG:2012:ls20121106.2bvl005106] - BVerfGE 132, 334 Rn. 51).
- 27 Die Verfassungsgrundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG begrenzen den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum für Entscheidungen, welche Zwecke zusätzlich zur Kostendeckung verfolgt und nach welchem Maßstab die Schuldner belastet werden (BVerfG, Beschlüsse vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217 <226 ff.> und vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 [ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980310.1bvr017897] - BVerfGE 97, 332 <344 ff.>).

- 28 Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass Verteilungsmaßstab und Abgabenhöhe "kostenbezogen" sein müssen. Sie dürfen sich nicht zu sehr vom Zweck der Vorzugslast, der Finanzierung einer bestimmten staatlichen Leistung, entfernen (BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217 <227 f.>). Entscheidender Prüfungsmaßstab ist die Belastungsgleichheit. Das verfassungsrechtliche Erfordernis der besonderen Rechtfertigung der Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ist ebenfalls in Art. 3 Abs. 1 GG verankert: Es verlangt, dass Vorzugslasten zusätzlich zu Steuern nur solchen Personen (Steuerzahlern) auferlegt werden dürfen, die die abzugeltende Leistung in Anspruch nehmen bzw. sich die Möglichkeit der Inanspruchnahme verschaffen (Vorteilsprinzip). Darin erschöpft sich die Bedeutung des Gebots der Belastungsgleichheit aber nicht. Auch der Verteilungsmaßstab, nach dem die zu deckenden Kosten auf die "Vorteilsnehmer" umgelegt werden, muss in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit dem unterschiedlichen Ausmaß der erbrachten Leistung Rechnung tragen (BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - a.a.O. S. 227). Dies bedeutet, dass sich die Höhe der Abgabepflicht des Einzelnen soweit als möglich an der Größe seines individuellen Vorteils orientieren muss. Je größer dieser Vorteil, desto höher soll die Beteiligung an den zu deckenden Kosten sein (BVerwG, Urteile vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:180316U6C6.15.0] - BVerwGE 154, 275 Rn. 43 ff. und vom 7. Dezember 2016 - 6 C 49.15 - BVerwGE 156, 358 Rn. 61 ff.). Der Gesetzgeber darf aus triftigen Gründen pauschalieren und typisieren, solange die Vorteile der Typisierung in einem angemessenen Verhältnis zu der damit notwendig verbundenen Ungleichbehandlung stehen (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50; BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - a.a.O. Rn. 35).
- 29 bb) Hieran gemessen findet die Privilegierung in dem Gedanken des Vorteilsausgleichs keine Rechtfertigung. Denn ihre Anknüpfung an die Gemeinnützigkeit der Einrichtungen lässt keine Rückschlüsse auf die Größe des abzugeltenden Vorteils zu.

- 30 Die Gemeinnützigkeit als steuerbegünstigter Zweck (§ 51 Abs. 1 Satz 1 AO) ist in § 52 AO geregelt. Danach verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Dies bedeutet, dass die Körperschaft nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke - zum Beispiel gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke - verfolgt (§ 55 Abs. 1 Halbs. 1 AO; vgl. dazu BFH, Beschluss vom 24. Mai 2016 - V B 123/15 - BFH/NV 2016, 1253 Rn. 27 unter Hinweis auf BFH, Urteil vom 13. Dezember 1978 - I R 39/78 - BFHE 127, 330 = BStBl. II 1979, 482). Diese Zwecke sind darauf gerichtet, Einkünfte und Vermögen zu mehren; hierauf sind gemeinnützige Einrichtungen nicht ausgerichtet. Darüber hinaus bedingt die Annahme einer selbstlosen Tätigkeit, dass die weiteren in § 55 Abs. 1 Halbs. 2 AO normierten Vorgaben zur gemeinnützigen Mittelverwendung erfüllt sind. Hierzu zählt insbesondere, dass die Körperschaft die Mittel nicht den Gesellschaftern und Mitgliedern zukommen lässt, sondern sie vorbehaltlich des § 62 AO grundsätzlich zeitnah für ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verwendet (Grundsatz der Vermögensbindung; vgl. dazu BFH, Urteil vom 20. März 2017 - X R 13/15 [ECLI:DE:BFH:2017:U.200317.XR13.15.0] - BFHE 257, 486 Rn. 51, 54 m.w.N.; Seer, in: Tipke/Kruse, AO, FGO, Stand: Mai 2017, Vor § 51 Rn. 3).
- 31 Die auf der steuerrechtlichen Anerkennung beruhenden Vergünstigungen hängen nach § 51 Abs. 1 Satz 1 AO davon ab, dass der steuerbegünstigte gemeinnützige Zweck ausschließlich und unmittelbar verfolgt wird (§§ 56 bis 58 AO). Das muss in der Satzung festgelegt werden (§§ 59 bis 61 AO). Ausschließlichkeit liegt vor, wenn eine Körperschaft nur ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verfolgt (§ 56 AO). Durch die erforderliche Ausschließlichkeit wird gleichzeitig die selbstlose Zweckverwirklichung gefordert, denn wer in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke verfolgt, verfolgt die steuerbegünstigten Zwecke nicht ausschließlich. Eine Körperschaft verfolgt unmittelbar ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke, wenn sie selbst diese Zwecke verwirklicht (§ 57 Abs. 1 Satz 1 AO). Die Beschränkung auf unmittelbare Zweckverfolgung dient dabei auch dem Schutz von Unternehmen, die ähnliche Leistungen wie die steuerbegünstigte Körperschaft erbringen, aber nicht selbstlos tätig

werden (vgl. Gersch, in: Klein, AO, 13. Aufl. 2016, § 51 Rn. 1). Die tatsächliche Geschäftsführung muss dem entsprechen (§ 63 AO).

- 32 Die steuerrechtliche Anerkennung einer Einrichtung als gemeinnützig schließt hiernach zwar die Gewinnerzielungsabsicht aus, lässt aber, da auch gemeinnützige Einrichtungen den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit unterliegen, die Erzielung von Gewinnen zu. Nur deren Verwendung wird durch die Gemeinnützigkeit eingeschränkt. Die Rundfunkempfangsmöglichkeit vermittelt insoweit gemeinnützigen Einrichtungen keinen größeren oder geringeren unternehmensspezifischen Vorteil als anderen Einrichtungen: Die Bestandteile des den Betriebsstätten zugutekommenden Vorteils, nämlich die Empfangsmöglichkeit zur Förderung des Geschäftszwecks, für die Belegschaft und die Kunden, liegen bei den gemeinnützigen Einrichtungen wie bei allen anderen Betriebsstätten gleichermaßen vor (s.o. unter 1. b)). Aus dem Fehlen der Gewinnerzielungsabsicht kann daher nicht geschlossen werden, dass der Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit typischerweise geringer als bei erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Einrichtungen anzusehen ist. Angesichts dessen stellt auch der vom Gesetzgeber für die Privilegierung ebenfalls angeführte Grund, den Gedanken "eine Wohnung - ein Beitrag" im nicht privaten Bereich zu übertragen (LT-Drs. BY 16/7001 S. 18), keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund dar. Denn es ist nicht ersichtlich, dass gemeinnützige Einrichtungen nach dem Vorteilsgedanken wie eine Wohnung und damit abweichend von den übrigen Betriebsstätten behandelt werden müssten.
- 33 cc) Der Gesetzgeber hat aber die Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen ausdrücklich auch auf soziale Überlegungen gestützt (LT-Drs. BY 16/7001 S. 18). Diese Erwägung rechtfertigt die unterschiedliche Behandlung gemeinnütziger Einrichtungen gegenüber sonstigen, nicht privilegierten Betriebsstätten.
- 34 Da die Summe der für die Rundfunkfinanzierung auf die Abgabepflichtigen umzulegenden Kosten der Leistungserbringung gleich bleibt, ziehen Befreiungen oder Ermäßigungen aus sozialen oder anderen "vorteilsfremden" Gründen, die einzelnen Gruppen von Abgabepflichtigen gewährt werden, tendenziell eine höhere Belastung der übrigen, nicht begünstigten Abgabepflichtigen nach sich,

wenn die zu deckenden Kosten vollständig umgelegt werden. Wird der Finanzbedarf nicht vollständig auf die Abgabepflichtigen umgelegt, bestehen unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit jedenfalls dann keine Bedenken, wenn die Ermäßigung der Beitragspflicht für gemeinnützige Einrichtungen der Altenhilfe durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe gerechtfertigt ist (vgl. entsprechend zur Bemessung von Kindergartengebühren nach dem Familieneinkommen BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 - BVerfGE 97, 332 <347 f.>). Wird der Finanzbedarf vollständig auf die Abgabepflichtigen umgelegt, steht dieser Umstand einer begrenzten Öffnung des Verteilungsmaßstabs von Vorzugslasten für "vorteilsfremde" Zwecke, insbesondere soziale Belange, nicht entgegen. Mit Blick auf das Rechtfertigungserfordernis gilt jedoch, dass eine solche Öffnung umso eher zulässig ist, je gewichtiger der vorteilsfremde Zweck ist und je geringer sich seine Berücksichtigung auf die Umverteilung der Belastungen auswirkt. Danach ist die Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen nicht zu beanstanden.

- 35 Wie bereits die einschlägigen Regelungen über die Gemeinnützigkeit in §§ 52 ff. AO erkennen lassen, stellt die Förderung der Gemeinnützigkeit der Einrichtungen für den Gesetzgeber ein wichtiges Anliegen dar. Er trägt damit dem Sozialstaatsprinzip Rechnung. Zudem wird nicht der gesamte Finanzbedarf im Sinne des § 1 RBStV durch Rundfunkbeiträge finanziert, weil die Rundfunkanstalten auch Einnahmen aus Werbung erzielen. Schließlich ist davon auszugehen, dass sich die umverteilungsbedingten Mehrbelastungen der anderen Abgabepflichtigen aufgrund der Privilegierung der gemeinnützigen Einrichtungen in § 5 Abs. 3 RBStV in engen Grenzen halten. Das Gesamtaufkommen des Rundfunkbeitrags betrug im Jahr 2013 ca. 7,681 Milliarden € und im Jahr 2014 ungefähr 8,324 Milliarden €, wobei sich am Jahresende die Zahl der Betriebsstätten auf 3 316 951 (2013) und 3 462 590 (2014) belief. Darin enthalten ist die Anzahl der Einrichtungen von 158 763 im Jahr 2013 und 162 764 im Jahr 2014. Da die gemeinnützigen Einrichtungen in den ersten beiden Staffeln keine Privilegierung erfahren und diese Staffeln 90 % aller Betriebsstätten erfassen (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 17), kann davon ausgegangen werden, dass die umverteilungsbedingten Auswirkungen der in § 5 Abs. 3 RBStV normierten Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen für die anderen Beitragspflichtigen

nicht erheblich sind und die Privilegierung im Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck durch hinreichend gewichtige Sachgründe gerechtfertigt ist.

- 36 e) Ein Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützte Berufsfreiheit ist durch die Erhebung des Rundfunkbeitrags und die Privilegierung gemeinnütziger Einrichtungen der Altenhilfe nicht gegeben. Hierzu müsste die Regelung in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes stehen und objektiv deutlich eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen. Eine solche berufsregelnde Tendenz ist dann nicht gegeben, wenn die Abgabe alle Pflichtigen ungeachtet ihrer beruflichen Betätigung trifft (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 2014 - 1 BvF 3/11 [ECLI:DE:BVerfG:2014:fs20141105.1bvf000311] - BVerfGE 137, 350 Rn. 69 sowie Nichtannahmebeschluss vom 16. Juli 2012 - 1 BvR 2983/10 [ECLI:DE:BVerfG:2012:rk20120716.1bvr298310] - juris Rn. 16, jeweils m.w.N.).
- 37 Die Rundfunkbeitragspflicht nach § 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV mit ihrer Anknüpfung an das Innehaben einer Betriebsstätte wie auch die Privilegierung nach § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RBStV mit ihrer Anknüpfung an die Gemeinnützigkeit weisen keinen unmittelbaren Bezug zur beruflichen Tätigkeit auf, weil die Betriebsstätteninhaber nicht zu einem bestimmten beruflichen Verhalten bewegt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Mai 2015 - 6 C 11.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:060515U6C11.14.0] - BVerwGE 152, 122 Rn. 18 ff.). Daher rechtfertigt auch der mit der Beitragserhebung verbundene Verwaltungsaufwand nicht die Annahme eines Eingriffs.
- 38 2. Die von der Klägerin erhobene Feststellungsklage hat das Berufungsgericht im Ergebnis zutreffend durch seine Bezugnahme auf das erstinstanzliche Urteil als unzulässig abgewiesen. Die Klägerin kann sich jedenfalls nicht auf ein nach § 43 VwGO erforderliches Feststellungsinteresse berufen, da sie eine Klärung der für die begehrte Feststellung maßgeblichen Rechtsfragen bereits im Rahmen der von ihr erhobenen Anfechtungsklage erreichen kann. Zwar erfasst die Anfechtungsklage nur den Zeitraum des angefochtenen Bescheides und entfaltet keine Bindungswirkung auch für die Zukunft. Ist aber wie hier mangels gegenteiliger Anhaltspunkte davon auszugehen, dass bei gleichbleibender Sach-

und Rechtslage weitere Beitragsbescheide nicht ergehen werden, bedarf es neben der bereits erhobenen Anfechtungsklage keiner weiteren Klärung der Rechtslage auf der Grundlage eines Feststellungsbegehrens (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 Rn. 8).

39 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 173,72 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff