BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Erster Senat
- Der Vorsitzende -

1 BvR 1675/16
1 BvR 745/17
1 BvR 981/17
1 BvR 836/17

Karlsruhe, den 30. August 2017
Durchwahl 9101-403

Landtag
Nordrhein-Westfalen
17. Wahlperiode

Vorlage
17/103

alle Abg.

1. Deutscher Bundestag
   Platz der Republik 1
   11011 Berlin
2. Bundesrat
   Niederkirchnerstraße 1-4
   10117 Berlin
3. Bundeskanzleramt
   Willy-Brandt-Straße 1
   10557 Berlin
4. Bundesministerium des Innern
   Alt-Moabit 140
   10557 Berlin
5. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
   Mohrenstraße 37
   10117 Berlin
6. Bundesministerium der Finanzen
   Wilhelmstraße 97
   10117 Berlin
7. Landesregierung Baden-Württemberg
   Staatsministerium
   Richard-Wagner-Straße 15
   70184 Stuttgart
8. Bayerische Staatsregierung
   Staatskanzlei
   Franz-Josef-Strauß-Ring 1
   80539 München
9. Senat von Berlin
   Senatskanzlei
   Jüdenstraße 1
   10178 Berlin
10. Regierung des Landes Brandenburg
    Staatskanzlei
    Heinrich-Mann-Allee 107
    14473 Potsdam

Dienstgebäude: Schlossbezirk 3, 76131 Karlsruhe
Postfach 1771, 76006 Karlsruhe
Telefon 0721/9101- 0 - Telefax 0721/9101-382

11. Senat der Freien Hansestadt Bremen
Senatskanzlei, Rathaus
Am Markt 21
28195 Bremen

12. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Senatskanzlei
Rathausmarkt 1
20095 Hamburg

13. Hessische Landesregierung
Staatskanzlei
Georg-August-Zinn-Straße 1
65183 Wiesbaden

14. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern
Staatskanzlei
Schloßstraße 2-4
19053 Schwerin

15. Niedersächsische Staatskanzlei
Planckstraße 2
30169 Hannover

16. Landesregierung Nordrhein-Westfalen
Staatskanzlei
Stadttor 1
40219 Düsseldorf

17. Landesregierung Rheinland-Pfalz
Staatskanzlei
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

18. Regierung des Saarlandes
Staatskanzlei
Am Ludwigsplatz 14
66117 Saarbrücken

19. Sächsisches Staatsministerium der Justiz
Hospitalstraße 7
01097 Dresden

20. Land Sachsen-Anhalt
Staatskanzlei und Ministerium für Kultur
Hegelstraße 40-42
39104 Magdeburg

21. Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

22. Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Werner-Seelenbinder-Straße 5
99096 Erfurt

23. Landtag von Baden-Württemberg
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

24 Bayerischer Landtag
Maximilianeum
Max-Planck-Straße 1
81675 München

25. Abgeordnetenhaus von Berlin
Niederkirchner Straße 5
10117 Berlin-Mitte

26. Landtag Brandenburg
Alter Markt 1
14467 Potsdam

27. Bremische Bürgerschaft
Haus der Bürgerschaft
Am Markt 20
28195 Bremen

28. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
Rathausmarkt 1
20095 Hamburg

29. Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

30. Landtag von Mecklenburg-Vorpommern
Schloß Schwerin
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

31. Niedersächsischer Landtag
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

32. Landtag Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

33. Landtag Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

34. Landtag des Saarlandes
Franz-Josef-Röder-Straße 7
66119 Saarbrücken

35. Sächsischer Landtag
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

36. Landtag von Sachsen-Anhalt
Domplatz 6-9
39104 Magdeburg

37. Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

38. Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

39. Südwestrundfunk
Anstalt des öffentlichen Rechts
Neckarstraße 230
70190 Stuttgart

40. Westdeutscher Rundfunk Köln
Anstalt des öffentlichen Rechts
Appellhofplatz 1
50667 Köln

41. Bayerischer Rundfunk
Anstalt des öffentlichen Rechts
Rundfunkplatz 1
80335 München

Verfassungsbeschwerden

I.

**- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Thorsten Bölck,
Bahnhofstraße 11, 25451 Quickborn -**

1. unmittelbar gegen

**a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts
vom 9. Juni 2016 - BVerwG 6 C 37.16 -,**

**b) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts
vom 18. März 2016 - BVerwG 6 C 7.15 -,**

**c) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen
vom 12. März 2015 - 2 A 2423/14 -,**

d) das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg
vom 20. Oktober 2014 - 8 K 3353/13 -

2. mittelbar gegen

§ 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom
15. Dezember 2010 (RBStV) in Verbindung mit dem
Nordrhein-Westfälischen Zustimmungsgesetz

- 1 BvR 1675/16 -,

II.

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Koblenzer,
Königsallee 14, 40212 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts
vom 25. Januar 2017 - BVerwG 6 C 11.16 -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
vom 3. März 2016 - VGH 2 S 386/15 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart
vom 27. Januar 2015 - 3 K 1773/14 -,

2. mittelbar gegen

§ 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom
15. Dezember 2010 (RBStV) in Verbindung mit dem
Baden-Württembergischen Zustimmungsgesetz

- 1 BvR 745/17 -,

III.

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Koblenzer,
Königsallee 14, 40212 Düsseldorf -

1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts
vom 25. Januar 2017 - BVerwG 6 C 15.16 -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 - 2 S 1629/15 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015 - 3 K 4017/14 -,

2. mittelbar gegen

§ 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 15. Dezember 2010 (RBStV) in Verbindung mit dem Baden-Württembergischen Zustimmungsgesetz

- 1 BvR 981/17 -,

IV.

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Christoph Degenhart, Stormstraße 3, 90491 Nürnberg,

2. Rechtsanwalt Dr. Holger Jacobj, in Sozietät Prof. Versteyl Rechtsanwälte, Kokenhorststraße 19, 30938 Burgwedel -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 2017 - BVerwG 6 C 5.17 -,

b) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2016 - BVerwG 6 C 49.15 -,

2. mittelbar gegen

den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. bis 21. Dezember 2010, nach Zustimmung des Landtags vom 17. Mai 2011, bekannt gemacht am 7. Juni 2011 (BayGVBl S. 258)

- 1 BvR 836/17 -

Diverse Anlagen

Als Anlage übersende ich Ihnen jeweils einen Abdruck der o. a. Verfassungsbeschwerden einschließlich ergänzender Schriftsätze sowie der angegriffenen Entscheidungen.

Gemäß §§ 94, 77 BVerfGG gebe ich Ihnen Gelegenheit zur Äußerung bis zum **31. Oktober 2017**. Von besonderem Interesse wäre dabei eine Stellungnahme zu folgenden Punkten:

1. Wie ist der Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich zu qualifizieren? Wie wirkt es sich auf die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags aus, dass der Rundfunkbeitrag im privaten Bereich durch die Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft beinahe die gesamte Bevölkerung beitragspflichtig stellt?

2. Auf welchen Erwägungen beruht die tatbestandliche Anknüpfung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich an die Wohnungsinhaberschaft, insbesondere vor dem Hintergrund der Medienkonvergenz und der Zunahme mobiler Empfangsgeräte? Welche Alternativen wären vorstellbar?

3. In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Wohnungen mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten (vor allem Fernsehgeräten) ausgestattet? In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Wohnungen mit internetfähigen Empfangsgeräten (PC, Laptops, Tablets, Smartphones et cetera) und Breitbandverbindungen ausgestattet, das heißt mit - mobilem oder stationärem - Internetzugang, dessen Geschwindigkeit mindestens dem 3G-Standard entsprach? In welchem Umfang sind dies Wohnungen, die nicht zugleich über herkömmliche Empfangsgeräte verfügen?

4. Auf welchen Erwägungen beruhte die Erhebung des Rundfunkbeitrags in Höhe von 17,98 € zum 1. Januar 2013 angesichts des erwirtschafteten Überschusses nach Einführung des Rundfunkbeitrags?

5. Wie rechtfertigt es sich, dass Einpersonenhaushalte mit der vollen Höhe eines Rundfunkbeitrags belastet werden, wohingegen Mehrpersonenhaushalte aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung den Beitrag unter sich aufteilen können? Insbesondere: Welche verwaltungstechnischen Umstände bedingen eine solche Lösung?

6. Wie rechtfertigt es sich, dass Zweitwohnungen mit der vollen Höhe eines Rundfunkbeitrags belastet werden, obwohl der Beitragspflichtige zum gleichen Zeitpunkt den Rundfunk nur einmal nutzen kann? Insbesondere: Welche verwaltungstechnischen Umstände bedingen eine solche Lösung?

7. In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Betriebsstätten und betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet? In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Betriebsstätten mit internetfähigen Empfangsgeräten (PC, Laptops, Tablets, Smartphones et cetera) und Breitbandverbindungen, das heißt mit - mobilem oder stationärem - Internetzugang, dessen Geschwindigkeit mindestens dem 3G-Standard entsprach, ausgestattet?

8. Wie und mit welchem Aufwand erfolgt im nicht-privaten Bereich die Ermittlung nicht angemeldeter Betriebsstätten sowie für die Zwecke des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV genutzter Kraftfahrzeuge und die Verifikation dazu erteilter Auskünfte durch die Landesrundfunkanstalten und den Beitragsservice, vor allem im Hinblick auf die Verteilung der Beschäftigten auf einzelne Betriebsstätten und die Nutzung eines Kraftfahrzeugs für gewerbliche und öffentliche Zwecke nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV?

9. Wie rechtfertigt sich die Erhebung des Rundfunkbeitrags auf für die Zwecke des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV genutzte Kraftfahrzeuge in Bezug auf den Gedanken des Vorteilsausgleichs und im Verhältnis zur Beitragsfreistellung rein privat genutzter Kraftfahrzeuge? Wie rechtfertigen sich die (degressive) Staffelung nach Beschäftigtenzahlen und der Anknüpfungspunkt der Betriebsstätte in § 5 Abs. 1 RBStV jeweils für sich und in Kombination miteinander in Bezug auf den Gedanken des Vorteilsausgleichs?

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie eine etwaige Stellungnahme in zwanzig Stücken abgeben würden.

Im Übrigen haben Sie auch Gelegenheit, zur Höhe des Gegenstandswerts Stellung zu nehmen.

Prof. Dr. F. Kirchhof
Vizepräsident

Beglaubigt

(Unser)
Regierungsinspektor

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

202

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

1 BvR 1675/16

RA Bölck · Bahnhofstr. 11 · 25451 Quickborn

25451 Quickborn
Bahnhofstraße 11
Telefon 04106/82388
Telefax 04106/2619

Email: post@kanzlei-quickborn.de

Bundesverfassungsgericht
Pf 1771
76006 Karlsruhe

Bundesverfassungsgericht
Eing. 20.07.16 10-11
Doppel ____ Bd.
Anlage ____ Doppel

Az.: 150/16

Faxeingang am 18.07.16

Quickborn, 18. Juli 2016

zur Fristwahrung per Telefax an 0721 9101 382 (196 Seiten), Brief folgt

Verfassungsbeschwerde

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Thorsten Bölck, Adr. w. o.

(Originalvollmacht ist beigefügt)

gegen

das Urteil des VG Arnsberg vom 20.10.2014 - 8 K 3353/13 (in Kopie beigefügt),

das Urteil des OVG NRW vom 12.3.2015 - 2 A 2423/14 (in Kopie beigefügt),

das Urteil des BVwG vom 18.3.2016 - 6 C 7.15 (in Kopie beigefügt),

den Beschluss des BVwG vom 9.6.2016 - 6 C 37.16 (in Kopie beigefügt).

Es wird die Verfassungswidrigkeit der Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 13.12.2011 (GV. NRW 2011, Nr. 30, S. 661-682) gerügt, worin der NRW-Landtag diesem StV zustimmte und wodurch der RBStV Gesetzeskraft erlangte, durch den die gesetzliche Pflicht zur Zahlung der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe (im folgenden: WBA) in Gestalt der den Bf. betreffenden Wohnungsabgabe geschaffen wurde.

Es wird um eine mündliche Verhandlung gebeten.

...

Begründung:

1. Sachverhalt

Der in dem Verwaltungsprozess beklagte WDR setzte gegen den Bf. mit Bescheid vom 01.06.2013 und mit Bescheid vom 05.07.2013 für dessen Wohnung in Hagen, Bergstraße 28, die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe in Gestalt der Wohnungsabgabe fest. Gegen diese Bescheide erhob der Bf. Klage beim VG Arnsberg. Die Klage wurde abgewiesen. Gegen dieses Urteil legte der Bf. Berufung beim OVG NRW ein. Die Berufung hatte keinen Erfolg. Gegen das Berufungsurteil des OVG NRW legte der Bf. Revision ein. Die Revision wurde mit Urteil des BVwG zurückgewiesen. Da der Vortrag des Bf. in der Revisionsbegründungsschrift und in der mündlichen Revisionsverhandlung zum Teil vom BVwG nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen wurde, erhob der Bf. die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Gehörsrüge wurde vom BVwG zurückgewiesen.

2. Grundrechtsverletzung

Durch die vorgenannten Gerichtsentscheidungen ist der Bf. in seinen Grundrechten verletzt, was nachfolgend ausgeführt wird.

3. Übersicht der verletzten Grundrechte

3.1 Der Bf. ist in seinem Grundrecht aus **Art. 2 (1) GG** (allgemeine Handlungsfreiheit) verletzt.

3.1.1 Der Bf. ist zum einen durch die landesgesetzliche Pflicht zur Zahlung der WBA in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt.

Zwar ist eine Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch die verfassungsmäßige Ordnung möglich, doch das ist hier nicht der Fall.

Das Landeszustimmungsgesetz zum RBStV ist verfassungswidrig und gehört damit nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung.

3.1.2 Der Bf. ist zum anderen dadurch in seinem Grundrecht aus **Art. 2 (1) GG** i. V. m. Art. **20 (3) GG** (Anspruch auf wirksame gerichtliche Kontrolle → umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Verfahrensgegenstandes) verletzt, dass das BVwG in Rz. 29 einen tatsächlichen Befund anführt, wonach 96,2 % der Haushalte ein Fernsehgerät hätten. Dieses sei jedoch in Bezug auf das Bundesgebiet der Fall und somit nicht in Bezug auf das hier maßgebliche Gebiet des Landes NRW (verfassungswidrig ist nämlich ein NRW-Landesgesetz).

Hinsichtlich der Angaben im Statistischen Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes hat das BVwG keine sachliche Prüfung von statischen Angaben bzw. Erhebungen in Bezug auf das hier maßgebliche Gebiet des Landes NRW durchgeführt.

3.2 Der Bf. ist in seinem Grundrecht aus **Art. 3 (1) GG** verletzt, weil der abgabenrechtliche Grundsatz der Belastungsgleichheit missachtet wurde, da ein Fall der Auflösung des beitragsrechtlichen Sondervorteils vorliegt.

Außerdem liegt eine gegen **Art. 3 (1) GG** verstoßende unzulässige Typisierung vor, nämlich eine Unterstellung der Rundfunknutzung bei allen Wohnenden, ohne dass es hinreichende Erkenntnisse dafür gibt, dass diese Unterstellung der Realität im Land NRW entspricht.

Ferner liegt ein Verstoß gegen das Willkürverbot des **Art. 3 (1) GG** vor, indem das OVG NRW ausführt, es bestünde *geräteunabhängig* ein Vorteil in Gestalt einer effektiven Möglichkeit der Programmnutzung.

3.3 Der Bf. ist in seinem Grundrecht aus **Art. 19 (4) GG** verletzt, da er vom Beschreiten des Verwaltungsrechtswegs abgehalten wird, indem ihm zunächst kein anfechtbarer Verwaltungsakt erteilt wird und er dessen Erteilung erst dadurch veranlassen muss, dass er

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

die Abgabe nicht zahlt, wobei dann die Nichtzahlung mit einem Säumniszuschlag i.H.v. 8 € sanktioniert wird. Dieses hat abschreckende Wirkung hat, da man sich die Grundlage der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung -nämlich den Bescheid- quasi erst erkaufen muss, was es sonst nirgends im Verwaltungsrecht gibt.

Insoweit ist der Bf. auch in seinem Grundrecht aus **Art. 2 (1) GG** i. V. m. **Art. 20 (3) GG** (Rechtsstaatsprinzip → Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes → Justizgewährungsanspruch) verletzt, da ihm durch die Sanktionierung mit 8,00 € der Zugang zum Verwaltungsgericht in unzumutbarer und aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert wird.

3.4 Der Bf. ist in seinem Grundrecht aus **Art. 101 (1) S. 2 GG** verletzt, weil das BVwG ihm den gesetzlichen Richter entzog, indem es keine Vorabentscheidung des EuGH nach Art. 267 AEUV einholte.

3.5 Der Bf. ist in seinem Grundrecht aus **Art. 103 (1) GG** verletzt, da das in der Revisionsbegründungsschrift und das in der Revisionsverhandlung am 16.03.2016 Vorgetragene vom BVwG zum Teil nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen wurde.

Rechtsanwalt Thorsten Böluk

4. Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit, da diese nicht durch die verfassungsmäßige Ordnung beschränkt wird

Die allgemeine Handlungsfreiheit des Bf. ist verletzt.

Das ZustG zum RBStV ist keine Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch die verfassungsmäßige Ordnung.

Das ZustG zum RBStV gehört nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, da es gegen die Vorschriften des GG verstößt.

4.1 Verstoß des ZustG zum RBStV gegen die Art. 104 a ff. GG

Das ZustG zum RBStV gehört nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, weil es gegen das FinVfssR der Art. 104 a ff. GG verstößt.

Verfassungssystematisch gehören die Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) zum FinVfssR. Aus dem FinVfssR ergeben sich die Voraussetzungen und Grenzen eines Beitrags.

Die grundgesetzliche FinVerfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn die Länder beliebige nichtsteuerliche Abgaben schaffen könnten und damit zugleich -neben den Steuern- ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde.

Die **FinVerfassung** des GG **schützt** daher auch die **Bürger** (Urt. d. BVfG v. 6.7.2005; 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95; juris Rz. 104). Diese Schutzwirkung entfaltet sich hier zugunsten des Bf.

4.1.1 Definition des Beitrags durch das BVfG

4.1.1.1 Voraussetzung für einen Beitrag ist es, dass **bestimmte Personenkreise** einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil von einem öffentlichen Unternehmen haben. Nur dann dürfen diese bestimmten Personenkreise zu den Kosten dieses Unternehmens herangezogen werden. Ein Beitrag darf **nur von solchen Personen** erhoben werden, denen aus der Veranstaltung der öffentlichen Hand ein **besonderer wirtschaftlicher Vorteil** erwächst (Beschl. d. BVfG v. 4.2.1958, 2 BvL 31,33/56, juris Rz. 24).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.3.

4.1.1.2 Voraussetzung für einen Beitrag ist es,

dass eine **spezifische Beziehung** zwischen der Entstehung der Abgabe und der staatlichen Veranstaltung besteht (Beschl. d. BVfG v. 4.2.1958, 2 BvL 31/56, juris Rz. 25).

bzw.

dass ein **konkreter Bezug** zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen besteht (Beschluss des BVfG vom 25.6.2014, 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10, juris Rz. 54).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.4.

4.1.1.3 Als Beitrag wird die Beteiligung der Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung bezeichnet. Maßgebend ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung: Das Gemeinwesen stellt eine besondere Einrichtung zur Verfügung; nur wer davon einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, soll zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen. Der Gedanke der Gegenleistung, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten ist also der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt. Dieser Gesichtspunkt muss deshalb auch die rechtliche Gestaltung, vor allem die **Abgrenzung des Kreises** der Beitragspflichtigen bestimmen. Beitragspflichtig können **nur diejenigen** sein, die besondere Vorteile von der Einrichtung haben. Hier kann es nur auf den Vorteil ankommen, der einem bestimmten Personenkreis erwächst (Beschl. d. BVfG v. 20.5.1959, 1 BvL 1, 7/58, juris Rz. 30).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.7.

4.1.1.4 Zu einem Beitrag darf nur herangezogen werden, wer von einem öffentlichen Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil zu erwarten hat. Es gilt der Grundsatz der Abgeltung eines **individuellen Vorteils** (Urt. d. BVfG v. 10.5.1960, 1 BvR 190, 363, 401, 471/58, BVfGE 11, 105, 117, juris Rz. 33).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.8.

4.1.1.5 **N u r** , **w e r** einen besonderen wirtschaftlichen **Nutzen** von einer öffentlichen Einrichtung **hat**, soll zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen (Beschl. d. BVfG v. 20.5.1959, 1 BvL 1, 7/58, juris Rz. 30).

Zu einem Beitrag darf **n u r** herangezogen werden, **w e r** von einem öffentlichen Unternehmen einen wirtschaftlichen **Vorteil** zu erwarten **hat**. Es gilt der Grundsatz der Abgeltung eines individuellen Vorteils (Urt. d. BVfG v. 10.5.1960, 1 BvR 190, 363, 401, 471/58, BVfGE 11, 105, 117, juris Rz. 33).

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verstehe "die Abgabenordnung" unter einem Beitrag die Beteiligung der Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung (hierbei übersieht das BVerfG jedoch, dass die AO gerade keine Legaldefinition für den Beitrag enthält). Es gilt der abgabenrechtliche Grundsatz, dass zu Beiträgen **n u r** herangezogen werden darf, **w e r** von einem bestimmten öffentlichen Unternehmen einen wirtschaftlichen **Vorteil** zu erwarten **hat** (Beschl. d. BVfG v. 16.10.1962, 2 BvL 27/60, BVfGE 14, 312, 318, juris Rz. 20).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.10.

4.1.1.6 Derjenige, der aus einer öffentlichen Einrichtung einen **besonderen wirtschaftlichen Nutzen** zieht, soll auch zu deren Kosten beitragen (Beschl. d. BVfG v. 26.5.1976, 2 BvR 995/76, BVfGE 42, 223, 228).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.3.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

4.1.1.7 Im Urt. v. 6.7.2005 (2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95; juris Rz. 103 und 111) hat das BVfG entschieden: Vorzugslasten -also Gebühren und Beiträge- sind durch ein **konkretes Gegenleistungsverhältnis** gekennzeichnet. Ein Beitrag erfordert ein **individuelles Leistungsrechtsverhältnis** zwischen der öffentlichen Hand und dem Zahlungspflichtigen.

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.9.

4.1.1.8 Im Beschl. v. 25.6.2014 (1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10, juris Rz. 49) hat das BVfG entschieden, dass eine **sachliche Rechtfertigung** für die **Auswahl** des **Abgabegegenstandes** bei nichtsteuerlichen Abgaben vorliegen muss.

Siehe die Subsumtion dazu unter 5.3.

4.1.1.9 Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Beitrag ist es, dass die gesetzliche Beitragsregelung nicht die Allgemeinheit einer Beitragspflicht unterwirft. Im Beschluss des BVfG vom 25.06.2014, 1 BvR 668/10 u. a., Juris Rz. 54, dort: S. 2 heißt es: „...die **nicht beitragspflichtige Allgemeinheit**".

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.2.

4.1.1.10 Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Beitrag ist es, dass der **Sondervorteil**, der mit dem Beitrag abgegolten werden soll, **im Gesetzeswortlaut definiert** ist (Beschluss des BVfG vom 25.06.2014, 1 BvR 668/10 u. a., Juris Rz. 54).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.5.

4.1.1.11 Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Beitrag ist es, dass der Gesetzgeber **im Gesetzestext** selber die **spezifische Beziehung nennt**, die zwischen der staatlichen Veranstaltung und der Situation der Abgabepflichtigen -die in den Genuss eines Vorteils kommen müssen- bestehen muss (Beschluss des BVfG vom 04.02.1958, 2 BvL 31/56, 2 BvL 33/56, Juris Rz. 25).

Siehe die Subsumtion dazu unter 4.1.2.6.

4.1.2 Subsumtion der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe unter die verfassungsrechtlichen Kriterien

Gemessen an den vorgenannten Kriterien erfüllt die WBA nicht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines Beitrages.

4.1.2.1 Unzulässiger weiterer Zugriff auf die finanziellen Ressourcen der Bürger

Durch die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe haben die Länder einen ***weiteren* Zugriff auf** die **finanziellen Ressourcen** der Einzelnen eröffnet, was verfassungswidrig ist.

Denn auf die finanziellen Ressourcen der Einzelnen wird bereits dadurch Zugriff genommen, dass sie Steuern zahlen. Jetzt sollen die Einzelnen auch noch die WBA zahlen.

Deshalb hat die FinVfss des GG insoweit durch das vom NRW-Landesgesetzgeber beschlossene Zustimmungsgesetz zum RBstV ihren Sinn und ihre Funktion verloren.

Wegen dieses eingetretenen Sinn- und Funktionsverlustes tritt die Schutzfunktion der Art. 104 a ff. GG zu Gunsten der Bürger in Kraft (vgl. Urt. d. BVfG v. 6.7.2005; 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95; juris Rz. 104).

4.1.2.2 Keine Beitragspflicht der Allgemeinheit (zu 4.1.1.9)

Es darf **nicht** die **Allgemeinheit** beitragspflichtig sein. Die Beitragspflichtigen müssen immer ein Weniger als die Allgemeinheit sein. Sie dürfen nicht identisch mit der Allgemeinheit sein (Beschl. d. BVfG v. 25.6.2014; 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10 ; juris, Rz. 54, dort: Satz 2:

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

„.... die **n i c h t b e i t r a g s p f l i c h t i g e A l l g e m e i n h e i t**“).

Es ist verboten, die Allgemeinheit zu bebeitragen.

Nun ist es aber gerade die Allgemeinheit, die bebeitragt wird.

Durch die WBA wird ein fiktiver Vorteil lebenslänglich bebeitragt, den die Allgemeinheit ohnehin durch andere frei verfügbare Quellen im Überfluss bereits hat.

4.1.2.2.1 Selbst die landesverfassungsgerichtliche Rspr. (Entsch. d. BayVfssGH v. 15.5.2014, Vf 8-VII-12 u.a., juris Rz. 75 u. 80) und die ihr folgenden Gerichtsentscheidungen missachten die Vorgaben des BVfG: Die Zahlungspflicht sei die Gegenleistung für einen Vorteil, der *j e d e r e i n z e l n e n P e r s o n* im privaten und nicht-privaten Bereich zufließt. Grundsätzlich sei *j e d e P e r s o n* an der Finanzierungsverantwortung zu beteiligen. *J e d e P e r s o n* ziehe gleichsam einen strukturellen Vorteil aus dem Wirken des ö-r Rundfunks.

Auch das vom Bf. mit der Revision angefochtene Urteil des OVG NRW vom 12.03.2015 verletzt das Finanzverfassungsrecht der Art. 104 a ff. GG, indem auf Seite 19 ausgeführt wird, dass grundsätzlich *j e d e P e r s o n* an der Finanzierungsverantwortung des ö-r Rundfunks zu beteiligen sei, weil sie einen strukturellen Vorteil aus dessen Wirken ziehe.

Mit dem Begriff „jede Person“ ist die Allgemeinheit gemeint.

Die Allgemeinheit darf nicht bebeitragt werden.

Es verletzt das Finanzverfassungsrecht der Art. 104 a ff. GG, indem das BVwG in Rz. 26 ausführt, dass es auf die Größe des mit einer Vorzugslast belasteten Personenkreises nicht ankomme.

Auf die Größe des zahlungspflichtigen Personenkreises kommt es sehr wohl an. Denn dieser Personenkreis darf nicht so groß sein, dass er mit der Allgemeinheit identisch ist. Die Allgemeinheit ist nicht beitragspflichtig.

Dadurch, dass die Allgemeinheit nicht beitragspflichtig ist, ist die Größe des mit einem Beitrag belasteten Personenkreises verfassungsrechtlich determiniert. Der beitragsbelastete Personenkreis muss nämlich immer ein kleinerer Kreis sein, als der Kreis der Allgemeinheit.

Denn auch wenn es sich um einen großen Personenkreis handelt, darf dieser Personenkreis nur so groß sein, dass ihm ein Sondervorteil zufließt, der dadurch gekennzeichnet ist, dass er gerade nur diesem Personenkreis und nicht dem Kreis der Allgemeinheit zufließt. die Größe des Personenkreises ist auch insoweit verfassungsrechtlich determiniert, als dass es ein Personenkreis sein muss, der den Sondervorteil inne hat. Wenn ein Personenkreis bebeitragt wird, der keinen Sondervorteil mehr inne hat, weil er der Kreis der Allgemeinheit ist, ist dieses verfassungswidrig.

Der Sondervorteil darf sich nämlich nicht aufgelöst haben. Er muss dem zahlungspflichtigen Personenkreis zugutekommen. Der Sondervorteil löst sich dann auf, wenn (1) der Kreis der Zahlungspflichtigen und (2) der Kreis der Allgemeinheit einen gleichgroßen Vorteil aus der Einrichtung der öffentlichen Hand ziehen. Deswegen ist es strukturell nicht möglich, dass ein Sondervorteil beim Personenkreis der Allgemeinheit vorliegen kann.

Diese verfassungsrechtliche Struktur des Sondervorteils missachtet das BVwG, indem es meint, dass es auf die Größe des mit einer Vorzugslast belasteten Personenkreises nicht ankomme.

Den Beschluss des BVfG vom 25.06.2014 (1 BvR 668, 2104/10) gibt das BVwG in Rz. 26 verfälscht wieder. In seiner Formulierung „unterschlägt“ es nämlich, dass auch bei einer unbestimmten Vielzahl von Personen auf jeden Fall der Sondervorteil bestehen muss, der

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

einer jeden einzelnen Person individuell-konkret zugerechnet werden kann. Die entsprechende Formulierung im Beschluss des BVfG vom 25.06.2014 in Rz. 52 lautet: „...Sofern Ihnen (gemeint ist die unbestimmte Vielzahl von Bürgern, Anmerkung Bölck) jeweils ein Sondervorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann". Durch die Nichtnennung des Sondervorteils gibt das BVwG den Beschluss des BVfG vom 25.06.2014 einen Inhalt, den er nicht hat. Es geht nämlich nicht um eine Zuordnung eines individuellen Vorteils, sondern es muss der Sondervorteil sein, der den zahlungspflichtigen Personen individuell-konkret zugerechnet werden kann.

4.1.2.2.2 Das Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit wird bzgl. des Urt. d. VG Freiburg vom 2.4.2014 (2 K 1446/13, juris Rz. 32) relevant:

Bebeitragt werde eine **Leistung**, die **der *Allgemeinheit* erbracht** werde. Die Möglichkeit des Rundfunkempfangs vermittele *keinen individuellen* bzw. *individualisierbaren* Vorteil.

Das VG Freiburg bezeichnet es als problematisch, dass die Gruppe (gemeint ist die **Gruppe der Zahlungspflichtigen**) aufgrund der Weite des verbindenden Gruppenmerkmals **mit** der **Allgemeinheit identisch** ist.

Die verfassungsrechtliche Dimension dieses „Problems" hat das VG Freiburg gleichwohl nicht erkannt, da es den Verstoß gegen die vom BVfG aufgestellten Kriterien (Beschl. v. 4.2.1958, 2 BvL 31, 33/56; Beschl. v. 20.5.1959, 1 BvL 1, 7/58) nicht erkannt hat.

Im Ergebnis jedoch bestätigt das VG Freiburg den Verfassungsverstoß. Es hat zutreffend erkannt, dass die Zahlungspflichtigen mit der Allgemeinheit identisch sind. Dieses ist verfassungswidrig.

4.1.2.2.3 Die Rundfunkanstalten gestehen durch ihre eigene Formulierung auf der Internetseite www.rundfunkbeitrag.de zu, dass gegen das Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit verstoßen wird.

Auf dieser Internetseite heißt es: „EINFACH. FÜR ALLE." und „Ein Beitrag - einfach für alle".

Mit „alle" sind alle Menschen hierzulande gemeint. Alle Menschen hierzulande sind die Allgemeinheit.

Es überrascht, aber befremdet zugleich auch, dass in derartiger Weise quasi Werbung für den Verstoß gegen das Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit gemacht wird.

4.1.2.3 Nur ein <u>besonderer</u> wirtschaftlicher Nutzen darf bebeitragt werden - keine Beitragspflicht für einen allgemeinen Vorteil (zu 4.1.1.1)

Derjenige, der aus einer öffentlichen Einrichtung einen **<u>besonderen</u> wirtschaftlichen Nutzen** zieht, soll auch zu deren Kosten beitragen (Beschl. d. BVfG v. 26.5.1976, 2 BvR 995/76, BVfGE 42, 223, 228, juris Rz. 15).

Da nur ein <u>besonderer</u> wirtschaftlicher Nutzen bebeitragt werden darf, darf **kein allgemeiner Nutzen** bebeitragt werden.

Durch die WBA wird nicht lediglich ein besonderer wirtschaftlicher Nutzen bebeitragt. Vielmehr wird ein allgemeiner Nutzen bebeitragt, was die Sichtweise des Gesetzgebers und der bisherigen Rspr. ist.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsanwalt Thorsten Bolck

4.1.2.3.1 Die derzeitige Zahlungspflicht bestehe für eine *a l l g e m e i n e* Informationsquelle (Rundfunk). So hat es der BayVfssGH in seiner Entscheidung vom 15.5.2014 (juris Rz. 50) ausgeführt.

Nach Ansicht des OVG NRW (Urt. v. 12.3.2015, 2 A 2423/14, S. 32) dürfe der Gesetzgeber davon ausgehen, dass „die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil *a l l g e m e i n* " bestehe.

Hierbei wird missachtet, dass die Allgemeinheit niemals beitragspflichtig sein darf (Urt. d. BVfG v. 25.6.2014, juris Rz. 54, dort: Satz 2: „.... die **n i c h t b e i t r a g s p f l i c h t i g e A l l g e m e i n h e i t**").

Eine *allgemeine* Informationsquelle, die von der Allgemeinheit genutzt werden kann, ist kein besonderer wirtschaftlicher Vorteil mehr.

4.1.2.3.2 Abgegolten werden solle der Vorteil, der dadurch entstehe, dass der ö-r Rundfunk die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördere und einen Beitrag zur Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leiste (Urt. d. VG Hamburg v. 17.7.2014, 3 K 5371/13, juris Rz. 32).

Ein solcher Vorteil, der der gesamten Gesellschaft -also allen Menschen hierzulande- zugute kommt, ist seiner Art nach ein *a l l g e m e i n e r* Vorteil. Damit ist er *kein besonderer* Vorteil mehr.

Wenn aber schon die bloße Teilhabe an demokratischen Prozessen bebeitragt wird, sind die Grenzen eines Beitrags überschritten. Dann stellt sich dieser nämlich im Ergebnis als eine **Demokratieabgabe** dar. Das Funktionieren des demokratischen Staatswesens ist aber als Gemeinlast aus Steuern zu finanzieren.

4.1.2.4 Spezifische Beziehung zwischen der Abgabe und der staatlichen Veranstaltung bzw. konkreter Bezug zwischen dem gesetzl. definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen (zu 4.1.1.2)

4.1.2.4.1 Spezifische Beziehung

Dieses Kriterium hat das BVfG in seinem Beschluss vom 4. Februar 1958 (2 BvL 31/56 und 2 BvL 33/56) zum badischen Gesetz über die Aufbringung von Mitteln zur Reblausbekämpfung - das es für verfassungwidrig erklärte- wie folgt beschrieben (juris, Rz. 25):

"Die rechtstechnische Ausgestaltung, die das Land Baden seiner Weinabgabe im Gesetz und in der Durchführungsverordnung gegeben hat, spricht nicht für einen Beitrag. (...) Nirgends im Text des Gesetzes oder der Durchführungsverordnung werden die **Entstehung**, die Bemessungsgrundlage oder die Höhe der Wein**abgabe** in **s p e z i f i s c h e B e z i e h u n g** gesetzt **zu** der **staatlichen Veranstaltung** der Reblausbekämpfung und zu besonderen Vorteilen, die den Abgabepflichtigen daraus erwachsen können. Sie ist vielmehr eindeutig als eine Abgabe gestaltet, die auf bestimmte Veräußerungsgeschäfte gelegt ist und die erhoben wird ohne Rücksicht darauf, ob diejenigen, bei denen dieser Tatbestand zutrifft, besondere Vorteile von der staatlichen Reblausbekämpfung haben können."

Dieses bedeutet, dass das Innehaben einer Wohnung -die Entstehung der Abgabe- in einer spezifischen Beziehung zur staatlichen Veranstaltung des Rundfunks stehen muss.

Dieses ist nicht der Fall, was sich aus der Legaldefinition für Rundfunk in § 2 (1) S. 1 RStV ergibt.

Nach § 2 (1) S. 1 RStV ist Rundfunk die Verbreitung von Bewegtbild- oder Tonangeboten unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen.

Diese elektromagnetischen Schwingungen müssen erst durch ein Gerät umgesetzt werden, damit überhaupt ein Bewegtbildangebot oder ein Tonangebot vorliegt.

Elektromagnetische Schwingungen kann man bekanntlich nicht hören und nicht sehen (anders als bspw. eine Livedarbietung in Gestalt einer Rede, eines Vortrags, eines Konzerts, einer Theateraufführung).

Erst durch den Einsatz eines Rundfunkempfangsgerätes liegt ein Bewegtbildangebot bzw. ein Tonangebot vor. Erst eine solche Situation begründet eine spezifische Beziehung zum Rundfunk. Wenn kein RdfEmpfGerät eingesetzt wird, fehlt es an der spezifischen Beziehung.

Eine Wohnung kann keine spezifische Beziehung zu den elektromagnetischen Schwingungen begründen. Eine Wohnung ist ein bloßes Raumgebilde, eine bauliche Einheit in einem Gebäude. Sie ist kein Gerät. Ein bloßes Raumgebilde kann keine elektromagnetischen Schwingungen in Bewegtbildangebote oder Tonangebote umsetzen. Dieses kann nur ein Gerät.

Es handelt sich hierbei um eine allgemein bekannte Tatsache. Die der WBA zugrunde liegende politische Vorstellung, nach der es auf ein Gerät nicht mehr ankommen soll, liegt außerhalb der Realität.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Deshalb besteht zwischen einer Wohnung und den elektromagnetischen Schwingungen keine spezifische Beziehung.

Mit den Sinn- und Bedeutungsgehalt des Wortes „spezifisch" (für jemanden, etwas besonders charakteristisch, typisch, eigentümlich, ganz in der jemandem eigenen Art) ist es nicht erklärbar, dass etwas Spezifisches zwischen einer Wohnung und den elektromagnetischen Schwingungen bestehen soll.

Die vom BVfG mit dem o. g. Beschluss vom 04.02.1958 für nichtig erklärte Badische Weinabgabe wurde ohne Rücksicht darauf erhoben, ob diejenigen, bei denen der Abgabenentstehungstatbestand zutrifft, besondere Vorteile von der staatlichen Einrichtung (dort: die Reblausbekämpfung) haben können. Indem die badische Weinabgabe keine Rücksicht darauf nahm, ob die Zahlungspflichtigen überhaupt besondere Vorteile von der Einrichtung der öffentlichen Hand haben können, ist sie vergleichbar mit der WBA. Denn auch die WBA nimmt keine Rücksicht darauf, ob die zahlungspflichtigen Wohnungsinhaber überhaupt einen besonderen Vorteil vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben können. Sie müssen auch dann die WBA zahlen, wenn sie keinen besonderen Vorteil genießen, weil sie kein Rundfunkempfangsgerät haben. Insoweit ist die WBA mit der verfassungswidrigen badischen Weinabgabe vergleichbar.

Es verstößt gegen das FinVfssR der Art. 104 a ff. GG, keine Rücksicht darauf zu nehmen, ob diejenigen, bei denen der Abgabenentstehungstatbestand zutrifft (hier: die Wohnungsinhaber) besondere Vorteile von der staatlichen Einrichtung haben können.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

Es muss Rücksicht darauf genommen werden, ob bei allen denjenigen, bei denen der Abgabenentstehungstatbestand zutrifft, überhaupt ein Vorteil der staatlichen Einrichtung eintritt. Das ist bzgl. der WBA jedoch nicht der Fall, da das Wohnungsinnehaben kein Vorteilsgenuss ist.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass es bei der damaligen RdfGebühr eine spezifische Beziehung zwischen den elektromagnetischen Schwingungen und den Zahlungspflichtigen gab: Sie bestand im Bereithalten eines RdfEmpfGeräts zum Empfang.

Dadurch, dass es jetzt nicht mehr auf das Gerätebereithalten zum Empfang ankommt, fehlt es an der spezifischen Beziehung.

Eine spezifische Beziehung zwischen dem Bf. als Wohnendem und den elektromagnetischen Schwingungen bestünde erst dann, wenn der Bf. in seiner Wohnung mittels eines Gerätes

elektromagnetische Schwingungen in Ton und Bild umsetzen würde. Dieses tut er jedoch nicht.

4.1.2.4.2 Konkreter Bezug

Im Beschluss vom 25.6.2014, 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10, juris Rz. 54, formuliert das BVfG, dass es einen konkreten Bezug zwischen dem gesetzl. definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen geben muss.

Dieses bedeutet, dass es zwischen dem -ohnehin im ZustG zum RBStV gesetzlich gar nicht definierten- Vorteil des Rundfunks und den Abgabepflichtigen -nämlich den Wohnungsinhabern- einen konkreten Bezug geben muss.

Dieses ist nicht der Fall.

Beim Rundfunk handelt es sich physikalisch um elektromagnetische Schwingungen (siehe die o.g. Legaldefinition). Diese müssen durch ein Gerät in Ton und Bild umgesetzt werden.

Diese Umsetzung erfolgt durch ein Rundfunkempfangsgerät. Nur ein solches kann einen konkreten Bezug zum Rundfunk begründen. Wenn kein RdfEmpfGerät vorhanden ist, fehlt es am konkreten Bezug.

Eine Wohnung kann keinen konkreten Bezug zu den elektromagnetischen Schwingungen begründen. Eine Wohnung ist ein bloßes Raumgebilde, eine bauliche Einheit in einem Gebäude. Sie ist kein Gerät. Ein bloßes Raumgebilde bzw. eine bauliche Einheit kann keine elektromagnetischen Schwingungen in Ton und Bild umsetzen. Dieses kann nur ein Gerät.

Deshalb besteht zwischen einer Wohnung und den elektromagnetischen Schwingungen kein konkreter Bezug.

Mit den Sinn- und Bedeutungsgehalt des Wortes „konkret" (bestimmt und dabei präzise; deutlich) ist es nicht erklärbar, dass etwas Konkretes zwischen einer Wohnung und den elektromagnetischen Schwingungen bestehen soll.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass es bei der damaligen RdfGebühr einen konkreten Bezug zwischen den elektromagnetischen Schwingungen und den Zahlungspflichtigen gab: Er bestand im Bereithalten eines RdfEmpfGeräts zum Empfang.

Dadurch, dass es jetzt nicht mehr auf das Gerätebereithalten zum Empfang ankommt, fehlt es am konkreten Bezug.

Ein konkreter Bezug zwischen dem Bf. als Wohnendem und den elektromagnetischen Schwingungen bestünde erst dann, wenn der Bf. in seiner Wohnung mittels eines Gerätes elektromagnetische Schwingungen in Ton und Bild umsetzen würde. Dieses tut er jedoch nicht.

4.1.2.4.3 Beispiele für eine spezif. Beziehung / einen konkreten Bezug

4.1.2.4.3.1 (Ausbaubeiträge) Unter Beachtung des vorgenannten Verfassungsgebotes hat der Gesetzgeber die Beitragspflicht zur Aufwandsdeckung für die Herstellung, den Ausbau und Umbau sowie die Erneuerung der notwendigen öffentlichen Einrichtungen hinsichtlich der *spezifischen Beziehung* bzw. des *konkreten Bezugs* auf diejenigen Personen beschränkt, die Eigentümer eines Grundstücks in einer Gemeinde sind, wenn hierdurch dem Grundstückseigentümer ein Vorteil erwächst (vgl. bspw. § 8 (1) S. 1 KAG S-H).

Also sind diejenigen Grundstückseigentümer in einer Gemeinde, denen kein Vorteil erwächst, nicht beitragspflichtig. Es können also niemals alle Grundstückseigentümer in einer Gemeinde beitragspflichtig sein. Es muss immer eine *spezifische Beziehung* bzw. ein *konkreter Bezug*

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

zwischen dem Grundstückseigentümer und der Vorteilserwachsung durch die öffentliche Einrichtung bestehen.

Beim Fehlen dieser Beziehung bzw. des Bezuges darf von Verfassungs wegen kein Beitrag erhoben werden. In Befolgung dieses Verfassungsgebotes hat der Gesetzgeber dann keine Beitragspflicht vorgesehen, wenn bspw. bei leitungsgebundenen Einrichtungen Gebäude vorhanden sind, die nach der Art ihrer Nutzung keinen Bedarf nach Anschluss an die Einrichtung haben (vgl. bspw. § 9 (1) KAG S-H).

4.1.2.4.3.2 (Erschließungsbeiträge) Unter Beachtung dieses Verfassungsgebotes hat der Gesetzgeber bspw. zur Aufwandsdeckung für Erschließungsanlagen eine Beitragspflicht nur für solche Grundstücke in einer Gemeinde festgelegt, für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung festgesetzt ist, sobald sie bebaut oder gewerblich genutzt werden dürfen (§ 133 (1) S. 1 BauGB).

Die Beitragspflicht beschränkt sich somit hinsichtlich der *spezifischen Beziehung* bzw. des *konkreten Bezugs* auf diejenigen Grundstücke in einer Gemeinde, die von den hergestellten Erschließungsanlagen aufgrund ihrer örtlichen Lage profitieren. Da die Herstellung von Erschließungsanlagen in einer Gemeinde immer örtlich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist, können niemals alle Grundstückseigentümer in einer Gemeinde bebeitragt werden.

4.1.2.4.3.3 Den verfassungsrechtlichen Vorgaben widerspricht bspw. die Ansicht des VG Bremen (Urt. v. 20.12.2013, 2 K 605/13), dass ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Beitragspflicht und der Möglichkeit des Rundfunkempfangs bestünde; dieser bestünde im Innehaben einer Wohnung.

Diese Ansicht ist schon deswegen nicht richtig, da zur Begründung der spezifischen Beziehung lediglich der Gesetzesinhalt (Innehaben einer Wohnung) wiedergegeben wird. Es fehlt an einer argumentativen Herleitung mit Argumenten außerhalb des Gesetzesinhalts.

4.1.2.4.4 Fazit bzgl. der spezifischen Beziehung bzw. des konkreten Bezugs: Die Bebeitragung aller Wohnenden aufgrund der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe ist verfassungswidrig, weil Wohnungen nicht in einer spezifischen Beziehung und auch nicht in einem konkreten Bezug zu den elektromagnetischen Schwingungen stehen.

4.1.2.5 Pflicht zur Definierung des Sondervorteils im Gesetzeswortlaut (zu 4.1.1.10)

Der Sondervorteil, der mit dem Beitrag abgegolten werden soll, muss im Gesetzeswortlaut definiert sein (Beschl. d. BVfG v. 25.6.2014, 1 BvR 668/10 u. 1 BvR 2104/10, juris Rz. 54).

Der Zweck dieses Verfassungsgebotes besteht darin, dem Gesetzgeber eine Prüfungs- und Dokumentationspflicht aufzuerlegen. Der Gesetzgeber muss prüfen, ob es hinsichtlich derjenigen Personen, die er mit einer Abgabe belegen will, überhaupt einen Sondervorteil gibt. Falls er diese Prüfung im Gesetzgebungsverfahren bejaht hat, muss er das Ergebnis seiner Prüfung dokumentieren. Er dokumentiert sein Prüfungsergebnis dadurch, dass er den Sondervorteil im Gesetzeswortlaut definiert.

Diese Prüfungs- und Dokumentationspflicht hat auch eine Kontrollfunktion. Es kann durch die Normadressaten kontrolliert werden, ob der Gesetzgeber überhaupt geprüft hat, ob es einen Sondervorteil gibt. Denn wenn der Gesetzgeber -so wie hier- gar keinen Sondervorteil benennt, bedeutet dieses, dass es keinen Sondervorteil gibt und dass kein Beitrags-Gesetz ergehen darf.

Diese Kontrolle fällt hier zu Lasten des NRW-Gesetzgebers aus. Er kann das Vorliegen eines Sondervorteils nicht bejahen, weil es keinen gibt. Da es keinen Sondervorteil gibt, durfte er das ZustG zum RBStV nicht beschließen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Der Wortlaut des RBStV enthält keine Definierung desjenigen Sondervorteils, der mit der Abgabe abgegolten werden soll - sowohl in Bezug auf das Innehaben von Wohnungen als auch auf das Innehaben von Betriebsstätten.

Wer den Text des § 2 bzw. des § 5 RBStV liest, erkennt nicht, für welchen Sondervorteil die WBA zu zahlen ist - es steht dort schlichtweg nichts.

Aus dem Umstand, dass kein Sondervorteil im Gesetzeswortlaut definiert ist, folgt, dass es keinen Sondervorteil gibt.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

4.1.2.6 Pflicht zur Nennung der spezifischen Beziehung zwischen der Abgabe und der staatlichen Veranstaltung im Gesetzestext (zu 4.1.1.11)

Der Gesetzgeber muss **im Gesetzestext** die Entstehung der Abgabe in eine **spezifische Beziehung** setzen zu der staatlichen Veranstaltung und zu den besonderen Vorteilen, die den Zahlungspflichtigen daraus erwachsen können (Beschl. d. BVfG v. 4.2.1958, 2 BvL 31/56, 2 BvL 33/56, juris Rz. 25).

Dieses hat er nicht getan.

Im Text des § 2 (1) und des § 5 (1) RBStV (iVm dem NRW-ZustG) ist keine solche spezifische Beziehung genannt.

Da keine spezifische Beziehung genannt ist, gibt es keine.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

4.1.2.7 Abgrenzung des Kreises der Beitragspflichtigen (zu 4.1.1.3)

In seinem Beschluss vom 20. Mai 1959 (1 BvL 1,7/58; BVfGE 9, 291 (297 f.)) hat das BVfG den Beitrag wie folgt definiert: Der Kreis der Beitragspflichtigen muss abgegrenzt werden.

Abgrenzen bedeutet, etwas Bestimmtes von etwas Anderem durch eine Grenze abtrennen.

Bildlich kann man hier von zwei Kreisen sprechen, die voneinander abzugrenzen sind.

Das Bestimmte in diesem Sinne ist der

erste Kreis

derjenigen, die aufgrund der gegebenen gesetzlichen Regelung bebeitragt werden.

Das Andere in diesem Sinne ist der

zweite Kreis

der Gesamtheit aller Personen, die nicht bebeitragt werden dürfen.

Diese beiden Kreise können nicht identisch sein. Sie müssen voneinander getrennt werden; zwischen ihnen muss eine Grenze gezogen werden.

Eine solche im Gesetz vorzunehmende Trennung bzw. Grenzziehung ist nur dann möglich, wenn es neben dem ersten Kreis der Beitragspflichtigen überhaupt noch einen zweiten Kreis von Nicht-Beitragspflichtigen gibt.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Einen solchen zweiten Kreis von Nicht-Beitragspflichtigen gibt es jedoch im RBStV gar nicht: Alle Personen, die hierzulande in einer Wohnung leben, sind zur Zahlung verpflichtet - also die Gesamtheit der Bevölkerung im ersten Kreis. Da es nur diesen einen Kreis gibt, ist eine Abgrenzung gegenüber dem denkgesetzlich notwendigen zweiten Kreis nicht möglich, da dieser überhaupt nicht existiert. Es gibt nur einen Kreis. Da es nur einen Kreis gibt, ist schon aus Gründen der Logik eine Abgrenzung nicht möglich. Eine Abgrenzung zu dem zweiten Kreis, den es geben müsste, ist nicht möglich, da es ihn nicht gibt.

Die gesetzliche Ausgestaltung der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe ist derart, dass es keine Abgrenzung zwischen Beitragspflichtigen und Nicht-Beitragspflichtigen gibt, da alle beitragspflichtig sind, die eine Wohnung innehaben.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

Auch Exner/Seifarth („Der neue »Rundfunkbeitrag« - eine verfassungswidrige Reform", in: NVwZ 2013, 1569; Gl.-Nr. II. 3.) betonen, dass es dem sogenannten Rundfunkbeitrag an einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe der Abgabepflichtigen fehlt und somit jedermann zur Rundfunkfinanzierung herangezogen wird.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

4.1.2.8 Nur ein individueller Vorteil darf bebeitragt werden (zu 4.1.1.4)

Nur ein individueller Vorteil darf mit einem Beitrag abgegolten werden (Urt. d. BVfG v. 10.5.1960; 1 BvR 190, 363, 401, 471/58).

Der beitragspflichtige individuelle Vorteil darf kein allgemeiner Vorteil sein. Wenn es sich um einen Vorteil handelt, der der Allgemeinheit zugute kommt, darf hierfür kein Beitrag erhoben werden. Nur solche Vorteile einer öffentlichen Einrichtung, die einem **individuellen Personenkreis zugute kommen** und die **über** diesen **individuellen Personenkreis nicht hinausgehen**, dürfen von Verfassungs wegen mit einem Beitrag belegt werden.

Auf jeden Fall ist der Personenkreis der Wohnungsinhaber kein individueller Personenkreis. Bei den Wohnungsinhabern handelt es sich nämlich um die Allgemeinheit der hierzulande wohnenden Bevölkerung.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthält keinerlei individualisierende Merkmale im Hinblick auf die in § 2 Abs. 1 genannten Wohnungsinhaber. Da diese Wohnungsinhaber die Gesamtheit der hier Wohnenden sind, haben sie kein individuelles Merkmal. Es handelt sich nämlich nicht um eine bestimmte Gruppe von Individuen, die sich durch ein bei dieser Gruppe vorliegendes Merkmal beschreiben lässt, das bei einer anderen Gruppe nicht vorliegt. Eine andere Gruppe, bei der dieses Merkmal nicht vorliegen würde, wären Nomaden. Bekanntlich gibt es aber Hierzulande kein Nomadentum. Neben der Gruppe der Wohnenden gibt es also keine andersgeartete Gruppe.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

4.1.2.9 Konkretes Gegenleistungsverhältnis: hieran fehlt es; fehlendes GgLeistVhltn schon aufgrund der Entsch. d. BVfG v. 27.7.1971 (2. RdfUrteil) und des Urteils des EuGH v.13.12.2007 (zu 4.1.1.7)

4.1.2.9.1 Verfassungsrechtliches Erfordernis für einen Beitrag ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung (Beschl. d. BVfG v. 20.5.1959, 1 BvL 1, 7/58; Beschl. d. BVfG v. 25.6.2014, 1 BvR 668/10 u. 1 BvR 2104/10, juris Rz. 43).

Es muss ein **k o n k r e t e s** -also ein real gegebenes- Gegenleistungsverhältnis vorliegen (Urt. d. BVfG v. 6.7.2005, 2 BvR 2335/95, 2 BvR 2391/95, juris Rz. 103). Hieraus ergibt sich, dass es **n i c h t** genügt, wenn lediglich ein **a b s t r a k t e s** Verhältnis vorliegt.

Ein konkretes Gegenleistungsverhältnis liegt nicht vor.

Das bloße Wohnen in einer Wohnung und das bloße Innehaben einer Betriebsstätte ist kein konkretes Gegenleistungsverhältnis.

Die Konkretheit der Gegenleistung besteht in einem **tatsächlich stattfindenden Austauschverhältnis** zwischen **zwei Personen**. Ein solcher real stattfindender Vorgang ist unerlässlich. Der hier erfolgte gesetzgeberische Verzicht auf diesen real stattfindenden Vorgang ist verfassungswidrig.

Deswegen ist es **a u s g e s c h l o s s e n** , eine **a b s t r a k t e** und sich nur im Theoretischen bewegende **K o n s t e l l a t i o n** ohne tatsächlich möglichen Leistungsaustausch zwischen zwei Personen zur Grundlage einer Beitragserhebung zu machen - nämlich die vom Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgerätes losgelöste theoretische Möglichkeit, ein solches Gerät anschaffen und einsetzen zu können. Erst dann, wenn mittels eines angeschafften Gerätes eine solche Umsetzung erfolgt, liegt ein konkretes Gegenleistungsverhältnis vor.

Zutreffend erkennt das VG Freiburg (Urt. v. 2.4.2014, 2 K 1446/13, juris Rz. 30), dass bei dem jetzigen Regelungssystem der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe die Möglichkeit des Rundfunkempfangs dem Wohnungsinhaber quasi **aufgedrängt** wird.

Ein Aufdrängen ist kein Gegenleistungsverhältnis.

Eine aufgedrängte Nutzungsmöglichkeit ist jedoch kein Gegenleistungsverhältnis mehr.

Ein Gegenleistungsverhältnis ist nämlich dadurch gekennzeichnet, dass es auf Seiten des zahlungspflichtigen Leistungsempfängers in der Weise ein Freiwilliges ist, als dass er sich freiwillig in die Situation begeben hat, in der ein wechselseitiges Verhältnis von Leistung und Gegenleistung besteht. Wenn jedoch -wie hier- ein solches freiwilliges Hineinbegeben fehlt, handelt es sich um etwas, das den Zahlungspflichtigen einseitig mit hohheitlichem gesetzgeberischen Zwang aufgedrängt wurde. Etwas derartig Aufgedrängtes ist jedoch kein Gegenleistungsverhältnis mehr im finanzverfassungsrechtlichen Sinne.

4.1.2.9.2 Der Umstand, dass hier kein Gegenleistungsverhältnis vorliegt, ergibt sich auch aus der Entscheidung des BVfG vom 27.7.1971 in 2 BvF 1/68 und 2 BvR 702/68 (juris Rz. 39 und 41) - nämlich dem sog. **2 . R d f U r t e i l**.

Zur damaligen RdfGebühr entschied das BVfG, dass sie **n i c h t G e g e n l e i s t u n g** für eine Leistung ist, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung. Die damalige RdfGebühr qualifizierte das BVfG wie folgt: „ .... **n i c h t** als **E n t g e l t** **für** die durch den Rundfunk gebotenen **Leistungen** ....".

Wenn schon die damalige gerätebezogene RdfGebühr keine Gegenleistung für die Veranstaltung des Rundfunks war, kann die jetzige nicht-gerätebezogene WBA erst recht keine Gegenleistung sein.

4.1.2.9.3 Der Umstand, dass hier kein Gegenleistungsverhältnis vorliegt, ergibt sich ferner aus dem Urteil des **E u G H** (curia.europa.eu) vom 13.12.2007 in der Rechtssache C-337/06 in den Randzahlen 44 und 45:

„In Bezug auf die Einzelheiten der Erhebung der Gebühr geht aus dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag hervor, dass diese von der GEZ für Rechnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten per Gebührenbescheid, also im Wege hoheitlichen Handelns, vorgenommen wird. Im Fall des Zahlungsverzugs werden Bescheide über rückständige Rundfunkgebühren im Verwaltungszwangsverfahren vollstreckt, wobei die Ersuchen um Vollstreckungshilfe von der betroffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als Gläubigerin unmittelbar an die zuständige Behörde gerichtet werden können. Die in Rede stehenden Anstalten sind somit in dieser Hinsicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet.

Rechtsanwalt Thorsten Bulck

Die diesen Anstalten so zur Verfügung gestellten Mittel werden **ohne** spezifische **Gegenleistung** im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgezahlt (vgl in diesem Sinne Urteil University of Cambridge, Randnrn. 23 bis 25). Diese Zahlungen hängen nämlich nicht von einer vertraglichen Gegenleistung ab, da weder die Gebührenpflicht noch die Gebührenhöhe das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Verbrauchern sind. Diese sind allein wegen des Bereithaltens eines Empfangsgeräts zur Zahlung der Gebühr verpflichtet, selbst wenn sie die Leistungen dieser Anstalten niemals in Anspruch nehmen".

Dieses Urteil des EuGH erging zur damaligen Vorzugslast der Gebühr. Wenn aber schon die damalige Vorzugslast der Gebühr keine Gegenleistung war, ist es die jetzige Vorzugslast des „Beitrags" erst recht nicht. Rechtlich ist nämlich maßgebend, dass die Zahlungspflicht auf der Verwirklichung des Abgabenentstehungstatbestandes (damals: Bereithalten eines RdfEmpfGerätes zum Empfang, jetzt: Innehaben einer Wohnung bzw. Betriebsstätte) beruht und nicht auf einer Vereinbarung zwischen den LRdfAnstalten und den Zahlungspflichtigen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

4.1.2.9.4 Der **Nds. Landtag** hat in seiner Drucksache 16/1236 vom 30.4.2009 auf Seite 5 festgestellt, dass es sich um eine Sonderabgabe eigener Art ohne Bezug zur Gegenleistung „Rundfunk" handelt. Dort heißt es: »Hier geht es insbesondere um die Definition „Haushalt/Betriebsstätte", die Zulässigkeit dieser „verfassungsrechtlichen Sonder**abgabe** eigner Art" **ohne Bezug zur Gegenleistung „Rundfunk"** und die Frage der „Belastungsgleichheit"«.

Wenn aber schon ein Landesgesetzgeber selber zugesteht, dass es bei der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe keinen Bezug zu einer Gegenleistung gibt, kann die -bisherige- Rspr. nicht eine solche Gegenleistung bejahen.

4.1.2.10 Wesen des Beitrages: Es muss auch Nicht-Vorteilszieher / Nicht-Nutzenzieher geben (zu 4.1.1.5)

Nur, wer einen Nutzen von einer öff. Einrichtung hat, muss einen Beitrag zahlen (Beschl. d. BVfG v. 20.5.1959, 1 BvL 1, 7/58, juris Rz. 30).

Nur, wer von einem öff. Unternehmen einen Vorteil zu erwarten hat, muss einen Beitrag zahlen (Beschl. d. BVfG v. 10.5.1960, 1 BvR 190, 363, 401, 471/58, juris Rz. 33; Beschl. d. BVfG v. 16.10.1962, 2 BvL 27/60, juris Rz. 20).

Nach dem eindeutigen Wortlaut („ ...nur ... wer ..." einen Nutzen bzw. einen Vorteil zu erwarten hat) der Rspr. des BVfG ist es Voraussetzung für einen Beitrag, dass es sowohl Nutzen- bzw. Vorteilszieher als auch Nicht-Nutzenzieher bzw. Nicht-Vorteilszieher geben muss. Denn ansonsten würde die Formulierung „...nur...wer..." nicht verwendet werden.

Diese Formulierung drückt eine Beschränkung auf das Genannte (nur die Nutzen- bzw. Vorteilszieher) aus. Wegen dieser Beschränkung auf das Genannte muss es logischerweise auch noch etwas nicht Genanntes geben - hier also die Nicht-Nutznezieher bzw. die Nicht-Vorteilszieher. Nach der der WBA zugrundeliegenden Sichtweise gibt es jedoch gar keine Nicht-Nutzenzieher bzw. Nicht-Vorteilszieher mehr, da jede Person ein Nutzen- bzw. Vorteilszieher sein soll.

Hierin liegt der Verfassungsverstoß.

Deshalb darf denjenigen, die keine elektromagnetischen Schwingungen in Hörbares und Sehbares umwandeln, keine Nutzen- bzw. Vorteilsziehung unterstellt werden. Es handelt sich bei diesem Personenkreis um Nicht-Nutzenzieher bzw. um Nicht-Vorteilszieher. Nicht-Nutzenzieher bzw. Nicht-Vorteilszieher dürfen nicht bebeitragt werden. Dieses haben die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit ignoriert.

Wenn alle Wohnenden die Nutzen- bzw. Vorteilszieher sein sollen, gibt es keine Nicht-Nutzenzieher bzw. keine Nicht-Vorteilszieher mehr. Ein Beitrag ist jedoch derart strukturiert, dass es einen Dualismus zwischen Nutzen- bzw. Vorteilsziehern und Nicht-Nutzenziehern bzw. Nicht-Vorteilsziehern gibt. Zahlungspflichtig sind nur die Nutzen- bzw. Vorteilszieher. Die Nicht-Nutzenzieher bzw. die Nicht-Vorteilszieher sind nicht zahlungspflichtig.

Falls es eine Situation geben sollte, in der alle Personen einen Vorteil aus einer Einrichtung der öffentlichen Hand ziehen sollten (und es somit keine Nicht-Vorteilszieher mehr gibt) darf hierfür kein Beitrag erhoben werden. Es müsste eine Steuer erhoben werden.

Die Vorteilsziehung ist ein Geschehen tatsächlicher Art, dass als solches in der Realität gegeben sein muss. Es muss sich also positiv feststellen lassen. Ein Gericht, das hierzu eine Entscheidung trifft, muss eine entsprechende Tatsachenfeststellung treffen und in seinen Entscheidungsgründen dokumentieren.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

4.1.2.11 Erfordernis eines wirklich vom Zahlungspflichtigen erlangten Vorteils

Das BVfG nennt in seinen Entscheidungen

- das Haben eines besonderen wirtschaftlichen Vorteils von einem öffentlichen Unternehmen (Beschl. v. 4.2.1958, 2 BvL 31, 33/56),
- den Vorteil, der einem bestimmten Personenkreis erwächst (Beschl. v. 20.5.1959, 1 BvL 1, 7/58).

Haben kann man nur das, was in der Realität vorhanden ist. Hier liegt nichts real Vorhandenes vor. Das Innehaben einer Wohnung ist kein Haben eines besonderen wirtschaftlichen Vorteils von einem öffentlichen Unternehmen.

Erwachsen kann ein Vorteil einer Person nur dann, wenn diese Person aktuell und real von dem Vorteil profitiert, indem er sich für sie bereits in der Gegenwart positiv auswirkt. Diese positive Vorteilsauswirkung in der Gegenwart liegt nicht schon im Innehaben einer Wohnung bzw. einer Betriebsstätte, ohne dass es darauf ankommt, ob die elektromagnetischen Schwingungen mittels eines Gerätes in Töne und Bewegtbilder umgewandelt werden.

Somit ist es verfassungsrechtlich ausgeschlossen, dass ein bloßer potenzieller Vorteil von einer öffentlichen Einrichtung einen Beitrag rechtfertigt.

4.1.3 Beispiel für die Ungeeignetheit des Wohnens als Anknüpfungspunkt für eine Abgabe: Wegebenutzungsbeitrag für alle Wohnenden

Die Absurdität und Verfassungswidrigkeit der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe wird anhand des folgenden Vergleichs deutlich:

Man könnte das Innehaben einer Wohnung als Anknüpfungspunkt für die Erhebung eines Wegebenutzungsbeitrages nehmen.

Um dem Charakter des Beitrages gerecht zu werden, könnte der Gesetzgeber eine AdöR - wie bspw. die LRdfAnstalt- errichten, deren Aufgabe es ist, einen Wegebenutzungsbeitrag zu erheben und nur für Zwecke der baulichen Unterhaltung der dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze zu verwenden.

Ein solcher Beitrag würde nicht in den Bundes-/Landeshaushalt einfließen und deshalb dem Beitragscharakter entsprechen.

Eine solche Wege-AdöR könnte die gesetzlich festgelegte Aufgabe der Wegeunterhaltung haben.

Entsprechend dem bei der WBA angewandten Denkschema wäre der Wegebeitrag deshalb zu zahlen,

- weil alle Wohnenden die Möglichkeit haben, dem öff. Verkehr gewidmete Straßen, Wege und Plätze zur Fortbewegung oder zum Aufenthalt zu benutzen und

- weil der Gesetzgeber im Wege der Typisierung davon ausgehen dürfte, dass alle Wohnenden dieses auch tun.

Eine solche Typisierung ließe sich darauf stützen, dass alle Wohnenden ihre Wohnung auch einmal verlassen, um ein bestimmtes Ziel außerhalb ihrer Wohnung zu erreichen oder um sich einfach nur außerhalb ihrer Wohnung aufzuhalten. Denn nicht nur typisierend, sondern auch tatsächlich dürften alle Wohnenden öffentliche Straßen, Wege und Plätze benutzen - sei es als Fußgänger, Radfahrer, Motorradfahrer, Autofahrer, Rollstuhlfahrer, Inlineskatefahrer, Skateboardfahrer, Traktorfahrer, Lkw-Fahrer usw.

Es böte sich dem Gesetzgeber ein probates Mittel, um Gelder für die Wegeunterhaltung zu generieren, um die öffentlichen Haushalte um diesen Ausgabenposten zu entlasten und um finanzielle Spielräume für andere Ausgaben zu schaffen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Gleichwohl wäre es politisch nicht durchsetzbar, würde es auf massiven Widerstand stoßen und würde es keine parlamentarische Mehrheit finden, wenn das bloße Wohnen der Anknüpfungspunkt für einen Wegebenutzungsbeitrag wäre. Denn zu Recht würde man einwenden, dass zwischen dem Wohnen und der Möglichkeit der Wegebenutzung keine spezifische Beziehung besteht und dass die Wegebenutzungsbeitragspflichtigen identisch mit der Allgemeinheit sind, weil die Allgemeinheit öffentliche Straßen, Wege und Plätze benutzt und die Allgemeinheit eben nicht beitragspflichtig ist.

Der einzige verfassungskonforme Anknüpfungspunkt für Beiträge im Zusammenhang mit öffentlichen Straßen ist die Eigenschaft des GrdstAnliegers an einer Straße. Nur die GrdstAnlieger dürfen beitragspflichtig sein, weil nur die *Belegenheit* ihres *Grundstücks* die *spezifische Beziehung* zu der öffentlichen Einrichtung der *gemeindlichen Straßen* herstellt. Weil für die Erhebung von Straßenausbaubeiträge eben nur die GrdstEigentümer als Anlieger beitragspflichtig sein können, dürfen nicht etwa auch alle auf diesen Grundstücken in den dortigen Häusern Wohnenden straßenausbaubeitragspflichtig sein. Denn auch alle in den Häusern Wohnenden haben die Möglichkeit, die öffentliche Einrichtung der gemeindlichen Straßen zu benutzen. Die Möglichkeit der Benutzung der gemeindlichen Straßen ist selbstverständlich nicht nur auf die Grdst-/Gebäudeeigentümer beschränkt. Auch die dort nur zur Miete Wohnenden haben die Möglichkeit der Straßenbenutzung - sie müssen aber keinen Beitrag zahlen. Zahlen müssen nur die Eigentümer.

Nicht anderes kann für einen sog. Rundfunkbeitrag gelten.

Überlegungen wie den vorstehend aufgezeigten muss von Verfassungs wegen eine Grenze gezogen werden. Die denkbaren Bebeitragungsmöglichkeiten dürfen nicht uferlos werden.

4.1.4 Keine Finanzierung von Aufgaben nach § 40 RStV

Mit der Definition des BVfG für einen Beitrag ist es nicht vereinbar, wenn dieser nach § 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages dazu dienen soll, Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages zu finanzieren.

Die Aufgaben nach § 40 RStV sind die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten, die Förderung offener Kanäle, Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk sowie Projekte zur Förderung der Medienkompetenz.

Es handelt sich um Aufgaben der mittelbaren Staatsverwaltung.

Diese Aufgaben stehen in keinem Verhältnis der Gegenleistung zu irgendjemandem. Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten sind Aufgaben einer hoheitlich tätig werdenden Behörde; hoheitliche Tätigkeiten werden von der Behörde kraft

gesetzlicher Befugnis einseitig wahrgenommen ohne dass hier ein Gegenleistungsverhältnis vorliegt.

Bei den anderen Aufgaben handelt es sich um finanzielle Unterstützungen bzw. Zuwendungen im Rahmen von Förderungen. Die Geförderten dürfen das ihnen Gewährte behalten, ohne dafür eine Gegenleistung an den Fördernden erbringen zu müssen.

Zur Finanzierung der vorgenannten Aufgaben darf kein Beitrag erhoben werden. Hierbei handelt es sich um Gemeinlasten.

Aufgaben der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung sind aus dem allgemeinen Steueraufkommen der Länder zu finanzieren.

Der Verstoß gegen das Finanzverfassungsrecht der Art. 104 a ff.GG liegt darin, dass die Gemeinlast der Aufgaben nach § 40 RStV durch einen „Beitrag" finanziert wird.

Unzutreffend ist die Ansicht des BVwG in Rz. 40, das Aufkommen der WBA könne für die Förderung der Versorgungsinfrastruktur und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden.

Nach § 40 (1) RStV gilt: „ ..... Mittel aus dem Anteil nach Satz 1 können bis zum 31. Dezember 2020 aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber auch für die Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden. Die Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken soll zeitlich befristet werden".

Da die Vorschrift des auf § 40 RStV verweisenden § 1 RBStV keine zeitliche Befristung bis zum 31.12.2020 hat, wäre es rechtlich möglich, aufgrund von § 1 RBStV (iVm § 40 RStV) auch noch zeitlich nach dem 31.12.2020 die WBA für Finanzierungszwecke außerhalb der Landesrundfunkanstalten zu verwenden.

Um verfassungskonform zu sein, muss § 1 RBStV bzgl. des Finanzierungszwecks der Aufgaben nach § 40 RStV im Hinblick auf „Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken" eine zeitliche Befristung bis zum 31.12.2020 enthalten. Da diese zeitliche Befristung nicht vorliegt, ist § 1 RBStV insoweit verfassungswidrig.

Unzutreffend ist ferner die Ansicht des BVwG in Rz. 42, die Aufgaben der Landesmedienanstalten würden es rechtfertigen, die Rundfunkteilnehmer mit den Kosten zu belasten. Zu Unrecht beruft sich das BVwG auf das Urteil des BVfG v. 4.11.1986 in 1 BvF 1/84. In Rz. 114 (juris) dieses Urt. d. BVfG wird nur angesprochen eine Sicherung der Ausgewogenheit in organisatorischer und verfahrensrechtlicher Hinsicht durch eine externe Kontrolle durch den Landesrundfunkausschuss. Das BVfG äußert sich nicht dazu, dass diese Aufgabe durch die Rundfunkteilnehmer finanziert werden muss.

4.1.5 Finanzverfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben: deutliche Unterscheidbarkeit gegenüber einer Steuer - daran fehlt es hier

Der Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, wozu auch Beiträge gehören, sind verfassungsrechtlich Grenzen gesetzt - dieses zum Schutz der finanzverfassungsrechtlichen Mittelverteilung und zum Schutz der Bürger.

Nach ständiger Rspr. des BVfG wird die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben -hierzu gehören auch Beiträge- begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der (1) eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglicht und der (2) im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben der Steuer geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabenpflichtigen Rechnung zu tragen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben -also auch von Beiträgen- ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Steuern und außersteuerliche Abgaben müssen eindeutig voneinander abgegrenzt werden - wegen der Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der Art. 104 a bis 108 GG. Sonst könnte der Gesetzgeber nach Art. 73 ff. GG Abgaben einführen, die in Wahrheit Steuercharakter haben und für die die andersartigen Regelungs-, Ertrags- und Verwaltungszuständigkeiten der Finanzverfassung gelten. Anhand der Finanzverfassung bestimmt sich die Rechtmäßigkeit staatlicher Abgaben und auch deren Abgrenzung (Urt. d. VfssGH R-P v. 13.5.2014, VGH B 35/12, juris Rz. 85).

Diese Vorgaben wurden nicht beachtet.

Die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe ist nicht mehr deutlich von einer Steuer zu unterscheiden bzw. abzugrenzen.

Zwar wird die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe nicht von einer steuererhebungsberechtigten Körperschaft erhoben und sie fließt auch nicht in den Haushalt eines Landes oder des Bundes. Dieses unterscheidet sie von der Steuer.

Jedoch wirkt sie dadurch wie eine Steuer, dass sie **voraussetzungslos** erhoben wird. Sie wird **nicht** im Rahmen einer den Zahlungspflichtigen gewährten **Gegenleistung** erhoben. Es fehlt an einem konkreten Gegenleistungsverhältnis, da der Abgabenentstehungstatbestand das bloße Innehaben einer Wohnung ist (siehe oben).

Die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe kann auch als **Einwohnerabgabe** oder **Menschseinsabgabe** bezeichnet werden. Sie knüpft nämlich an das bloße Menschsein an, da jeder Mensch in irgendeiner Wohnung wohnen muss, da es Hierzulande kein Nomadentum gibt.

In ihrer Wirkung entspricht sie der Bebeitragung des Menschseins.

Bzgl. der voraussetzungslosen Erhebung ist die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe nicht mehr d e u t l i c h von einer Steuer zu unterscheiden, sondern nur noch undeutlich. Aus dem gleichen Grunde ist sie nicht mehr e i n d e u t i g von einer Steuer abgrenzbar.

Deshalb gibt es auch keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund für die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe, der geeignet wäre, der Belastungsgleichheit der Abgabenpflichtigen Rechnung zu tragen - im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben der steuerlichen Belastung.

Die fehlende Deutlichkeit der Unterscheidung, die fehlende Eindeutigkeit der Abgrenzbarkeit und der fehlende sachliche Rechtfertigungsgrund führen dazu, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Erhebung eines Beitrages nicht beachtet wurden.

4.1.6 Verfassungsverstoß wegen fehlender realistischer Möglichkeit der Nichtverwirklichung des Abgabentatbestandes

Zum verfassungsrechtlichen Erfordernis einer Abgabenregelung gehört es, dass die gesetzliche Regelung so gestaltet ist, dass man der Abgabenpflicht dadurch ausweichen kann, dass man den Tatbestand, der die Zahlungspflicht auslöst, nicht verwirklicht (vgl. Bölck: „Der Rundfunkbeitrag - eine verfassungswidrige Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe", in: NVwZ 2014, 266).

Dieses Prinzip ist jeder Abgabe von Verfassungs wegen immanent. Es ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung sämtlicher Abgabenregelungen. Der Gesetzgeber hat dieses dem FinVfssR der Art. 104 a ff. GG immanente Prinzip dadurch erkannt und beachtet, indem er es in der Praxis derart umgesetzt hat, dass er bisher niemals eine Regelung schuf, die es den Zahlungspflichtigen unmöglich machte, den die Zahlungspflicht begründenden Tatbestand nicht zu verwirklichen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Da dieses Prinzip nunmehr nicht beachtet wird, liegt ein Verstoß gegen das Finanzverfassungsrecht des GG (Art. 104a ff. GG) vor.

Die realistische Möglichkeit der Nichtverwirklichung des Abgabentatbestandes bedeutet beispielsweise:

- Für die Einkommensteuer: Dass man kein zu versteuerndes Einkommen erzielt.

- Für die Kfz-Steuer: Dass man kein Kfz hält.

- Für die Hundesteuer: Dass man keinen Hund hält.

- Für die Grundsteuer: Dass man nicht Eigentümer eines Grundstücks ist.

- Für die USt: Dass man als Unternehmer keine Umsätze erzielt.

Für die damalige Rundfunkgebühr hatte es bedeutet, dass man kein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithält - das war problemlos möglich und wurde auch praktiziert.

Es muss sich also immer im Bereich des Realistischen bewegen, den die Zahlungspflicht auslösenden Tatbestand nicht zu verwirklichen. Nur wenn dieses der Fall ist, ist eine Abgabenregelung verfassungskonform.

Wenn es hingegen unrealistisch ist, den die Zahlungspflicht auslösenden Tatbestand nicht zu verwirklichen, ist eine Abgabenregelung verfassungswidrig (vgl. Terschüren: „Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland", Dissertation 2013, S. 136, Zeile 5-8).

Hier ist es unrealistisch, den die Zahlungspflicht auslösenden Tatbestand nicht zu verwirklichen. Deshalb ist die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe verfassungswidrig.

Der die Zahlungspflicht begründende Tatbestand ist das Innehaben einer Wohnung, das Innehaben einer Betriebsstätte und das Innehaben eines gewerblich bzw. beruflich genutzten Kraftfahrzeugs.

Zur Nichtverwirklichung dieses Tatbestandes müsste man seine Wohnung, seine Betriebstätte oder sein gewerblich bzw. beruflich genutztes Kraftfahrzeug aufgeben. Eine solche Verhaltensoption ist völlig unrealistisch. Man müsste sich in die Obdachlosigkeit begeben oder auswandern.

Diese unrealistische Verhaltensoption würde die Wohnbevölkerung zur massenhaften Auswanderung in andere Staaten zwingen, sie würde Betriebsinhaber zur Aufgabe ihrer Betriebe zwingen und sie würde die Inhaber gewerblich bzw. beruflich genutzter Kraftfahrzeuge zur Aufgabe derselben zwingen.

Wenn man auf diese Weise die Nichtverwirklichung des Abgabentatbestands erreichen wollte, müsste die Bundesrepublik Deutschland ein wohnbevölkerungsloser und betriebsstättenloser Staat werden - es ist jedoch unrealistisch, dass dieses geschehen wird. In eben diesem Unrealistischen liegt die Verfassungswidrigkeit der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe.

Es ist ein Novum im deutschen Abgabenrecht, dass erstmalig ein Abgabentatbestand eingeführt wurde, dessen Verwirklichung man in realistischer Weise nicht mehr verhindern kann.

4.1.7 Kein Beitrag für Wohlfahrtswirkungen für die Allgemeinheit

Die Rechtsprechung kennzeichnet einen Beitrag dahingehend, dass die Möglichkeit der Nutzung individuell oder zumindest individualisierbar bleiben muss.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Das VG Berlin (Urt. v. 22.4.2015, 27 K 310.14, juris Rz. 26) sieht dieses Merkmal dann nicht mehr als gegeben an, wenn Wohlfahrtswirkungen für die Allgemeinheit vorliegen, die sich nicht mehr individuell zuordnen lassen.

Hiermit folgt das VG Berlin der Rspr. des BVfG (Beschl. v. 25.6.2014, 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, juris LS 3), dass nur ein konkret-inviduell zurechenbarer Vorteil bebeitragt werden darf.

Solche Wohlfahrtswirkungen für die Allgemeinheit bejaht das VG Berlin dann, wenn durch die Zahlungspflicht auch der allgemeine Vorteil abgegolten werden soll, der daraus entsteht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördert und einen Beitrag zur Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leistet. Diese Förderungsfunktion und Teilhabeleistungsfunktion ist ein Gesichtspunkt, der von anderen Gerichten zur Rechtfertigung der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe angeführt wird. Das VG Berlin hat aufgezeigt, dass zur Finanzierung solcher Funktionen kein Beitrag erhoben werden darf.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Der Umstand, dass ein solcher allgemeiner Vorteil durch die Zahlungspflicht abgegolten werden soll, ergibt sich aus den Parlamentsdrucksachen der Landesgesetzgeber (vgl. z.B. die Drucksache 16/3941 vom 9.3.2011 des Abgeordnetenhauses Berlin, Seite 37, Absatz 2, Satz 3).

Somit sind die rechtlichen Kriterien eines Beitrages nicht mehr erfüllt. Es liegt daher kein Beitrag im verfassungsrechtlichen Sinne vor. Die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe ist verfassungswidrig.

4.2 Verstoß des NRW-ZustG zum RBStV gegen das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 (3) GG)

Das ZustG zum RBStV gehört nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, weil es gegen das Rechtsstaatsgebot des Art. 20 (3) GG verstößt.

4.2.1 Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Aus dem Rechtsstaatsgebot des Art. 20 (3) GG folgt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Dieser besagt, dass jedes Gesetz verhältnismäßig sein muss. Es muss also geeignet, erforderlich und angemessen sein. Nur dann gehört es zur verfassungsmäßigen Ordnung, die die allgemeine Handlungsfreiheit beschränken kann.

Das Landeszustimmungsgesetz zum RBStV ist nicht verhältnismäßig.

4.2.1.1 Unverhältnismäßigkeit im Hinblick auf den Zwang zur Wohnsitzaufgabe zwecks Nichtverwirklichung des zur Zahlung verpflichtenden Tatbestandes

Es ist nämlich „**absolut unverhältnismäßig**“ wenn erst die **Aufgabe** eines **festen Wohnsitzes** dazu führt, dass der die Zahlungspflicht begründende Tatbestand nicht erfüllt ist (Urt. d. VG Freiburg v. 2.4.2014, 2 K 1446/13, juris Rz. 30).

Mit anderen Worten: Wenn man nur durch die Aufgabe eines festen Wohnsitzes erreichen kann, die Abgabe (hier: die WBA) nicht zahlen zu müssen, ist die Abgabenregelung unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

Leider hat das VG Freiburg nur die Unverhältnismäßigkeit als solche festgestellt, ohne eine Vorlage an das BVfG nach Art. 100 (1) GG zu tätigen.

Wenn aber schon ein Gericht die Unverhältnismäßigkeit festgestellt hat, ist die verfassungsrechtliche Konsequenz hieraus umso leichter zu ziehen - nämlich die Verletzung des Art. 20 (3) GG.

Da Art. 20 (3) GG verletzt ist, gehört das Landeszustimmungsgesetz zum RBStV nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung.

4.2.1.2 Unverhältnismäßigkeit wegen fehlender gesetzlich geregelter Widerlegungs- bzw. Befreiungsmöglichkeit hinsichtlich der gesetzgeberseitigen Annahme der Rundfunknutzung

Das Fehlen einer gesetzlich normierten Widerlegungsmöglichkeit bzw. Befreiungsmöglichkeit verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der RBStV genügt nur dann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn er eine Widerlegungsmöglichkeit bzw. eine Befreiungsmöglichkeit enthält.

4.2.1.2.1 Der StGH B-W erwägt eine Verfassungswidrigkeit der WBA wegen des Fehlens einer gesetzlich vorgesehenen Widerlegungsmöglichkeit für die durch den RBStV erfolgte Annahme der Rundfunknutzung durch alle (Beschl. v. 19.8.2013, 1 VB 65/13, juris Rz. 13).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Das VG Osnabrück ist der Ansicht, dass der RBStV nur dann verfassungsgemäß ist, wenn im Wege der verfassungskonformen Auslegung eine Nachweismöglichkeit für den Fall geschaffen wird, dass jemand kein RdfEmpfangsgerät bereithält, um dann einen Befreiungsantrag stellen zu können. Das VG Osnabrück hebt hervor, dass der Bürger ohne ein Rundfunkgerät rein tatsächlich aus objektiven Umständen keinen Rundfunk empfangen könne (Urt. v. 1.4.2014, 1 A 182/13, juris Rz. 45 - 46).

Das OVG NRW (Urt. v. 12.3.2015, 2 A 2423/14, juris Rz. 55) entschied, dass es sehr wohl Fälle gibt, in denen die typisierende Annahme der Rundfunknutzung durch alle Wohnenden nicht zutrifft und dass hierauf rechtlich reagiert werden muss. Diese rechtliche Reaktion besteht laut OVG NRW darin, dass in den Fällen des nachweislichen tatsächlichen Unterbleibens des Rundfunkempfangs in einer Wohnung eine Befreiungsmöglichkeit nach § 4 (6) S. 1 RBStV besteht.

Das VG Berlin entschied im Urt. v. 22.4.2015 (VG 27 K 310.14, juris Rz. 65), dass es für Wohnungsinhaber, die keinerlei Rundfunkempfangsgeräte bereithalten, im Wege verfassungskonformer Auslegung eine Befreiungsmöglichkeit wegen eines besonderen Härtefalls geben muss. Das VG Berlin stellt eindeutig klar, dass bei Haushalten, in denen keinerlei Empfangsgeräte bereitgehalten werden, die typisierende Annahme der Rundfunknutzung nicht zutrifft (Rz. 50).

Das VG Lüneburg entschied im Urt. v. 29.10.2015 in 6 A 161/15 (S. 4, ab Zeile 11), dass eine Befreiungsmöglichkeit bestehen muss, wenn der Rundfunkempfang in einer Wohnung nachweislich tatsächlich unterbleibt.

Das VG Gießen entschied im Urt. v. 16.12.2015, 5 K 1336/14.GI, Seite 13, dass eine verfassungskonforme Auslegung der Befreiungsmöglichkeit des § 4 (6) RBStV dahin vorzunehmen ist, dass in den Fällen, in denen nachgewiesenermaßen keinerlei Rundfunkempfangsgeräte vorgehalten werden, ein Härtefall anzunehmen ist.

4.2.1.2.2 Das Stichwort ist in allen diesen Fällen die verfassungskonforme Auslegung. Diese wird nämlich nur dann vorgenommen, wenn ein Gericht eine gesetzl. Regelung als verfassungswidrig ansieht. Bevor ein Gericht die von ihm erkannte Verfassungswidrigkeit zum Anlass für eine Vorlage nach Art. 100 (1) GG an das BVfG nimmt, muss es prüfen, ob es jene dadurch beheben kann, indem es selber eine Auslegung vornimmt, die die Verfassungskonformität herbeiführt.

Die unter Nr. 4.2.1.2.1 genannten Gerichte haben die V e r f a s s u n g s w i d r i g k e i t der Regelungen im RBStV e r k a n n t, sofern es keine Befreiungsmöglichkeit gibt.

Auf die von ihnen erkannte Verfassungswidrigkeit der Regelungen im RBStV reagierten diese Gerichte mit der verfassungskonformen Auslegung. Sie hätten es nicht getan, wenn sie die Regelungen im RBStV als verfassungskonform beurteilt hätten.

4.2.1.2.3 Das VG Freiburg (Urt. v. 2.4.2014, 2 K 1446/13, juris Rz. 46) betont, dass ein Rundfunknichtnutzungswille von Verfassungs wegen berücksichtigt werden muss. Wenn der Rundfunknichtnutzungswille nämlich in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt -das von der allgemeinen Informationsfreiheit verschieden sein muss- (z.B. Religionsfreiheit) bekommt die dennoch gegebene Heranziehung zur Finanzierung dieses Programms deshalb den Charakter eines nicht rechtfertigungsfähigen Grundrechtseingriffs. Dieser nicht rechtfertigungsfähige Grundrechtseingriff kann nur durch eine gesetzliche Befreiungsmöglichkeit vermieden werden. Solange es diese Befreiungsmöglichkeit nicht gibt, ist der RBStV verfassungswidrig.

4.2.1.2.4 Insoweit verstößt d. Urt. d. BVwG unter Nr. 7 (Rz. 34 - 38) gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als dass es eine Möglichkeit der Befreiung bzw. Widerlegung rechtlich nicht als geboten ansieht.

Hierbei betrachtet das BVwG diese Frage nur im Hinblick auf eine gleichheitswidrige Benachteiligung - also nur im Hinblick auf Art. 3 (1) GG.

Verfassungsrechtlich geboten ist aber auch eine Betrachtung im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz - diese Betrachtung hat das BVwG überhaupt nicht vorgenommen.

4.2.2 Verletzung des Bestimmtheitsgebotes nach Art. 20 (3) GG wegen fehlender Regelung der Abgabenhöhe

Aus dem Rechtsstaatsgebot folgt das Gebot der Normenklarheit bzw. das Bestimmtheitsgebot.

Dieses bedeutet, dass grundrechtsrelevante Gesetzesvorschriften u. a. in ihrem Inhalt so klar formuliert sein müssen, dass die Rechtslage für die Betroffenen erkennbar ist und sie ihr Verhalten danach einrichten können.

Im Bereich des Abgabenwesens kommt das Rechtsstaatsprinzip als Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit zum Ausdruck.

Dieser Grundsatz besagt, dass **abgabenbegründende Tatbestände** so bestimmt sein müssen, dass die Abgabenpflichtigen die auf sie entfallenden Abgabenlast vorausberechnen können (Urt. d. BVfG v. 14.12.1965, 1 BvR 571/60, juris Rz. 44; Beschl. d. BVfG v. 28.2.1973, 2 BvL 19/70, juris Rz. 75).

Der abgabenbegründende Tatbestand ist in den §§ 2 (1) und 5 (1) RBStV (iVm dem ZustG) geregelt. Es ist das **Innehaben** einer **Wohnung** bzw. einer **Betriebsstätte**. Jedoch ist nur geregelt, dass für eine Wohnung ein „Beitrag" und für die näher beschriebenen Betriebsstätten ein „Beitrag", ein Drittel hiervon oder ein Vielfaches hiervon zu zahlen ist.

Deshalb können die Normunterworfenen beim Lesen §§ 2 (1) und 5 (1) RBStV (iVm dem ZustG) nicht vorausberechnen, welche Abgabenlast auf sie entfällt.

Denn mit der Formulierung, dass bspw. *ein* „Beitrag" zu zahlen ist, wird den Normunterworfenen nicht mitgeteilt, welcher Geldbetrag zu zahlen ist. Die Normunterworfenen können nicht vorausberechnen, wie hoch die sie treffende Abgabenlast der WBA ist.

Wenn bspw. die Formulierung „ein Beitrag" verwendet wird, drängt sich dem Leser des Gesetzestextes auf, dass dieses „eine" mit einem in Geld ausgedrückten Faktor multipliziert werden muss, um zu einem Zahlbetrag zu gelangen. Ein solcher in Geld ausgedrückter Faktor ist jedoch in keinem Paragraphen des RBStV enthalten. Der Gesetzgeber teilt den

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Normunterworfenen nur mit, *dass* sie eine Abgabe zahlen müssen, nicht jedoch, wie hoch diese Abgabe ist.

Eine Abgabenbelastung greift in erheblichem Umfang in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 (1) GG) ein, da sie den Abgabenpflichtigen einen Teil ihres Vermögens entzieht. Deshalb gebietet es Art. 20 (3) GG, dass der Gesetzgeber zugleich mit der Festlegung des abgabenbegründenden Tatbestandes in dem gleichen Gesetz auch festlegt, wie hoch die Abgabe ist. Dieses ist eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Mit Ausnahme der WBA gibt es kein Abgabengesetz, das nicht regelt, wie hoch die zu zahlende Abgabe ist.

Durch das Lesen des Gesetzestextes müssen die Normunterworfenen in der Lage sein, zu erkennen, wie viel sie zahlen müssen - sei es ggf. durch einen einfachen Rechenvorgang wie eine Multiplikation.

Doch das Lesen des RBStV führt zu keinem Ergebnis: Es steht dort schlichtweg nicht, wie hoch die Abgabenlast ist bzw. wie sie zu berechnen ist.

Wenn ein Gesetz in einer solchen Weise gestaltet ist, genügt es nicht dem Gebot der Normenklarheit. Es ist ein unklares Gesetz. Es bleibt unklar, wieviel man zu zahlen hat. Damit kann das Gesetz seine Aufgabe, den Normunterworfenen die Höhe ihrer Zahlungspflicht mitzuteilen, nicht erfüllen.

Ein Gesetz, das noch nicht einmal die betragsmäßige Höhe der Zahlungspflicht festlegt, verstößt gegen das Rechtsstaatsgebot des Art. 20 (3) GG.

Wenn der Gesetzgeber in dem abgabebegründenden Gesetz noch nicht einmal festlegt, in welcher Höhe die Pflichtigen die Abgabe zu zahlen haben, schafft er keine verfassungsgemäße Grundlage für die Erhebung einer solchen Abgabe durch die Exekutive. Deshalb darf die Exekutive auf der Grundlage des ZustG zum RBStV keine WBA erheben.

Auch aus diesem Grund ist das ZustG zum RBStV verfassungswidrig und damit nichtig.

Es ist keine wirksame Grundlage für die Erhebung der WBA.

Insoweit verstößt auch das Urteil des BVwG in Rz. 8 gegen Art. 20 (3) GG. Dort heißt es, der Grundsatz der Normenklarheit sei nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Höhe der WBA nicht in RBStV, sondern im RFStV geregelt ist.

4.3 Verletzung des Anspruchs auf wirksame gerichtliche Kontrolle, Art. 2 (1) iVm 20 (3) GG

Aus Art. 2 (1) GG i. V. m. Art. 20 (3) GG folgt der Anspruch auf wirksame gerichtliche Kontrolle.

Dieser Anspruch ist verletzt.

Dieser Anspruch beinhaltet die Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes. Dieses bedeutet, dass das Gericht eine umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Verfahrensgegenstandes vornehmen muss. Das Gericht muss eine sachliche Prüfung derjenigen Frage vornehmen, mit der es befasst ist (stattgebender Kammerbeschluss der 1. Kammer vom 14.09.2013, 1 BvR 1321/13, Juris Rz. 22).

4.3.1 Verfahrensgegenstand ist die Annahme des BVwG in Rz. 29, dass „aufgrund des tatsächlichen Befundes" Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet seien.

Der Anspruch des Bf. auf wirksame gerichtliche Kontrolle verpflichtet das BVwG, in tatsächlicher Hinsicht umfassend zu prüfen, ob es überhaupt für das hier maßgebende Gebiet des Landes NRW einen tatsächlichen Befund gibt, wonach Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sein sollen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Diese Prüfung in tatsächlicher Hinsicht hat das BVwG nicht vorgenommen.

Das BVwG führt aus, dass nach dem Jahrbuch des statistischen Bundesamtes für 2012 96,2 % der Haushalte ein Fernsehgerät hätten. Rechtlich maßgebend ist jedoch nicht die Situation im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, sondern die Situation in NRW. Das hier verfassungsrechtlich zu prüfende Zustimmungsgesetz des Landes NRW kann aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Landes sich logischerweise nur auf tatsächliche Verhältnisse innerhalb des Landesgebietes beziehen. Wenn ein Landegesetzgeber eine Regelung treffen will, verbietet es ihm Art. 70 (1) GG, hierfür tatsächliche Verhältnisse außerhalb seines Hoheitsbereiches - nämlich tatsächliche Verhältnisse im Bundesgebiet - heranzuzuziehen.

Gleiches gilt für die vom BVwG genannten Angaben in „Media Perspektiven 1/2011". Hierbei ist schon nicht einmal klar, ob es sich überhaupt um eine amtliche Statistik handelt. Möglicherweise handelt es sich um die gedruckte Publikation eines Verlages. Ungeachtet dessen muss das BVwG auch in Bezug auf „Media Perspektiven" eine umfassende Prüfung vornehmen, ob die darin enthaltenen Angaben sich auf das Hoheitsgebiet des NRW-Landesgesetzgebers beziehen. Diese Prüfung hat das BVwG nicht vorgenommen. Es nennt lediglich pauschal eine Ausstattung von Haushalten mit Fernsehgeräten in einem Ausmaß von 97 %.

Grundrechtsverletzend ist insoweit auch die Ansicht des BVwG, „diese statistischen Erhebungen" könnten ohne entsprechende Feststellungen des OVG berücksichtigt werden, weil es sich um allgemeinkundige und damit offenkundige Tatsachen handele. Selbst dann, wenn diese „statistischen Erhebungen" inhaltlich zutreffend sein sollten, dürfen sie dennoch nicht herangezogen werden, da sie sich nicht auf das Hoheitsgebiet des NRW-Landesgesetzgebers beziehen.

4.3.2 Verfahrensgegenstand ist die Annahme des BVwG in Rz. 30, dass es einen „Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte" gäbe. Dieser angebliche Verbreitungsgrad lasse die Schlussfolgerung zu, dass die meisten der Wohnungsbewohner ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät hätten.

Der Anspruch des Bf. auf wirksame gerichtliche Kontrolle verpflichtet das BVwG, in tatsächlicher Hinsicht umfassend zu prüfen, ob es überhaupt Erkenntnisse über einen Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte gibt.

Ein solcher Verbreitungsgrad wird als gegeben hingestellt, ohne dass benannt wird, wer einen solchen Verbreitungsgrad ermittelt haben will und wie hoch dieser Verbreitungsgrad sein soll.

Es gibt keine Erkenntnisquelle für einen solchen Verbreitungsgrad. Wenn es eine solche Erkenntnisquelle gäbe, ließe sich ein Verbreitungsgrad mit der Angabe einer konkreten Zahl bzw. eines konkreten Prozentsatzes benennen.

Anstatt eine umfassende tatsächliche Prüfung dieses von ihm als entscheidungserheblich angesehen Verbreitungsgrades vorzunehmen, hat das BVwG in grundrechtsverletzender Weise eine bloße Spekulation bzw. Unterstellung angestellt. Das BVwG spekuliert bzw. unterstellt nämlich nur, dass sich aus dem angeblichen Verbreitungsgrad *schließen lasse*, dass die meisten der Wohnungsbewohner ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen Rundfunkempfangsgerät hätten.

Die grundrechtsverletzende Spekulation bzw. Unterstellung durch das BVwG kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass es formuliert, dass „die meisten" der Wohnungsbewohner ohne ein Fernsehgerät Zugang zu einem anderen Rundfunkempfangsgerät hätten. Die bloße Angabe „die meisten" ist keine gerichtliche Erkenntnis, die auf der Grundlage einer umfassenden tatsächlichen Prüfung gewonnen wurde. Auch sie ist eine bloße Spekulation bzw. Unterstellung. Ohne dass das BVwG über entsprechende Tatsachenkenntnisse verfügt, unterstellt es den Wohnungsbewohnern ohne ein Fernsehgerät, dass die meisten von ihnen Zugang zu einem anderen Rundfunkempfangsgerät hätten. Erkenntnisse dafür, dass diese

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Spekulation bzw. Unterstellung der Realität entspricht, hat das BVwG nicht. Denn es hat solche Erkenntnisse nicht angeführt.

4.3.3 Verfahrensgegenstand ist die Annahme des BVwG in Rz. 32, dass die „überwältigende Mehrheit" der Wohnungsinhaber jedenfalls in ihrer Wohnung Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung vorhalte.

Der Anspruch des Bf. auf wirksame gerichtliche Kontrolle verpflichtet das BVwG, in tatsächlicher Hinsicht umfassend zu prüfen, ob es Erkenntnisse dafür gibt, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber zumindest Empfangsgeräte für eine mobile Nutzung vorhält. Es handelt sich hierbei um eine Frage tatsächlicher Art, die der gerichtlichen Erkenntnis zugänglich ist. Das BVwG hat sich jedoch nicht einmal ansatzweise bemüht, eine solche Erkenntnis zu gewinnen. Anstatt eine Sachprüfung vorzunehmen, unterstellt das BVwG in grundrechtsverletzender Weise, dass eine überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber zumindest Empfangsgeräte für eine mobile Nutzung vorhalte.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

4.3.4 Verfahrensgegenstand ist die Annahme des BVwG in Rz. 32, dass es ein *strukturelles Erhebungsdefizit* gäbe und die Annahme in Rz. 36, dass es ein *drohendes strukturelles Erhebungsdefizit* gäbe.

Der Anspruch des Bf. auf wirksame gerichtliche Kontrolle verpflichtet das BVwG, in tatsächlicher Hinsicht umfassend zu prüfen, ob es im Zeitpunkt seiner Entscheidung überhaupt ein in der Realität schon existierendes strukturelles Erhebungsdefizit gibt, oder ob ein solches real noch nicht existiert und lediglich in der Zukunft einzutreten drohen soll.

Es ist keine stringente Argumentation des BVwG und es ist auch aus Gründen der Logik nicht nachvollziehbar, wenn einerseits schon zum jetzigen Zeitpunkt ein strukturelles Erhebungsdefizit bestehen soll und andererseits ein solches zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht existiert und lediglich in der Zukunft einzutreten droht.

Das BVwG hat keine umfassende tatsächliche Prüfung vorgenommen, ob ein strukturelles Erhebungsdefizit vorliegt, oder ob lediglich die Möglichkeit des Eintritts eines solchen in der Zukunft besteht.

Gleichwohl soll das angebliche strukturelle Erhebungsdefizit als Argument dafür herhalten, dass die WBA gesetzeskonform sei und dass die damalige Rundfunkgebühr keine adäquate Finanzierungsmethode gewesen sei.

In grundrechtsverletzender Weise übernimmt das BVwG ohne eine umfassende tatsächliche Prüfung lediglich das von der Politik geschaffene Argumentationsschema eines angeblichen strukturellen Erhebungsdefizits.

Das Vorhandensein eines strukturellen Erhebungsdefizits kann nur nach Durchführung einer umfassenden tatsächlichen Prüfung bejaht werden. Ob eine solche durchzuführende Prüfung dann überhaupt noch zu dem Ergebnis kommen würde, dass ein strukturelles Erhebungsdefizit vorliegt, ist fraglich. Zumindest kann ein strukturelles Erhebungsdefizit nicht damit begründet werden, dass das von Art. 3 (1) GG vorgegebene Ziel eines gleichen Belastungserfolges bereits immer dann verfehlt wird, wenn die Abgabe nur von denjenigen Abgabepflichtigen erhoben wird, die die hierfür erforderlichen Angaben freiwillig machen. Bekanntlich beruhen viele Abgabenregelungen darauf, dass der abgabenbegründende Tatbestand in freiwilliger Weise von den dazu Verpflichteten angemeldet / erklärt / angezeigt wird. Als Beispiele sind hier die USt und die Hundesteuer zu nennen.

Die Erhebung der USt. hängt davon ab, dass die USt.-pflichtigen Unternehmer freiwillig Angaben gegenüber dem Finanzamt machen, in welcher Höhe sie USt.-pflichtige Umsätze getätigt haben. Das System der USt.-Erhebung muss zwangsläufig auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen, da nicht neben jedem Unternehmer, der einen Umsatz tätigt, ein ihn kontrollierender Finanzbeamter stehen kann.

Ebenso verhält es sich mit der Hundesteuer. Auch die Hundesteuer wird nur von denjenigen Hundehaltern erhoben, die gegenüber der kommunalen Steuerbehörde bzw. - in den Stadtstaaten - dem Finanzamt freiwillig die Angabe machen, dass sie einen Hund halten. Denn ansonsten müssten alle als Hundehalter in Betracht kommenden Personen regelmäßig von einem Bediensteten der kommunalen Steuerbehörde bzw. von einem Finanzbeamten kontrolliert werden - bekanntlich ist dieses nicht der Fall, weil es gar nicht realisierbar ist.

Wollte man beispielweise bezüglich der USt. und der Hundesteuer ein strukturelles Erhebungsdefizit bejahen, müssten diese Steuerregelungen in der jetzt bestehenden Art abgeschafft werden. Es müsste dann ein der WBA vergleichbares pauschalierendes und typisierendes Abgabensystem geschaffen werden. Entsprechend der der WBA zugrundeliegenden Denkweise müsste dann allen Unternehmern eine gewisse Art oder ein gewisser Umfang von Umsätzen unterstellt werden. Ebenso müsste allen Personen, die potenziell einen Hund halten könnten, die Haltung eines Hundes unterstellt werden. Es versteht sich von selbst, dass eine solche gesetzliche Regelung weder politisch durchsetzbar noch verfassungsrechtlich zulässig ist. Deshalb verbietet sich eine solche Denkweise und darf nicht zur Rechtfertigung der WBA herangezogen werden.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

5. Verletzung des Art. 3 (1) GG

Das NRW-ZustG zum RBStV und die auf ihm beruhenden Gerichtsentscheidungen (Urt. d. VG Arnsberg, Urt. d. OVG NRW, Urt. d. BVwG) verletzen das allgemeine Gleichheitsgebot des Art. 3 (1) GG.

5.1 Verletzung des Art. 3 (1) GG wegen unzulässiger Typisierung

5.1.1 Fehlen hinreichender Erkenntnisse für eine Realitätsentsprechung des als Tatsache Angenommenen

Wenn das Vorliegen von Tatsachen angenommen wird, muss es **hinreichende Erkenntnisse** dafür geben, dass das, **was als Tatsache angenommen** wird, auch **der Realität entspricht** (Urteil des BVfG vom 28.04.1999, 1 BvL 22/95 u. a., Juris Rz. 138 und 143).

Gegen dieses Verfassungsgebot wurde verstoßen.

5.1.1.1 Als Tatsache nimmt das BVwG in Rz. 29 an, in 96,2 % der Haushalte befänden sich Fernsehgeräte.

Diese Tatsachenannahme ist rechtlich fehlerhaft.

Tatsachenannahmen des NRW-Gesetzgebers und des über ein NRW-Gesetz urteilendes BVwG können sich nur auf Tatsachen im Landesgebiet von NRW erstrecken. Denn nur für das Gebiet des Landes hat der NRW-Gesetzgeber die Hoheit der Gesetzgebungsbefugnis. Für den Bereich des Bundes hingegen hat der NRW-Gesetzgeber keine Legislativbefugnis - diese hat nur der Bund.

Jedoch hat der NRW-Gesetzgeber -nach Ansicht des BVwG- Tatsachen angenommen, die sich gerade nicht auf seinen Hoheitsbereich des Landes NRW beziehen, sondern die sich auf den Bereich des Bundes beziehen, für den er keine Kompetenz hat.

Der NRW-Gesetzgeber hat die nur für den Bereich des Bundesgebietes verwendbaren Angaben des Statistischen Bundesamtes über die Ausstattung von Haushalten mit Fernsehgeräten verwendet. Dieses sollen in 2012 96,2 % gewesen sein.

Welche statistischen Verhältnisse im Bundesgebiet vorliegen, ist verfassungsrechtlich irrelevant. Für ein Landesgesetz (hier also: das NRW-ZustG zum RBStV) dürfen nur die statistischen Verhältnisse im Land herangezogen werden. Die statistischen Verhältnisse im Bund dürfen nicht herangezogen werden - dieses hat das BVwG aber getan und dadurch gegen Art. 3 (1) GG verstoßen.

Es hätten statistische Angaben des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen eingeholt werden müssen, in wieviel Prozent der Haushalte in NRW Fernsehgeräte vorhanden sind. Dieses geschah nicht. Hierdurch wurde gegen Art. 3 (1) GG verstoßen.

5.1.1.2 Als Tatsache nimmt das BVwG in Rz. 30 an, dass es einen Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte gäbe, der darauf schließen lasse, dass die meisten der Bewohner der 3,8 % (bzw. der 3 %) der Wohnungen ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät hätten.

Diese Tatsachenannahme ist rechtlich fehlerhaft.

Es gibt keine hinreichenden Erkenntnisse für einen Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte bei Wohnungsbewohnern ohne Fernsehgerät.

Der Umstand, dass es solche Erkenntnisse nicht gibt, ergibt sich daraus, dass das BVwG nicht die Quelle benennt, aus der sich etwas über einen solchen Verbreitungsgrad ergeben soll. Eine solche Quelle gibt es nämlich nicht.

Als weitere Tatsache nimmt das BVwG an, dass die meisten der 3,8 % (bzw. der 3 %) der Wohnungsbewohner ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät hätten.

Auch diese Tatsachenannahme ist rechtlich fehlerhaft.

Es gibt keine hinreichenden Erkenntnisse dafür, dass die meisten der 3,8 % (bzw. der 3 %) der Wohnungsbewohner ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät haben.

Das Fehlen solcher Erkenntnisse ergibt sich bereits daraus, dass das BVwG gar keine Erkenntnisse für seine Annahme nennt, sondern lediglich formuliert, es lasse sich *darauf schließen*, dass meisten der 3,8 % (bzw. der 3 %) der Wohnungsbewohner ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät hätten. Das BVwG bedient sich also der Spekulation bzw. Unterstellung anstatt hinreichende Erkenntnisse zu verwenden. Auf diese Weise erlangt das BVwG kein Abbild der Realität, sondern nur eine ihm genehme Wunschvorstellung.

5.1.1.3 Als Tatsache nimmt das BVwG in Rz. 32 an, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber Empfangsgeräte auch für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhalte.

Auch diese Tatsachenannahme ist rechtlich fehlerhaft.

Es gibt keine hinreichenden Erkenntnisse dafür, dass es der Realität entspricht, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber Empfangsgeräte auch für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhält.

Das Fehlen solcher Erkenntnisse ergibt sich daraus, dass das BVwG keine nachprüfbare Quelle seiner vermeintlichen Erkenntnis benennt - denn wenn es eine solche Erkenntnisquelle gäbe, hätte das BVwG sie benannt. Stattdessen bedient es sich einer grundrechtsverletzenden Spekulation bzw. Unterstellung.

5.1.1.4 (1) Als Tatsache nimmt das BVwG in Rz. 38 an, dass es einen statistisch festgestellten Verbreitungsgrad multifunktionaler Empfangsgeräte gäbe, aufgrund dessen anzunehmen ist, dass auch die Inhaber der Wohnungen ohne ein Fernsehgerät weitestgehend Rundfunkprogramme empfangen könnten.

Auch diese Tatsachenannahme ist rechtlich fehlerhaft.

Es gibt überhaupt keinen statistisch festgestellten Verbreitungsgrad -und somit keine hinreichenden Erkenntnisse- bzgl. multifunktionaler Empfangsgeräte. Dieses ergibt sich aus

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

dem Umstand, dass das BVwG keine nachprüfbare Quelle des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen nennt, in der etwas derartiges dokumentiert sein könnte. Stattdessen bedient sich das BVwG einer grundrechtsverletzenden Spekulation bzw. Unterstellung .

(2) Außerdem nimmt das BVwG es in Rz. 38 als Tatsache an, dass auch die Inhaber von Wohnungen ohne Fernsehgeräte weitestgehend Rundfunkprogramme empfangen könnten.

Auch diese Tatsachenannahme ist rechtlich fehlerhaft.

Es gibt keine hinreichenden Erkenntnisse dafür, dass die Inhaber von Wohnungen ohne Fernsehgeräte weitestgehend Rundfunkprogramme empfangen können. Dieses ergibt sich aus dem Umstand, dass das BVwG keine nachprüfbare Quelle seiner Erkenntnis nennt. Stattdessen bedient es sich einer grundrechtsverletzenden Spekulation bzw. Unterstellung.

5.1.2 Verstoß gegen das Gebot, dass nur in Einzelfällen eine benachteiligende Typisierung hingenommen werden darf

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Bei der Typisierung besteht ein Unterschied in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, je nachdem, ob es sich um eine Bevorzugung oder eine Benachteiligung handelt.

Auch bei einer Typisierung darf eine **Benachteiligung nur** in **Einzelfällen** hingenommen werden (Entscheidung des BVfG v. 24.7.1963, 1 BvL 11/61 u.a., juris Rz. 60).

Hingegen kann es eher in Kauf genommen werden, dass durch das Sieb der Typisierung ein mäßiger Prozentsatz solcher Personen gleitet, die einen Vorteil nicht bekommen dürfen. Bei **benachteiligender Typisierung** ist die **Gestaltungsfreiheit** des Gesetzgebers **enger gespannt**; bei bevorzugender Typisierung ist sie weiter gespannt (BVfG aaO)

Hier handelt es sich um eine benachteiligende Typisierung.

Deswegen darf dieses nur in Einzelfällen hingenommen werden. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist hier eng gespannt.

Die benachteiligende Typisierung beschränkt sich nicht auf Einzelfälle. Die vom BVwG genannte Größenordnung von **3,8 %** der Haushalte, die kein Fernsehgerät haben, sind **keine Einzelfälle**.

Wenn man -wie das BVwG- bundesweit von ca. 40.000.000 Haushalten als Basis der prozentualen Betrachtung ausgeht, sind bereits 1 % hiervon ca. 400.000 Haushalte. Schon allein bei der Anzahl von 400.000 Haushalten handelt es sich nicht mehr nur um Einzelfälle. Erst recht handelt es sich bei 3,8 % der Haushalte nicht mehr nur um Einzelfälle - denn dieses sind 1.520.000 Haushalte.

Entsprechendes gilt selbstverständlich bei einer zahlenmäßigen Betrachtung in Bezug auf das Landesgebiet von NRW, die dann zu entsprechend geringeren Zahlenwerten führt (auch, wenn das BVwG das Landesgebiet nicht betrachtet).

Deswegen darf nicht typisiert werden.

5.1.3 Verstoß gegen das Gebot, dass nur bzgl. geringfügiger oder nur bzgl. in besonderen Fällen auftretender Ungleichheiten typisiert werden darf

Die abgabenmäßigen Vorteile der Typisierung müssen im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der abgabenmäßigen Belastung stehen. Nur dann ist diese Ungleichheit von den Betroffenen hinzunehmen. Nur **geringfügige** oder nur **in besonderen Fällen auftretende Ungleichheiten** sind unbeachtlich (Beschl. d. BVfG v. 20.12.1966, 1 BvR 320/57 u.a., juris Rz. 60).

Eine Typisierung wäre also zulässig, wenn es sich nur um geringfügige oder nur in besonderen Fällen auftretende Konstellationen handeln würde, die gegen das Gleichheitsgebot verstoßen.

Diese Voraussetzung liegt nicht vor.

Wenn man die vom BVwG genannten 3,8 % (bzw. 3 %) der Haushalte zugrunde legt, die kein Fernsehgerät haben, handelt es sich bei diesen Prozentsätzen **nicht** nur um **geringfügige** oder **nur in besonderen Fällen auftretende Konstellationen**.

Es handelt sich um Konstellationen in einem signifikanten Ausmaß, das weder geringfügig ist noch nur in besonderen Fällen auftritt.

Deswegen darf nicht typisiert werden.

5.1.4 Verstoß gegen das Gebot, dass die der Typisierung unterfallenden Ungerechtigkeiten nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle betreffen dürfen

Härten oder Ungerechtigkeiten, die durch eine Typisierung entstehen, sind nur dann hinzunehmen, wenn diese Ungerechtigkeiten nur **einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle** betreffen. Sobald es sich um eine, wenn auch nur zahlenmäßig begrenzte Gruppe typischer Fälle handelt, ist eine Typisierung, Generalisierung oder Pauschalisierung nicht mehr zulässig (Beschl. d. BVfG v. 2.7.1969, 1 BvR 669/64, juris Rz. 27).

Gegen diesen Verfassungsrechtssatz wurde verstoßen.

Wenn man die vom BVwG genannten 3,8 % (bzw. 3 %) der Haushalte zugrunde legt, die kein Fernsehgerät haben, handelt es sich bei diesen Prozentsätzen nicht nur um einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle.

Vielmehr handelt es sich um eine zahlenmäßig begrenzte Gruppe typischer Fälle.

Deshalb ist eine Typisierung unzulässig.

5.2 Verstoß gegen den abgabenrechtlichen Grundsatz der Belastungsgleichheit wegen Auflösung des beitragsrechtlichen Sondervorteils

5.2.1 Im Beschl. v. 25.6.2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10) hat das BVfG entschieden:

Als Vorzugslasten sollen Gebühren und Beiträge einen **Sondervorteil** ausgleichen (juris, Rz. 42).

Art. 3 (1) GG verlangt, dass es möglich ist, zwischen **Beitragspflichtigen** und **Nicht-Beitragspflichtigen** zu **differenzieren**. Maßgebend hierfür ist der Vorteil, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll (juris, Rz. 51).

Bei einer objektbezogenen Anknüpfung für die Beitragspflicht dürfen nur solche Objekte herangezogen werden, deren Inhaber aus der Möglichkeit der Nutzung einer Leistung der öffentlichen Hand einen **Sondervorteil** schöpfen können, der sich **von** demjenigen der **Allgemeinheit** der Inhaber solcher Objekte **unterscheidet**. Dieses folgt aus dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit (so entschieden bzgl. der Differenzierung, wer zahlungspflichtig ist für Straßenausbaubeiträge - nämlich nicht die Allgemeinheit der Straßennutzer) (juris, Rz. 51).

Bei einer objektbezogenen Beitragserhebung muss auch der **Sondervorteil objektbezogen definiert** werden. Der Sondervorteil kann bspw. in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung / Anlage bestehen, die ihrerseits den **Gebrauchswert** des **Objekts steigert** (so entschieden für die Gebrauchswertsteigerung von Grundstücken durch Straßenausbaumaßnahmen) (juris, Rz. 53).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die Allgemeinheit darf niemals beitragspflichtig sein. Deshalb müssen die **Beitragspflichtigen** immer ein **Weniger als** die **Allgemeinheit** sein. Sie dürfen nicht identisch mit der Allgemeinheit sein. Wenn **beide Kreise**, nämlich die Beitragspflichtigen und die Allgemeinheit einen **gleich großen Vorteil** aus der Nutzungsmöglichkeit einer öffentl. Einrichtung ziehen, **löst sich** der **Sondervorteil auf**.

Eine solche Auflösung des Sondervorteils liegt hier vor. Die Allgemeinheit und die „Beitrags"-Pflichtigen sollen nach der in der Rechtsprechung vertretenen Ansicht (vgl. beispielsweise die Entscheidung des BayVfGH) einen gleichgroßen Vorteil aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ziehen, da jede Person diesen Vorteil soll genießen können und deswegen auch eine Finanzierungsverantwortung trage.

Wenn sich also der Vorteil durch das **Zusammenfallen** von **Allgemeinheit** und **Beitragspflichtigen** aufgelöst hat, ist die Belastungsgleichheit verletzt. Dadurch ist Art. 3 (1) GG verletzt (so entschieden für die Belastung von Grundstücken mit einem Straßenausbaubeitrag) (juris, Rz. 54).

Mit einem Beitrag darf **nicht** die schlichte **der Allgemeinheit zustehende Möglichkeit** der **Nutzung** einer öffentl. Einrichtung abgegolten werden. Es wurde entschieden, dass nicht die Allgemeinheit für die ihr zustehende Straßenbenutzungsmöglichkeit Beiträge zahlen muss (juris, Rz. 58).

5.2.2 Da nur bestimmte Personenkreise mit einem Beitrag belastet werden dürfen, darf **nicht** der **gesamte Kreis** der Wohnungsinhaber und der Betriebsstätteninhaber zur Zahlung eines „Rundfunkbeitrages" herangezogen werden.

(1) Bebeitragt wird nämlich der gesamte Kreis der Wohnenden; außerdem der gesamte Kreis der Betriebsstätteninhaber.

Der gesamte Kreis der Wohnenden ist aber kein bestimmter Personenkreis mehr. Auch der gesamte Kreis der Betriebsstätteninhaber ist kein bestimmter Personenkreis mehr.

Einen kleineren Kreis als den Gesamtkreis der Wohnenden gibt es nicht. Einen solchen kleineren Kreis gäbe es nur, wenn es auch noch einen Kreis der Nicht-Wohnenden gäbe. Einen Kreis der Nicht-Wohnenden gibt es aber nicht.

Einen solchen Kreis von Nicht-Wohnenden -d.h. Wohnungslosen und Nicht-Gemeldeten- gibt es z.B. in Staaten, in denen ein Teil der Bevölkerung die Lebensweise der Nomaden praktiziert. Da es hierzulande bekanntlich kein Nomadentum gibt, gibt es -abgesehen von Obdachlosen- keinen signifikanten Personenkreis, der nicht in einer Wohnung wohnt.

(2) Es darf also **nicht** die **Allgemeinheit** beitragspflichtig sein. Die Beitragspflichtigen müssen immer ein Weniger als die Allgemeinheit sein. Sie dürfen nicht identisch mit der Allgemeinheit sein (Beschl. d. BVfG v. 25.6.2014; 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10 ; juris, Rz. 54, dort: Satz 2: „... die **nichtbeitragspflichtige Allgemeinheit**").

Es ist verboten, die Allgemeinheit zu bebeitragen.

Nun ist es aber gerade die Allgemeinheit, die „beitrags"pflichtig ist. Denn im sog. **2. RdfUrteil** (Entschdg. v. 27.7.1971, 2 BvF 1/68 und 2 BvR 702/68; juris Rz. 38) hat das BVfG wie folgt formuliert: „ .... die **für** die **Allgemeinheit bestimmte Verbreitung** von Nachrichten und Darbietungen **durch** den **Rundfunk** ....").

Der bloße Umstand, dass elektromagnetische Schwingungen zur Übertragung von Tönen und Bewegtbildern verbreitet werden und diese für die Allgemeinheit bestimmt sind, rechtfertigt es nicht, allein schon aus diesem Grunde die Bestimmungsrichtung der elektromagnetischen Schwingungen zur Allgemeinheit hin -ohne dass es auf eine Empfangsmöglichkeit durch ein Bereithalten eines Gerätes ankommt-, als Grundlage für eine Beitragspflicht festzulegen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(3) Art. 3 (1) GG gebietet es, dass es möglich ist, zwischen Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen zu differenzieren. Der Maßstab für diese Differenzierung ist der mit dem Beitrag abzugeltende Vorteil der Nutzungsmöglichkeit einer öffentl. Einrichtung (BVfG aaO, juris Rz. 51). Diese Möglichkeit der Differenzierung gibt es jetzt nicht mehr. Da alle hier wohnenden Menschen „beitrags"pflichtig sind, gibt es keine Nicht-Beitragspflichtigen mehr.

Den Vorteil der RdfNutzungsmöglichkeit sollen angeblich alle Wohnenden genießen können. Wenn aber alle Wohnenden den Vorteil sollen genießen können, gäbe es gar keine Nicht-Vorteils-Genießer mehr. Art. 3 (1) GG verlangt aber, dass es immer auch noch Nicht-Vorteils-Genießer gibt. Denn die Nicht-Vorteils-Genießer müssen im Wege der Diffenrenzierung feststellbar sein. Dieses setzt voraus, dass sie überhaupt existieren. Ihre Existenz wird jedoch von der gesetzlichen Regelung der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe verneint, was gegen Art. 3 (1) GG verstößt.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(4) Es verstößt gegen Art. 3 (1) GG, wenn mit einem Beitrag die schlichte der Allgemeinheit zustehende Möglichkeit der Nutzung einer öffentl. Einrichtung abgegolten wird (BVfG aaO, juris, Rz. 58). Wenn also die Allgemeinheit keine Straßenausbaubeiträge für die ihr zustehende Straßenbenutzungsmöglichkeit zahlen muss, muss sie auch für die ihr zustehende Möglichkeit der Rundfunknutzung -sofern sie diese hat- keinen Beitrag zahlen.

(5) Selbst die landesverfassungsgerichtliche Rspr. (Entsch. d. BayVfssGH v. 15.5.2014, Vf 8-VII-12 u.a., juris Rz. 75 u. 80) missachtet die Vorgaben des BVfG: Die Zahlungspflicht sei die Gegenleistung für einen Vorteil, der *jeder einzelnen Person* im privaten und nicht-privaten Bereich zufließt. Grundsätzlich sei *jede Person* an der Finanzierungsverantwortung zu beteiligen. *Jede Person* ziehe gleichsam einen strukturellen Vorteil aus dem Wirken des ö-r Rundfunks.

Dem durch das BVfG bestimmten Wesen des Beitrags widerspricht es, durch einen Beitrag den strukturellen Vorteil einer öffentlichen Einrichtung zu finanzieren, die im gesamten Bundesgebiet elektromagnetische Schwingungen zur Übertragung von Ton- und Bewegtbildangeboten erzeugt.

Für einen solchen bundesweiten vermeintlichen strukturellen Vorteil für den Gesamtkreis der Bevölkerung ist ein Beitrag keine verfassungsgemäße Finanzierungsart. Es wird nämlich nicht mehr ein nur bestimmter Personenkreis bebeitragt.

5.2.3 Als Vorzugslasten sollen Gebühren und Beiträge einen Sondervorteil ausgleichen. Dieses folgt aus dem Finanzverfassungsrecht des GG.

Bei einer objektbezogenen Anknüpfung für die Beitragserhebung -wie hier bzgl. der Objekte der Wohnung und der Betriebsstätte- dürfen nur solche Wohnungen und Betriebsstätten herangezogen werden, deren Inhaber aus der bei ihnen vorhandenen technischen Möglichkeit der Umsetzung der elektromagnetischen Schwingungen in Hörbares und Sehbares einen **Sondervorteil** schöpfen können, der sich **von** demjenigen der **Allgemeinheit** der Inhaber von **Wohnungen** und **Betriebsstätten unterscheidet**. Dieses folgt aus dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit (Beschl. d. BVfG v. 25.6.2014, 1 BvR 668/10 u. 1 BvR 2104/10, juris Rz. 51, bzgl. Straßenausbaubeiträge).

Hinsichtlich der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe liegt kein Sondervorteil vor. Das Gebot der Belastungsgleichheit ist verletzt.

Es gibt überhaupt keinen Unterschied zwischen der Allgemeinheit der Inhaber von Wohnungen und Betriebsstätten und denjenigen Inhabern, die deswegen zahlen müssen, weil der Gesetzgeber bei ihnen die Möglichkeit einer Rundfunknutzung unterstellt. Beide Personenkreise sind identisch, weshalb es keinen Unterschied gibt.

Diejenigen, die einen Sondervorteil sollen schöpfen können, sind mit der Allgemeinheit identisch. Deswegen unterscheiden sie sich nicht von der Allgemeinheit.

5.2.4 Bei einer objektbezogenen Beitragserhebung mit den Objekten der Wohnung und der Betriebsstätte muss auch der **Sondervorteil objektbezogen definiert** werden.

Der Sondervorteil kann bspw. in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentl. Einrichtung bzw. Anlage bestehen, die ihrerseits den Gebrauchswert des Objekts steigert (vgl. BVfG aaO, juris Rz. 53, bzgl. Straßenausbaubeiträge).

Es ist gesetzlich im RBStV kein objektbezogener Sondervorteil definiert.

Eine solche Definierung ist auch rechtlich gar nicht möglich: Der Gebrauchswert einer Wohnung bzw. einer Betriebsstätte wird nicht dadurch gesteigert, dass in sie die vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen hineingelangen. Da in alle Wohnungen und Betriebsstätten die elektromagnetischen Schwingungen hineingelangen können -unabhängig davon, ob ein Rundfunkempfangsgerät vorhanden ist-, hätten so gesehen alle diese Raumeinheiten einen gesteigerten Gebrauchswert.

Wenn aber alle diese Raumeinheiten allein schon wegen der physikalischen Gegebenheit des Hineingelangens der elektromagnetischen Schwingungen einen gesteigerten Gebrauchswert hätten, hätten sie gar keinen Sondervorteil mehr, der sie von anderen Raumeinheiten unterscheidet. Sie sind dann nämlich die Allgemeinheit aller dieser Raumeinheiten.

Nur dann, wenn es neben den Raumeinheiten mit Gebrauchswertsteigerung auch Raumeinheiten ohne Gebrauchswertsteigerung geben würde, läge ein Sondervorteil vor. Da dieses aber nicht der Fall ist, liegt hier kein Sondervorteil vor.

5.2.5 Der **Sondervorteil löst sich auf**,

wenn der Kreis der **Beitragspflichtigen** und der Kreis der **Allgemeinheit** einen **gleich großen Vorteil** aus der Nutzungsmöglichkeit des Rundfunks **ziehen**,

d. h. wenn die **Allgemeinheit** und die **Beitragspflichtigen zusammenfallen** (vgl. BVfG aaO, juris Rz. 54, bzgl. Straßenausbaubeiträge).

Da alle Zahlungspflichtigen vorgeblich einen Vorteil aus einer Rundfunknutzungsmöglichkeit ziehen sollen und da sie mit der Allgemeinheit identisch sind, hat sich der *Sondervorteil* seit dem 1.1.2013 *aufgelöst*. Seit dem 1.1.2013 sind die Allgemeinheit und die Beitragspflichtigen zusammengefallen.

Es liegt daher seit dem 1.1.2013 kein Sondervorteil mehr vor. Hierdurch ist die **Belastungsgleichheit verletzt.** Somit wurde gegen Art. 3 (1) GG und gegen die Art. 104a ff. GG verstoßen.

Durch die jetzige Regelung hat sich der Gesetzgeber selber des Sondervorteils entledigt, den er doch von Verfassungs wegen braucht, wenn er einen Beitrag erheben will.

Bei der Rundfunkgebühr hingegen lag bis zum 31.12.2012 ein Sondervorteil in der Person desjenigen vor, der ein Gerät zum Empfang bereithielt.

5.3 Keine sachliche Rechtfertigung für das Wohnen als Abgabengegenstand - Verletzung des abgabenrechtlichen Grundsatzes der Belastungsgleichheit

Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Beitrag ist es, dass es eine besondere sachliche Rechtfertigung für einen Beitrag gibt (Beschluss des BVfG vom 25.06.2014, 1 BvR 668/10 u. a., Juris Rz. 49).

Die besondere sachliche Rechtfertigung muss deswegen vorliegen, weil die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben (wie z. B. Gebühren und Beiträge) die Bürger zu einer weiteren Finanzleistung heranzieht. Die besondere sachliche Rechtfertigung ist deswegen erforderlich,

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

damit die aus Art. 3 (1) GG folgende Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen gewahrt bleibt.

Keine besondere sachliche Rechtfertigung liegt dann vor, wenn es sich um beliebige Konfigurationen handelt, die sich der Gesetzgeber fallweise zusammensuchen kann (Beschluss des BVfG vom 08.04.1987, 2 BvR 909/82 u. a., Juris Rz. 129).

Es liegt keine besondere sachliche Rechtfertigung für die WBA vor.

Ohne das Innehaben einer Wohnung ist keinem Bürger ein menschenwürdiges Dasein möglich. Jeder Mensch braucht eine Wohnung. Eine Wohnung gehört zur existenziellen Grundlage eines jeden Menschen - genau so wie bspw. das Essen und das Trinken. Die Betätigung solcher existenzieller Grundlagen darf finanzverfassungsrechtlich nicht zum Anknüpfungspunkt für eine Abgabe bestimmt werden - sonst wäre es eine Menschseinsabgabe. Eine solche ist dem abgabenrechtlichen Leitbild des GG fremd.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Bei der Festlegung von Wohnungen als Anknüpfungspunkt für die WBA handelt es sich um eine solche beliebige Konfiguration, die sich der Gesetzgeber für diesen Fall zusammengesucht hat.

Dieses wird in Rz. 14 des Urteils des BVwG deutlich.

Das BVwG führt aus, dass die Landesgesetzgeber die WBA an das Tatbestandsmerkmal des Innehabens einer Wohnung anknüpften, weil sie davon ausgegangen seien, die Wohnung der typische Ort des Rundfunkempfangs.

Das BVwG meint, auf das Wo - also den Ort - einer Rundfunknutzung abstellen zu können und nicht auf das Wie.

Dieses ist unzutreffend.

Wenn es darum geht, einen Beitrag für einen Vorteil zu erheben, der nur durch den Einsatz eines Gerätes - hier durch ein Rundfunkempfangsgerät - genutzt werden kann - der also ein geräteabhängiger Vorteil ist - , darf nur auf das Wie der Vorteilsnutzung abgestellt werden. Das Wie der Vorteilsnutzung besteht darin, dass der Vorteil der vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen nur dann genutzt werden kann, wenn diese durch ein Rundempfangsgerät in Hörbares und Sehbares umgewandelt werden.

Dadurch, dass die Landesgesetzgeber nach Ansicht des BVwG nicht auf das Wie, sondern nur auf das Wo abstellen, haben sie sich in verfassungswidriger Weise beliebige Konfigurationen zusammengesucht. Der Vorwurf des beliebigen Zusammensuchens liegt also darin, dass die Landesgesetzgeber auf das bloße Wo einer Vorteilsnutzung abgestellt haben, obwohl sie auf das Wie der Vorteilsnutzung hätten abstellen müssen.

Das Abstellen auf das Wo einer Vorteilsnutzung mag dann zulässig sein, wenn es um die örtliche Belegenheit eines Objekts geht, wie z. B. bei einem Grundstück, dessen Eigentümer Anlieger einer Straße ist, die ausgebaut wurde und für die ein Ausbaubeitrag zu zahlen ist. Der Vorteil, den beispielsweise eine ausgebaute Straße gewährt, ist ein solcher, der sich aus der örtlichen Lage ergibt. Er ist kein solcher, den man durch den Einsatz eines Gerätes genießen kann.

Durch das Verbot des fallweisen Zusammensuchens beliebiger Konfigurationen will Art. 3 (1) GG verhindern, dass der Gesetzgeber bei der Bebeitragung von Vorteilen nicht zwischen dem Wo und dem Wie einer Vorteilsnutzung unterscheidet, obwohl eine solche Unterscheidung wegen der Art des Vorteils (hier: die nur durch einen Geräteeinsatz nutzbare physikalische Erscheinung der elektromagnetischen Schwingungen) geboten ist.

Das Verbot des fallweisen Zusammensuchens beliebiger Konfigurationen spiegelt sich in dem Verfassungsrechtssatz wider, dass nur durch den Besitz bzw. die Bereithaltung eines

Rundempfangsgerätes der Empfängerstatus bzw. Teilnehmerstatus begründet wird, der die Leistungspflicht - insoweit ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der vorhandenen Rundfunkempfangsgeräte - begründet (Beschluss des BVfG vom 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, 487/92, Juris Rz. 81; Urteil des BVfG vom 22.02.1994, 1 BvL 30/88, Juris Rz. 148).

Diesen Verfassungsrechtssatz gibt das BVwG in Rz. 17 unzutreffend wieder, indem es ihn dafür heranzieht, dass „die Beitragspflicht" auf alle Rundfunkteilnehmer - d. h. auf Personen mit einer Rundfunkempfangsmöglichkeit - erstreckt werden könne. Hierbei verschweigt das BVwG den entscheidenden Inhalt dieses Verfassungsrechtssatzes, nämlich dass der Besitz bzw. die Bereithaltung eines Empfangsgerätes zwingend erforderlich ist, um eine Rundfunkempfangsmöglichkeit bejahen zu können.

5.4 Verletzung des Willkürverbots

Das OVG NRW führt in seinem Urteil auf S. 32 im letzten Satz aus: „Deshalb darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig besteht".

Hierdurch ist das aus Art. 3 (1) GG folgende Willkürverbot verletzt.

Willkürlich ist ein Richterspruch dann, wenn die Rechtsanwendung oder das Verfahren unter keinem denkbaren Aspekt mehr rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass die Entscheidung auf sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruht.

Dieses ist hier der Fall.

Es ist unter keinem denkbaren Aspekt mehr rechtlich vertretbar, anzunehmen, es bestünde **unabhängig vom Einsatz eines RdfEmpfGerätes** eine effektive **Möglichkeit der Programmnutzung**. Eine derartige Annahme ist schlichtweg unmöglich. Ein Rundfunkprogramm in Gestalt von Ton- und Bewegtbildangeboten (vgl. § 2 (1) S. 1, HS 2 RStV) kann nur dann genutzt werden, wenn die von der Rundfunkanstalt erzeugten elektromagnetischen Schwingungen durch ein RdfEmpfGerät in Ton- und/oder Bewegtbildangebote umgewandelt werden. Ohne ein solches Gerät ist keine Rundfunknutzung möglich. Die von den Rundfunkanstalten erzeugten elektromagnetischen Schwingungen sind als solche nicht hörbar und nicht sehbar. Dieses weiß jede Person. Wer - wie das OVG NRW- dennoch das Gegenteil behauptet, behauptet etwas völlig Unrealistisches, bzgl. dessen alle Menschen wissen, dass etwas derartiges nicht möglich ist. Deshalb drängt sich hier der Schluss auf, dass das Urt. d. OVG NRW auf sachfremden Erwägungen beruht.

5.5 Weiterer Vortrag: Verstoß gegen den Art. 3 (1) Grundgesetz (Belastungsgleichheit) wegen unzulässiger Typisierung

Akzeptanzverlust der öffentlich-rechtlichen Rundfunkoption

Horst Röper vom Forschungsinstitut Formatt, Prof. Dr. Bernd Holznagel und Dr. Thorsten Ricke von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster bestätigten während der 13. Sitzung des Haupt- und Medienausschusses am NRW Landtag vom 7. April 2011 den deutlichen Akzeptanzverlust des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems.

"Horst Röper (Forschungsinstitut Formatt):

Wichtiger erschien mir immer, dass mit der zurückgehenden Gebührenakzeptanz auch das System öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Bevölkerung immer weniger akzeptiert wurde. (...)

Prof. Dr. Bernd Holznagel (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Dass das derzeitige Modell Akzeptanzverluste und auch erhebliche Umsetzungsverluste aufweist, wenn nur 75 % einspielt werden können, liegt auf der Hand. (...)

Dass auch das öffentlich-rechtliche System Akzeptanzverluste hat, das sehe ich gerade an der Uni jeden Tag. Die meisten Studenten haben eine ganz andere Mediennutzung als meine Generation. (...)

Dr. Thorsten Ricke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):

Die Akzeptanz der gegenwärtigen Gebühr ist bei Studenten sehr gering. Ein Drittel von ihnen nutzt zum Fernsehen mittlerweile den Computer und nicht mehr den Fernseher. Dass man die irgendwie erfassen muss, ist, glaube ich, selbstverständlich"

Quelle: 13. Sitzung des Haupt- und Medienausschusses am NRW Landtag vom 7. April 2011

Beim Radio erreichte der private Senderverbund Radio NRW (5,9 %) und der private Hörfunksender Antenne Bayern (5,6 %) die höchsten Nutzeranteile VOR den ö.-r. Radios:

Quelle: VPRT MedienVielfaltsMonitor 2014 II

Bedenkt man, dass ein Teil der Gesellschaft die öffentlich-rechtliche Option nutzt, so ist es logisch, dass ein anderer große Teil der Gesellschaft die Option eben nicht nutzt. Die Nichtnutzer und die aus Sorge vor Repressalien zahlenden Millionen Nichtnutzern der öffentlich-rechtlichen Programme nutzen den Überfluss an Medien und informieren / unterhalten sich über andere Quellen.

Grundvoraussetzung Multifunktionsgeräte - Differenzierung beitragspflichtiger Nutzer/Nichtnutzer einer Option - Typisierungsfehler - spezifische Beziehung - Bebeitragung einer aus dem Überfluss an Quellen von der Politik bevorzugen fiktiven Eventualität - Verstoß gegen die Belastungsgleichheit des Art.3 Grundgesetz

Die Rundfunkgeräte (heute Multifunktionsgeräte) sind eine Grundvoraussetzung für die Möglichkeit eines Empfangs / der Darstellung der weltweit verfügbaren Medieninhalte. Soweit die Multifunktionsgeräte vorhanden sind, werden sie zudem nutzerabhängig für alle möglichen Anwendungen verwendet, auch als Monitor für Online-Zeitungen, YouTube, Konferenzen, Skype, Fotos, Konsolenspiele, Leih- und Kauffilme, Internet und das Internetradio. Durch das Bereithalten eines Multifunktionsgerätes wird jedenfalls NICHT offenkundig ein Nutzungs- oder Teilnahmeinteresse an der öffentlich-rechtlichen Rundfunkoption bekundet, noch dass man eine lebenslange finanzielle Hinderung durch den Rundfunkbeitrag in Kauf nehmen will. Die Multifunktionsgeräte spiegeln im 21 Jahrhundert keine Nutzung der öffentlich-rechtlichen Medienoption mehr wider. Der direkte vorteils- und damit abgabenbegründende Zusammenhang (spezifische Beziehung) zwischen dem Gerät und der Nutzung oder auch nur einem offenkundigen Nutzungs-/ Teilnahmeinteresse an den ö.-r. Programmen gab es NUR zur Anfangszeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dies liegt jedoch Jahrzehnte zurück. Zwischen der Wohnungsinhaberschaft und der besondere Vorteile vorgaukelnden Eventualität (öffentlich-rechtliche Rundfunkoption), die obendrein aus dem Überfluss an Medienquellen nach politischer Einflussmöglichkeit (Gremieneinfluss) bestimmt wurde, gibt es überhaupt keine spezifische Beziehung mehr.

Ob eine bestimmte Medienoption überhaupt genutzt wird, hängt vor allem mit dem Nutzungswillen zusammen. Doch der ö.-r. Rundfunkbeitrag basiert nunmehr auf der sachlich nicht zusammenhängenden Wohnungsinhaberschaft, völlig unabhängig von der Nutzung oder Nichtnutzung dieser ö.-r. Option.

Wenn es nicht darauf ankommt, ob man Nutzer oder Nichtnutzer der öffentlich-rechtlichen Option ist, also die Verwirklichung (tatsächliche Nutzung) dieser fiktiven Eventualität überhaupt keine Rolle für die Zahlungspflicht und die Höhe des Rundfunkbeitrags spielt, dann

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

kann es definitiv auch nicht auf die davorstehende - aus dem Überfluss an Quellen - von der Politik bevorzuge fiktive Nutzungs-Eventualität ankommen.

Deswegen ist die Annahme des Gerichts im Urteil BVerwG 6 C 7.15 vom 18. März 2016 zum Verfahren des Klägers bei Rz. 14

"Vielmehr soll er ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen."

heute im Multimediazeitalter vollkommen überholt und unlogisch.

Die Begründung der Zahlungspflicht ist fehlerhaft, denn damit wird den Nichtnutzern und den aus Sorge vor Repressalien zahlenden Millionen Nichtnutzern der öffentlich-rechtlichen Programme willkürlich und fiktiv die nicht gewollte überflüssige Nutzungs-Eventualität unter dem Vorwand des besonderen Vorteils zugerechnet. Die Zurechnung leugnet die Millionen Nichtnutzer der öffentlich-rechtlichen Option und ist damit vollkommen abwegig, willkürlich und fiktiv. Das darf der Gesetzgeber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE Beschluss vom v. 27.07.1971, Aktenzeichen 2 BvF 1/68, RZ. 42) nicht:

„Es darf indessen nicht außer acht gelassen werden, daß sich der Gesetzgeber nicht beliebig der Fiktion bedienen kann. Ihm sind unter anderem bestimmte Grenzen auch dadurch gesetzt, daß der Verfassungsgesetzgeber, wenn er direkt oder indirekt auf Begriffe Bezug nimmt, die er der allgemeinen Rechtsordnung entlehnt, diese nicht mit einem beliebigen Inhalt füllen kann."

Sofern die Allgemeinheit einen Vorteil hätte, gäbe es dann keinen individuell zurechenbaren Vorteil gegenüber der Allgemeinheit. Der Vorteil und erst recht der besondere Vorteil lösen sich in Luft auf, damit ist die Abgabe kein Beitrag. Durch den Rundfunkbeitrag wird widerrechtlich ein fiktiver Vorteil lebenslänglich bebeitragt, den die Allgemeinheit ohnehin durch andere frei verfügbare Quellen im Überfluss bereits hat.

Die persönlichen Nutzungsgewohnheiten und der Wille zum Empfang einer Medienoption werden willkürlich nicht berücksichtigt und die Nutzer und Nichtnutzer der Option in einen Topf geworfen. Werden Beiträge erhoben, verlangt der Art. 3 Abs. 1 GG, dass eine Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Eine mögliche sachgerechte Differenzierung findet nicht statt. Das ist ein klarer Verstoß gegen die Belastungsgleichheit des Art.3 Grundgesetz. Das Typisierungsraster ist nicht einmal in der Lage zwei Hauptgruppen - Nutzer und Nichtnutzer des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - voneinander zu trennen. Aus all den Gründen ist die Abgabe verfassungswidrig und der Kläger als Nichtnutzer der ö.-r. Option in seinem Grundrecht der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

Ansonsten könnte der Staat / könnten die Länder jeden Bürger nach Belieben aufgrund fiktiver Eventualitäten finanziell unsachgemäß belasten. Das wäre gegen die Finanzverfassung. Der Rundfunkbeitrag ist daher verfassungswidrig.

6. Verletzung des Art. 19 (4) GG und des Justizgewährungsanspruchs aus Art. 2 (1) GG i. V. m. Art. 20 (3) GG wegen des Erkaufenmüssens eines anfechtbaren Bescheides um den Preis einer Sanktion in Höhe von € 8,00.

6.1. Nach Art. 19 (4) GG steht demjenigen der Rechtsweg offen, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird.

Dieses Grundrecht ist verletzt.

6.1.1 Voraussetzung für die Beschreitung des Verwaltungsrechtsweges ist, dass der in seinen Rechten Verletzte überhaupt den Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung hat, nämlich den ihn beschwerenden Verwaltungsakt. Denn ohne einen Verwaltungsakt kann man keine

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Anfechtungsklage erheben, um die rechtliche Grundlage des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

Die Existenz eines Verwaltungsaktes ist die Voraussetzung für die Wahrnehmung des Grundrechts aus Art. 19 (4) GG. Wenn der Bürger meint, in seinen Rechten verletzt zu sein, weil von ihm ein Tun (hier: Geldzahlung) verlangt wird, muss diese Zahlungsaufforderung in einem Verwaltungsakt konkretisiert sein, um sie überhaupt gerichtlich prüfen zu können.

Die Existenz des Verwaltungsaktes ist substanzielle Voraussetzung für das Beschreiten des Rechtsweges. Ohne den Verwaltungsakt kann der Rechtsweg nicht beschritten werden.

Verwaltungsaktbasiertes Behördenhandeln wird nur dann dem Art. 19 (4) GG gerecht, wenn in dem Zeitpunkt, zu dem der Bürger das rechtlich geforderte Handeln (hier: Geldzahlung) vornehmen soll, überhaupt der Verwaltungsakt bekanntgegeben wurde, mit dem das geforderte Handeln verlangt wird. Das Handeln muss also zuerst einmal kraft öffentlichen Rechts angeordnet worden sein. Dieses ist die klassische Funktion des Verwaltungsakts.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Denn gerichtlich überprüft werden kann nur dasjenige, was angeordnet wurde. Also ist keine gerichtliche Überprüfung möglich, solange nichts angeordnet wurde. Gleichwohl besteht aber nach dem RBStV eine Zahlungspflicht, sobald man eine Wohnung bzw. eine Betriebsstätte innehat. Gerichtlich wehren kann man sich hiergegen zunächst überhaupt nicht, da man keinen Festsetzungsbescheid erhält.

Mit einer Feststellungsklage kann man keinen Rechtsschutz erlangen, da die Gerichte deren Statthaftigkeit verneinen, da man eine Anfechtungsklage gegen einen Bescheid erheben müsse.

Diesen Bescheid erhalten die Zahlungspflichtigen zunächst überhaupt nicht. Sie können also - nach vorherigem erfolglosen Widerspruch- gar keine Anfechtungsklage erheben.

Die Zahlungspflichtigen müssen den benötigten Bescheid quasi provozieren, wofür sie dann automatisch sanktioniert werden: Sie sind gezwungen, nicht zu zahlen. Wegen dieser unumgänglichen Nichtzahlung verlangen die Rundfunkanstalten einen Säumniszuschlag i.H.v. 8 €. Erst dann, wenn ein säumniszuschlagspflichtiger Rückstand entstanden ist, wird der für die Rechtswegbeschreitung erforderliche Bescheid erlassen (vgl. § 10 (5) RBStV).

So verhält es sich auch beim Bf.: Gegen ihn erfolgte eine Säumniszuschlagsfestsetzung.

Die nach Art. 19 (4) GG gebotene Bescheiderteilung müssen sich die Zahlungspflichtigen quasi um den Preis von 8 € pro Bescheid zunächst erkaufen, um erst danach den Rechtsweg beschreiten zu können. Diese finanzielle Abschreckung stellt eine Hürde für die Rechtswegbeschreitung dar. Sie hält Rechtsschutzsuchende davon ab, überhaupt die Erteilung eines Bescheides zu veranlassen.

Diese finanzielle Abschreckungsmaßnahme ist ein Systembruch im Verwaltungsrecht. Eine derartige Regelung gibt es nur im RBStV. Der Prohibitivcharakter des § 10 (5) RBStV bezweckt eine Nichtausübung des Grundrechts aus Art. 19 (4) GG. Schon im Vorfeld der Grundrechtsausübung wird eine finanzielle Hürde geschaffen, die der beabsichtigten Grundrechtsausübung quasi Steine in den Weg legt.

Grundrechtsgewährleistungen müssen einfachrechtlich derart ausgestaltet sein, dass nicht schon der Bescheiderteilung ein Hindernis bereitet wird.

Darin, dass dennoch ein solches Hindernis besteht, liegt die Verletzung des Art. 19 (4) GG.

6.1.2 (1) In seiner Entscheidung vom 27.7.1971 -dem. sog. 2. Rundfunkurteil- (2 BvF 1/68 und 2 BvR 702/68, juris Rz. 24) hat das BVfG über eine vergleichbare Situation entschieden: Nämlich die Situation, dass die **Erteilung** eines **Abgabenbescheides** nicht die Regel ist, sondern von den Zahlungspflichtigen **provoziert werden muss**, indem sie ihre

Abgabenschuld nach Grund und Höhe bestreiten. Einen derart provozierten Verwaltungsakt, der nur auf Betreiben des Abgabenpflichtigen hin ergeht, hat das BVfG missbilligt.

Ein solches Bestreiten der Abgabenschuld dem Grunde nach liegt -so wie auch hier- bei all denjenigen vor, die sich durch das Beschreiten des Rechtswegs gegen die verfassungswidrige Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe wenden wollen. Um den Rechtsweg beschreiten zu können, müssen sie die mit 8 € sanktionierte Erteilung des Abgabenbescheides durch den WDR erst einmal provozieren.

Dieses ist verfassungswidrig.

(2) Im Beschluss vom 18.5.2004 (Beitragspflicht für Klärschlammentschädigungsfonds, 2 BvR 2374/99, juris Rz. 66) hatte sich das BVfG mit dem Thema zu befassen, dass u.a. durch die Nichterfüllung einer Mitteilungspflicht ein **Beitragsbescheid provoziert** werden kann, gegen den dann fachgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann.

Das BVfG hat hierzu entschieden, dass der zahlungspflichtigen Person nicht angesonnen werden könne, den Erlass unnötiger Vollzugsakte herauszufordern

So ist es auch hier: Mittels der Nichterfüllung der vermeintlichen Zahlungspflicht müssen die von der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe Betroffenen einen Bescheid vom WDR provozieren. Gegen diesen Bescheid können sie dann -so wie hier erfolgt- fachgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen.

Ein solches Vorgehen darf den Betroffenen nach der Rspr. des BVfG jedoch nicht angesonnen werden.

6.2. Aus Art. 2 (1) GG i. V. m. Art. 20 (3) GG ergibt sich das Grundrecht auf Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes, nämlich der Justizgewährungsanspruch.

Gegen den Justizgewährungsanspruch verstoßen solche gesetzlichen Vorschriften, die den Zugang zu den Gerichten in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren (Beschluss des BVfG vom 12.02.1992, 1 BvL 1/89, Juris Rz. 32).

Die Regelung im RBStV, dass ein Bescheid nur im Fall der Nichtzahlung ergeht und dass dann gleichzeitig eine Sanktionierung i. H. v. 8,00 € erfolgt, verletzt den Justizgewährungsanspruch des Bf.

Voraussetzung für den Zugang zu den Verwaltungsgerichten ist es, dass ein anfechtbarer Verwaltungsakt vorliegt.

Ein solcher anfechtbarer Verwaltungsakt wird aber zunächst gar nicht erteilt.

Die Zahlungspflichtigen müssen die Erteilung eines Verwaltungsaktes erst dadurch provozieren, dass sie die Abgabe nicht zahlen. Wenn sie die Abgabe nicht zahlen, werden sie deswegen mit einem Säumniszuschlag i. H. v. 8,00 € sanktioniert.

Sie müssen sich also den der gerichtlichen Überprüfung zuzuführenden Verwaltungsakt um den Preis von 8,00 € erkaufen.

Erst dann, wenn sie sich den mit der Anfechtungsklage anzugreifenden Verwaltungsakt um den Preis von 8,00 € erkauft haben, haben sie einen Zugang zu den Gerichten.

Durch diesen Zwang zum Erkaufenmüssen eines Verwaltungsaktes wird den Zahlungspflichtigen der Zugang zu den Gerichten in einer unzumutbaren Weise erschwert, die aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigen ist.

Es gibt keinen sachlichen Grund dafür, eine abschreckende Wirkung zu schaffen, indem die Zahlungspflichtigen quasi bestraft werden, weil sie die Erteilung eines Verwaltungsaktes begehren. Es gibt keine Sachgründe, die dagegen sprechen, einen Bescheid bereits dann zu

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

erteilen, wenn die zahlungspflichtige Person den Abgabenentstehungstatbestand verwirklicht hat.

In allen anderen Bereichen des Abgabenrechts wird ein Abgabenfestsetzungsbescheid stets dann erteilt, wenn der Abgabenentstehungstatbestand verwirklicht wurde.

Die hier bestehende Regelung, dass die Zahlungspflichtigen vor der Beschreitung des Rechtsweges allein deswegen sanktioniert werden, weil sie um gerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen möchten, ist im Abgabenrecht einmalig und sucht seinesgleichen.

7. Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter, Art. 101 (1) S. 2 GG

Das Urt. des BVwG verletzt den Bf. in seinem Grundrecht auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 (1) S. 2 GG. Hiernach darf niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

Der gesetzliche Richter in diesem Sinne ist auch der EuGH.

Jemand wird dann seinem gesetzlichen Richter entzogen, wenn eine Rechtssache nicht dem EuGH vorgelegt wird, obwohl sie dem EuGH vorgelegt werden muss.

Hier muss eine Vorlage an den EuGH erfolgen.

Nach Art. 267 AEUV entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung u.a. über die Auslegung der Verträge.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet. Dieses ist hier der Fall.

In dem RevVf 6 C 7.15 beim BVwG stellte sich eine solche Frage.

Das in dem RevVf 6 C 7.15 ergangene Urt. des BVwG v. 18.3.2016 ist nicht mehr mit Rechtsmitteln des deutschen VwProzR's nach der VwGO anfechtbar.

Deshalb ist das BVwG zur Anrufung des EuGH verpflichtet. Diese Pflicht verletzte das BVwG, indem es den EuGH nicht anrief.

Die sich hier stellende Auslegungsfrage ist folgende:

Ist Art. 108 (3) AEUV in der Weise auszulegen, dass

> die Kommission der Europäischen Union vor dem Erlass des NRW-ZustG zum RBStV so rechtzeitig -zwecks Äußerung dazu- zu unterrichten ist, weil es sich bei der WBA um eine beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe handelt,
>
> die NRW-Landesregierung keine Schritte zur Gesetzeswerdung des RBStV einleiten darf, bevor die Kommission der EU einen abschließenden Beschluss erlassen hat?

Diese Auslegungsfrage ist im hier dargestellten Sinne zu bejahen.

Sie ist aus folgendem Grund zu bejahen:

Vor der Gesetzeswerdung des NRW-ZustG zum RBStV musste die NRW-Landesregierung einen abschließenden Beschluss der Kommission der EU erwirken, der sich mit der Rechtsfrage befasst, ob die WBA eine Umgestaltung der bis zum 31.12.2012 bestehenden Beihilfe in Gestalt der seinerzeitigen Rundfunkgebühr ist.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Im Rahmen ihrer Entscheidungspraxis (vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Amtsblatt der EU, C 257, 27.10.2009, S. 1 ff, Gl.-Nr. 4.2, Rz. 31) prüft die Kommission der EU u.a.,

> ob spätere Änderungen die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffen (d.h. die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle, das Ziel der Beihilfe, den Kreis der Begünstigten oder die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten) oder ob es sich dabei um rein formale oder verwaltungstechnische Änderungen handelt und
>
> ob sich die späteren Änderungen sofern sie wesentlicher Natur sind, von der ursprünglichen Maßnahme trennen lassen, so dass sie getrennt beurteilt werden können, oder ob sie sich von der ursprünglichen Maßnahme nicht trennen lassen, so dass die ursprüngliche Maßnahme insgesamt zu einer neuen Beihilfe wird.

Bei der seinerzeitigen Rundfunkgebühr handelte es sich um eine Beihilfe.

Die WBA ist eine -spätere- Änderung der ursprünglichen Maßnahme in Gestalt der Rundfunkgebühr.

Die WBA betrifft die bisherige Rundfunkgebühr in ihrem Kern.

Die WBA betrifft die bisherige Rundfunkgebühr deshalb in ihrem Kern, weil sich (1) die Art des Vorteils und (2) die Finanzierungsquelle geändert haben.

Zum einen hat sich die Art des Vorteils geändert.

Der Vorteil bestand bisher im Bereithalten eines RdfEmpfGerätes zum Empfang. Für diesen Vorteil war eine Gebühr zu zahlen. Es handelte sich um einen **gerätebezogenen Vorteil**, da den Vorteil nur genießen konnte und nur zahlen musste, wer ein Gerät zum Empfang bereithielt.

Jetzt soll der Vorteil im Innehaben einer Wohnung bestehen. Das Wohnungsinnehaben ist etwas wesentlich anderes als ein Gerätebereithalten. Dieses ergibt sich bereits aus dem Vergleich der beiden Objekte „Wohnung" und „RdfEmpfGerät". Es fällt jedem sofort ins Auge, dass das Wohnungsinnehaben etwas völlig anderes als das Gerätebereithalten ist. Das Wohnungsinnehaben ist die existenzielle Grundlage eines menschenwürdigen Daseins, ohne das kein Mensch in Würde leben kann. Das Gerätebereithalten hingegen ist etwas, das lediglich zur Verbesserung der Lebensqualität beiträgt, weil man Töne und bewegte Bilder empfangen kann (was man aber nicht zwingend tun muss, da man bspw. auch die Zeitung lesen kann) - für eine menschenwürdige Existenz ist es hingegen nicht erforderlich.

Zum anderen hat sich die Finanzierungsquelle geändert.

Die Quelle der Finanzierung waren bisher nur diejenigen, die ein RdfEmpfGerät zum Empfang bereithielten. Jetzt sind es alle Personen, die eine Wohnung innehaben. Da es in Deutschland kein Nomadentum gibt und jeder Mensch hierzulande eine Wohnung hat, hat sich der Kreis der zur Finanzierungsquelle gehörenden Personen erheblich erweitert. Hierdurch ist eine andere Finanzierungsquelle entstanden. Die bisherige Finanzierungsquelle der Gerätebereithaltenden ist erloschen und es hat sich eine andere Quelle in Gestalt aller Wohnenden aufgetan.

Unzutreffend ist somit die Ansicht des BVwG in Rz. 52, dass der Übergang von der Rundfunkgebühr zur WBA „diese maßgebenden Faktoren" nicht verändert habe.

Rechtsanwalt Thorsten Döllck

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

8. Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör, Art. 103 (1) GG

Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieses Grundrecht des Bf. hat das BVwG durch sein Urt. v. 18.3.2016 und durch seinen Beschluss v. 9.6.2016 verletzt.

Dieses Grundrecht beinhaltet, dass das Vorgetragene zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen wird. Das In-Erwägung-Ziehen hat das Gericht dadurch zu dokumentieren, dass es sich in den Gründen seiner Entscheidung mit dem Vorgetragenen inhaltlich befasst und sich argumentativ damit auseinandersetzt. Dieses hat das BVwG nicht in dem gebotenen Maße getan.

Für die Urteilsbegründung wurde ein standardisierter Text verwendet, der auch in den anderen veröffentlichten Urteilen vom 18.3.2016 zur WBA verwendet wird (was durch einen Vergleich mit diesen Veröffentlichungen unschwer auffällt).

Bspw. heißt es in Rz. 3, der Kläger rüge die fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder, weil die WBA eine Steuer sei - der Kläger hat so etwas nicht vorgetragen. In Nr. 9 des Urteils befinden sich Ausführungen zu der Frage, wenn sich mehrere Personen in einer Wohnung, für die die WBA zu zahlen ist, befinden. In Nr. 10 des Urteils befinden sich Ausführungen zum Grundrecht der Informationsfreiheit.

8.1 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags dazu, dass die WBA keine Gegenleistung für etwas ist

Im Schriftsatz vom 31.05.2015 unter Nr. 1.2 und im Schriftsatz vom 13.03.2016 unter Nr. 2 wurde vorgetragen, dass die WBA keine Gegenleistung und kein Entgelt für etwas ist.

Diese Rechtsfrage ist entscheidungserheblich.

In seiner Entscheidung vom 27.07.1971, 2 BvF 1/68 u. a., Juris Rz. 39 und 41, hat das BVfG entschieden, dass die an die jeweilige Landesrundfunkanstalt zu zahlende Vorzugslast (damals: die Gebühr; jetzt: „Beitrag") keine Gegenleistung für eine Leistung ist und auch kein Entgelt für die „durch den Rundfunk gebotenen Leistungen i. S. eines Leistungsaustausches" ist. Im Schriftsatz vom 13.03.2016 wurde zudem vorgetragen, dass kein Gegenleistungsverhältnis vorliegt, was sich aus dem Urteil des EuGH vom 13.12.2007 in der Rechtssache C-337/06 (Rz. 44 und 45) ergibt.

Denn wenn bereits das BVfG und dar EuGH entschieden haben, dass die an die jeweilige Landesrundfunkanstalt zu zahlende Abgabe keine Gegenleistung ist, darf das BVwG diese Abgabe nicht als Gegenleistung für die Programmangebote bewerten.

Der Vortrag des RevKlägers wurde nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG sich inhaltlich nicht damit befasst und sich nicht argumentativ damit auseinandersetzt, dass die WBA nach der Rechtsprechung des BVfG und EuGH keine Gegenleistung ist.

Wenn das BVwG zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hätte, dass die WBA keine Gegenleistung ist, hätte es diese nicht als eine Gegenleistung bewertet.

Wenn es sich bei der WBA nicht um eine Gegenleistung handelt, fehlt es an der Voraussetzung für einen Beitrag.

Dann ist die verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrages nicht gegeben. Sodann hätte das BVwG die Rechtssache nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVfG vorgelegt. Das BVfG würde der Gerichtsvorlage entsprechen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt, dass die WBA nach der Entscheidung des BVfG v. 27.7.1971 (2 BvF 1/68 u.a.) und nach dem Urt. d. EuGH v. 13.12.2007 (Rechtssache C-337/06) keine Gegenleistung und kein Entgelt für etwas ist, hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

8.2 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags dazu, dass die Allgemeinheit nicht bebeitragt werden darf

Im Schriftsatz vom 31.05.2015 wurde unter Nr. 1.3 vorgetragen, dass die Allgemeinheit aufgrund des Beschlusses des BVfG vom 25.06.2014, 1 BvR 668/10 u.a., Juris Rz. 53, nicht bebeitragt werden darf.

Dieser Vortrag erfolgte deswegen, weil das OVG NRW in dem angefochtenen Urteil auf Seite 19 in Zeile 9 - 12 ausführte, dass grundsätzlich **jede Person** im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks **an** dessen **Finanzierungsverantwortung** zu **beteiligen** sei, weil jede Person gleichsam einen strukturellen Vorteil aus dessen Wirken ziehe.

Diese Rechtsfrage ist entscheidungserheblich.

Mit der Formulierung „jede Person" ohne eine jegliche Einschränkung ist die Allgemeinheit gemeint. Es ist jedoch verboten, die Allgemeinheit mit einem Beitrag zu belegen. Eine verbotswidrige Beitragserhebung führt zu deren Verfassungswidrigkeit.

Dieser Vortrag wurde nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG sich inhaltlich nicht damit befasst, dass es ist verboten ist, die Allgemeinheit zu bebeitragen. Es fehlt jegliche inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit.

Wenn das BVwG das Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hätte, hätte es erkannt, dass das OVG NRW mit dem angefochtenen Urteil gegen das Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit verstößt.

Dann hätte das BVwG die Rechtssache nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVfG vorgelegt. Das BVfG hätte der Gerichtsvorlage entsprochen. Es hätte entschieden, dass ein Fall des Verstoßes gegen das Verbot der Bebeitragung der Allgemeinheit vorliegt.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt des Verbots der Bebeitragung der Allgemeinheit -und damit auch das Verbot einer Beitragserhebung in Bezug auf „jede Person"- hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

8.3 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags zur spezifischen Beziehung / zum konkreten Bezug

Im Schriftsatz vom 31.05.2015 unter Nr. 1.4 und im Schriftsatz vom 13.03.2016 unter Nr. 1 wurde vorgetragen, dass es Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrages ist, dass zwischen der Einrichtung der öffentlichen Hand und der Situation der Zahlungspflichtigen eine spezifische Beziehung (Beschluss des BVfG vom 04.02.1958, 2 BvL 31/56, Juris Rz. 25), bzw. ein konkreter Bezug (Beschluss des BVfG vom 25.06.2014, 1 BVR 668/10 u.a., Juris Rz. 54) besteht.

Diese Frage ist entscheidungserheblich.

Ein Beitrag darf nur beim Bestehen einer spezifischen Beziehung bzw. eines konkreten Bezuges erhoben werden. Wenn diese(r) nicht besteht, darf kein Beitrag erhoben werden. Hierbei handelt es sich um einen Verfassungsrechtssatz.

Dieser Vortag wurde nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG in seinem Urteil sich nicht inhaltlich damit befasst und sich argumentativ nicht damit auseinandersetzt, inwieweit hier eine spezifische Beziehung bzw. ein konkreter Bezug zwischen den vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen und den Wohnungen gegeben sein soll.

Zum Erfordernis der spezifischen Beziehung bzw. des konkreten Bezuges wurde auch in der mündlichen Verhandlung am 16.03.2016 anschaulich und für jedermann verständlich vorgetragen. Zur Veranschaulichung wurde u.a. vorgetragen, dass die elektromagnetischen Schwingungen auch durch die Fenster des großen Sitzungssaals des BVwG in diesen hineingelangen, hier jedoch auf kein in diesem Saal befindliches RdfEmpfGerät treffen und es deshalb an einer spezifischen Beziehung zwischen ihnen und der Raumeinheit des Sitzungssaals fehlt - anschaulicher lässt sich dieses nicht vortragen. Sämtliche fünf Richter des erkennenden Senats haben diesen Vortrag akustisch vernommen, ihn jedoch in keiner Weise in Erwägung gezogen.

Bildlich gesprochen ist die spezifische Beziehung bzw. der konkrete Bezug das verbindende Element (quasi ein notwendiges Kettenglied) zwischen den vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen und den Wohnungen als bloßen Raumgebilden.

Eine solche spezifische Beziehung besteht nur dann, wenn zur Umwandlung der elektromagnetischen Schwingungen in etwas Hörbares und in etwas Sehbares ein Rundfunkempfangsgerät eingesetzt wird - gerade hierauf soll es aber jetzt nicht mehr ankommen.

Die spezifische Beziehung bzw. der konkrete Bezug sind *das* zentrale Element, das bei der Erhebung eines jeden Beitrages vorliegen muss. Wenn dieses Element nicht vorliegt, darf kein Beitrag erhoben werden.

Wenn das BVwG dieses in Erwägung gezogen hätte, hätte es wegen des Fehlens der spezifischen Beziehung bzw. des konkreten Bezuges zwischen den vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen und den Wohnungen entschieden, dass die verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrages nicht vorliegt. Dann hätte es die Rechtssache nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVfG vorgelegt. Das BVfG hätte dieser Vorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln

eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt der spezifischen Beziehung bzw. des konkreten Bezuges hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

8.4 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags zur angeblichen geräteunabhängigen Programmnutzungsmöglichkeit

Im Schriftsatz vom 13.03.2016 wurde unter Nr. 1.3 auf Seite 2 im letzten Absatz vorgetragen, dass nach Ansicht des OVG NRW in dem angefochtenen Urteil (Seite 32, letzter Satz) angeblich unabhängig von einem Gerät eine „effektive Möglichkeit der Programmnutzung" bestünde. Hierzu wurde vorgetragen, dass das OVG NRW die Realität in ihr Gegenteil verkehrt. Es ist allgemein bekannt, dass die vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen nur durch ein Gerät in Bewegtbilder und/oder Töne umgewandelt werden können. Es gibt keine geräteunabhängige Programmnutzungsmöglichkeit.

Diese Frage ist entscheidungserheblich.

Wenn ein Gericht eine gesetzliche Regelung (hier: die WBA) damit zu rechtfertigen versucht, dass es die Realität ignoriert und etwas als gegeben hinstellt, was physikalisch-technisch überhaupt nicht möglich ist, verstößt es hierdurch gegen das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG. Es ist rechtlich unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr vertretbar und es drängt sich der Eindruck sachwidriger Erwägungen auf, wenn angeblich unabhängig vom Einsatz eines Rundfunkempfangsgerätes eine Programmnutzung (die bekanntlich keine akustisch und visuell wahrnehmbare Veranstaltung am Ort ihrer „Erzeugung" ist) möglich sein soll.

Diesen Vortrag hat das BVwG nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass es in seinem Urteil sich inhaltlich nicht damit befasst und sich nicht argumentativ damit auseinandersetzt, dass angeblich unabhängig vom Einsatz eines Rundfunkempfangsgeräts eine Programmnutzung möglich sein soll.

Wenn das BVwG in dieser Hinsicht das rechtliche Gehör gewährt hätte, hätte es darlegen müssen, inwieweit unabhängig vom Einsatz eines Rundfunkempfangsgeräts es technisch-physikalisch möglich sein soll, die elektromagnetischen Schwingungen in etwas Hörbares und etwas Sehbares umzuwandeln, weil erst aufgrund dieser Umwandlung eine Programmnutzung erfolgen kann. Hierzu hat das BVwG nichts dargelegt.

Wegen des Verstoßes gegen das Willkürverbot hätte das BVwG wegen der Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG die Rechtssache nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVfG zur Entscheidung vorgelegt. Das BVfG hätte einer solchen Gerichtsvorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt der angeblichen geräteunabhängigen Programmnutzungsmöglichkeit hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

8.5 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrag zur verfassungswidrigen Typisierung

Im Schriftsatz vom 13.03.2016 wurde unter Nr. 3.2 vorgetragen, dass es der *Gesetzgeber* (nicht: das Gericht) ist, der entsprechende Tatsachen heranziehen muss, wenn er hinreichende Erkenntnisse für eine Typisierung gewinnen will (Urteil des BVfG vom 28.04.1999, 1 BvL 22/95 u. a., Juris Rz. 138 und 143). Es wurde vorgetragen, dass der Gesetzgeber solche Tatsachen nicht herangezogen hat.

Dieses ist entscheidungserheblich.

Wenn der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Pflicht nicht nachgekommen ist, sich hinreichende Erkenntnisse dafür zu verschaffen, dass dasjenige, was er als Grundlage für eine Typisierung heranziehen will, real existierende Tatsachen sind, verstößt er gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Den Vortrag zur Tatsachenfeststellungspflicht *des Gesetzgebers* hat das BVwG nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG in seinem Urteil in Rz. 29 ausführt, dass die „statistischen Erhebungen" nicht vom OVG festgestellt werden müssten. Das OVG ist nicht der zur Tatsachenfeststellung verpflichtete *Gesetzgeber.*

Hierdurch hat das BVwG es nicht zur Kenntnis genommen, dass es nicht das OVG ist, das eine Tatsachenfeststellungspflicht hat, sondern dass der *Gesetzgeber* diese Tatsachen feststellen muss.

Selbst wenn es sich um allgemeinkundige und damit offenkundige Tatsachen i. S. v. § 173 VwGO i. V. m. § 291 ZPO handeln würde, die keiner gerichtlichen Feststellung bedürften, gibt es für den Gesetzgeber keine verfassungsrechtliche Erlaubnis, auf die Feststellung der Tatsachen verzichten zu können.

Die verfassungsrechtliche Pflicht für den Gesetzgeber, dafür hinreichende Erkenntnisse zu gewinnen, dass dasjenige, was als Tatsachengrundlage für eine Typisierung angenommen werden soll, auch der Realität entspricht, ist bindend und vom Gesetzgeber zwingend zu beachten. Insoweit kann dem Gesetzgeber - im Gegensatz zur Rechtsprechung - in dieser Hinsicht kein Dispens erteilt werden.

Wenn das BVwG zur Kenntnis genommen hätte, dass der Gesetzgeber seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Ermittlung und Feststellung von Tatsachen für die von ihm vorgenommene Typisierung verletzt hat, hätte es die Rechtssache wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG dem BVfG nach Art. 100 Abs. 1 GG zur Entscheidung vorgelegt. Das BVfG hätte der Gerichtsvorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt , dass es der Gesetzgeber -und nicht das Gericht- ist, der hinreichende Erkenntnisse dafür einholen muss, dass das, was als Tatsache angenommen wird, der Realität entspricht, hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Das BVwG formuliert nämlich in Rz. 29, dass „diese statistischen Erhebungen" ohne entsprechende Feststellungen des OVG berücksichtigt werden könnten - wobei es doch der Gesetzgeber ist, der diese Feststellungen treffen muss. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

8.6 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags zur fehlenden Regelung der Abgabenhöhe

Im Schriftsatz vom 13.03.2016 wurde in Nr. 4 vorgetragen, dass im RBStV nicht die Höhe der zu zahlenden Abgabe geregelt ist.

Diese Frage ist entscheidungserheblich.

Der entsprechende Verfassungsrechtssatz lautet, dass der abgabenbegründende Tatbestand so bestimmt sein muss, dass die Abgabenpflichtigen die auf sie entfallende Abgabenlast vorausberechnen können (Urteil des BVfG vom 14.12.1965, 1 BVR 571/60, Juris Rz. 44; Beschluss des BVfG vom 28.02.1973, 2 BvL 19/70, Juris Rz. 75).

Die abgabenbegründenden Tatbestände sind die §§ 2 (1) und 5 (1) RBStV. In diesen ist keine Abgabenhöhe geregelt.

Wenn dieser Verfassungsrechtssatz nicht beachtet wird, liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit bzw. der Normenbestimmtheit vor, das aus dem Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG folgt.

Diesen Vortrag hat das BVwG nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass es in seinem Urteil sich nicht inhaltlich damit befasst und sich nicht argumentativ damit auseinandersetzt, dass die Höhe der WBA (z. Z. 17,50 €) nicht im abgabenbegründenden Tatbestand des § 2 Abs. 1 und des § 5 Abs. 1 RBStV genannt ist.

Das BVwG setzt sich nicht inhaltlich damit auseinander, inwieweit ein abgabenbegründender Tatbestand verfassungsgemäß sein soll, anhand dessen es noch nicht einmal möglich ist, die Abgabenlast vorauszuberechnen, weil der RBStV nicht regelt, wie viel „ein Beitrag" in Euro ausgedrückt ist.

Wenn das BVwG die fehlende Regelung der Abgabenhöhe im RBStV in Erwägung gezogen hätte, hätte es die Rechtssache wegen Verstoßes gegen Art. 20 Abs. 3 GG dem BVfG nach Art. 100 Abs. 1 GG vorgelegt. Das BVfG hätte der Gerichtsvorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt , dass die Abgabenhöhe nicht im abgabenbegründenden Tatbestand geregelt ist, hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

8.7 Gehörsverletztung bzgl. des Vortrags zur Unverhältnismäßigkeit der fehlenden Befreiungsmöglichkeit

Im Schriftsatz vom 31.05.2015 wurde unter Nr. 1.6 und unter Nr. 4.6 vorgetragen, dass es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, dass es keine Befreiungsmöglichkeit gibt, wenn sich in einer Wohnung keine Rundfunkempfangsgeräte befinden.

Diese Frage ist entscheidungserheblich.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die Frage des Erfordernisses einer Befreiungsmöglichkeit ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Dieser folgt aus dem Rechtsstaatsgebots des Art. 20 Abs. 3 GG.

Wie bei allen belastenden gesetzlichen Regelungen ist auch hier die Prüfung vorzunehmen, ob es erforderlich i. S. des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist, dass es keine Befreiungsmöglichkeit gibt.

Die Prüfung des Erfordernisses einer Befreiungsmöglichkeit ist nicht nur am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) vorzunehmen (so aber das Urteil des BVwG in Rz. 34), sondern auch am Maßstab der Erforderlichkeit .

Auch das OVG NRW hat im angefochtenen Urteil auf Seite 29 in Zeile 22 - 23 Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit getätigt. Insoweit muss auch das Revisionsgericht Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit tätigen.

Der Vortrag des Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wurde nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG sich inhaltlich nicht mit einer Prüfung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes befasst und diesen in keiner Weise erwähnt.

Da es unverhältnismäßig (weil nicht erforderlich) ist, diejenigen Menschen mit der WBA zu belegen, die mangels Vorhandenseins eines Rundfunkempfangsgerätes schon aus rein tatsächlichen Gründen keine Möglichkeit haben, die vom WDR erzeugten elektromagnetischen Schwingungen in Bewegtbilder und Töne umzusetzen, führt die fehlende Befreiungsmöglichkeit dazu, dass Art. 20 Abs. 3 GG verletzt ist. Sodann hätte das BVwG die Rechtssache dem BVfG nach Art. 100 Abs. 1 GG vorgelegt. Das BVfG hätte der Gerichtsvorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt , dass die fehlende Befreiungsmöglichkeit bzw. die fehlende Widerlegungsmöglichkeit am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen ist, hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet..

8.8 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags zum Sondervorteil

Im Schriftsatz vom 31.05.2015 wurde unter Nr. 4.2.2.1 zum Erfordernis des beitragsrechtlichen Sondervorteils vorgetragen. Das Vorliegen eines solchen Sondervorteils ist Voraussetzung dafür, dass ein Beitrag erhoben werden darf. Wenn kein Sondervorteil vorliegt, darf kein Beitrag erhoben werden.

Diese Frage ist entscheidungserheblich.

Nach dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit dürfen nur solche Personen zu einem Beitrag herangezogen werden, die aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung einen Sondervorteil schöpfen können, der sich **von** demjenigen **Vorteil**, **den** die **Allgemeinheit ohnehin schon hat**, **unterscheidet** (Beschluss des BVfG vom 25.06.2014, 1 BVR 668/10 u. a., Juris Rz. 51).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Dieser entscheidungserhebliche Verfassungsrechtssatz schließt es aus, einen Beitrag für einen Vorteil zu erheben, der der Allgemeinheit bzw. jeder Person zufließt.

Dieser Vortrag wurde nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG in seinem Urteil sich nicht inhaltlich damit auseinandersetzt, dass ein „Beitrag" erhoben wird für einen Vorteil, der - laut dem OVG NRW - *jeder Person* zugute komme, wobei der Personenkreis „jede Person" nichts anderes als die Allgemeinheit ist.

Es bedarf einer argumentativen Auseinandersetzung damit, inwieweit die verfassungsrechtlich erforderliche Unterscheidung zwischen (1) einerseits dem Personenkreis mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme des Rundfunks - zu dem „jede Person" gehören soll - und (2) andererseits dem Personenkreis der Allgemeinheit, die nichts anderes als „jede Person" ist, möglich sein soll.

Wenn das BVwG diesen Aspekt in Erwägung gezogen hätte, hätte es die Rechtssache wegen des Fehlens des beitragsrechtlichen Sondervorteils (Verletzung des abgabenrechtlichen Grundsatzes der Belastungsgleichheit, Art. 3 Abs. 1 GG) dem BVfG nach Art. 100 Abs. 1 GG vorgelegt. Das BVfG hätte der Gerichtsvorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte" in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt , dass es den Sondervorteil geben muss und wie er charakterisiert ist, hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

8.9 Gehörsverletzung bzgl. des Vortrags zur Definierung des Sondervorteils im Gesetzeswortlaut

Im Schriftsatz vom 31.05.2015 wurde unter Nr. 4.2.2.13 vorgetragen, dass der Sondervorteil, der mit einem Beitrag abgegolten werden soll, im Gesetzeswortlaut definiert sein muss.

Diese Frage ist entscheidungserheblich.

Der Verfassungsrechtssatz der Pflicht zur Definierung des Sondervorteils im Gesetzeswortlaut ergibt sich aus dem Beschluss des BVfG vom 25.06.2014, 1 BVR 668/10 u.a., Juris Rz.54.

Wenn diesem Verfassungsrechtssatz nicht Genüge getan ist, ist eine gesetzliche Regelung wegen fehlender Definierung des Sondervorteils im Gesetzeswortlaut verfassungswidrig - wegen Verstoßes gegen das Finanzverfassungsrecht der Art. 104 a ff. GG, wo die Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) verfassungsrechtlich verortet sind.

Dieser Vortrag wurde nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen.

Dieses ergibt sich aus der Tatsache, dass das BVwG in seinem Urteil sich inhaltlich nicht damit befasst, dass im Wortlaut des RBStV überhaupt kein Sondervorteil beschrieben ist, den die Zahlungspflichtigen sollen genießen können und für den sie einen „Beitrag" zahlen sollen.

Die Pflicht zur Definierung des Sondervorteils im Gesetzeswortlaut hat eine Kontrollfunktion. Nur dann, wenn der Gesetzgeber den Sondervorteil im Gesetzeswortlaut beschrieben hat, lässt sich überprüfen, ob er geprüft hat, ob es überhaupt einen zu bebeitragenden

Sondervorteil gibt oder ob in verbotener Weise ein Beitrag erhoben wird, den die Allgemeinheit erlangt.

Insoweit handelt es sich um eine Dokumentationspflicht des Gesetzgebers, dass er die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Subsumtion unter das Tatbestandsmerkmal des Sondervorteils vorgenommen hat. Das Ergebnis seiner Subsumtion muss der Gesetzgeber dadurch dokumentieren, dass er den von ihm erkannten Sondervorteil - der kein Vorteil für die Allgemeinheit sein darf - im Gesetzeswortlaut beschreibt. Dieses hat der Gesetzgeber ausweislich des eindeutigen Gesetzeswortlauts nicht getan.

Wenn das BVwG zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hätte, dass der Gesetzgeber den Sondervorteil nicht im Gesetzeswortlaut definiert hat, hätte es erkannt, dass es an der verfassungsrechtlichen Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrages fehlt und dass somit ein Verstoß gegen das Finanzverfassungsrecht der Art. 104 a ff. GG vorliegt. Sodann hätte es die Rechtssache nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVfG zur Entscheidung vorgelegt. Das BVfG hätte der Gerichtsvorlage entsprochen.

Diese Gehörsverletzung wurde in der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs vom 6.6.2016 gerügt.

Trotz der Gehörsrüge hat das BVwG diesen Vortrag nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen. Im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 6.6.2016 ist das BVwG noch nicht einmal auf die in der Gehörsrüge genannten neun Gehörsverletzungen einzeln eingegangen. Das BVwG führt aus, es habe die in der Gehörsrüge „erneut angesprochenen Gesichtspunkte“ in den Gründen des Revisionsurteils vom 18.3.2016 allesamt abgehandelt. Eben dieses hat es aber nicht getan. Den Gesichtspunkt , dass der Sondervorteil im Gesetzeswortlaut definiert sein muss, hat das BVwG im Urt. v. 18.3.2016 gerade *nicht* abgehandelt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das BVwG im Gehörsrügezurückweisungsbeschluss -in grundrechtsverletzender Weise- das Gegenteil behauptet.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

VfBevollm: RA Thorsten Bölck, Bahnhofstr. 11, 25451 Quickborn

1. Sachverhalt

2. Grundrechtsverletzung

3. Übersicht der verletzten Grundrechte

4. Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit, da diese nicht durch die verfassungsmäßige Ordnung beschränkt wird

4.1 Verstoß des ZustG zum RBStV gegen die Art. 104 a ff. GG

4.1.1 Definition des Beitrags durch das BVfG

4.1.2 Subsumtion der Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe unter die verfassungsrechtlichen Kriterien

4.1.2.1 Unzulässiger weiterer Zugriff auf die finanziellen Ressourcen der Bürger

4.1.2.2 Keine Beitragspflicht der Allgemeinheit

4.1.2.3 Nur ein besonderer wirtschaftlicher Nutzen darf bebeitragt werden - k e i n e B e i t r a g s p f l i c h t für einen allgemeinen Vorteil

4.1.2.4 Spezifische Beziehung zwischen der Abgabe und der staatlichen Veranstaltung bzw. konkreter Bezug zwischen dem gesetzl. definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen

4.1.2.4.1 Spezifische Beziehung

4.1.2.4.2 Konkreter Bezug

4.1.2.4.3 Beispiele für eine spezif. Beziehung / einen konkreten Bezug

4.1.2.4.3.1 (Ausbaubeiträge)

4.1.2.4.3.2 (Erschließungsbeiträge)

4.1.2.5 Pflicht zur Definierung des Sondervorteils im Gesetzeswortlaut

4.1.2.6 Pflicht zur Nennung der spezifischen Beziehung zwischen der Abgabe und der staatlichen Veranstaltung im Gesetzestext

4.1.2.7 Abgrenzung des Kreises der Beitragspflichtigen

4.1.2.8 Nur ein individueller Vorteil darf bebeitragt werden

4.1.2.9 Konkretes Gegenleistungsverhältnis: hieran fehlt es; fehlendes GgLeistVhltn schon aufgrund der Entsch. d. BVfG v. 27.7.1971 (2. RdfUrteil) und des Urteils des EuGH v.13.12.2007

4.1.2.10 Wesen des Beitrages: Es muss auch Nicht-Vorteilszieher geben

4.1.2.11 Erfordernis eines wirklich vom Zahlungspflichtigen erlangten Vorteils

4.1.3 Beispiel für die Ungeeignetheit des Wohnens als Anknüpfungspunkt für eine Abgabe: Wegebenutzungsbeitrag für alle Wohnenden

4.1.4 Keine Finanzierung von Aufgaben nach § 40 RStV

4.1.5 Finanzverfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben: deutliche Unterscheidbarkeit gegenüber einer Steuer - daran fehlt es hier

4.1.6 Verfassungsverstoß wegen fehlender realistischer Möglichkeit der Nichtverwirklichung des Abgabentatbestandes

4.1.7 Kein Beitrag für Wohlfahrtswirkungen für die Allgemeinheit

4.2 Verstoß des NRW-ZustG zum RBStV gegen das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 (3) GG)

4.2.1 Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

4.2.1.1 Unverhältnismäßigkeit im Hinblick auf den Zwang zur Wohnsitzaufgabe zwecks Nichtverwirklichung des zur Zahlung verpflichtenden Tatbestandes

4.2.1.2 Unverhältnismäßigkeit wegen fehlender gesetzlich geregelter Widerlegungs- bzw. Befreiungsmöglichkeit hinsichtlich der gesetzgeberseitigen Annahme der Rundfunknutzung

4.2.2 Verletzung des Bestimmtheitsgebotes nach Art. 20 (3) GG wegen fehlender Regelung der Abgabenhöhe

4.3 Verletzung des Anspruchs auf wirksame gerichtliche Kontrolle, Art. 2 (1) iVm 20 (3) GG

5. Verletzung des Art. 3 (1) GG

5.1 Verletzung des Art. 3 (1) GG wegen unzulässiger Typisierung

5.1.1 Fehlen hinreichender Erkenntnisse für eine Realitätsentsprechung des als Tatsache Angenommenen

5.1.2 Verstoß gegen das Gebot, dass nur in Einzelfällen eine benachteiligende Typisierung hingenommen werden darf

5.1.3 Verstoß gegen das Gebot, dass nur bzgl. geringfügiger oder nur bzgl. in besonderen Fällen auftretender Ungleichheiten typisiert werden darf

5.1.4 Verstoß gegen das Gebot, dass die der Typisierung unterfallenden Ungerechtigkeiten nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle betreffen dürfen

5.2 Verstoß gegen den abgabenrechtlichen Grundsatz der Belastungsgleichheit wegen Auflösung des beitragsrechtlichen Sondervorteils

5.3 Keine sachliche Rechtfertigung für das Wohnen als Abgabengegenstand - Verletzung des abgabenrechtlichen Grundsatzes der Belastungsgleichheit

5.4 Verletzung des Willkürverbots

5.5 Weiterer Vortrag

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

6. Verletzung des Art. 19 (4) GG und des Justizgewährungsanspruchs aus Art. 2 (1) GG i. V. m. Art. 20 (3) GG wegen des Erkaufenmüssens eines anfechtbaren Bescheides um den Preis einer Sanktion in Höhe von € 8,00.

7. Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter

8. Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör, Art. 103 (1) GG

8.1 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags dazu, dass die WBA keine GgLeistg für etwas ist

8.2 Gehörsverletzung bzgl. d. Vortrags dazu, dass die Allgemeinheit nicht bebeitragt werden darf

8.3 Gehörsverletzung bzgl. d. Vortrags zur spezif. Beziehg. / zum konkr. Bezug

8.4 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags zur angebl. geräteunabhängigen Programmnutzungsmöglichkeit

8.5 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags zur verfassungswidrigen Typisierung

8.6 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags zur fehlenden Regelg. d. Abgabenhöhe

8.7 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags zur Unverhältnismäßigk. der fehlenden BefrMöglk

8.8 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags zum Sondervorteil

8.9 Gehörsverletzg. bzgl. d. Vortrags zur Definierg. d. Sondervorteils im GWortlaut

Rechtsanwalt Thorsten B

Verzeichnis der dieser Verfassungsbeschwerde beigefügten Anlagen:

1. Vollmacht des Beschwerdeführers vom 20.06.2016
2. Urteil des VG Arnsberg vom 20.10.2014
3. Urteil des OVG NRW vom 12.03.2015
4. Revisionsbegründung vom 31.05.2015
5. Schriftsatz vom 13.03.2016 an das BVwG
6. Urteil des BVwG vom 18.03.2016
7. Gehörsrüge vom 06.06.2016 an das BVwG
8. Schreiben des BVwG vo 14.06.2016, mit dem der Gehörsrüge-zurückweisungsbeschluss vom 09.06.2016 übersandt wurde
9. Briefumschlag mit Frankierungsdatum vom 15.06.2016 des BVwG, mit dem das Schreiben vom 14.06.2016 übersandt wurde, mit dem der Beschl. v. 9.6.2016 übersandt wurde
10. Gehörsrügezurückweisungsbeschluss vom 09.06.2016

Rechtsanwalt Thorsten Bölck
Bahnhofstraße 11
25451 Quickborn
Telefon: 04106/82388
Telefax: 04106/2619
18. Juli 2016

261

Beglaubigte Abschrift

8 K 3353/13

VERWALTUNGSGERICHT ARNSBERG

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Klägers,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Florian Hayko, Thorsten Bölck und Thomas Seidel, Südportal 3, 22848 Norderstedt, Gz.: 254/14 TB15 sb,

g e g e n

den Westdeutschen Rundfunk, Appellhofplatz 1, 50667 Köln, Gz.: 475 683 003 ,

Beklagten,

w e g e n

der Erhebung von Rundfunkbeiträgen

hat die 8. Kammer des Verwaltungsgerichts Arnsberg
aufgrund der mündlichen Verhandlung
vom 20. Oktober 2014
durch

Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Kasten,
Richter am Verwaltungsgericht Wenner,
Richterin am Verwaltungsgericht Osthoff-Menzel,

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

ehrenamtlichen Richter Artur Peschel,
ehrenamtlichen Richter Mathias Wend

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Tatbestand:

Der im Jahre 1965 geborene Kläger wohnt in der Bis zum Inkrafttreten des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrages zum 1. Januar 2013 war er mit einem Radiogerät beim Beklagten angemeldet und zahlte hierfür die entsprechenden Gebühren.

Zum 1. Januar 2013 stellte der Kläger seine Zahlungen ein. Mit Schreiben vom 5. April 2013 wurde er an die Zahlung rückständiger Rundfunkbeiträge in Höhe von 53,94 € erinnert und aufgefordert, diese innerhalb von zwei Wochen zu zahlen.

Eine Reaktion des Klägers hierauf erfolgte nicht.

Mit dem ersten hier streitigen Bescheid vom 1. Juni 2013 setzte der für den Westdeutschen Rundfunk handelnde „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice" für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. März 2013 rückständige Beiträge in Höhe von 53,94 € zuzüglich 8,00 € „Kosten" gegen den Kläger fest.

Mit Schreiben vom 28. Juni 2013 legte der Kläger gegen den Bescheid Widerspruch ein. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, der neue Rundfunkbeitrag sei verfassungswidrig und er verstoße gegen den Rundfunkstaatsvertrag.

Mangels Zahlungen des Klägers setzte der Beklagte mit dem zweiten hier streitigen Bescheid vom 5. Juli 2013 für den Zeitraum vom 1. April 2013 bis zum 30. Juni 2013 rückständige Beiträge in Höhe von 53,94 € zuzüglich 8,00 € „Kosten" gegen den Kläger fest.

Mit Schreiben vom 31. August 2013 legte der Kläger auch hiergegen Widerspruch ein mit entsprechender Begründung.

Mit Widerspruchsbescheid vom 29. August 2013 wies der Beklagte die Widersprüche als unbegründet zurück. Zur Begründung führte er aus, dass ein Verstoß gegen Art. 2, 3, 4 und 5 des Grundgesetzes nicht vorliege. Im Übrigen gewährleiste die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) die Einhaltung der Vorschriften der §§ 10 und 11 des Rundfunkstaatsvertrages. Der funktionsnotwendige Geldbedarf werde nicht überschritten.

Am 4. Oktober 2013 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben, zu deren Begründung er im Wesentlichen Folgendes geltend macht:

Der Landesgesetzgeber sei nicht zuständig gewesen, da es sich bei der Rundfunkabgabe um eine Steuer handele. Namentlich mangele es an dem beitragstypischen individualisierbaren besonderen Vorteil für einen abgegrenzten Personenkreis, der durch die Abgabe ausgeglichen werde. Dies verlange jedoch die grundlegende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit 1958. Praktisch alle Grundstücke in der Bundesrepublik würden erfasst, so dass es an einem individuellen Grundstücksbezug fehle. Faktisch werde jeder Bürger für einen allgemeinen Vorteil, was die Mitfinanzierung der Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten gem. § 40 des Rundfunkstaatsvertrages besonders belege, zur Zahlung herangezogen, ohne sich dieser Verpflichtung zumutbar entziehen zu können.

Rechtsanwalt Thorsten Böick

Das Innehaben einer Raumeinheit als solches begründe auch keine Nutzungsmöglichkeit für Rundfunk. Ohne Empfangsgerät mangele es an einer räumlich-gegenständlichen Komponente, welche den Vorteil bzw. Nutzen vermittle.

Der Rechtsstaat gem. Art. 20 Abs. 3 GG schließe unverhältnismäßige Eingriffe aus. Auch daraus folge die Verfassungswidrigkeit der neuen Abgabe, da das alte Gebührensystem zur Finanzierung ausgereicht habe. Insbesondere sei es unverhältnismäßig, dass die Innehabung einer Wohnung als beitragsbegründender Tatbestand zumutbar nicht widerlegt werden könne. So würden Menschen von der Rundfunkabgabe betroffen, die kein Interesse am Konsum öffentlich-rechtlichen Rundfunks hätten, weil sie lieber Bücher läsen oder der deutschen Sprache nicht mächtig seien.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gingen mit 90 angebotenen Programmen weit über die Grundversorgung und damit über ihren Funktionsauftrag hinaus. Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland werde für mehr als 7,5 Milliarden Euro jährlich von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „zwangsbeglückt", und dies mit einer bruchstückhaften einseitigen und manipulativen Berichterstattung. Dies zeige sich schon darin, dass Proteste gegen den neuen Rundfunkbeitrag weitgehend verschwiegen würden.

Der Rundfunkbeitrag verletze seine durch Art. 4 des Grundgesetzes (GG) geschützten weltanschaulichen Bekenntnisse. Die Teilhabe am öffentlich-rechtlichen Rundfunk begünstige die soziale Isolation sowie eine ungesunde Lebensart. Die gebotenen Sendungen seien niveaulos und widersprächen seiner Weltanschauung.

Die neue Rundfunkabgabe verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG. Es mangele an einer Befreiungsmöglichkeit bei nachgewiesener Nichtnutzung. Die Abgabe werde unabhängig vom individuellen Einkommen in gleicher Höhe erhoben. Die Anzahl der jeweiligen Wohnungsinhaber falle nicht ins Gewicht, obwohl nur Personen und nicht die Wohnung selbst den Rundfunk empfangen könnten. Betriebe mit gleicher Beschäftigtenanzahl würden dann ungerechtfertigt

höher belastet, je mehr sich die Beschäftigten auf verschiedene Betriebsstätten verteilten. Auch sei nicht einsichtig, warum die bloß teilweise Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Abgabenpflicht nicht schmälere und warum Beherbergungsbetriebe unterschiedlich zahlen müssten. Die beitragsrechtliche Differenzierung zwischen gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen und nicht gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen sei nicht einsichtig. Die Gesetzesbegründung, wonach in gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen typischerweise Rundfunk empfangen werde, stelle einen Systembruch dar, da doch der tatsächliche Empfang von Rundfunk nicht mehr ausschlaggebend sein solle. Schließlich seien seine Rechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 GG sowie auf freie Meinungsbildung gemäß Art. 5 Abs. 1 GG, wonach jeder das Recht habe, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, verletzt, da seine freien Geldmittel, über die er im Übrigen gemäß Art. 14 GG frei verfügen können müsse, durch die Verpflichtung zur Zahlung des Rundfunkbeitrags verringert würden, so dass er insoweit auf den Kauf aus seiner Sicht glaubhafter Informationsquellen verzichten müsse.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Zuletzt sei auch der durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Rechtsweg unzulässig erschwert, da die Beitragspflicht gesetzlich begründet werde und erst dann angreifbar sei, wenn wegen Nichtzahlung ein Bescheid ergehe, der neben den Rundfunkabgaben auch Kosten/Gebühren in Höhe von 8,- € festsetze.

Der Kläger beantragt,

> die Bescheide des Beklagten vom 1. Juni 2013 und vom 5. Juli 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 29. August 2013 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Die Voraussetzungen der Beitragserhebungen nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) lägen vor.

Die neue Regelung sei auch verfassungsgemäß.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehöre zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung. Es sei nach der Kompetenzordnung der Art. 70, 73, 74 GG Aufgabe des Landesgesetzgebers, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen. Die privatwirtschaftlich finanzierten Programme unterlägen aufgrund ihrer strukturellen Vielfaltsdefizite weniger strengen Anforderungen. Da der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dynamisch angelegt sei, müsse auch seine Finanzierung entwicklungsoffen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden können. Ausschlaggebend für die Neuregelung sei die Entwicklung der Rundfunktechnik gewesen. Insbesondere die erheblich angewachsene Vielfalt der Empfangsmöglichkeiten von Rundfunk habe unter dem Gesichtspunkt möglichst gleicher Lastenverteilung zuletzt zu dramatischen Problemen bei der Erhebung und dem Vollzug der Rundfunkgebühr geführt.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Ziele der Abgabenreform seien deshalb die staatsferne gesicherte Finanzierung zur Wahrung der Rundfunkfreiheit, die Beibehaltung der Beteiligung des nicht privaten Bereichs an der Finanzierung, die Aufkommensneutralität für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Stabilität der Abgabenlast für die Bürger, die Abschaffung der Mehrfachgebührenpflicht in Privathaushalten, die Reduzierung des Verwaltungs- und Kontrollaufwands, der bessere Schutz der Privatsphäre, ein einfacheres, gerechteres und sozial ausgewogenes Abgabenmodell sowie die Verbesserung der Akzeptanz der Rundfunkabgaben in der Bevölkerung.

Die rasante technische Entwicklung des Medienmarktes, geprägt durch Übertragungswege und -kapazitäten, Angebote der Telekommunikationsanbieter einschließlich der Preisentwicklung, Art, Funktionen, Stückzahl und Preise der Endgeräte und das Nutzerverhalten hätten ebenso wie etwa die Frage, welche Geräte

überhaupt als Rundfunkempfangsgeräte anzusehen seien, die Suche nach Kriterien ausgelöst, welche hiervon unabhängig die gleichmäßige Lastenverteilung bei der solidarischen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks langfristig gewährleisten würden. Die Entscheidung sei auf bestimmte Raumeinheiten gefallen, in denen typischerweise die Möglichkeit zum Rundfunkempfang bestehe. Dies seien im privaten Bereich Wohnungen, im nicht privaten Bereich vor allem Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder und somit auch Nordrhein-Westfalens sei hierfür gegeben. Es handele sich bei der Abgabe um einen Beitrag und nicht um eine Steuer. Die Abgabe werde als eine Vorzugslast für einen individual- bzw. gruppennützigen Sondervorteil erhoben. Im Gegensatz zur Steuer stelle er das Korrelat einer individuell zurechenbaren (Gegen-) Leistung dar, die andererseits aber im Gegensatz zur Gebühr lediglich angeboten, nicht aber individuell in Anspruch genommen werden müsse. Diese Möglichkeit der Nutzung von Rundfunk als Leistungsäquivalent zum Beitrag werde bei der Inhaberschaft einer Wohnung/Betriebsstätte vermutet. Die Nutzungsmöglichkeit sei ein Sondervorteil, welcher Privatpersonen im Rahmen gemeinschaftlichen Zusammenwohnens üblicher- und typischerweise in ihren Wohnungen zuteil werde. Gleiches gelte für die soziale Erwerbs- bzw. Empfangsgemeinschaft der Beschäftigten innerhalb einer Betriebsstätte. Auch im Fall nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge werde auf das Prinzip der Raumeinheit, innerhalb derer typischerweise Rundfunk konsumiert werde, abgestellt. Die Rundfunkabgabe sei damit als Beitrag im Gegensatz zur Steuer zweckbestimmt.

Durch die Absonderung des Abgabenertrages vom allgemeinen Staatshaushalt werde die Programmautonomie und damit auch die demokratiekonstituierende Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschützt.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG sei gewahrt. Mit der Wohnungsabgabe stelle der Gesetzgeber konsequent auf bestimmte Raumeinheiten ab, die sich regelmäßig ohne größeren Verwaltungsaufwand von außen verifizieren ließen, ohne

eines Kraftfahrzeuges als Rundfunkteilnehmer unabhängig von der im Einzelfall bestehenden Nutzungsmöglichkeit eine zulässige Typisierung darstelle (BVerfG, Beschluss vom 17. März 2011 – 1 BvR 3255/08, nach juris –.

Im Übrigen erschließe sich nicht, warum der Kläger durch den Rundfunkbeitrag in seiner gem. Art. 4 GG geschützen Weltanschauungsfreiheit und in seinem Recht auf (negative) Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG oder gar in seiner allein Rundfunkveranstalter schützenden Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verletzt sein solle.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist unbegründet.

Die angefochtenen Beitragsbescheide vom 1. Juni 2013 und 5. Juli 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 29. August 2013 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger deshalb auch nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Beklagte hat die Rundfunkbeiträge für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2013 einschließlich „Kosten" in Höhe von insgesamt 123,88 € zu Recht erhoben.

Die Erhebung des Rundfunkbeitrags in Höhe von monatlich 17,98 € steht im Einklang mit §§ 2 Abs. 1, 7 Abs. 1, 10 Abs. 5 RBStV in Verbindung mit § 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV). Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Der Kläger war im streitgegenständlichen Zeitraum (unstreitig) Inhaber der Wohnung „Bergstraße 28 in 58095 Hagen", vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 Abs. 1 RBStV.

Der Beklagte konnte als zuständige Landesrundfunkanstalt rückständige Rundfunkbeiträge durch Bescheid festsetzen, § 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV. Die Rundfunkbeiträge für die Zeit vom 1. Januar 2013 bis zum 30. Juni 2013 waren bei Erlass des Beitragsbescheids trotz Fälligkeit gemäß § 7 Abs. 3 RBStV noch nicht gezahlt worden und damit rückständig. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist im Übrigen zwischen den Beteiligten unstreitig.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die durch den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag neu gefassten Rechtsgrundlagen des Rundfunkbeitrags sowie das entsprechende Zustimmungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GVBl – Nr. 30 vom 16. Dezember 2011, S. 675 ff.) sind verfassungsgemäß.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Das Zustimmungsgesetz zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag steht im Einklang mit Art. 70 Abs. 1 ff. GG in Verbindung mit Art. 105, 106 GG. Das Land Nordrhein-Westfalen besitzt nach den allgemeinen Regelungen der Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung von Beiträgen (oder Gebühren) zur Rundfunkfinanzierung. Anders läge der Fall, wenn es sich bei der streitigen Abgabe um eine Steuer handeln würde, da Art. 105 GG als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm hierfür zunächst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet.

Der streitige Rundfunkbeitrag ist nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern auch nach seinem insoweit maßgeblichen Regelungsinhalt ein „Beitrag" im oben genannten Sinne. Während Steuern zwar zum Wohle der Allgemeinheit, nicht jedoch als Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates und damit voraussetzungslos erbracht werden (vgl. etwa § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung – AO –), dienen die anderen Abgabenarten der Gebühren und Beiträge dem Ausgleich besonderer staatlich gewährter Vorteile (Vorzugslasten). Das hierfür notwendige Wechselseitigkeitsverhältnis besteht in der Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlichen Rundfunks und wird dadurch gewährleistet, dass diese Abgabe allein der Finanzierung eben dieses Rundfunks dient. Hierdurch werden weder die bundesstaatliche Finanzver-

fassung gefährdet, noch Verteilungsregeln umgangen, wobei die große Anzahl der Beitragspflichtigen wie auch die fehlende Möglichkeit, sich der Beitragspflicht zu entziehen, keine Steuereigenschaft der Abgabe begründen;

vgl. ausführlich hierzu VGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 –; Bay. VGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - 8 – 7 -12 und 24 – VII – 12 – sowie etwa VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 – 3 K 5371/13 –; VG Osnabrück, Urteil vom 1. April 2014 – 1 A 182/13 – und VG München, Beschluss vom 21. Juli 2014 – M 6 bS 14.1300 –, jeweils mit weiteren Nachweisen; nach juris.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Soweit der Kläger insbesondere mit Beispielen aus der Mengenlehre zu belegen sucht, diese Auslegung sei mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Februar 1958 (2 BvL 31, 33/56), 20. Mai 1959 (1 BvL 7/58), 10. Mai 1960 (1 BvR 190, 363, 401, 471/58), 16. Oktober 1962 (2 BvL 27/60) und 26. Mai 1976 (2 BvR 995/76) unvereinbar, was von der bisherigen Rechtsprechung zum Rundfunkbeitragsrecht verkannt worden sei, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Diesen – im übrigen nicht mehr sonderlich aktuellen – Entscheidungen ist nicht die Rechtsansicht zu entnehmen, der Begriff des Beitrags setze zwingend voraus, dass er – der Beitrag – nur von einem eingeschränkten Kreis Betroffener erhoben werden dürfe. Es genügt, wenn die Beitragsschuldner anhand konkreter Merkmale bestimmt werden und ihnen ein besonderer Vorteil erwächst, der die Erhebung des Beitrags rechtfertigt. Beides ist hier der Fall: Die Beitragspflichtigen werden – soweit hier von Interesse – anhand des Merkmals „Innehaben einer Wohnung" festgelegt. Der besondere Vorteil ergibt sich daraus, dass im Geltungsbereich des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages in praktisch jeder Wohnung Rundfunkempfang möglich ist, sei es mittels eines Kabels, sei es über eine so genannte „Satellitenschüssel", sei es mit Hilfe einer „normalen" Antenne. Es mag sein, dass die Erhebung einer den Bedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abdeckenden Steuer angesichts des Kreises der Betroffenen eine denkbare Alternative hätte sein können. Mit einer Steuer hätte indessen gerade die konkrete Zweckrichtung der auf den Rundfunk bezogenen Abgabe, nämlich die Verknüpfung mit dem durch die Möglichkeit des Rundfunkempfangs verbundenen Vorteil der Beitragszahler, nicht gewährleistet werden können. Das Fehlen dieser Verknüpfung bei anderen Abgabenarten führt nicht

selten dazu, dass finanzielle Belastungen auch dann noch beibehalten werden, wenn deren anfängliche Rechtfertigung – wie möglicherweise bei dem „Solidaritätszuschlag" oder der „Kostendämpfungspauschale" – entfallen ist.

Die Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich (§ 2 Abs. 1 RBStV) verletzt nicht den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), welcher – wie alle Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des Grundgesetzes – gem. Art. 4 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht ist.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Hierzu hat das Verwaltungsgericht Hamburg mit Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 - (nach juris) unter Bezugnahme auf höchstrichterliche Rechtsprechung bereits Folgendes zusammengefasst und ausgeführt:

„Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Bei der Anwendung des Gleichheitssatzes ist daher zunächst zu fragen, ob eine Person oder Gruppe durch die als gleichheitswidrig angegriffene Vorschrift anders (schlechter) gestellt wird als eine andere Personengruppe, die man ihr als vergleichbar gegenüberstellt. Art. 3 Abs. 1 GG schließt nicht jede Differenzierung aus und ist nur dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfG, Beschl. v. 30.11.2011, 1 BvR 3269/08 u. a., juris Rn. 14 f., m. w. N. – zur Gleichbehandlung bei der Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht).

Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen. Der Grundsatz der Typengerechtigkeit ist grundsätzlich geeignet, die hiermit verbundene Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte zu rechtfertigen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings auf eine möglichst breite, alle betroffene Gruppen und Regelungsgegenstände einschließende Beobachtung aufbauen. Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen (BVerfG, Urt. v. 9.12.2008, 2 BvL 1/07 u. a., juris Rn. 60; BVerfG, Beschl. v. 21.6.2006, 2 BvL 2/99, juris Rn. 75; BVerfG, Beschl. v. 10.4.1997, 2 BvL 77/92, juris Rn. 24 f. – jeweils m. w. N.). Weiter setzt eine zulässige Typisierung voraus, dass damit verbundene Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist (st. Rspr. des Bun-

desverfassungsgerichts: BVerfG, Beschl. v. 30.11.2011, 1 BvR 3269/08 u. a., juris Rn. 17; BVerfG, Beschl. v. 28.9.2010, 1 BvR 1660/08, juris Rn. 10; BVerfG, Urt. v. 28.4.1999, 1 BvL 11/94 u. a., juris Rn. 130 – jeweils m. w. N.).

Mit diesen Anforderungen steht § 2 Abs. 1 RBStV im Einklang (eingehend BayVerfGH, Urt. v. 15.5.2014, Vf. 8-VII-12 u. a., juris Rn. 101 ff. – zu Art. 118 Abs. 1 BV; ferner: VG Bremen, Urt. v. 20.12.2013, 2 K 570/13, juris Rn. 19 ff.; VG Potsdam, Urt. v. 18.12.2013, 11 K 2724/13, juris Rn. 33 ff.; Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, 2013, S. 99 ff., 123 – hins. der Abgabenpflicht im privaten Bereich; a. A. Degenhart, K&R Beihefter 1/2013, S. 17 f.). Die durch den Kläger im Einzelnen gerügten Gleich- bzw. Ungleichbehandlungen führen nicht zu einer Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

aa. Die Regelung in § 2 Abs. 1 RBStV verstößt nicht deshalb gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, weil diese nicht danach unterscheidet, ob in der Wohnung Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden oder ob dies nicht der Fall ist.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Durch die Regelung in § 2 Abs. 1 RBStV werden ungleiche Sachverhalte, nämlich Haushalte mit und ohne Rundfunkempfangsgeräte, bei der Beitragserhebung gleich behandelt. Diese mit der Pauschalierung verbundene Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte ist sachlich gerechtfertigt: Die pauschalierende Regelung in § 2 Abs. 1 RBStV beruht angesichts der großen Anzahl der zu verwaltenden Vorgänge und im Hinblick auf die verfolgten gesetzlichen Zwecke (Verwaltungsvereinfachung, Beseitigung von Vollzugsdefiziten, keine Eingriffe in die Privatsphäre durch Betreten der Wohnung) auf sachlichen, nicht willkürlichen Erwägungen: Derzeit bestehen im Geltungsbereich des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags rund 40,6 Millionen Haushalte (vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Haushalte und Familien – Ergebnisse des Mikrozensus, 2012, auch abrufbar unter www.destatis.de). Eine effektive Verwaltung der Beitragsschuldnerverhältnisse ist daher nur über eine typisierende und pauschalierende Regelung des Abgabentatbestands angemessen zu realisieren. Diese führt darüber hinaus zu einer höheren Gleichheit beim Vollzug der Abgabenpflicht. Sie erfasst auch solche Wohnungsinhaber, die zwar Rundfunkempfangsgeräte bereithalten, dies aber bislang nicht angezeigt hatten. Damit steht der Ungleichbehandlung auf der Ebene des Abgabentatbestands eine erhöhte Gleichbehandlung auf der Ebene des Abgabenvollzugs gegenüber (vgl. zu beiden Seiten von Art. 3 Abs. 1 GG bei der Abgabenerhebung: BVerfG, Beschl. v. 10.4.1997, 2 BvL 77/92, juris Rn. 24 f.). Schließlich hat die pauschalierende Erhebung des Rundfunkbeitrags für jede Wohnung zur Folge, dass anders als bislang ein Betreten der Wohnung zur Feststellung der Abgabenpflicht nicht mehr erforderlich ist.

Der Gesetzgeber hat die oben genannten Grenzen zulässiger Typisierung nicht überschritten.

Er hat in § 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 RBStV einen realitätsgerechten Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht gewählt. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags knüpft nach § 2 Abs. 1 RBStV an das Innehaben einer Wohnung im Sinne von § 3 RBStV an. Der durch den Rundfunkbeitrag abzugeltende Vorteil – die Nutzungsmöglichkeit des

öffentlich-rechtlichen Programmangebots – wird hierdurch angemessen erfasst. Dem Abgabentatbestand liegt die durch statistische Angaben gestützte Erwägung zugrunde, dass die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots im privaten Bereich jedenfalls auch und nach wie vor im Schwerpunkt in der Wohnung erfolgt. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamts verfügten im Jahr 2012 96,4 % aller Haushalte über mindestens ein Fernsehgerät (2011: 96,2 %). Daneben verfügten im Jahr 2012 insgesamt 83,5 % der Haushalte über mindestens einen Personalcomputer (PC) (2011: 82,0 %) und 79,4 % aller Haushalte über einen Internetzugang (2011: 75,9 %) (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2013, S. 169, 198; Statistisches Jahrbuch 2012, S. 174, 204, auch abrufbar unter www.destatis.de). Der Ausstattungsgrad der Haushalte mit internetfähigen PCs war dabei in den letzten Jahren deutlich steigend. So verfügten im Jahr 2005 rund 58 % aller Haushalts über einen Internetzugang, im Jahr 2008 waren es 69 % und im Jahr 2010 bereits 77 % (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2011, S. 114, auch abrufbar unter www.destatis.de). Angesichts dieser Entwicklung dürfte davon auszugehen sein, dass der Ausstattungsgrad der Haushalte mit neuartigen, internetfähigen Rundfunkempfangsgeräten auch in Zukunft weiter steigen wird. Mit Blick auf die bereits für die einzelnen Gerätetypen erreichten Ausstattungsgrade dürfte der Anteil der Haushalte, die weder über ein Fernsehgerät, ein Radio noch über ein neuartiges Rundfunkempfangsgerät (PC, Tablet-PC, Smartphone etc.) verfügen, sehr gering sein und im deutlich einstelligen Prozentbereich liegen. Dem vom Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 RBStV gewählten Abgabentatbestand (Innehaben der Wohnung) steht dabei nicht entgegen, dass das öffentlich-rechtliche Programmangebot auch und zunehmend über mobile Geräte außerhalb der Wohnung genutzt werden kann. Der Gesetzgeber durfte bei der Regelung des Abgabentatbestands gestützt auf die oben genannten statistischen Angaben davon ausgehen, dass die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots im privaten Bereich derzeit jedenfalls auch und im Schwerpunkt noch innerhalb der Wohnung erfolgt, die mobile Nutzung lediglich ergänzend hinzutritt und die Vorteile des öffentlich-rechtlichen Programmangebots somit über das Merkmal der Wohnung nach wie vor angemessen erfasst werden (vgl. BayVerfGH, Urt. v. 15.5.2014, Vf. 8-VII-12 u. a., juris Rn. 113). Schließlich liegt dem Abgabentatbestand auch die realitätsgerechte Erwägung zugrunde, dass einerseits die mit dem Merkmal der Wohnung umfasste Personengruppe eines Haushalts – etwa eine Familie oder eine Wohngemeinschaft – hinsichtlich der Rundfunknutzung eine Gemeinschaft bildet und sich andererseits die unterschiedlichen Nutzungsarten oder -gewohnheiten innerhalb dieser sozialen Gruppe ausgleichen (BayVerfGH, Urt. v. 15.5.2014, Vf. 8-VII-12 u. a., juris Rn. 108, mit Verweis auf die Gesetzesbegründung des bayerischen Landesgesetzgebers, BayLT-Drs 16/7001, S. 12 f.).

Die mit der Pauschalierung verbundenen Härten wären nur mit Schwierigkeiten zu vermeiden. Eine Härte im Sinne der oben genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – die nicht notwendig gleichzusetzen ist mit einem Härtefall im Sinne von § 4 Abs. 6 RBStV – liegt vor, wenn die typisierende Annahme des Gesetzgebers (hier die Annahme, dass in der Wohnung regelmäßig Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden und Rundfunk empfangen werden kann) nicht zutrifft, der

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Einzelfall also nicht dem gesetzlichen Typ entspricht. Das ist hier der Fall, wenn in der Wohnung eines Beitragsschuldners im Einzelfall keine Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden. Eine solche Härte könnte im System des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht dadurch vermieden werden, dass die unwiderlegliche gesetzliche Vermutung des § 2 Abs. 1 RBStV als widerleglich ausgestaltet, dem Beitragsschuldner also die Möglichkeit eröffnet würde, darzulegen und zu beweisen, dass sich im Einzelfall keine Rundfunkempfangsgeräte in seiner Wohnung befinden. Denn die wesentlichen Ziele der gesetzlichen Regelung (Verwaltungsvereinfachung, Beseitigung von Vollzugsdefiziten, keine Eingriffe in die Privatsphäre durch Betreten der Wohnung) könnten bei einer solchen Ausnahme nur noch ansatzweise und unter Aufgabe des Grundprinzips der Beitragserhebung im privaten Bereich erreicht werden: Die Möglichkeit eines Gegenbeweises würde dazu führen, dass das Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten und nicht das Innehaben einer Wohnung maßgebliche Tatbestandsvoraussetzung für die Abgabenpflicht bliebe. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen des Rundfunkgebührenstaatsvertrags würden lediglich die Darlegungs- und Beweislast für das Bereithalten des Rundfunkempfangsgeräts von der Rundfunkanstalt auf den Beitragsschuldner verlagert. Damit müssten bei einem entsprechenden Beweisantritt (z. B. durch Benennen von Zeugen oder Vorlage von Unterlagen) wie bislang teils aufwändige Ermittlungen im privaten Bereich durchgeführt werden. Die Kammer hat in diesem Zusammenhang nicht zu entscheiden, ob und in welchen Fällen das fehlende Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten – bei Hinzutreten *weiterer* Umstände – in Einzelfällen einen besonderen Härtefall im Sinne § 4 Abs. 6 RBStV begründen kann. Eine generell widerlegliche Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags ist durch Art. 3 Abs. 1 GG dagegen nicht geboten (a. A. wohl VG Osnabrück, Urt. v. 1.4.2014, 1 A 182/13, juris Rn. 27 ff.: fehlendes Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten kann als besonderer Härtefall gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV anerkannt werden).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die mit der Typisierung verbundenen Härten betreffen nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen. Dabei ist der Grundsatz der Typengerechtigkeit regelmäßig geeignet, die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte zu rechtfertigen, solange nicht mehr als 10 % der von der Regelung betroffenen Fälle dem Typ widersprechen, also wenigsten 90 % dem Typ entsprechen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.9.1983, 8 N 1/83, juris Rn. 9 – zur Bemessung von Entwässerungsbeiträgen), wobei es sich nicht um eine starre Grenze handelt und die Art und Bemessung des jeweils maßgeblichen Beitrags zu berücksichtigen sind (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 14.1.2004, 1 Bs 94/03, juris Rn. 19 – zur Bemessung von Sielbaubeiträgen). Die als Richtwert zugrunde zu legende Grenze von 10 % wird hier deutlich unterschritten. Vorliegend ist nach den oben angeführten statistischen Angaben davon auszugehen, dass der Anteil der Haushalte, die über keine Rundfunkempfangsgeräte verfügen, im unteren einstelligen Prozentbereich liegt: Nach den Angaben des statistischen Bundesamts verfügten im Jahr 2012 lediglich 3,8 % der Haushalte über kein Fernsehgerät. Der Anteil der Haushalte, die darüber hinaus auch über keine weiteren Rundfunkempfangsgeräte (Radio, internetfähiger PC, mobile internetfähige Geräte) verfügen, dürfte nochmals deutlich geringer sein und mit dem zunehmenden Ausstattungsgrad der Haushalte auch in der Zukunft noch weiter sinken.

Die typisierende Gleichbehandlung in § 2 Abs. 1 RBStV führt auch nicht zu intensiven, unzumutbaren Beeinträchtigungen. Die Belastung durch den monatlichen

Rundfunkbeitrag in Höhe von derzeit 17,98 Euro ist wirtschaftlich noch zumutbar, zumal nicht leistungsfähige Beitragsschuldner nach Maßgabe von § 4 RBStV von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien sind (BayVerfGH, Urt. v. 15.5.2014, Vf. 8-VII-12 u. a., juris Rn. 110).

bb. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist nicht dadurch verletzt, dass die Regelung in § 2 Abs. 1 RBStV nicht nach Art und Anzahl der Rundfunkempfangsgeräte je Haushalt unterscheidet. Es ist mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG insbesondere nicht zu beanstanden, dass Wohnungsinhaber, die wie der Kläger ausschließlich ein Radio und keine weiteren Rundfunkempfangsgeräte bereithalten, den einheitlichen Rundfunkbeitrag (derzeit 17,98 Euro) zahlen müssen und nicht mehr – wie bislang nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RGebStV – lediglich eine geringere Grundgebühr (zuletzt 5,76 Euro).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Der Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet es nicht, den Rundfunkbeitrag nach einzelnen Geräteklassen (Fernsehgerät, Radio, stationärer PC, mobile internetfähige Geräte) zu staffeln bzw. einen Grund- und einen Zusatzbeitrag vorzusehen. Vielmehr rechtfertigt es der Grundsatz der Typengerechtigkeit im privaten Bereich einen für alle Wohnungen einheitlichen Rundfunkbeitrag festzusetzen. Die Kammer verweist hierzu auf die oben stehenden Ausführungen (oben, unter I. 1. b.): Soweit es mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG zulässig ist, einen einheitlichen Rundfunkbeitrag zu erheben, wenn in der Wohnung im Einzelfall keine Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden, gilt dies auch und umso mehr dann, wenn in der Wohnung im Einzelfall nur bestimmte, nicht fernsehtaugliche Rundfunkempfangsgeräte (z. B. nur ein Radio) bereitgehalten werden. Die typisierende Regelung eines einheitlichen Rundfunkbeitrags ist auch insoweit durch die legitimen gesetzgeberischen Ziele gerechtfertigt. Insbesondere wäre ein Verzicht auf Ermittlungen in der Privatsphäre der Beitragsschuldner nicht möglich, wenn die Höhe des Rundfunkbeitrags nach Art und Anzahl der Rundfunkempfangsgeräte gestaffelt würde. In diesem Fall müssten im Zweifel Nachforschungen über Art und Zahl der in der Wohnung vorhandenen Geräte durchgeführt werden. Hinzu kommt, dass eine Unterscheidung nach einzelnen Geräteklassen durch die technische Entwicklung (Multifunktionalität der Endgeräte, Konvergenz der Medien) zunehmend fraglich und teilweise überholt ist. Dem hat der Gesetzgeber durch die Neuregelung des Rundfunkabgabenrechts Rechnung getragen. Dabei kann offen bleiben, ob eine Unterscheidung nach Geräteklassen angesichts der technischen Entwicklung noch realitätsgerecht und zulässig wäre. Eine solche Unterscheidung ist jedenfalls nicht durch Art. 3 Abs. 1 GG geboten."

Diesen Überlegungen schließt sich die Kammer in jeder Hinsicht an.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist nicht dadurch verletzt, dass die Regelung in § 2 Abs. 1 RBStV kein Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten voraussetzt und nicht nach Art und Anzahl je Haushalt unterscheidet. Es liegt vielmehr in der oben beschriebenen rechtlichen Natur des Rundfunkbeitrags, dass dieser für die bloße Möglichkeit des Rundfunkempfangs erhoben wird.

Insoweit ist es auch unerheblich, ob ein Kläger beweisen kann, dass er keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzt oder sogar kein Empfangsgerät bereit hält. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages stellen insoweit nämlich gar keine Vermutung auf, sondern basieren auf der Tatsache, dass in einer allenfalls verschwindend geringen Anzahl von Wohnungen keine technische Möglichkeit des Rundfunkempfangs besteht und dass in der ganz überwiegenden Anzahl aller Wohnungen in Nordrhein-Westfalen bzw. der Bundesrepublik tatsächlich Rundfunk empfangen wird. Diese Tatsachen werden bereits durch die oben genannten statistischen Erhebungen belegt. Auf die genaue Anzahl kommt es nicht an, da die Grenze der Typisierung nach höchstrichterlicher Rechtsprechung erst bei 10 % der Haushalte liegt und dieser Anteil an Haushalten ohne Rundfunkempfang angesichts der statistischen Erhebungen bei Weitem nicht erreicht wird (siehe oben). Dies bedeutet aber auch, dass gerade in Kauf genommen wird, dass von einem Anteil der Beitragspflichtigen von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs tatsächlich kein Gebrauch gemacht wird. Die hiermit verbundenen Belastungen der Nichtnutzer sind damit als systemimmanent erst dann nicht mehr hinzunehmen, wenn ihre Zahl statistisch die o.g. Grenze überschreitet.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Soweit der Kläger geltend macht, dass das Gesetz zwischen Radiohörern und Fernsehzuschauern nicht differenziere, woraus eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung erwachse, wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Wenn es gerechtfertigt ist, von Personen, die kein Rundfunkgerät zum Empfang bereit halten, Beiträge zu erheben, muss dies erst recht für „Nur-Radiohörer" gelten. Soweit der Kläger Zweitwohnungen, Betriebsstätten, gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge und Beherbergungsbetriebe in den Blick nimmt, ist nicht ersichtlich, inwieweit er selbst von den diesbezüglichen Regelungen des neuen Beitragsrechts betroffen ist. Dass die etwaige (teilweise) Verfassungswidrigkeit dieser Regelungen zur Nichtigkeit der Gesamtregelung führen könnte, ist nicht erkennbar, da sie abgetrennte Sonderbereiche betreffen, die keinen Einfluss auf die Beitragspflicht des Klägers als normaler Privatzahler haben.

Soweit der Kläger geltend macht, dass der Beklagte Beiträge für Rundfunksendungen erhebe, die vom Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gedeckt seien, wodurch ein rechtswidriger unverhältnismäßiger Eingriff in seine Grundrechte, etwa in seine Eigentumsfreiheit gemäß Artikel 14 GG und/oder sein Recht auf Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG oder auf allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG erfolge, kann dieser Einwand nicht verfangen. Die geltend gemachten Grundrechte des Klägers werden durch die Rundfunkfreiheit des Beklagten aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG rechtmäßig beschränkt. Danach wird die Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet. Dieser Gewährleistungsanspruch des öffentlich rechtlichen Rundfunks findet seine Ausgestaltung in einer Reihe von höchstrichterlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in welchen insbesondere die Begriffe der „Grundversorgung", der „Bestands- und Entwicklungsgarantie" sowie der „Garantie funktionsgerechter Finanzierung" definiert werden,

vgl. Degenhart in Bonner (Loseblatt-) Kommentar zum Grundgesetz (113. Aktualisierung September 2004) Artikel 5, Rn. 628 ff. mit Hinweis unter anderem auf Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 – (4. Rundfunkurteil); BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85 -, - 1 BvF 1/88 – (6. Rundfunkurteil); BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 – (8. Rundfunkurteil), nach juris.

In einer jüngeren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzierung der Rundfunkgebühren,

Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 -, - 1 BvR 809/06 -, - 1 BvR 830/06 -, nach Juris,

welche wegen des den Abgabearten der Gebühr und des Beitrags gemeinsamen Charakters der Gegenleistung sowie der Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung zum Rundfunkrecht auch hier aufschlussreich ist, heißt es auszugsweise wie folgt:

„Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung ... .

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

1. Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ... . Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet ... . Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte, vorfindet ... .

c) Gefährdungen der Erreichung des der Rundfunkordnung insgesamt verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfaltsziels entstehen auch infolge der Entwicklung der Medienmärkte und insbesondere des erheblichen Konzentrationsdrucks im Bereich privatwirtschaftlichen Rundfunks. ...

2. Die duale Ordnung eines Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk nutzt die durch die verschiedenartigen Strukturen der Veranstalter ermöglichten unterschiedlichen Programmorientierungen als Beitrag zur Sicherung der Breite und Vielfalt des Programmangebots ...

Öffentlich-rechtliche Veranstalter werden besonderen organisatorischen Anforderungen zur Sicherung der Vielfalt und Unabhängigkeit unterworfen ...

a) Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst ... . Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ... .

Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist ..., darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden ... . Die Finanzierung muss entwicklungsoffen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden ...

b) Von der Freiheit öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist seine Programmautonomie umfasst. ... Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme ... .

... es ist ihnen verwehrt, ihren Programmumfang und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf ... über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten.

3. Der Funktionsfähigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient die vorrangige Finanzierung über öffentlich-rechtliche Gebühren ...

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Allerdings sind auch andere Finanzierungsquellen neben der Gebührenfinanzierung von Verfassungs wegen nicht ausgeschlossen ... . Das gilt grundsätzlich auch für Einnahmen aus Werbung oder Sponsoring. ...

Die Festsetzung der Rundfunkgebühr muss frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60 <93 ff., 101 ff.>) Grundsätze aufgestellt, die weiter Bestand haben.

1. Danach hat der Gesetzgeber durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können.

a) Der Grundsatz der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung der Rundfunkgebühr ... soll ... die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichern. ...

b) Für die Gebührenfestsetzung sind die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät maßgeblich. ...

c) Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen ... . Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. ...

2.... Es bedarf insbesondere der prozeduralen Absicherung ... .

c) ... Mit dem dreistufigen Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch das politisch unabhängige Fachgremium der KEF und abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber ist den beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Unabhängigkeit der KEF sind gewahrt. § 4 RFinStV genügt den Maßgaben der rundfunk- und politikfreien Zusammensetzung des Gremiums ... (wird weiter ausgeführt). ...

Werden die Gebührenzahler durch die Höhe der Gebühr unangemessen belastet oder versperrt sie ihnen den Informationszugang, ist der Ausgleich zwischen den Interessen der Bürger und dem Recht der Anstalten zur autonomen Entscheidung über das Rundfunkprogramm im Rahmen des gesetzlichen Funktionsauftrags und auf eine darauf abgestimmte Finanzierung misslungen. Dies zu erkennen und zu korrigieren ist Aufgabe des Gesetzgebers, wenn und soweit er sich die Letztentscheidung vorbehalten hat.

..."

Wie die oben zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seinem Bestand, seiner Rundfunkautonomie

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

und in seiner Entwicklungsmöglichkeit weitgehend grundrechtlich geschützt. Dieser Schutz beinhaltet die grundsätzliche Verpflichtung – letztlich auch des Klägers – zur Finanzierung. Die Kontrolle unterliegt der gesetzlich legitimierten Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Für Abweichungen von der o.g. Bedarfsfeststellung durch die KEF kommen nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden in diesem Zusammenhang aus. Die Abweichungsgründe erschöpfen sich im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Betroffen von diesen Entscheidungen sind also - wie auch die Beteiligung als Kläger im oben zitierten Verfahren zeigt - zuvörderst die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst. Auch wird verfahrensmäßig sicher gestellt, dass die Programmausgestaltung und –vielfalt im Rahmen der Programmautonomie des Beklagten die pluralistische Gesellschaft auf der Grundlage der demokratisch-rechtsstaatlichen Werteordnung des Grundgesetzes widerspiegelt. Soweit das Bundesverfassungsgericht in seiner oben teilweise wiedergegebenen Entscheidung das Recht des Bürgers auf ungehinderten Informationszugang benennt, ist zu berücksichtigen, dass das neue Beitragsrecht gerade davon ausgeht, dass jeder Bürger grundsätzlich die Möglichkeit zum uneingeschränkten Empfang öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat und eben keine Gebühr mehr bezahlt, um ein Rundfunkgerät zum Empfang bereit halten zu dürfen. Allenfalls offen bleibt insoweit die Frage, ob der einzelne Bürger infolge der streitigen Beitragszahlung wesentlich daran gehindert wird, sich aus anderen von ihm frei gewählten Informationsquellen ungehindert zu unterrichten. Diese Frage ist jedoch Bestandteil der weiteren vom einzelnen Bürger angreifbaren und dementsprechend gerichtlich überprüfbaren Frage, ob die Beitragsfestsetzung den wirtschaftlichen Interessen des Bürgers hinreichend Rechnung trägt.

Für den vorliegenden Fall heißt dies Folgendes:

Soweit der Kläger geltend macht, der öffentlich-rechtliche Rundfunk gehe mit etwa 90 Sendern und seinem inzwischen umfassenden Programmangebot über den ursprünglichen Funktionsauftrag der Grundversorgung hinaus, wird er hierdurch nicht

in seinen Rechten verletzt. Die Frage ist, soweit - wie hier - keine Verfahrensverstöße von rechtlich Betroffenen geltend gemacht werden, nicht justiziabel. Es ist vielmehr Sache des Gesetzgebers, unter Wahrung der Programmautonomie des Beklagten für etwa notwendige Einschränkungen - in der Finanzierung - Sorge zu tragen. Der Gesetzgeber hat durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sichergestellt, dass die Beitragsfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die Eingrenzung des gerichtlichen Prüfungsumfangs ist sachlich leicht erklärbar. Auch wenn die Kammer den Bedenken des Klägers auf den ersten Blick einiges abgewinnen kann, verliert sich schon auf den zweiten Blick die Kritik in der Vielfalt ihrer möglichen Ansätze und Begriffsbestimmungen. Im Ergebnis würde die Kammer ihre Ansicht über die vom Bundesverfassungsgericht (weit und dynamisch) definierte „Grundversorgung" an die Stelle der Ansicht hierzu gebildeter, gesetzlich legitimierter pluralistischer Fachgremien setzen.

Der unterschiedlichen subjektiven Betrachtung soll das pluralistische Programmangebot - auch und gerade des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Rechnung tragen. Dies kann er nur bei entsprechender Finanzierung leisten. Hierin liegt eine gesetzgeberische Entscheidung, welche das Gericht im Rahmen der Gewaltenteilung hinzunehmen hat und allenfalls bei evidenter Überschreitung des grundrechtlich geschützten Bereichs der Rundfunkfreiheit zu Lasten des Klägers im Einzelfall aufheben könnte. Eine Überschreitung des vom Bundesverfassungsgericht gesteckten weiten Rahmens ist jedoch schon aus den oben genannten Gründen nicht ersichtlich. Die Rechte der Rundfunkbeitragszahler werden durch die oben beschriebenen Kontrollverfahren geschützt. Die Abweichungsgründe und ein hiermit korrespondierendes subjektiv-öffentliches Recht des Bürgers erschöpfen sich im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung als Rundfunkbeitragszahler.

Dass der Kläger durch den Rundfunkbeitrag grundsätzlich nicht daran gehindert wird, sich aus anderen Quellen als denjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu unterrichten, liegt auf der Hand. Dass die Beitragszahlung ihn wirtschaftlich daran hindert, sich (auch) aus anderen Informationsquellen frei zu unterrichten, ist nicht ersichtlich. Der Kläger hat nicht ansatzweise glaubhaft gemacht, dass der monatliche Beitrag in Höhe von 17,98 € ihn in seiner Wirtschaftskraft derart einschränkt, dass er nicht mehr in der Lage wäre, sich aus anderen Quellen ausreichend (politisch) zu unterrichten. Der Kläger selbst führt hierzu - allerdings zum Beleg mangelnder Beitragseigenschaft der Abgabe - das Beispiel unentgeltlich oder kostengünstig nutzbarer öffentlicher Bibliotheken an. Daneben ist zu bedenken, dass auch eine Vielzahl unentgeltlicher Informationssendungen von privaten Rundfunksendern zur Verfügung steht.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Die Angemessenheit der Belastung ist zum einen durch das o.g. Verfahren gesichert. Zum anderen enthält der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in § 4 Regelungen zu Befreiungen und Ermäßigungen. Angesichts der überragenden Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das allgemeine Wohl, insbesondere seiner demokratiestützenden Funktion, sieht die Kammer hierin grundsätzlich einen ausreichenden sozialen Ausgleich.

Die festgesetzten Kosten stehen im Einklang mit § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 RBStV in Verbindung mit § 11 Abs. 1 der Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Beitragssatzung) vom 10. Dezember 2012 (GV.NRW.2012, 662). Gemäß § 11 Abs. 1 dieser Satzung wird ein Säumniszuschlag in Höhe von einem Prozent der rückständigen Beitragsschuld, mindestens aber ein Betrag von 8,00 € fällig, wenn geschuldete Rundfunkbeiträge nicht innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Fälligkeit in voller Höhe entrichtet werden. Der festgesetzte Säumniszuschlag in Höhe von insgesamt 16,00 € steht hiermit in Einklang. Angefochten ist der Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides. Im Widerspruchsbescheid wird dieser Betrag als Säumniszuschlag deklariert, so dass schon deshalb die Falschbezeichnung im Ausgangsbe-

scheid als Kosten unerheblich ist. Auch sonst bestehen gegen den Säumniszuschlag keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken,

vgl. auch insoweit das bereits zitierte Urteil des VG Hamburg vom 17. Juli 2014 – 3 K 5371/13 –,

da der Säumniszuschlag in einem Massenverfahren wie der Rundfunkbeitragserhebung als Anreiz zur rechtzeitigen Zahlung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dass hierdurch der Rechtsweg - wie der Kläger meint - wesentlich erschwert wird, ist nicht nur wegen der eher geringen Höhe des Zuschlages, sondern auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil die ohnehin anfallenden Gerichtskosten nur unwesentlich vermehrt werden und weil das Gericht auch die Festsetzung des Säumniszuschlages im Erfolgsfalle aufheben würde. Soweit es der Kläger als rechtswidrig ansieht, ohne vorherigen Bescheid über die Beiträge wegen bloßer Nichtzahlung mit zusätzlichen Kosten überzogen zu werden, sei - abgesehen von den dargelegten Besonderheiten des Massenverfahrens - noch darauf hingewiesen, dass hier zuvor eine „Zahlungserinnerung" erging, auf die der Kläger nicht reagierte.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Im Übrigen nimmt die Kammer zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen Bezug auf die Begründung des Widerspruchsbescheides sowie die Klageerwiderung des Beklagten, vgl. § 117 Abs. 5 VwGO.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Berufung ist gemäß § 124 a Abs. 1 in Verbindung mit § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung bei dem Verwaltungsgericht Arnsberg (Jägerstraße 1, 59821 Arnsberg, Postanschrift: Verwaltungsgericht Arnsberg, 59818 Arnsberg) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen (Elektronische Rechtsverkehrsverordnung Verwaltungs- und Finanzgerichte –

ERVVO VG/FG) vom 7. November 2012 (GV. NRW. 2012 S. 548) Berufung eingelegt werden. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster; Postanschrift: Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVO VG/FG einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, sowie die ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in der Fassung gemäß Art. 13 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007, BGBl. I S. 2840, und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG -). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen vor dem Oberverwaltungsgericht als Bevollmächtigte zugelassen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Der Berufungsschrift sollen möglichst Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden. Im Fall der elektronischen Einreichung nach Maßgabe der ERVVO VG/FG bedarf es der Beifügung von Abschriften nicht.

Kasten Wenner Osthoff-Menzel

Beschluss:

Ferner hat die Kammer am selben Tage beschlossen:

Der Streitwert wird gem. §§ 52 Abs. 3, 63 Abs. 2 S. 1 des Gerichtskostengesetzes – wie bereits vorläufig – auf 123,88 € festgesetzt.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen die Streitwertfestsetzung können die Beteiligten schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen (Elektronische Rechtsverkehrsverordnung Verwaltungs- und Finanzgerichte – ERVVO VG/FG) vom 7. November 2012 (GV. NRW. 2012 S. 548) beim Verwaltungsgericht Arnsberg (Jägerstraße 1, 59821 Arnsberg, Postanschrift: Verwaltungsgericht Arnsberg, 59818 Arnsberg) Beschwerde einlegen, über die das Oberverwaltungsgericht entscheidet, falls das beschließende Gericht ihr nicht abhilft. Die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 EUR nicht überschreitet.

Der Beschwerdeschrift sollen möglichst Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden. Im Fall der elektronischen Einreichung nach Maßgabe der ERVVO VG/FG bedarf es der Beifügung von Abschriften nicht.

Kasten Wenner Osthoff-Menzel

VERWALTUNGSGERICHT ARNSBERG

Beglaubigt
Schulte, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Beglaubigte Abschrift

OBERVERWALTUNGSGERICHT
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

Verkündet am: 12. März 2015
Pieninck
VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

2 A 2423/14
8 K 3353/13 Arnsberg

In dem Verwaltungsrechtsstreit

Klägers,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Kanzlei Norderstedt, Südportal 3, 22848 Norderstedt, Az.: 254/14 TB15 TB,

g e g e n

den Westdeutschen Rundfunk Köln, Appellhofplatz 1, 50667 Köln, Az.: II-ba/20141002SplettRF,

Beklagten,

wegen Anfechtung von Rundfunkbeitragsbescheiden

hat der 2. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 12. März 2015

289

durch

die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Brauer,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Maske,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Merschmeier,
den ehrenamtlichen Richter Firley,
den ehrenamtlichen Richter Helmkampf,

auf die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 20. Oktober 2014

für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Tatbestand:

Mit Rundfunkbeitragsbescheid vom 1. Juni 2013 setzte der Beklagte gegenüber dem Kläger für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. März 2013 Rundfunkbeiträge einschließlich eines Säumniszuschlags i.H.v. insgesamt 61,94 € fest.

Dagegen erhob der Kläger am 9. Juli 2013 Widerspruch. Zur Begründung trug er vor, der Bescheid sei rechtswidrig, weil der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verfassungswidrig sei. Der Rundfunkbeitrag verletze Art. 4 GG und die negative In-

formationsfreiheit genauso wie die Handlungsfreiheit. Die Haushaltsabgabe sei eine unzulässige Sonderabgabe. Es liege ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor. Der Rahmen des Funktionsnotwendigen sei mit 90 öffentlich-rechtlichen Programmen und der damit mittelbar verbundenen Festlegung ihres Geldbedarfs bei Weitem überschritten.

Mit weiterem Bescheid vom 5. Juli 2013 forderte der Beklagte den Kläger für die Zeit vom 1. April 2013 bis zum 30. Juni 2013 zur Zahlung eines Rundfunkbeitrags wiederum über 61,94 € inklusive Säumniszuschlag auf.

Rechtsanwalt Thorsten Bolck

Hiergegen erhob der Kläger am 8. August 2013 Widerspruch.

Mit Widerspruchsbescheid vom 29. August 2013, zugestellt am 7. September 2013, wies der Beklagte die Widersprüche zurück.

Der Kläger hat am 4. Oktober 2013 Klage erhoben.

Zur Begründung hat er zunächst im Wesentlichen sein Widerspruchsvorbringen wiederholt und vertieft. Er habe sich bewusst gegen die Nutzung öffentlich-rechtlicher Sender entschieden. Deren Programm sei manipulativ und qualitativ minderwertig. Im Übrigen hat er u. a. auf das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Degenhart zur Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags verwiesen. Ferner hat er geltend gemacht, der Rundfunkbeitrag wirke wie eine Steuer bzw. sei gegenüber einer Steuer nicht hinreichend abgrenzbar. Der Rundfunkbeitrag bebeitrage nicht einen besonderen wirtschaftlichen sowie individuellen Vorteil, sondern einen allgemeinen Vorteil aus der allgemeinen Informationsquelle Rundfunk. Die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe stehe auch nicht in einer spezifischen Beziehung zur Veranstaltung Rundfunk, die einen Sondervorteil abgelte. Der Kreis der Beitragspflichtigen sei nicht hinreichend abgegrenzt. Vielmehr seien alle beitragspflichtig, die eine Wohnung inne hätten. Eine Gegenleistung in Bezug auf alle zahlungspflichtigen Personen liege nicht vor. Wer kein Rundfunkempfangsgerät bereithalte, ziehe aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch keinen Nutzen. Eine aufgedrängte Leistung sei verfassungsrechtlich

verboten. Zum verfassungsrechtlichen Erfordernis einer Abgabenregelung gehöre es zudem, dass die gesetzliche Regelung so gestaltet sei, dass man der Abgabenpflicht dadurch ausweichen könne, dass man den Tatbestand, der die Zahlungspflicht auslöse, nicht verwirkliche. Es fehle aber eine hinreichende Widerlegungsmöglichkeit. Insofern verletze der Rundfunkbeitrag auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die in § 40 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) genannten diversen Aufgaben könnten nicht über den Rundfunkbeitrag finanziert werden. Die bisherige Gebührenfinanzierung sei ausreichend gewesen, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit Finanzmitteln auszustatten. In der Folge sei auch der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG wegen einer unzulässigen Typisierung verletzt. Zuletzt werde gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen, weil die Zahlungspflichtigen den für die Beschreitung des Verwaltungsrechtswegs benötigten Bescheid quasi provozieren müssten. Dafür müssten sie einen Säumniszuschlag i.H.v. 8,- € in Kauf nehmen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Der Kläger hat beantragt,

> die Bescheide des Beklagten vom 1. Juni 2013 und vom 5. Juli 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 29. August 2013 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Er hat vorgetragen, der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei verfassungsgemäß. Der Rundfunkbeitrag sei keine Steuer. Es handele sich bei ihm um eine Vorzugslast für einen individual- bzw. gruppennützigen Sondervorteil. Die individuell zurechenbare Leistung stelle die Möglichkeit der Nutzung von Rundfunk dar, die bei der Inhaberschaft einer Wohnung/Betriebsstätte vermutet werde. Auch sei der Rundfunkbeitrag konkret dazu bestimmt, den öffentlichen Rundfunk zu finanzieren. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen des Rundfunkbeitrags gehe nicht dadurch verloren, dass eine verschwindende Minderheit der Bevölkerung kein eigenes Rundfunkempfangsgerät oder lediglich ein Radiogerät besitze. Art. 3 Abs. 1

GG sei nicht verletzt. Das Innehaben einer ortsfesten Raumeinheit (Wohnung und Betriebsstätte) bzw. mobilen Raumeinheit (Kraftfahrzeug) und die dort gegebene Möglichkeit, Rundfunkinhalte zu konsumieren, seien sachlich gerechtfertigte Anknüpfungspunkte für die generelle Beitragspflicht. Dabei halte sich der Gesetzgeber im Rahmen einer zulässigen Typisierung. In Massenverfahren wie dem Rundfunkbeitragseinzug müsse der Gesetzgeber nicht jedem Einzelfall gerecht werden, um dem Gleichheitssatz zu genügen. Er habe hier einen weiten Gestaltungsspielraum. Heutzutage seien im Bundesgebiet im Prinzip keine Fälle mehr denkbar, in denen die Rundfunkrezeption objektiv ausgeschlossen sei. Ein Verstoß gegen Art. 4 GG liege nicht vor, weil der Rundfunkbeitrag den Kläger nicht in seiner Weltanschauungsfreiheit einschränke. Auch die negative Informationsfreiheit sei nicht verletzt. Der Kläger sei nicht gezwungen, auf das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zurückzugreifen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Mit Urteil vom 20. Oktober 2014 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und die Berufung zugelassen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, die angegriffenen Bescheide seien rechtmäßig. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags stünden mit höherrangigem Recht in Einklang.

Der Kläger hat am 1. Dezember 2014 Berufung gegen das ihm am 3. November 2014 zugestellte Urteil eingelegt.

Zur Begründung wiederholt und vertieft er im Wesentlichen sein erstinstanzliches Vorbringen zur Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Überdies habe das Verwaltungsgericht seinen Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs verletzt, weil es Klagevorbringen aus der Klagebegründung vom 26. September 2014 zu unverzichtbaren Wesensmerkmalen eines Beitrags nicht zur Kenntnis genommen und nicht in Erwägung gezogen habe. Der abgegoltene Sondervorteil müsse im Gesetz ausdrücklich definiert werden, woran es im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag fehle. Dieser verstoße darüber hinaus deswegen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil der Gesetzgeber mit ihm rein generelle politische Erwägungen verfolge, die weder geeignet noch erforderlich

seien. Sollte der Senat die Sache nicht dem Bundesverfassungsgericht vorlegen, sei jedenfalls die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zuzulassen.

Der Kläger beantragt,

> das angefochtene Urteil zu ändern und die Bescheide des Beklagten vom 1. Juni 2013 und vom 5. Juli 2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 29. August 2013 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

> die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil. Insbesondere bleibe es dabei, dass es sich bei dem Rundfunkbeitrag sowohl im Hinblick auf den bestimmten Personenkreis als auch im Hinblick auf den besonderen wirtschaftlichen Vorteil, der abgegolten werde, um einen echten Beitrag handele.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf den Inhalt des von dem Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung des Klägers ist zulässig, aber unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.

I. Da der Senat nach Maßgabe von §§ 128 Satz 1, 130 Abs. 1 VwGO den Streifall innerhalb des Berufungsantrags im gleichen Umfang wie das Verwaltungsgericht prüft und in der Sache selbst entscheidet, vermag die gegen das angefochtene

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Urteil erhobene Gehörsrüge der Berufung aus sich heraus nicht zum Erfolg zu verhelfen. Davon abgesehen hat das Verwaltungsgericht den Anspruch des Klägers auf Gewährung rechtlichen Gehörs aus Art. 103 Abs. 1 GG nicht verletzt, weil es - wie der Kläger beanstandet - dessen Vortrag in der Klagebegründung vom 26. September 2014 zu der von dem Gesetzgeber zu beachtenden räumlich-gegenständlichen Beziehung zwischen dem erhobenen Beitrag und der staatlichen Veranstaltung, für die der Beitrag als Gegenleistung erhoben werde, zur notwendigen Individualität des Vorteils, der durch den Beitrag abgegolten werde, zur Konkretheit des Gegenleistungsverhältnisses, zum Wesen des Beitrags, zu dem gehöre, dass es auch Nicht-Nutzenziehende geben müsse, zum Erfordernis eines wirklich vom Zahlungspflichtigen erlangten (Sonder-)Vorteils, zur deutlichen Unterscheidbarkeit des Beitrags im Vergleich zur Steuer, zum Ausschluss einer realistischen Nichtverwirklichungsmöglichkeit des Zahlungstatbestands sowie zu einer fehlenden Widerlegungsmöglichkeit der unterstellten Annahme der Rundfunknutzung, übergangen habe.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Art. 103 Abs. 1 GG verpflichtet das Gericht, die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen. Art. 103 Abs. 1 GG ist erst verletzt, wenn sich klar ergibt, dass das Gericht dieser Pflicht nicht nachgekommen ist. Die Gerichte sind nicht verpflichtet, sich mit jedem Vorbringen in den Entscheidungsgründen ausdrücklich zu befassen. Deshalb müssen, damit ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG festgestellt werden kann, im Einzelfall besondere Umstände deutlich machen, dass Vorbringen eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder doch bei der Entscheidung nicht erwogen worden ist.

> Vgl. zuletzt etwa BVerfG, Beschluss vom 28. August 2014 - 2 BvR 2639/09 -, NVwZ 2015, 52 = juris Rn. 47, m.w.N.

Nach diesen Grundsätzen kann von einem Gehörsverstoß durch das Verwaltungsgericht keine Rede sein. Das Verwaltungsgericht hat sich ausweislich der Entscheidungsgründe des angegriffenen Urteils (siehe dort S. 10 ff.) mit der Zuordnung des Rundfunkbeitrags zum Begriff der „Steuer" bzw. des „Beitrags" be-

fasst und sich dabei auch mit der Argumentation des Klägers auseinandergesetzt. Art. 103 Abs. 1 GG verpflichtet das Verwaltungsgericht nicht dazu, jede diesbezügliche - der Sache nach aber abgedeckte - Facette des klägerischen Vorbringens auch explizit zu bescheiden. Dasselbe gilt für die Frage der Verhältnismäßigkeit des Rundfunkbeitrages bzw. dessen Rechtfertigung durch einen hinreichenden sachlichen Grund. Die Grundrechtskonformität des Rundfunkbeitrags hat das Verwaltungsgericht eingehend auf S. 12 ff. der Entscheidungsgründe behandelt.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

II. In der Sache sind die Bescheide des Beklagten vom 1. Juni 2013 und vom 5. Juli 2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 29. August 2013 rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung des Rundfunkbeitrags ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 675), eingeführt durch den 15. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge.

Gemäß § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Die Pflicht zur Entrichtung des Rundfunkbeitrags beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem der Beitragsschuldner erstmals die Wohnung innehat (§ 7 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV).

1. Diese einfachgesetzlichen Voraussetzungen liegen im Fall des Klägers vor, der im streitigen Beitragszeitraum Inhaber einer Wohnung war. Der Kläger ist auch weder gemäß § 4 Abs. 1 RBStV von der Beitragspflicht zu befreien noch ist ein besonderer Härtefall i.S.v. § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV gegeben, der zu seiner Befreiung von der Beitragspflicht führen könnte. Der Kläger hat eine derartige Befreiung auch nicht beansprucht. Dass der Kläger, wie er vorträgt, keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk empfangen will, ist für die rein wohnungsbezogene

2 a 99

796

Beitragserhebung nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag für sich genommen unerheblich und kann auch keine besondere Härte darstellen, weil die objektive Möglichkeit zum Rundfunkempfang jedenfalls besteht. Die Befugnis des Beklagten zur Festsetzung eines Säumniszuschlags beruht auf § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 RBStV i.V.m. § 11 der WDR-Beitragssatzung.

Mit dem Erlass des Beitragsbescheids ist effektiver Rechtsschutz i.S.d. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ohne Weiteres erlangbar. Würde der Kläger die Aufhebung des Beitragsbescheids wegen dessen Rechtswidrigkeit erreichen, würde auch kein Säumniszuschlag anfallen. Bei einem Unterliegen des Klägers wäre der Beitrag zu Recht erhoben worden und damit auch der Säumniszuschlag. In beiden Varianten ist die Rechtsschutzgarantie nicht beeinträchtigt.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

2. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist wirksam. Er steht mit allen seinen Regelungsteilen mit höherrangigem Recht in Einklang.

a) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verstößt nicht gegen europarechtliche Vorgaben.

Er wurde in der Berufungsbegründung gar nicht angeführt

aa) Der Rundfunkbeitrag ist keine unzulässige Beihilfe i.S.d. Art. 107 ff. AEUV.

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind, soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen (Art. 108 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, dass eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 AEUV unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so beschließt sie auf der Grundlage von Art. 108 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV, dass der betreffende Staat sie binnen einer von

ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat. Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann (Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV). Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Art. 107 AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehene Verfahren ein (Art. 108 Abs. 3 Satz 2 AEUV). Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat (Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Näheres - u. a. zur Unterscheidung zwischen „bestehenden Beihilfen" und „neuen Beihilfen" bestimmt die Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 659/99. Art. 1 c) der VO (EG) Nr. 659/99 definiert „neue Beihilfen" als alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen. Nach Maßgabe von Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 659/99 sind neue Beihilfen gegenüber der Kommission anmeldungspflichtig. Art. 3 VO (EG) Nr. 659/99 unterwirft anmeldungspflichtige neue Beihilfen einem Durchführungsverbot. Diese dürfen nicht eingeführt werden, bevor die Kommission eine Genehmigungsentscheidung erlassen hat oder die Beihilfe als genehmigt gilt. Demgegenüber unterliegen bestehende Beihilferegelungen i.S.v. Art. 1 b) VO (EG) Nr. 659/99 dem Überprüfungsverfahren der Art. 17 ff. VO (EG) Nr. 659/99. Gelangt die Kommission im Zuge eines derartigen Verfahrens zu dem Schluss, dass die bestehende Beihilferegelung mit dem gemeinsamen Markt nicht oder nicht mehr vereinbar ist, so schlägt sie dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß Art. 18 VO (EG) Nr. 659/99 zweckdienliche Maßnahmen vor, die etwa auf die inhaltliche Änderung der Beihilferegelung oder auf deren Abschaffung gerichtet sein können.

Davon ausgehend widerspricht der ab dem 1. Januar 2013 gemäß §§ 2 ff. RBStV für den privaten Bereich und nach §§ 5 f. RBStV im nicht privaten Bereich erhobene Rundfunkbeitrag nicht dem Regelungsregime der Art. 107 ff. AEUV i.V.m. der VO (EG) Nr. 659/99.

Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags mussten der Kommission jedenfalls nicht als beabsichtigte neue Beihilfe mit Durchführungsverbot gemäß

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

2 a 99 298

Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV vorab gemeldet werden. Die Anmeldungspflicht betrifft - wie gesagt - nur neue Beihilfen, die damit einem präventiven Verbot mit Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden. Bestehende Beihilfen werden hingegen gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV lediglich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend überprüft. Sie unterfallen einer repressiven Kontrolle. Die Kommission ist aber bereits bei einer Überprüfung der früheren Gebührenfinanzierung mit Entscheidung vom 24. April 2007 - Az. K(2007) 1761 - zu der Auffassung gelangt, dass es sich bei den Finanzierungsregelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk um eine bestehende staatliche Beihilfe handele und dass die Bedenken in Bezug auf die Unvereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt durch die von Deutschland im Rahmen des Überprüfungsverfahrens eingegangenen Verpflichtungen ausgeräumt seien. Es deutet nichts darauf hin, dass die Änderungen des Finanzierungssystems durch den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nunmehr als Umwandlung in eine neue Beihilfe zu werten wären. Durch die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags werden weder die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle noch das Ziel der Beihilfe, der Kreis der Begünstigten oder deren Tätigkeitsbereiche aus europarechtlicher Sicht wesentlich verändert. Europarechtlich gesehen ist der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag kein Systemwechsel, der vor seinem Vollzug eine Prüfung durch die EU-Kommission erfordern würde. Auch mit Blick auf eventuell zu erwartende Mehreinnahmen aus dem Rundfunkbeitrag ist keine gegenüber dem früheren Gebührensystem beachtliche Änderung zu erkennen. Es ist durch § 3 Abs. 2 Satz 3 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV) abgesichert, dass keine Mehreinnahmen erzielt werden, die den extern geprüften und ermittelten Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Dauer überschreiten.

Vgl. zu alledem: BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl 2014, 848 = juris Rn. 89 f.; VG Stuttgart, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 3 K 4897/13 -, juris Rn. 25 f.; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 65 ff.; zur Vereinbarkeit des Rundfunkgebührenrechts mit dem europäischen Beihilferecht: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 8. Mai 2008 - 2 S 2163/06 -, juris Rn. 28 ff.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

bb) Mit Blick auf diese eindeutige Rechtslage ist der Senat nicht verpflichtet und sieht auch sonst davon ab, das Verfahren auszusetzen und die Frage der Vereinbarkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags mit dem Recht der Europäischen Union im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen.

Der EuGH entscheidet gemäß Art. 267 Abs. 1 a) AEUV im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge. Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage aufgrund von Art. 267 Abs. 2 AEUV dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet (Art. 267 Abs. 3 AEUV).

Rechtsanwalt Thorsten Böck

Die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit und Erforderlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens liegt grundsätzlich allein bei dem nationalen Gericht. Sie ist der Nachprüfung durch den EuGH entzogen. Dies folgt neben dem Wortlaut des Art. 267 Abs. 2 AEUV daraus, dass es das nationale Gericht ist, das allein über eine unmittelbare Kenntnis des Sachverhalts und der von den Parteien vorgetragenen Argumente verfügt und die Verantwortung für die letzten Endes zu fällende Entscheidung zu tragen hat. Eine Vorlagepflicht trifft innerstaatliche Instanzgerichte über Art. 267 Abs. 3 AEUV hinaus lediglich dann, wenn diese eine unionsrechtliche Regelung für ungültig halten. Diese Vorlagepflicht greift auch dann, wenn zu einem ähnlichen Rechtsakt bereits eine Entscheidung des EuGH ergangen ist.

Vgl. insofern etwa EuGH, Urteile vom 19. April 2007 - C-295/05 (Asociación Nacional de Empresas Forestales) -, Slg. 2007, I-2999 Rn. 30, vom 6. Dezember 2005 - C-461/03 (Gaston Schul Douane-Expediteur) -, Slg. 2005 I-

10513 Rn. 17 ff., und vom 22. Oktober 1987
- C-314/85 (Foto-Frost) -, Slg. 1987, 4199 Rn. 15.

Gemessen an diesen Maßstäben ist im Rahmen des streitgegenständlichen Verfahrens kein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten. Wie gezeigt, lassen sich die in Rede stehenden europarechtlichen Fragen, die der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag aufwirft, anhand der genannten einschlägigen (Beihilfe-)Vorschriften auch ohne eine Vorlage an den EuGH problemlos beantworten. Eine Vorlagepflicht trifft den Senat als Instanzgericht jenseits von Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht, weil nicht die Gültigkeit eines europäischen Rechtsakts zur Diskussion gestellt ist.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

b) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist in allen seinen Regelungsteilen formell und materiell verfassungsgemäß.

aa) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist formell verfassungsgemäß. Namentlich fällt das Zustimmungsgesetz des Landtags Nordrhein-Westfalen zu dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers aus Art. 70 Abs. 1 GG (dazu [1]). Die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags verstößt darüber hinaus nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG (dazu [2]).

(1) Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Eine solche abweichende Kompetenzverteilung begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Art. 105 GG für Steuern. Dagegen verbleibt es für nichtsteuerliche Abgaben wie Gebühren und Beiträge - als sog. Vorzugslasten - bei den allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 70 ff. GG.

Vgl. dazu z. B. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u. a. -, BVerfGE 108, 186 = DVBl. 2003, 1388 = juris Rn. 106, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u. a. -, BVerfGE 108, 1 = NVwZ 2003, 715 = juris Rn. 42.

2. b aa (1)

Ob eine Steuer oder eine nichtsteuerliche Abgabe vorliegt, bestimmt sich nach dem materiellen Gehalt der Norm. Ihre Bezeichnung ist nicht ausschlaggebend.

> Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 -, NVwZ 2014, 1448 = juris Rn. 40, und vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 -, BVerfGE 123, 1 = DVBl. 2009, 777 = juris Rn. 48, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u. a. -, BVerfGE 108, 1 = NVwZ 2003, 715 = juris Rn. 43.

§ 3 AO definiert Steuern als Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Kennzeichnend für eine Steuer - auch i.S.v. Art. 105 GG - ist danach, dass sie gleichsam „voraussetzungslos" zur Deckung des allgemeinen Finanzierungsbedarfs des öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird und nicht als Gegenleistung für eine bestimmte öffentlich-rechtliche Leistung, die nicht in den allgemeinen Haushalt fließt. Beiträge können schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden. Durch Beiträge sollen die Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, von der sie potentiell einen Nutzen haben.

> Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 -, NVwZ 2014, 1448 = juris Rn. 41 und Rn. 43, und vom 16. September 2009 - 2 BvR 852/07 -, BVerfGE 124, 235 = NVwZ 2010, 35 = juris Rn. 17, Urteile vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u. a. -, BVerfGE 108, 1 = NVwZ 2003, 715 = juris Rn. 43, vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 -, BVerfGE 97, 332 = DVBl. 1998, 699 = juris Rn. 58 und 76, und vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 -, BVerfGE 55, 274 = NJW 1981, 329 = juris Rn. 58 ff.

Dies zugrunde gelegt, ist der gemäß §§ 2 ff. RBStV im privaten Bereich bzw. nach §§ 5 f. RBStV im nicht privaten Bereich erhobene Rundfunkbeitrag keine der Gesetzgebungskompetenz des Landes entzogene Steuer i.S.d. Art. 105 GG.

dass es eine Steuer ist wird vorgetragen

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

2. b aa (1)

Nach seinem materiellen Gehalt ist er eine nichtsteuerliche Abgabe. Diese wird nicht „voraussetzungslos" erhoben, sondern ist als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konzipiert, was ihre echte Beitragseigenschaft ausmacht. Gemäß § 1 RBStV dient der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks i.S.v. § 12 RStV sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV. Der Rundfunkbeitrag ist damit kein allgemeines Instrument zur Finanzierung des öffentlichen Gemeinwesens, das dem allgemeinen Haushalt zugutekommt. Er deckt einen besonderen Finanzierungsbedarf - denjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - ab.

nein! Urt. d. BVfG v. 27.7.1971 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, juris Rz. 39 ff

wurde nicht vorgetragen

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

> In diesem Sinne auch BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 72; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 86 ff.; OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 29. Oktober 2014 - 7 A 10820/14 -, NVwZ-RR 2015, 38 = juris Rn. 7; VG Gießen, Urteil vom 10. Dezember 2014 - 5 K 237/14.Gl -, juris Rn. 19 ff.; VG Hannover, Urteil vom 24. Oktober 2014 - 7 A 6516/13 -, juris Rn. 33 ff.; VG Stuttgart, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 3 K 1360/14 -, juris Rn. 25 ff.; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 26 ff.; VG Freiburg, Urteil vom 2. April 2014 - 2 K 1446/13 -, juris Rn. 26 ff.; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3, Rechtsgutachten; Korioth/Koemm, DStR 2013, 833, 835.

Der Rundfunkbeitrag ist keine „verdeckte Steuer". Seine materielle Beitragseigenschaft entfällt nicht dadurch, dass die Grundvoraussetzungen der Rundfunkbeitragspflicht mit dem Innehaben einer Wohnung (§ 2 Abs. 1 RBStV) bzw. dem Innehaben einer Betriebsstätte (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV) und eines gewerblich genutzten Kraftfahrzeugs (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV) so allgemein gefasst sind, dass sie fast auf jedermann zutreffen. Dessen ungeachtet bleibt der Rundfunkbeitrag eine Gegenleistung für die Empfangsmöglichkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit einer speziellen, zweckgebundenen Finanzierungsfunktion nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel (vgl. zu diesem § 9 RFinStV). Die Zweckgebundenheit des Rundfunkbeitrags kommt auch noch in dessen tatbes-

nein! s.o.

Z. b as (1)

tandlicher Ausgestaltung hinreichend zum Ausdruck. Der Anknüpfung vornehmlich an die Wohnung oder die Betriebsstätte - anders als nach dem Vorgängersystem jetzt ohne Gerätebezug - liegt die gesetzgeberische Erwägung zugrunde, dass die einzelnen Personen als Adressaten des Programmangebots den Rundfunk typischerweise in erster Linie in einer der beitragspflichtigen Raumeinheiten nutzen oder nutzen können und dass deshalb das Innehaben einer solchen Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf den abzugeltenden Vorteil zulässt. Unterstrichen wird die Beitragseigenschaft dadurch, dass das Beitragserhebungssystem für offensichtliche Unterbrechungen des Gegenleistungsbezugs, in denen diese typisierende Annahme ersichtlich nicht zutreffen kann, offen ist. Ist der Rundfunkempfang in einer Wohnung objektiv unmöglich oder unterbleibt er aus anderen Gründen nachweislich tatsächlich (Beispiel: nachgewiesener längerer Auslandsaufenthalt), bleibt zur Sicherstellung des materiellen Beitragscharakters - gleichsam als regulatives Ventil - die Befreiungsmöglichkeit des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV wegen eines besonderen Härtefalls. Diese Möglichkeit stellt in atypischen Fällen das funktionale Äquivalent der verschiedentlich aus verfassungsrechtlichen Gründen für geboten erachteten Widerlegbarkeitsoption dar. Für Betriebsstätten, die nicht unter die Ausnahmen des § 5 Abs. 3 bis Abs. 6 RBStV zu subsumieren sind, mag in entsprechend offenkundig atypisch gelagerten Fällen in verfassungskonformer Auslegung gleichfalls eine analoge Heranziehung des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV zu erwägen sein.

nein! Es fehlt an der verfassungsrechtlich erforderl. spezif. Bezieh. zu dem Rdf in dem Wohnen

Dann kann ein Befreiungsantrag gestellt werden, wenn man den Beweis erbringt (z.B. durch Zeugen, die in der Wohnung wohnen) dass der Rdf Empf. in der Wohnung unterbleibt. Das ist interessant. Dann könnten nach dieser Auffassung bspw. andere in der Wohnung lebende durch ihre Zeugenaussage den Beweis erbringen, daß der Rdf Empfang unterbleibt. Das sollte man tun!

Vgl. zu diesem Problemkomplex wiederum BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 75; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 92 ff. und Rn. 110 ff.; VG Hannover, Urteil vom 24. Oktober 2014 - 7 A 6516/13 -, juris Rn. 35 f.; VG Stuttgart, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 3 K 1360/14 -, juris Rn. 28; VG Freiburg, Urteil vom 2. April 2014 - 2 K 1446/13 -, juris Rn. 28 ff.; speziell zur Befreiungsmöglichkeit nach § 4 Abs. 6 RBStV in Fällen eines objektiv unmöglichen Rundfunkempfangs als Beispiel für eine besondere Härte die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 41; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

7. 6 aa (1)

1/2013 zu Heft 3, der von vornherein den Einbau einer Widerlegungsmöglichkeit der gesetzlichen Vermutung der Beitragspflicht fordert.

Die beitragsförmige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist zudem - was sowohl für das Verständnis des Beitragsbegriffs in dem gegebenen spezifischen Regelungszusammenhang als auch bei jedem weiteren Punkt der nachfolgenden verfassungsrechtlichen Überprüfung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags von herausgehobener Bedeutung ist - Ausfluss der verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit und auch insofern kompetenziell verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen eines solchen Systems gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und auch finanziellen Vorbedingungen bestehen. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. Die Finanzierung muss entwicklungsoffen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden. Dem entspricht die Garantie funktionsgerechter - und dabei vor allem auch staatsfernen - Finanzierung. Die Mittelausstattung muss nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden. Der Funktionsfähigkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient die vorrangige Finanzierung

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Z- 5 99 (1)

über öffentlich-rechtliche Gebühren, ohne dass dieser Begriff streng rechtstechnisch zu verstehen wäre. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der Grundlage des Gebührenaufkommens soll eine weitgehende Abkoppelung vom ökonomischen Markt bewirken und dadurch sichern, dass sich das Programm an publizistischen Zielen, insbesondere an dem der Vielfalt, orientiert, und zwar unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen.

Das funktioniert mittels der RdfGeb auch schon

> Vgl. BVerfG, Urteile vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 -, DVBl. 2014, 649 = juris Rn. 44, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 -, BVerfGE 119, 181 = DVBl. 2007, 129 = juris Rn. 129 ff., und vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 -, BVerfGE 90, 60 = DVBl. 1994, 465 = juris Rn. 147 ff., Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 -, BVerfGE 87, 181 = DVBl. 1992, 1594 = juris Rn. 71 ff., m.w.N.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Rundfunkordnung und ihrer Finanzierung wie im Hinblick auf die Höhe der Abgabenerhebung kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, auch was Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte ahbelangt. Eine Beitragsregelung wie diejenige des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ist hiervon ausgehend erst dann als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den mit ihr verfolgten legitimen Zwecken steht.

> Vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 -, BVerfGE 119, 181 = DVBl. 2007, 129 = juris Rn. 122; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06 -, BVerfGE 132, 334 = NVwZ 2013, 638 = juris Rn. 52; zur Nichtgeltung des Äquivalenzprinzips bei der Überprüfung der gesetzlichen Abgrenzung des Kreises der Rundfunkgebührenpflichtigen: BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 -, BVerwGE 108, 108 = DVBl. 1999, 620 = juris Rn. 20.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

2. b aa (1)

Diese verfassungsrechtlichen Gewährleistungen und Prüfungsmaßstäbe des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG decken das neue Beitragssystem der §§ 2 ff. RBStV bzw. der §§ 5 f. RBStV ihrerseits kompetenziell ab.

Der von diesen Regelungen angestrebte Vorteilsausgleich dient nach den Vorstellungen des Normgebers zwei ineinandergreifenden Zwecken: Zum einen soll der Rundfunkbeitrag den Vorteil abgelten, der daraus entsteht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in besonderem Maß die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördert und einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leistet. Insoweit ist grundsätzlich jede Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an der (staatsfernen) Finanzierungsverantwortung zu beteiligen, weil sie einen gleichsam strukturellen Vorteil aus dessen Wirken zieht. Zum anderen wird ein Entgelt für die Möglichkeit individueller Nutzung verlangt, von der bei typisierender Betrachtung in den gesetzlich bestimmten Raumeinheiten Wohnung und Betriebsstätte) üblicherweise Gebrauch gemacht.

die Allgemeinheit ist nicht beitragspflichtig

Rechtsanwalt Thorsten Bolck

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 80 und 82; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 117 ff.; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 31; VG Freiburg, Urteil vom 2. April 2014 - 2 K 1446/13 -, juris Rn. 38 ff.; siehe außerdem die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 33 f.

Diese innere, durch die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG maßgeblich verstärkte Rechtfertigung für die potentiell flächendeckende Erhebung des Rundfunkbeitrags, die mit der ebenso nahezu flächendeckenden Versorgung mit Rundfunkempfang korrespondiert, gilt - wie angesprochen - bei typisierender Betrachtung gleichermaßen für den nicht privaten Bereich. Diesem im weiteren Sinn „unternehmerischen" Sektor vermittelt der Rundfunk ebenfalls spezifische Vorteile, die nach der Wertung des Gesetzgebers durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag, den die Unternehmer oder die bei ihnen Beschäftigten im privaten Bereich zu entrichten haben, nicht abgegolten sind. Für den unternehmeri-

die Allgemeinheit ist nicht beitragspflichtig

Z. 6 aa (1) 307

schen Bereich ist bei typisierender Betrachtung in gleicher Weise die Möglichkeit eröffnet, dass die Rundfunkprogramme in einer besonderen, die Unternehmenszwecke fördernden Weise genutzt werden, sei es zur Informationsgewinnung, sei es zur (Pausen-)Unterhaltung der Beschäftigten oder Kunden.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 81; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 117 ff.; VG Hannover, Urteil vom 24. Oktober 2014 - 7 A 6516/13 -, juris Rn. 36 ff.; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3, der die gesetzgeberische Typisierungsbefugnis damit für überschritten hält.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Im Anschluss daran ist auch nicht zu erkennen, dass der Gesetzgeber mit §§ 2 ff. RBStV bzw. § 5 f. RBStV seinen weiten Gestaltungsspielraum bei der beitragsförmigen Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung dem Grunde oder der Höhe nach überschritten hätte.

Der Rundfunkbeitrag ist seiner Zweckbestimmung nach - darauf sei noch einmal hingewiesen - darauf beschränkt sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion als Grundversorgung in der gegenwärtigen Rundfunkordnung ungeschmälert erfüllen kann. Dementsprechend sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter verpflichtet, sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags zu halten und den aus den Programmentscheidungen abgeleiteten Finanzbedarf zutreffend und in Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermitteln. Die Einhaltung dieser Verpflichtung unterliegt ihrerseits einer externen Kontrolle, wie sie im Rundfunkstaatsvertrag im Einzelnen ausgestaltet ist. Nach dessen § 14 Abs. 1 wird der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale, auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt. Des Weiteren beläuft sich der Rundfunkbeitrag derzeit auf

308

2. b aa (1)

lediglich 17,98 € im Monat (vgl. § 8 RFinStV), was als vergleichsweise geringfügige Belastung anzusehen ist, die nicht in einem groben Missverhältnis zur Möglichkeit steht, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen. Gegen eine nachhaltige und strukturelle „Übersicherung" bzw. „Überfinanzierung" der Rundfunkanstalten, welche die Beitragserhebung in eine „verdeckte Steuer" - oder in eine gleichheits- oder sonstwie verfassungswidrige Beitragsbelastung (dazu im Einzelnen noch weiter unten) - umschlagen lassen würde, hat der Gesetzgeber hinreichend effektive Vorkehrungen getroffen.

> Ebenso BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 85; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 97 ff.; VG Gießen, Urteil vom 10. Dezember 2014 - 5 K 237/14.GI -, juris Rn. 33 ff.

Gemäß § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 RFinStV hat die KEF die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Überschüsse am Ende der Beitragsperiode werden nach dem bereits im Zusammenhang mit dem europäischen Beihilferecht erwähnten § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen. Dazu tritt als zusätzliches Kontrollinstrument die regelmäßige zweijährige Berichtspflicht der KEF aus § 3 Abs. 8 RFinStV.

Darüber zu entscheiden, wie die Finanzmittel im Detail etwa bei der Gestaltung des Programmangebots eingesetzt werden, liegt in Anbetracht des weiten Gestaltungsermessens bei der Errichtung einer mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Einklang stehenden Rundfunkordnung außerhalb des Rechtsschutzauftrags der (Verwaltungs-)Gerichte aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Die Sicherung von Programmqualität und Programmvielfalt ist durch den gesetzlichen Auftrag z. B. der §§ 3 ff. WDR-Gesetz gewährleistet. Von daher ist es auch nicht Aufgabe der Gerichte, qualitative Einschätzungen über öffentlich-rechtliche Programminhalte in die Entscheidung rundfunkbeitragsrechtlicher Rechtsfragen einzubringen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(2) Die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags verstößt darüber hinaus nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG.

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben auf der Grundlage der Sachkompetenzen aus Art. 70 ff. GG bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Dies betrifft die Abgabenerhebung sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach. Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck gilt: Der Gesetzgeber darf sich einer solchen Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden. Die Gruppe muss zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, aufgrund deren ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem gruppennützig verwendet werden. Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen. Gegenüber den Steuern müssen Sonderabgaben die seltene Ausnahme bleiben. Eine deutliche Unterscheidung von der Steuer muss möglich sein.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

> Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12 -, BVerfGE 135, 155 = NVwZ 2014, 646 = juris Rn. 121 f., Beschlüsse vom 6. November 2012 - 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06 -, BVerfGE 132, 334 = NVwZ 2013, 638 = juris Rn. 47 ff., vom 16. Juli 2012 - 1 BvR 2983/10 -, juris Rn. 23 ff., und vom 24. November 2009 - 2 BvR 1387/04 -, BVerfGE 124, 348 = juris Rn. 53, jeweils m.w.N.

Alle diese Vorgaben beachtet der Rundfunkbeitrag. Der besondere sachliche Rechtfertigungsgrund für ihn besteht in der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fließen-

310

2. b aa (2)

den dynamischen (staatsfernen) Finanzierungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Wie dargelegt, ist die Rundfunkfinanzierung über den Rundfunkbeitrag sachbezogen. Dass die Gruppe der Beitragspflichtigen über die räumlichen Anknüpfungspunkte Wohnung bzw. Betriebsstätte mit der Allgemeinheit quasi deckungsgleich ist, liegt in der Natur des spezifischen Sondervorteils, den die zumindest nahezu flächendeckende Versorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk bringt. Daraus folgt zugleich, dass die für die Rundfunkbeitragserhebung angeführte Rechtfertigung genauso wie seine Charakterisierung als echter Beitrag nicht in sich widersprüchlich ist. Der Rundfunkbeitragsbegriff und sein Gegenleistungsbezug dürfen nicht losgelöst von der verfassungsrechtlichen Aufgabe betrachtet werden, in die er durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eingebunden ist. Solchermaßen ist der Rundfunkbeitrag mit seiner zweckgebundenen Finanzierungsfunktion von einer Steuer auch hinreichend unterscheidbar. Eine regelmäßige Überprüfung der Rundfunkfinanzierung findet - wie ausgeführt - statt.

Nein! Auflösung des Sondervorteils, weil die Allgemeinheit u. die Beitragspflichtigen zusammenfallen, BVfG v. 25.6.2014

Keine Gegenleistg. BVfG v. 27.7.1971

Genauso jüngst VG Regensburg, Urteil vom 11. Februar 2015 - RO 3 K 13.1642 -, juris Rn. 44 ff.

bb) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist insgesamt materiell verfassungsgemäß. Er verstößt nicht gegen Grundrechte.

(1) §§ 2 ff. RBStV und §§ 5 f. RBStV verletzen nicht die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG.

Verfehlt! Wurde in der Berufungsbegründung nicht ausgeführt

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG gibt jedermann das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten sowie - negativ - sich aus diesen Quellen nicht zu unterrichten. Eine Garantie kostenloser Information enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht. Staatlich festgesetzte Entgelte für die Rundfunknutzung können das Grundrecht der Informationsfreiheit unter diesen Umständen nur verletzen, wenn sie darauf zielten oder wegen ihrer Höhe objektiv dazu geeignet wären, nutzungswillige Interessenten von Informationen aus bestimmten Quellen fernzuhalten.

Rechtsanwalt Thorsten Böick

Mit Urteil 2. 5 66 (1)

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. September 1999 - 1 BvR 1013/99 -, DVBl. 2000, 39 = juris Rn. 11.

Die objektive Beeinträchtigung der Informationsfreiheit durch die Erhebung eines Rundfunkbeitrags ist nur gering, weil der Beitragspflichtige durch sie nicht unmittelbar daran gehindert wird, sich aus dem sonstigen Rundfunkangebot zu informieren. Dies gilt jedenfalls so lange, wie er mit einer verhältnismäßig niedrigen Zahlungsverpflichtung belastet wird. Dieser nur geringen Beeinträchtigung steht mit der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer effektiven und am Gleichheitsgrundsatz orientierten Weise ein legitimer Zweck von einigem Gewicht gegenüber.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Vgl. zur Rundfunkgebührenpflicht für Internet-PC: BVerfG, Beschluss vom 22. August 2012 - 1 BvR 199/11 -, NJW 2012, 3423 = juris Rn. 18.

Überträgt man diesen Ansatz auf §§ 2 ff. RBStV und §§ 5 f. RBStV, gehen diese mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG konform. Ein Beitragssatz von aktuell monatlich 17,98 € ist - zumal unter Berücksichtigung der Befreiungs- und Ermäßigungsmöglichkeiten des § 4 RBStV für den privaten Bereich - ersichtlich nicht dazu geeignet, Beitragsschuldner daran zu hindern, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren.

In diesem Sinne auch BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 64; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 55; VG Gießen, Urteil vom 10. Dezember 2014 - 5 K 237/14.Gl -, juris Rn. 32; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 53 ff.

Diese Erwartung ist auch für den nicht privaten Bereich berechtigt. Hier ist nach dem von dem Gesetzgeber verwerteten statistischen Material zu erwarten, dass ca. 70 % der Betriebsstätten in Deutschland unter die Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBStV fallen, derzufolge für Betriebsstätte mit keinem oder bis acht Beschäftigten nur ein Drittel des Rundfunkbeitrags zu leisten ist. Darüber hinaus

Z: S 55 (1)

fielen nach der Einschätzung des Gesetzgebers in der Summe ungefähr 90 % aller Betriebsstätten unter § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 RBStV (Betriebsstätten mit bis zu 19 Beschäftigten), so dass es für diese Betriebsstätten bei maximal einem Rundfunkbeitrag bleibt.

> Vgl. dazu die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 42.

Der für die restlichen 10 % der Betriebsstätten anfallende Rundfunkbeitrag ist von § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV orientiert an der Anzahl der Beschäftigten pro Betriebsstätte degressiv gestaffelt. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber hinreichend dafür Rechnung getragen, dass die Beitragsbelastung im nicht privaten Bereich das im Lichte der Informationsfreiheit zumutbare Maß nicht überschreitet.

> Vgl. nochmals dazu die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 42.

Zu diesem Befund tragen des Weiteren namentlich die Ausnahmen von der Beitragspflicht für verschiedene gemeinnützige Einrichtungen in § 5 Abs. 3 RBStV bei.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(2) Ein Verstoß der §§ 2 ff. RBStV und §§ 5 f. RBStV gegen andere Freiheitsgrundrechte ist gleichfalls nicht zu erkennen.

Die Glaubensfreiheit des Art. 4 Abs. 1 GG ist nicht verletzt, weil deren Schutzbereich durch die Erhebung des Rundfunkbeitrags nicht tangiert wird. Die Zahlung einer Abgabe wie des Rundfunkbeitrags ist als solche nicht mit der Äußerung eines weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnisses verbunden. Etwas anderes folgt nicht daraus, dass das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch Sendungen mit religiösen Inhalten enthält. Die Glaubensfreiheit wird durch die Zahlung einer Abgabe nur berührt, soweit diese gerade die Finanzierung einer Glaubensgemeinschaft oder eines religiösen Bekenntnisses bezweckt. Die allgemeine Pflicht zur Zahlung einer Abgabe ohne eine solche Zweckbindung

Verfehlt. ist nicht in der Berufungsbegründung vorgetragen

berührt regelmäßig - und so auch hier - nicht den Schutzbereich der Glaubensfreiheit des Abgabenschuldners.

> Vgl. diesbezüglich BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2003 - 2 BvR 1775/02 -, NJW 2003, 2600 = juris Rn. 3; VG Gießen, Urteil vom 10. Dezember 2014 - 5 K 237/14.Gl -, juris Rn. 31; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 58 f.

Dasselbe gilt für das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung, das von Art. 13 Abs. 1 GG garantiert wird. Die Auferlegung einer staatlichen Geldleistungspflicht beeinträchtigt für sich genommen nicht die persönliche Lebenssphäre der Person.

> Vgl. für den Rundfunkbeitrag: VG Gießen, Urteil vom 10. Dezember 2014 - 5 K 237/14.Gl -, juris Rn. 33; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 62.

Eine Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ist zu verneinen, weil der Rundfunkbeitrag im privaten wie im nicht privaten Bereich keinen unmittelbaren Bezug zur beruflichen Tätigkeit oder sonst eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen lässt.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 66; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 54.

Auch in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG greift der Rundfunkbeitrag nicht verfassungswidrig ein. Als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung, der - wie sogleich zu zeigen sein wird - auch mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, ist er auch insofern verfassungsrechtlich unbedenklich.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(3) 35 2 5) bb) (2)

Vgl. OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 29. Oktober 2014 - 7 A 10820/14 -, NVwZ-RR 2015, 38 = juris Rn. 7; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 63 f.; zum alten Rundfunkgebührenrecht und Art. 2 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 6. September 1999 - 1 BvR 1013/99 -, DVBl. 2000, 39 = juris Rn. 13; a. A. auch insofern Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3.

(3) §§ 2 ff. RBStV und §§ 5 f. RBStV laufen nicht dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zuwider.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Art. 3 Abs. 1 GG verlangt nicht, unter allen Umständen Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Der allgemeine Gleichheitssatz ist nicht schon verletzt, wenn der Gesetzgeber Differenzierungen, die er vornehmen darf, nicht vornimmt. Es bleibt grundsätzlich ihm überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Allerdings muss er die Auswahl sachgerecht treffen. Zu einer Differenzierung bei ungleichen Sachverhalten ist der Gesetzgeber danach nur verpflichtet, wenn die tatsächliche Ungleichheit so groß ist, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht unberücksichtigt bleiben darf. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber somit auch berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden, ohne

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(3) 3 E 2. 5) 55) (3)

allein wegen der damit verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen.

> Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 7. Mai 2013 - 2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07 -, BVerfGE 133, 377 = DVBl. 2013, 909 = juris Rn. 86, und vom 16. Juli 2012 - 1 BvR 2983/10 -, NVwZ 2012, 1535 = juris Rn. 41 ff., jeweils m.w.N.

Typisierung bedeutet, bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammenzufassen. Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, können generalisierend vernachlässigt werden. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Begünstigungen oder Belastungen können in einer gewissen Bandbreite zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung nach oben und unten pauschalierend bestimmt werden. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen. Eine typisierende Gruppenbildung liegt zudem nur vor, wenn die tatsächlichen Anknüpfungspunkte im Normzweck angelegt sind. Die Vorteile der Typisierung müssen im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen. Die Typisierung setzt voraus, dass die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist. Der gesetzgeberische Spielraum für Typisierungen ist umso enger, je dichter die verfassungsrechtlichen Vorgaben außerhalb des Art. 3 Abs. 1 GG sind.

> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2013 - 2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07 -, BVerfGE 133, 377 = DVBl. 2013, 909 = juris Rn. 87 f., mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Für den Regelungsbereich des Vorgängersystems der alten gerätebezogenen Rundfunkgebühr war anerkannt, dass diese als Massenerscheinung grundsätz-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

lich generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zuließ, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen. Beispielsweise stellte die Bestimmung des Zulassungsinhabers eines Pkw als Rundfunkteilnehmer unabhängig von der im Einzelfall bestehenden Nutzungsmöglichkeit eine zulässige Typisierung dar. Die mit ihr verbundenen Härten wären nur unter Schwierigkeiten vermeidbar gewesen, konnten nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden und betrafen im Verhältnis zur Zahl der Zulassungsinhaber insgesamt eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen.

> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. März 2011 - 1 BvR 3255/08 -, NVwZ-RR 2011, 465 = juris Rn. 5.

In Anwendung dieser Grundsätze verstoßen auch die neuen §§ 2 ff. RBStV und §§ 5 f. RBStV nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dieses Resultat ist teilweise bereits durch inhaltlich deckungsgleiche Erwägungen zur obigen Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als echter materieller Beitrag, der nicht im Widerspruch zur Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung steht, vorgezeichnet.

(a) Was §§ 2 ff. RBStV und die allein an die Inhaberschaft einer Wohnung geknüpfte Beitragspflicht im privaten Bereich anbelangt, hat der Gesetzgeber nicht wesentlich Ungleiches ohne sachlichen Grund oder unverhältnismäßig gleich behandelt. Jeder Inhaber einer Wohnung ist im privaten Bereich zur Entrichtung eines Rundfunkbeitrags verpflichtet. Diese typisierende Anknüpfung der Beitragspflicht an die Wohnung ist sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig.

Hinter diesem regulatorischen Anknüpfungspunkt steht als sachlicher Grund bzw. legitimer Zweck die mit dem Rundfunkbeitrag abzugeltende Möglichkeit der Programmnutzung, die im privaten Bereich typisierend den einzelnen Wohnungen und damit den dort regelmäßig in einem Haushalt zusammenlebenden Personen zugeordnet wird. Durch den Wohnungsbegriff (§ 3 RBStV) werden verschiedene Lebenssachverhalte normativ zusammengefasst und einer einheitlichen Beitragspflicht unterworfen, die sämtliche Möglichkeiten der Rundfunknutzung ein-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

schließlich der mobilen und derjenigen in einem privaten Kraftfahrzeug abdeckt und die vorbehaltlich der Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen des § 4 RBStV unausweichlich ist. Diese Typisierung für den privaten Bereich beruht angesichts des nahezu flächendeckenden Verbreitungsgrads der Rundfunkempfangsmöglichkeit auf einleuchtenden, sachlich vertretbaren Gründen und ist auch unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit nicht zu beanstanden.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 106 f.; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 132 ff.; OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 29. Oktober 2014 - 7 A 10820/14 -, NVwZ-RR 2015, 38 = juris Rn. 7; VG Stuttgart, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 3 K 1360/14 -, juris Rn. 33 ff.; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 33 ff.; VG Freiburg, Urteil vom 2. April 2014 - 2 K 1446/13 -, juris Rn. 45 ff.; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3, der u. a. eine Widerlegbarkeit der gesetzlichen Vermutung fordert.

Mit Blick darauf sind womöglich vereinzelt auftretende Härten in atypischen Einzelfällen hinzunehmen.

Es handelt sich bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags um einen einer typisierenden Regelung prinzipiell zugänglichen Massenvorgang mit einer besonders hohen Fallzahl. Diese Massenerscheinung bewältigt der Gesetzgeber durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in verständlicher, normenklarer Weise mit dem verlässlichen, leicht feststellbaren und - gerade auch im Vergleich mit dem alten Rundfunkgebührenrecht und seinem Gerätebezug - die Privatsphäre möglichst wenig beeinträchtigenden Anknüpfungstatbestand der Wohnung. Dem liegt die plausible und realitätsgerechte Erwägung zugrunde, dass einerseits die mit dem Merkmal Wohnung umfasste Personengruppe eines Haushalts, etwa eine Familie oder eine Wohngemeinschaft, hinsichtlich der Rundfunknutzung oder -nutzungsmöglichkeit eine Gemeinschaft bildet und dass andererseits sich die unterschiedlichen Nutzungsarten und -gewohnheiten innerhalb dieser sozialen Gruppe ausgleichen. In sachlich vertretbarer Weise soll mit der typisierenden Anknüpfung an

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

die Wohnung im Vergleich zur früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr das Erhebungsverfahren deutlich vereinfacht und zugleich der Schutz der Privatsphäre verbessert werden, weil Ermittlungen „hinter der Wohnungstür" entfallen. Da der Beitragstatbestand im Regelfall einfach und anhand objektiver Kriterien festgestellt werden kann, beugt die Typisierung gleichheitswidrigen Erhebungsdefiziten oder Umgehungen und beitragsvermeidenden Gestaltungen vor, wie sie durch weitere Differenzierungen zwangsläufig hervorgerufen würden. Sie verhindert damit eine Benachteiligung der rechtstreuen Beitragszahler und dient einer größeren Abgabengerechtigkeit. Das stellt einen gewichtigen Gemeinwohlbelang dar, zumal es zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung führen kann, wenn die Gleichheit im Belastungserfolg verfehlt wird.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 108; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 132 ff.; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 33 ff.; VG Freiburg, Urteil vom 2. April 2014 - 2 K 1446/13 -, juris Rn. 45 ff.; siehe zum gesetzgeberischen Hintergrund des Rundfunkbeitragssystems außerdem die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 34 f.

Härten, die mit der typisierenden Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Wohnung im Einzelfall einhergehen könnten, sind - dies als an verschiedenen Prüfungsschnittstellen wiederkehrendes Begründungselement - für die im privaten Bereich Betroffenen in ihren finanziellen Auswirkungen von monatlich derzeit 17,98 € nicht besonders intensiv. Sie halten sich in Zusammenschau mit § 4 RBStV und den dort bereitgestellten Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit im Rahmen des Zumutbaren.

> Auch dies ist ein Anschluss an BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 110; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K

5371/13 -, juris Rn. 43; VG Freiburg, Urteil vom 2. April 2014 - 2 K 1446/13 -, juris Rn. 45;

All diese Gründe rechtfertigen es weiterhin auch in Ansehung von Art. 3 Abs. 1 GG, die typisierende Verknüpfung zwischen der Raumeinheit Wohnung und dem beitragspflichtigen Vorteil aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammangebot - mit dem besonderen regulativen Ventil der Befreiungsmöglichkeit des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV - unwiderleglich auszugestalten. Aufgrund der technischen Entwicklung elektronischer Medien im Zuge der Digitalisierung hat das Bereithalten eines Fernsehers oder Radios als Indiz für die Zuordnung eines Vorteils aus dem Rundfunkangebot spürbar an Überzeugungs- und Unterscheidungskraft eingebüßt. Rundfunkprogramme werden nicht mehr nur herkömmlich - terrestrisch, über Kabel oder Satellit - verbreitet, sondern im Rahmen des für neue Verbreitungsformen offenen Funktionsauftrags zugleich auch in das Internet eingestellt. Neben herkömmliche monofunktionale Geräte zum Empfang von Hörfunk- oder Fernsehprogrammen tritt eine Vielzahl neuartiger multifunktionaler, teilweise leicht beweglicher Geräte, wie internetfähige stationäre oder mobile PC, Mobiltelefone und Tabletcomputer. Diese sind zum Rundfunkempfang geeignet und spielen für die Mediennutzung eine wachsende Rolle, dienen primär aber typischerweise anderen Zwecken. Die Verbreitung der herkömmlichen wie modernen Empfangsgeräte ist nahezu flächendeckend. Empfangsgeräte sind, wie ihre weite Verbreitung in allen Bevölkerungskreisen zeigt, auch für Personen mit geringem Einkommen erschwinglich, weshalb ihre Anschaffung kein beachtliches Hindernis für eine Programmnutzung darstellt. Aufgrund ihrer Vielgestaltigkeit und Mobilität ist es zudem nahezu ausgeschlossen, das Bereithalten solcher Geräte in einem Massenverfahren in praktikabler Weise und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre verlässlich festzustellen. Deshalb darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig besteht.

Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 112.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Wenn der Wechsel des Finanzierungsmodells und das tatbestandliche Anknüpfen an das Innehaben einer Wohnung u. a. mit dem hohen Verbreitungsgrad mobiler Empfangsgeräte begründet wird, so liegt dem kein Widerspruch zugrunde. Zum einen werden mobile Empfangsgeräte auch in Wohnungen genutzt. Zum anderen wird über das Merkmal Wohnung typisierend (einmal) der gesamte Vorteil erfasst, den deren Bewohner aufgrund des Programmangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben und der keineswegs auf die Wohnung beschränkt sein muss.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 113.

Der Gesetzgeber ist nicht aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet, bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags zwischen Haupt- und Zweitwohnung zu unterscheiden.

Wurde in der Berufungsbegründung nicht vorgetragen

Es ist folgerichtig, auf diese Unterscheidung zu verzichten. Jede Wohnung bildet einen privaten Raum, in dem Rundfunknutzung gewöhnlich stattfindet oder stattfinden kann. Dass aufgrund dieser Typisierung eine alleinstehende Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann, ist als unvermeidliche Folge hinzunehmen. Solche auf Einzelfälle beschränkte Härten sind nicht zuletzt durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden und den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern sowie gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 116; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 46 ff.

Dass eine Zweitwohnung auch dann der Rundfunkbeitragspflicht unterfällt, wenn sie von Ehepartnern allein aus beruflichen Gründen unterhalten wird, verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG. Die Beitragspflicht gilt

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

327

(37) DE (a) 2. b) bb) (3) (a)

ebenso für Ledige, Partner nichtehelicher Lebensgemeinschaften oder für sonstige in einer Wohnung zusammenlebende Personen bei einem sonst gleichen Sachverhalt. Eine Benachteiligung wegen der Ehe liegt mithin nicht vor. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, für Ehepartner eine begünstigende Ausnahme von der Rundfunkbeitragspflicht für Zweitwohnungen zu schaffen, lässt sich verfassungsrechtlich nicht ableiten.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 117; a. A. Korioth/Koemm, DStR 2013, 833; 837.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(b) Hinsichtlich §§ 5 f. RBStV und der Erhebung von Rundfunkbeiträgen gegenüber den Inhabern von Betriebsstätten und gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen lässt sich aus im Wesentlichen entsprechenden Gründen kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ausmachen.

Es wurde in der Berufungsbegründung nicht vorgetragen, dass der Kläger Privatmann ist

Der mit dem Beitrag abzugeltende spezifische Vorteil, der dem Unternehmer durch das Programmangebot des Rundfunks zuwächst, wird durch §§ 5 f. RBStV gleichfalls typisierend an die Raumeinheiten Betriebsstätte und Kraftfahrzeug geknüpft und damit den dort sich üblicherweise aufhaltenden, durch die gemeinsame Erwerbstätigkeit verbundenen Personen(gruppen) zugeordnet. Während die Beitragshöhe für jedes einzelne beitragspflichtige Kraftfahrzeug einheitlich ein Drittel des Rundfunkbeitrags beträgt (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 RBStV), ist sie für Betriebsstätten nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten stufenweise degressiv gestaffelt (§ 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV). Mit den gesetzlich näher bestimmten Merkmalen Betriebsstätte (§ 6 Abs. 1 und 3 RBStV), Beschäftigte (§ 6 Abs. 4 RBStV) und Kraftfahrzeuge (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV), welche die Beitragspflicht dem Grunde und der Höhe nach steuern, hält der Gesetzgeber sich im Rahmen seines (weiten) Gestaltungsspielraums. Diese Kriterien sind auch unter Berücksichtigung der höchst unterschiedlichen Strukturen im unternehmerischen Bereich hinreichend realitätsgerecht und ausreichend differenziert, um den beitragsauslösenden Vorteil abzubilden und die Beitragslasten im Verhältnis der Abgabenpflichtigen untereinander angemessen zu verteilen.

322

(37) 9 E (b)

2. 9) bb) (3) (b)

Die Betriebsstätte bildet ähnlich der Wohnung im privaten Bereich den örtlichen Rahmen, in dem typischerweise die Möglichkeit zu einem dem Unternehmen dienenden Rundfunkempfang eröffnet ist. Die Bemessung der Beitragshöhe nach der Beschäftigtenzahl trägt dem Umstand Rechnung, dass sich das beitragsauslösende Programmangebot an potentielle Rundfunknutzer richtet und damit personenbezogen ist. Daher ist es sachgerecht, den möglichen kommunikativen Nutzen nach der Zahl der Beschäftigten zu bemessen statt etwa nach dem Umsatz oder dem Gewinn.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 119 f.; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 151 ff.; OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 29. Oktober 2014 - 7 A 10820/14 -, NVwZ-RR 2015, 38 = juris Rn. 7; VG Hannover, Urteil vom 24. Oktober 2014 - 7 A 6516/13 -, juris Rn. 42 ff.; siehe daneben die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 42 f.; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3, der die Grenzen zulässiger Typisierung im Ansatz und in der Durchführung hier für überschritten hält.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Dass Kraftfahrzeuge unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 RBStV bei der Bemessung des Beitrags im nicht privaten Bereich zu berücksichtigen sind, ist plausibel. Denn im Verhältnis zum sonstigen unternehmerischen Bereich kann es in einem betrieblich, d. h. häufig und ggf. über längere Strecken genutzten Kraftfahrzeug nach der Lebenserfahrung zu einer entsprechend der Nutzungsintensität deutlich gesteigerten Nutzung des (Hörfunk-)Programmangebots kommen. Diese Ausgangsannahme darf der Gesetzgeber zum Anlass für eine eigenständige Vorteilsabgeltung nehmen, die mit einem Drittel des Rundfunkbeitrags für jedes beitragspflichtige Kraftfahrzeug sachgerecht bemessen ist. Eine Unterscheidung etwa nach der Art des Fahrzeugs (Pkw, Lkw, Omnibus) ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Im Unterschied zu den Betriebsstätten handelt es sich bei einem Kraftfahrzeug gleich welcher Art um einen eng begrenzten, überschaubaren Raum, dem der Gesetzgeber typisierend einen einheitlich bemessenen Vorteil zuordnen darf. Eine verfassungswidrige Ungleich-

323

Z. 5) bb) (3) (b)

behandlung gegenüber dem privaten Bereich, in dem der wohnungsbezogene Rundfunkbeitrag die Programmnutzung im privaten Kraftfahrzeug abgilt, scheidet schon wegen der unterschiedlichen Vorteilslage aus.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 121; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 149; VG Hamburg, Urteil vom 17. Juli 2014 - 3 K 5371/13 -, juris Rn. 50 ff.; a. A. auch in diesem Punkt Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Der Gesetzgeber hat auch für den unternehmerischen Bereich seine weite Typisierungsbefugnis nicht dadurch überschritten, dass er die Beitragspflicht grundsätzlich - mit der Ausnahme insbesondere von § 5 Abs. 4 RBStV und abgesehen von der ggf. in verfassungskonformer Auslegung zu erwägenden analogen Anwendung von § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV in krassen atypischen Ausnahmefällen - unwiderleglich und insbesondere nicht gerätebezogen ausgestaltet hat. Das ist durch die Typisierungsziele der Verwaltungspraktikabilität, der Beschränkung von Ermittlungen in der Betriebssphäre und der Absicherung gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Es gelten im Wesentlichen dieselben Erwägungen wie für den privaten Bereich. Auch in Unternehmen sind herkömmliche oder neuartige, stationäre oder mobile Empfangsgeräte nahezu flächendeckend verbreitet. Deshalb darf der Gesetzgeber die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als spezifischen Vorteil erachten, der abzugelten ist.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 122; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 166, weist allerdings ausdrücklich auf die Pflicht des Gesetzgebers hin, die Entwicklung des Rundfunks im Auge zu behalten und ggf. beitragsrechtlich auf atypische Fallkonstellationen im nicht privaten Bereich mit Härtefallregelungen zu reagieren; a. A. wieder Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3.

Zum Weiteren war der Gesetzgeber angesichts seines verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundierten weiten Gestaltungsspielraums bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung auch im Bereich der Rundfunkfinanzierung nicht durch Art. 3 Abs. 1 GG gehalten, die Beitragspflicht für Betriebsstätten anders zuzuschneiden als durch die degressive Staffelung in § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV, demzufolge sich die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten bemisst und ausgehend davon für die jeweilige Betriebsstätte und deren jeweilige Beschäftigtenzahl abgestuft ist.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Dass der Einstiegsbeitrag des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBStV mit einem Drittel des Rundfunkbeitrags für eine Betriebsstätte mit keinem oder bis acht Beschäftigten deutlich unter dem im privaten Bereich je Wohnung zu leistenden Beitrag liegt, ist angemessen. Der Vorteil im unternehmerischen Bereich, der in der Möglichkeit, Rundfunk zu empfangen liegt, hat ein geringeres Gewicht als im privaten Bereich, weil der Rundfunkempfang typischerweise immer nur zeitlich beschränkte Begleiterscheinung der unternehmerischen Tätigkeit bleibt. Die stufenweise Degression mit steigender Beschäftigtenzahl in einer Betriebsstätte trägt einerseits diesem qualitativen Unterschied, andererseits der großen Bandbreite unterschiedlicher Betriebsstätten typisierend Rechnung. Der Gesetzgeber darf davon ausgehen, dass der spezifische Vorteil aus dem Programmangebot für den unternehmerischen Bereich in der einzelnen Betriebsstätte nicht linear proportional zur Beschäftigtenzahl zunimmt. Mit zehn Stufen ist die Staffelung ausreichend differenziert und weist die erforderliche Typengerechtigkeit auf. Unebenheiten und Friktionen, wie sie sich durch die Bemessung in Stufen und den Verzicht auf weitere Unterscheidungen etwa zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten ergeben können, sind wiederum durch die Ziele der Praktikabilität, der Vermeidung aufwendiger individueller Ermittlungen und der Absicherung gegen Erhebungsdefizite in einem Massenverfahren verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 125; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris

(3). 3 I (b)

2. b) bb) (3) (b)

Rn. 156 f.; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3.

Die - nicht nach verschiedenen Branchen differenzierende - Beitragsbemessung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV führt nicht zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von Unternehmen mit einer strukturbedingt großen Anzahl von Betriebsstätten oder Kraftfahrzeugen, etwa von großen Handelsfilialisten oder Autovermietungen. Solche Unternehmen haben zwar aufgrund der Kombination von Betriebsstättenbezug und degressiver Staffelung nach der Beschäftigtenzahl in der einzelnen Betriebsstätte höhere Beiträge zu entrichten als Unternehmen mit derselben Mitarbeiterzahl, aber weniger Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen. Das ist als Konsequenz der sachgerechten Typisierung vornehmlich nach Raumeinheiten (noch) hinzunehmen. Letztlich gilt im Kern nichts anderes als für den Wohnungsbezug der Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich, demzufolge etwa eine dreiköpfige Familie, die eine Haupt- und eine Ferienwohnung innehat, höhere Rundfunkbeitragszahlungen leisten muss als eine fünfköpfige Familie mit nur einer Wohnung. Im Übrigen wird im unternehmerischen Bereich die mit der Unternehmensgröße zunehmende Spreizung der Belastungen dadurch beschränkt, dass § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers jeweils ein Kraftfahrzeug von der Beitragspflicht ausnimmt. Da diese Vorschrift auf den jeweiligen Inhaber abstellt, kommt es auf die Zuordnung eines einzelnen Kraftfahrzeugs zu einer bestimmten Betriebsstätte desselben Inhabers nicht an. Damit bleiben für ein Unternehmen umso mehr Kraftfahrzeuge aus dem Fuhrpark beitragsfrei, je mehr Betriebsstätten es hat, was im Verhältnis zu einem ansonsten vergleichbaren Unternehmen mit weniger Betriebsstätten die Belastungsunterschiede verringert, wenn auch nicht einebnet. Schließlich darf nicht außer Acht bleiben, dass eine Beitragsbemessung unter Berücksichtigung der Gesamtbeschäftigtenzahl eines Filialunternehmens dazu führen würde, dass auf die einzelne Niederlassung ein geringerer Rundfunkbeitrag entfiele als auf ein mit dieser ansonsten vergleichbares Einzelgeschäft. Da der maßgebende Vorteil aus dem Programmangebot für beide Betriebsstätten aber gleich ist, bestünde für eine solche Beitragsbemessung ihrerseits ein kaum zu erfüllender Rechtfertigungsbedarf. Zudem sei an dieser Stelle wiederholt, dass es sich nach statisti-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

326

(b) 2. b) bb) (3) (5)

schen Erhebungen des Gesetzgebers so verhält, dass ca. 70 % der Betriebsstätten unter § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBStV fallen und insgesamt 90 % unter § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 RBStV, mithin die beiden niedrigsten Beitragsstufen. Daraus geht hervor, dass die finanzielle Gesamtbelastung, die das neue Rundfunkbeitragssystem für Betriebsstätten erzeugt, sich auch im Durchschnitt bezogen auf die Gesamtheit aller Betriebsstätten als relativ geringfügig erweisen dürfte.

> Vgl. BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 126.; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 156 f.; VG Hannover, Urteil vom 24. Oktober 2014 - 7 A 6516/13 -, juris Rn. 51 ff.; und nochmals die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 42; a. A. Degenhart, K&R, Beihefter 1/2013 zu Heft 3.

Auch die Ermäßigung für Betriebsstätten bestimmter Einrichtungen in § 5 Abs. 3 RBStV ist sachlich gerechtfertigt. Der Gesetzgeber durfte - wie auch bereits nach altem Rundfunkgebührenrecht - gemeinnützige Einrichtungen wie Einrichtungen für behinderte Menschen, Einrichtungen der Jugendhilfe, öffentliche Schulen, Feuerwehr, Polizei, Bundeswehr etc. beitragsrechtlich privilegieren. Diese Einrichtungen unterscheiden sich von wirtschaftlichen Unternehmungen dadurch, dass sie nicht mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden. Weiterhin durfte der Gesetzgeber im Hinblick auf die Ziele der Beitragsstabilität auf eine gänzliche Befreiung dieser gemeinnützigen Einrichtungen verzichten und somit eine gleichmäßige Belastung anstreben.

> Vgl. zu diesen Motiven die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 44; genauso BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 128; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 160 ff.; VG Hannover, Urteil vom 24. Oktober 2014 - 7 A 6516/13 -, juris Rn. 61 ff.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(4) Inform. Selbstbe

Die Beitragsfreistellung von öffentlichen Rundfunkanstalten, den Landesmedienanstalten und den nach Landesrecht zugelassenen privaten Rundfunkveranstaltern oder -anbietern in § 5 Abs. 6 Nr. 1 RBStV ist ebenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich. Der sachliche Grund für diese Ungleichbehandlung liegt darin, dass sich diese Einrichtungen auf der (Rundfunk-)Anbieterseite befinden. Es geht um die Vermeidung einer Zahlungspflicht zum einen der öffentlich-rechtlichen Anstalten an sich selbst und zum anderen der privaten Anbieter an ihre Konkurrenten.

> Vgl. VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 163; siehe daneben die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 46.

(4) Die den Beitragsschuldner treffenden Anzeigepflichten aus § 8 RBStV, das Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalt gemäß § 9 Abs. 1, Abs. 2 RBStV und der in § 14 Abs. 9 RBStV statuierte einmalige Meldedatenabgleich sind verfassungsgemäß. Diese Regelungen greifen nicht unverhältnismäßig in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein.

Wurde in der Berufungsbegründung nicht angeführt. Der Kläger wendet sich nicht hiergegen, sondern gegen den Bescheid

Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch - wie hier - die Erhebung, Speicherung und den Abgleich personen- bzw. betriebsbezogener Daten bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Der Einzelne muss dabei solche Beschränkungen seines Rechts hinnehmen, die durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind.

> Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, BVerfGE 115, 320 = DVBl. 2006, 899 = juris Rn. 81 ff., m.w.N.

Dem werden §§ 8, 9 Abs. 1 und Abs. 2, 14 Abs. 9 RBStV jeweils gerecht.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(a) Die Auskunfts- und Nachweispflichten, die in §§ 8, 9 Abs. 1 und Abs. 2 RBStV ausgestaltet sind, sind sowohl hinreichend bestimmt,

> vgl. dazu im Einzelnen BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 91 ff. und Rn. 135 f.,

als auch verhältnismäßig.

Zusammengefasst lässt sich dazu sagen, dass sie in geeigneter und erforderlicher Weise einem legitimen Zweck dienen, nämlich eine verlässliche Tatsachengrundlage für eine vollständige und gleichmäßige Erhebung des Rundfunkbeitrags und dadurch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht besonders intensiv. Im privaten Bereich beschränken sich die vom Beitragsschuldner nach § 8 RBStV anzuzeigenden Daten grundsätzlich auf diejenigen Informationen, die zu seiner Identifizierung und zur Bestimmung der ihm zuzuordnenden beitragspflichtigen Wohnung(en) erforderlich sind, so etwa bei der Anmeldung auf den Namen, das Geburtsdatum, die Anschrift und Lage der Wohnung sowie den Beginn ihres Innehabens. Auch wenn bei der Abmeldung zusätzlich der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt in „typisierter Form" anzugeben ist, berühren die zu offenbarenden Daten die Persönlichkeit des Anzeigepflichtigen nur am Rande. Mit der Verknüpfung von Identität und beitragspflichtiger Wohnung offenbaren sie keine wesentlichen Persönlichkeitsmerkmale und beeinträchtigen die Privatsphäre spürbar geringer als die zur früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr zusätzlich erhobenen Daten etwa zu Art, Zahl, Nutzungsart und Standort der bereitgehaltenen Rundfunkempfangsgeräte. Im nicht privaten Bereich betreffen die anzuzeigenden Daten von vornherein nur die geringer geschützte berufliche Sphäre. Sie beschränken sich neben den Angaben zur Identifikation des Beitragsschuldners mit Informationen zu den Beitragsbemessungskriterien Betriebsstätte, Beschäftigtenzahl und beitragspflichtige Kraftfahrzeuge auf wenige zentrale und vom Betriebsinhaber leicht zu beschaffende Grundinformationen, die keine beachtlichen Rückschlüsse auf das unternehmerische Wirken zulassen. Die wenigen anzuzeigenden Daten unterliegen zudem einer strikten Bindung an den Zweck der Erhebung des Rundfunkbeitrags

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(a) in form. Selbstbest. (a) | (b)

(§ 11 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Die Anzeige- und Nachweispflichten der Beitragspflichtigen dienen demgegenüber Gemeinwohlbelangen von hohem Gewicht. Sie zielen auf eine möglichst vollständige Erhebung des Rundfunkbeitrags, um damit die verfassungsrechtlich gewährleistete bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Zugleich stellen sie die Grundlage für die durch Art. 3 Abs. 1 GG geforderte Gleichmäßigkeit der Beitragserhebung dar. Bei Abwägung zwischen der eher gering zu wertenden Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits sind die Anzeige- und Nachweispflichten den Beitragsschuldnern zumutbar. Ein Interesse, personenbezogene Daten nicht zu offenbaren, um der gesetzlich begründeten und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Rundfunkbeitragspflicht zu entgehen, ist nicht schutzwürdig. Der Arbeitsaufwand ist im Regelfall marginal und hält sich auch im nicht privaten Bereich selbst für große Unternehmen mit einer Vielzahl von Betriebsstätten, Beschäftigten und Kraftfahrzeugen in einem überschaubaren Rahmen.

> Vgl. zu alledem BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 138 ff.; dem angeschlossen hat sich insgesamt das VG Stuttgart, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 3 K 1360/14 -, juris Rn. 36; in der Sache genauso VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, DVBl. 2014, 842 = juris Rn. 49 ff.

Entsprechendes gilt für das Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalt gegenüber Dritten nach § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV.

> Vgl. insofern BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 149 ff.

(b) In der Folge stellt sich der einmalige Meldedatenabgleich des § 14 Abs. 9 RBStV als grundrechtskonform dar.

§ 14 Abs. 9 RBStV soll es den Landesrundfunkanstalten ermöglichen, die bereits für den früheren Rundfunkgebühreneinzug gespeicherten und gemäß § 14 Abs. 6 Satz 1 RBStV weiter verwendbaren Daten einmalig zum Inkrafttreten des neuen

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

330

(4) informat. Selbstbst. (b)

(c) Vorlage n. Art. 100

Rundfunkbeitragsmodells mit dem Melderegister abzugleichen und zu vervollständigen, um eine möglichst lückenlose Bestands- und Ersterfassung im privaten Bereich zu erreichen.

> Vgl. die Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-Drs. 15/1303, S. 59.

Die angestrebte Vermeidung eines Vollzugsdefizits und Herstellung größerer Beitragsgerechtigkeit sind legitime Zwecke, die einen Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung rechtfertigen können. Zur Erreichung dieses Zwecks ist § 14 Abs. 9 RBStV geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinn. Wiederum sind die Beeinträchtigungen für die Betroffenen gering. Im Regelfall handelt es sich um Beitragsschuldner, die bereits als Rundfunkteilnehmer erfasst waren oder ihrer Anzeigepflicht genügt haben, so dass die jeweilige Landesrundfunkanstalt durch den Meldedatenabgleich nichts wesentlich Neues erfährt. Soweit Beitragsschuldner ihrer Anzeigepflicht noch nicht nachgekommen sind, verdient ihr Interesse, ihre Daten nicht offenbaren und den Rundfunkbeitrag nicht zahlen zu müssen, keinen Schutz. Sie sollen gerade im Interesse einer gleichmäßigen Beitragserhebung ermittelt werden. Sind schließlich Personen vom Meldedatenabgleich betroffen, die nicht der Beitragspflicht unterliegen oder später nicht als Beitragsschuldner herangezogen werden, so hat der Eingriff ihnen gegenüber geringes Gewicht. Die zu übermittelnden Daten beschränken sich auf Informationen zur Identifizierung einer Person und ihrer Zuordnung zu einer bestimmten Wohnung und lassen keinen tieferen Einblick in die Privatsphäre zu. Die Daten sind zudem auch insoweit durch eine strikte Zweckbindung und strenge Löschungspflichten (§§ 14 Abs. 9 Satz 2 und Satz 5 RBStV i.V.m. § 11 Abs. 5 Satz 2 und Satz 3 RBStV) hinreichend abgesichert.

> Vgl. zum Ganzen BayVfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, DVBl. 2014, 848 = juris Rn. 159 ff.

cc) Mit Blick auf den erarbeiteten verfassungsrechtlichen Befund zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag kommt eine Richtervorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG nicht in Frage.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

(2) Vorlage v. AG. 100

Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetze handelt (Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Um den Begründungsanforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG für eine Richtervorlage zu genügen, muss das vorlegende Gericht darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschrift abhängt. Dazu muss es den entscheidungserheblichen Sachverhalt aus sich heraus verständlich schildern und sich mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzen, die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Auffassungen berücksichtigen und auf unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten der Vorschrift eingehen. Der Beschluss muss den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab nennen und die für die Überzeugung des Gerichts von der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar und erschöpfend darlegen. Das vorlegende Gericht muss auch die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung erörtern, wenn offensichtlich mehrere Auslegungsmöglichkeiten in Betracht kommen, die zu unterschiedlich starken Eingriffen in grundrechtlich geschützte Positionen führen und den verfassungsrechtlichen Bedenken des vorlegenden Gerichts nicht in gleicher Weise ausgesetzt sind. Es muss insoweit vertretbar begründen, dass es eine verfassungskonforme Auslegung der zur Prüfung gestellten Norm nicht für möglich hält.

Vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 12. Februar 2014 - 1 BvL 7/11 -, juris Rn. 9, und vom 2. Mai 2012 - 1 BvL 20/09 -, BVerfGE 131, 1 = NJW 2012, 2176 = juris Rn. 66 ff., jeweils m.w.N.

Legt man diese Maßstäbe an, kommt eine Richtervorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG nicht in Betracht, weil die Voraussetzungen dafür fehlen. Wie ausgeführt, sieht der Senat den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in allen seinen Regelungsteilen als verfassungsgemäß an.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision ist zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gegeben sind. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags hat grundsätzliche Bedeutung. Die Möglichkeit der Revisionszulassung ist in § 13 RBStV ausdrücklich vorgesehen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen - ERVVO VG/FG - vom 7. November 2012 (GV. NRW. S. 548) einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) einzureichen.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule i. S. d. Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt sowie die ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - in der Fassung gemäß Art. 13 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007, BGBl. I S. 2840, und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz - RDGEG -).

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Brauer Dr. Maske Dr. Merschmeier

Ferner ergeht ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter der

Beschluss:

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 123,88 € festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 3 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Brauer Dr. Maske Dr. Merschmeier

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

Beglaubigt
Pieninck, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Beglaubigte Abschrift

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 7.15
OVG 2 A 2423/14

Verkündet
am 18. März 2016
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Thorsten Bölck,
Bahnhofstraße 11, 25451 Quickborn -

g e g e n

den Westdeutschen Rundfunk,
vertreten durch den Intendanten,
Appellhofplatz 1, 50667 Köln,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. März 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Dr. Tegethoff

am 18. März 2016 für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. März 2015 wird zurückgewiesen. 3

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

1 Der Kläger wendet sich gegen zwei Beitragsbescheide, durch den die beklagte Rundfunkanstalt gegen ihn als Inhaber einer Wohnung rückständige Rundfunkbeiträge für die Monate Januar bis Juni 2013 festgesetzt hat. Der Kläger ist 4 nicht von der Beitragspflicht befreit. Er trägt vor, bewusst keine öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu nutzen.

2 Die Anfechtungsklage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat in seinem Berufungsurteil im Wesentlichen ausgeführt: 5 Die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, die die Beitragspflicht nicht mehr an das Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern an das Innehaben einer Wohnung anknüpften, seien verfassungsgemäß. Sie seien von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag um eine nichtsteuerliche Abgabe handele. Im Gegensatz zu einer Steuer werde der Rundfunkbeitrag nicht voraussetzungslos erhoben. Zum einen gelte er den strukturellen Vorteil ab, den die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme aufgrund ihrer Bedeutung für die Teilhabe an politischen und kulturellen Prozessen vermittelten. Das Beitragsaufkommen

stehe den Rundfunkanstalten zu, um deren verfassungsunmittelbaren Finanzierungsanspruch zur Erfüllung ihres Programmauftrags zu erfüllen. Zum anderen stelle der Rundfunkbeitrag die Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil dar, die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks empfangen zu können. Dieser Vorteil werde durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an die Wohnung erfasst. Nahezu alle Inhaber einer Wohnung verfügten dort über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit.

3 Mit der Revision macht der Kläger insbesondere geltend, die Länder besäßen keine Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung des Rundfunkbeitrags, weil es sich hierbei um eine Steuer handele. Dies werde dadurch belegt, dass die Beitragspflicht darauf gerichtet sei, die gesamte Bevölkerung zu erfassen. Auch sei die Wohnung als Anknüpfungsmerkmal für die Beitragserhebung ungeeignet, weil sie keinen Bezug zu der Rundfunkempfangsmöglichkeit aufweise. Durch den Beitrag werde kein individueller Sondervorteil abgegolten. Es stelle eine gleichheitswidrige Benachteiligung dar, auch Personen zur Beitragszahlung heranzuziehen, die sich bewusst gegen den Empfang öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme entschieden hätten.

4 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

5 Die zulässige Revision des Klägers 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 Rundfunkbeitragsstaatsvertrags - RBStV -, § 48 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien <Rundfunkstaatsvertrag - RStV>, jeweils in der Fassung des Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge <Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag - 15. RÄStV> vom 13. Dezember 2011, GV. NRW. S. 675).

Rechtsanwalt Thorsten Bock

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

6 Der angefochtene Bescheid ist durch die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich gedeckt (unter 1.). Die Rechtmäßigkeit der Rundfunkbeitragspflicht für Haushalte ist unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten zu beurteilen (2.). Der Rundfunkbeitrag ist eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt ist (3.). Die Beitragserhebung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt: Der Rundfunkbeitrag ist die angemessene Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (4.). Er stellt die Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil dar, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können; dieser Vorteil wird durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung verlässlich erfasst (5.). Die Landesgesetzgeber waren berechtigt, die frühere Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag zu ersetzen (6.). Es ist nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit geboten, Personen, die bewusst auf ein Rundfunkempfangsgerät verzichten, von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien (7.). Die Festlegung der rundfunkbeitragsfähigen Kosten beachtet die Zweckbindung des Rundfunkbeitrags (8.). Die Erhebung des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags unabhängig von der Zahl der Bewohner verstößt nicht gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit (9.). Die Rundfunkbeitragspflicht ist mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit vereinbar (10.). Ihre Einführung bedurfte nicht der Genehmigung der Kommission der Europäischen Union (11.). Mit seinen gegen das Berufungsurteil erhobenen Gehörsrügen dringt der Klage nicht durch (12.).

7 1. Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV ist Inhaber einer Wohnung jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Nach Satz 2 wird als Inhaber jede Person vermutet, die dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 RBStV haften mehrere Beitragsschuldner als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. Jeder schuldet den Rundfunkbeitrag in voller Höhe. Dieser ist insgesamt aber nur einmal zu bezahlen, weil jede Zahlung auch für die übrigen Beitragsschuldner wirkt (§ 44 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung).

377

8 Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet und für jeweils drei Monate zu leisten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 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). Im hier maßgebenden Zeitraum betrug der Rundfunkbeitrag monatlich 17,98 € (§ 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags - RFinStV - in der Fassung des 15. RÄStV vom 13. Dezember 2011, GV. NRW. S. 675). Dass das Verfahren, in dem die Höhe des Beitrags ermittelt wird, und deren Bestimmung nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst, sondern in einem anderen Staatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, geregelt ist, stellt dabei den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenklarheit nicht in Frage.

9 In § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV sind Befreiungen und Ermäßigungen von der Beitragspflicht auf Antrag für Empfänger von Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums sowie für Menschen vorgesehen, denen der Rundfunkempfang wegen einer Behinderung gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV ist in besonderen Härtefällen von der Beitragspflicht zu befreien. Der bewusste Verzicht auf ein Rundfunkempfangsgerät kann keinen besonderen Härtefall begründen. Eine derartige Auslegung dieses Begriffs widerspräche dem Normzweck der §§ 2 ff. RBStV, weil die Rundfunkbeitragspflicht für private Haushalte nach dem Regelungskonzept dieser Bestimmungen in Abkehr von der früheren Rundfunkgebührenpflicht gerade unabhängig von dem Bereithalten eines Empfangsgeräts bestehen soll (LT-Drs. NW 15/1303 S. 34 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f. und 56 ff.).

10 Die Voraussetzungen für die Festsetzung des Rundfunkbeitrags durch den angefochtenen Beitragsbescheid liegen vor: Der Kläger war im maßgebenden Zeitraum als Inhaber einer Wohnung Beitragsschuldner (§ 2 Abs. 1 und 2 Satz 1 RBStV). Die festgesetzten Beiträge waren rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Der Kläger war nicht von der Beitragspflicht befreit.

Rechtsanwalt Thorsten Bolck

11 2. Die Beitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV greift in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit der Beitragsschuldner ein. Daher können diese eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung und damit auch der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich (Haushaltsbeitrag) verlangen. Dagegen kommt es für den Erfolg ihrer Anfechtungsklagen nicht darauf an, ob auch die Erhebung eines Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten nach §§ 5 ff. RBStV nach Grund und Höhe rechtmäßig, d.h. insbesondere verfassungsmäßig ist. Dies folgt daraus, dass eine unterstellte Verfassungswidrigkeit des Betriebsstättenbeitrags keine Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung der Bescheide über die Festsetzung des Haushaltsbeitrags hätte. In diesem Fall wären die Landesgesetzgeber gezwungen, denjenigen Teil des Beitragsaufkommens, der auf die Beiträge für Betriebsstätten entfällt, rückwirkend nach neuen Verteilungskriterien umzulegen. Auf deren Grundlagen müssten neue Rundfunkbeitragsbescheide ergehen.

12 3. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht sind von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Die Finanzverfassung des Zehnten Abschnitts des Grundgesetzes, die in Art. 105 ff. GG die Kompetenzen für die Steuergesetzgebung auf Bund und Länder verteilt, ist nicht anwendbar, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2 GG, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Die Gesetzgebungskompetenz für nichtsteuerliche Abgaben wird von der Kompetenz für die jeweilige Sachmaterie, hier für das Rundfunkrecht, umfasst (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 12).

13 Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast voraussetzungslos, d.h. ohne individuelle Gegenleistung an die Steuerpflichtigen, zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 41). Der die Steuerpflicht begründende Tatbestand steht in keinem Zusammenhang mit der Entscheidung über die Verwendung des Steu-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

eraufkommens; Einnahmen- und Ausgabenseite sind voneinander abgekoppelt. Dies gilt auch für Zwecksteuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise für einen bestimmten Zweck verwendet wird. Der Haushaltsgesetzgeber ist nicht gehindert, jederzeit eine abweichende Verwendungsentscheidung zu treffen; insbesondere kann er bestimmen, dass Überschüsse aus der Zwecksteuer für einen anderen Zweck verwendet werden (BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1958 - 2 BvL 31, 33/56 - BVerfGE 7, 244 <254 f.> und vom 12. Oktober 1978 - 2 BvR 154/74 - BVerfGE 49, 343 <353 f.>; Wernsmann, ZG 2015, 79 <87 f.>).

14 Der Rundfunkbeitrag erfüllt diese Voraussetzungen des Steuerbegriffs nicht: Zum einen wird er nach dem Regelungskonzept der §§ 2 ff. RBStV nicht voraussetzungslos erhoben. Vielmehr soll er ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen. Die Landesgesetzgeber knüpften die Rundfunkbeitragspflicht an das Tatbestandsmerkmal des Innehabens einer Wohnung, weil sie davon ausgingen, die Wohnung sei der typische Ort des Rundfunkempfangs (vgl. unter 5.).

15 Zum anderen wird das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt. Nach § 1 RBStV, §§ 12 und 40 RStV ist es weitestgehend dazu bestimmt, die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Nach § 13 Satz 1 RStV ist der Rundfunkbeitrag dessen vorrangige Finanzierungsquelle. Die Beitragserhebung soll dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die finanziellen Mittel verschaffen, die er benötigt, um seinen durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Programmauftrag zu erfüllen (vgl. unter 4.). Dieser Zweckbindung entspricht, dass das Beitragsaufkommen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 RFinStV gedeckelt ist. Nach Satz 2 sollen die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren Einnahmen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. Folgerichtig bestimmt Satz 3, dass Überschüsse am Ende der (zweijährigen) Bedarfsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

16 4. Als nichtsteuerliche Abgabe bedarf der Rundfunkbeitrag einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dieses Erfordernis trägt dem Ausnahmecharakter nichtsteuerlicher Abgaben Rechnung; es wird durch das Gebot der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen nach Art. 3 Abs. 1 GG und durch die Kompetenzordnung der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Bundes- und Landesgesetzgeber könnten die abschließende Verteilung der steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen und der Steuerertragshoheit nach Art. 105 ff. GG umgehen, wenn sie unter Berufung auf ihre Regelungszuständigkeit für eine Sachmaterie nach Art. 70 ff. GG unbeschränkt damit in Zusammenhang stehende nichtsteuerliche Abgaben erheben könnten (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <16 f.>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 48).

17 Die notwendige Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht ergibt sich aus dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens. Die Beitragserhebung stellt das angemessene Mittel dar, um den verfassungsunmittelbaren Anspruch der Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzausstattung zu erfüllen. Zu diesem Zweck kann die Beitragspflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten auf alle Rundfunkteilnehmer, d.h. auf Personen mit einer Rundfunkempfangsmöglichkeit, erstreckt werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <201>; Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>).

18 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, d.h. die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und die Körperschaft "Deutschlandradio", als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit berechtigt und verpflichtet sind, die Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht leitet auch Inhalt und Reichweite dieses Auftrags unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG her. Danach leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung, d.h. des Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkver-

anstaltern, einen maßgebenden Beitrag in den Bereichen der Information, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, der Kultur und der Unterhaltung. Die herausragende Bedeutung des Rundfunks für den Prozess der Meinungsbildung ergibt sich aus dessen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Aufgrund dessen sind die Rundfunkanstalten in besonderem Maße gehalten, umfassend und wahrheitsgemäß zu informieren. Auch müssen sie ein Programm ausstrahlen, das in seiner Gesamtheit darauf abzielt, die Vielfalt der in der Gesellschaft anzutreffenden Meinungen und Anschauungen vollständig widerzuspiegeln. Das Gebot der Vielfaltsicherung prägt die Sendetätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.>).

19 Als Träger der Rundfunkfreiheit sind die Rundfunkanstalten berechtigt und verpflichtet, die sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Anforderungen an die Erfüllung des Rundfunkauftrags eigenverantwortlich sicherzustellen. Es obliegt ihnen zu entscheiden, wie sie ihre Programme gestalten, d.h. welche Sendungen sie zu welcher Zeit und auf welchem Verbreitungsweg ausstrahlen (Programmfreiheit). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts räumt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung in Bezug auf die Programme und deren Verbreitung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ein, die seine Wettbewerbsfähigkeit mit dem privaten Rundfunk gewährleistet. Die Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere die Sicherung der Programmvielfalt, setzt seine institutionelle Unabhängigkeit gegenüber politischen und gesellschaftlichen Kräften voraus. Dementsprechend müssen die für das Rundfunkrecht zuständigen Landesgesetzgeber Vorkehrungen treffen, die Gewähr bieten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht unter den Einfluss Außenstehender gerät (stRspr, vgl. BVerfG, Urteile vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>, vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 ff.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <218 ff.> und vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <50 ff.>).

Rechtsanwalt Thorsten Bolck

20 Die verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss zwangsläufig durch eine Finanzierungsgarantie ergänzt werden. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch der Rundfunkanstalten her, mit den zur Erfüllung ihres 22
Rundfunkauftrags funktionsnotwendigen Finanzmitteln ausgestattet zu werden. Sie können eine Finanzausstattung verlangen, die sie unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung dauerhaft in die Lage versetzt, ihr Programm eigenverantwortlich weiterzuentwickeln und neue Verbreitungsmöglichkeiten zu entwickeln und zu nutzen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.> und vom 25. März 2014 23
- 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9 Rn. 39).

21 Dabei kommt nur eine Finanzierung in Betracht, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Es muss eine Finanzierung vermieden werden, die sich nachteilig auf die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebene Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten und die Vielfalt ihrer Programme auswirken kann. Dies engt die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung entscheidend ein: Die Rundfunkanstalten dürfen nicht darauf verwiesen werden, sich die erforderlichen Mittel für eine funktionsgerechte Ausstattung vorrangig "auf dem Markt", d.h. von der werbenden Wirtschaft, zu beschaffen. Die Finanzierung durch bezahlte Rundfunkwerbung darf nicht im Vordergrund stehen, weil sie tendenziell zu einer Abhängigkeit von Einschaltquoten, d.h. von der Anzahl der Zuschauer oder Zuhörer, führt. Je höher die Einschaltquoten einer Sendung, desto höhere Preise können die Anstalten für die in ihrem Umfeld ausgestrahlte Werbung verlangen. Dies wiederum fördert die Neigung, auf Kosten der Breite des Programmangebots vermehrt massenattraktive Sendungen aus den Bereichen Sport und Unterhaltung auszustrahlen. Von einer Finanzierung durch Werbeeinnahmen gehen "programm- und vielfaltverengende Zwänge" aus, wie sie im werbefinanzierten privaten Rundfunk zu beobachten sind (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <311>; 24
Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <199 f.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219 f.>).

22 Aus den gleichen Gründen verstößt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte der Zuschauer nur für tatsächlich empfangene Sendungen (Bezahlfernsehen bzw. "Pay-TV") gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auch sie fördert die Neigung zu massenattraktiven Sendungen zu Lasten der Programmvielfalt, weil die Rundfunkanstalten auch beim Bezahlfernsehen von Einschaltquoten abhängig wären (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <113 f.>).

23 Andererseits schließt die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, dass die Landesparlamente die Finanzausstattung auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung der Landesregierungen oder nach ihrem Ermessen in den Landeshaushalten festlegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss ein unabhängiges, außerhalb der Staatsorganisation stehendes Gremium über den voraussichtlichen Finanzbedarf der Rundfunkanstalten entscheiden, wobei es deren Programmfreiheit zu beachten hat. Dementsprechend prüft die hierfür eingerichtete Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) die finanziellen Vorstellungen der Rundfunkanstalten daraufhin nach, ob sie sich im Rahmen des Rundfunkauftrags halten, d.h. in Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung der Programme stehen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und diejenige der öffentlichen Haushalte berücksichtigen (§ 14 RStV; §§ 1, 3 RFinStV). Die Landesgesetzgeber dürfen von dem Vorschlag der KEF nur aus medienpolitisch neutralen Gründen abweichen, die offenzulegen sind (§ 7 Abs. 2 RFinStV; vgl. zum Ganzen: BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91 ff.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <224 ff.>).

24 Es kann dahingestellt bleiben, ob die Länder den auf diese Weise festgestellten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten im Haushalt bereitstellen, d.h. den Rundfunkanstalten staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln gewähren dürfen. Nach

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen sie die Finanzierung als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können (BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219>). 27

25 5. Danach setzt die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV auch voraus, dass sie geeignet ist, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Der Rundfunkbeitrag muss als Vorzugslast ausgestaltet sein, die die Gegenleistung für die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt.

26 Schuldner einer Vorzugslast können nur Personen sein, denen die Leistung der öffentlichen Hand zugutekommt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 43; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 15). Auf die Größe des Personenkreises kommt es nicht an; er kann auch eine unbestimmte Vielzahl von Personen umfassen, sofern nur jeder einzelnen ein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 52 unter Hinweis auf die zum Rundfunkbeitrag ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 - NVwZ 2015, 64 <71>). Der Zweck des Vorteilsausgleichs rechtfertigt die Erhebung einer Vorzugslast und setzt ihr zugleich Grenzen: Durch eine derartige nichtsteuerliche Abgabe dürfen grundsätzlich nur diejenigen Kosten finanziert werden, die dazu bestimmt sind, die auszugleichende Leistung zu erbringen. Eine darüber hinausgehende Belastung der Abgabenpflichtigen ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil sie nicht durch den Zweck des Vorteilsausgleichs gedeckt ist. Der derart begrenzte Finanzierungsbedarf muss seinerseits vorteilsgerecht, d.h. nach der individuellen Größe des Vorteils, auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden (vgl. unter 8.). 28

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

27 Ein ausgleichspflichtiger individueller Vorteil entsteht nicht nur, wenn eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen, d.h. tatsächlich genutzt wird. Vielmehr kann bereits die Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, einen derartigen Vorteil darstellen. Allerdings reicht die Nutzungsmöglichkeit nicht aus, um für alle Personen, denen diese Möglichkeit rechtlich und tatsächlich eröffnet ist, einen Vorteil zu begründen. Ein derart weiter Vorteilsbegriff würde die Finanzierungsmöglichkeiten durch Vorzugslasten auf Kosten der Steuerpflichtigen in einer Weise ausweiten, die sich nicht mit ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausnahmecharakter vereinbaren ließe (vgl. unter 3.). Aus Gründen der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen und der Geltungskraft der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG darf die steuerliche Belastung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzbarer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabenpflicht rechtfertigt. Dies ist bei der Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, der Fall, wenn die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich, sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt ist, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt.

28 Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn bestimmte Personen das Leistungsangebot nutzen müssen, um eine öffentlich-rechtliche Pflicht zu erfüllen. Eine derartige Pflicht begründet die Anordnung, dass die Eigentümer bebauter oder baulich nutzbarer Grundstücke diese an eine kommunale Versorgungseinrichtung anschließen und die Versorgungsmöglichkeit nutzen müssen (Anschluss- und Benutzungszwang, vgl. Wernsmann, ZG 2015, 79 <89>). Kann der Einzelne dagegen frei darüber entscheiden, ob er eine Leistung in Anspruch nimmt, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Daher ist es ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen (z.B. Theater, Kindertagesstätten) oder des öffentlichen Personennahverkehrs zu erheben, für deren weitestgehende Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen sich keine tragfähige tatsächliche Grundlage findet.

29 Demgegenüber stellt die Rundfunkempfangsmöglichkeit einen Vorteil dar, der Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden kann, weil nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machen. Diese Annahme ist aufgrund des tatsächlichen Befunds berechtigt, dass Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sind. Nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts für 2012 liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 %. Darüber hinaus verfügen 81 % der privaten Haushalte über einen stationären oder mobilen Personalcomputer, 77 % über Internetzugang und 72 % über einen Zugang zu einer Breitband-Internetverbindung 32
(S. 174 und 204). Nach den Angaben in Media Perspektiven 1/2011 liegt die Ausstattung der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 97 %, mit einem Personalcomputer bei 77 % (S. 2 f.). Diese statistischen Erhebungen können auch ohne entsprechende Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts berücksichtigt werden, weil es sich um allgemeinkundige und damit offenkundige Tatsachen im Sinne von § 173 VwGO, § 291 ZPO handelt (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 1992 - 9 C 21.92 - BVerwGE 91, 150 <153> und vom 21. Dezember 2011 - 6 C 18.10 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 138 Rn. 41).

30 Die statistischen Daten belegen die Behauptungen nicht, in Millionen privater Haushalte werde bewusst auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs verzichtet. Vielmehr lassen sie den Schluss zu, dass nahezu jeder beitragspflichtige Inhaber einer Wohnung dort Zugang zu einem Rundfunkempfangsgerät hat. Der Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte lässt darauf schließen, dass die meisten der Bewohner der 3,8 % bzw. 3 % der Wohnungen ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät haben. Es war bereits für die Rundfunkgebühr allgemein anerkannt, dass das Bereithalten eines empfangsbereiten Geräts darauf schließen lässt, dass es auch für den Programmempfang genutzt wird.

31 6. Die frühere Rundfunkgebühr, an deren Stelle seit 2013 der Rundfunkbeitrag getreten ist, knüpfte die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines empfangsbereiten Rundfunkempfangsgeräts (§ 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 und 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags - RGebStV - in der Fassung des Staats-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

vertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991, GV. NRW. S. 408). Die Rundfunkgebühr setzte sich aus der Grundgebühr, die für das Bereithalten eines Hörfunkgeräts, und der Fernsehgebühr, die für das Bereithalten eines Fernsehgeräts anfiel, zusammen (§ 2 Abs. 2 RGebStV). Es war allgemein anerkannt, dass das Erhebungsmerkmal des Gerätebesitzes grundsätzlich geeignet war, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erfassen und individuell zuzuordnen.

32 Das Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts weist eine größere Nähe zu dem erfassten Vorteil als das Merkmal des Innehabens einer Wohnung auf. Dennoch hält sich die Entscheidung der Landesgesetzgeber, die gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunkbeitragspflicht zu ersetzen, innerhalb des ihnen verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums. Die tatsächliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs setzt zwar selbstverständlich ein entsprechendes Empfangsgerät voraus. Das Innehaben einer Wohnung allein reicht nicht aus, Rundfunkprogramme zu empfangen. Der Gesetzgeber hat das Merkmal "Wohnung" gewählt, weil mit ihm der Inhaber der Wohnung als der Beitragsschuldner unschwer festgestellt werden kann. Dahinter steht aber die Vorstellung, dass der Inhaber einer Wohnung zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist. Die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnungen mit Empfangs-, insbesondere Fernsehgeräten lässt den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot typischerweise in ihrer Wohnung nutzt, dort jedenfalls Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhält. Der Wechsel von dem Anknüpfungsmerkmal "Gerätebesitz" zum Anknüpfungsmerkmal "Wohnung" war sachlich gerechtfertigt, weil die Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts eine zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" ermöglichte. Dadurch war jedenfalls ernstlich zweifelhaft geworden, ob die Rundfunkgebührenpflicht noch mit dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit der Abgabenpflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar war. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt dieses Gebot für die Erhebung von Steuern gesetzliche Erhebungstatbestände und deren Anwendung, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen sicherstellen. Das durch Art. 3 Abs. 1 GG vor-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

gegebene Ziel des gleichen Belastungserfolgs wird dauerhaft verfehlt, wenn die Steuer nur von denjenigen Steuerpflichtigen erhoben wird, die die hierfür erforderlichen Angaben freiwillig machen. Die Steuerpflicht darf faktisch nicht von der Bereitschaft abhängen, sie zu erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sich die Steuerpflichtigen der Zahlung ohne Entdeckungsrisiko entziehen können (vgl. BVerfG, Urteile vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <271 ff.> und vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <112 ff.>). Diese Rechtsgrundsätze gelten auch für die Erhebung von Vorzugslasten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 52). Hier führt ein strukturelles Erhebungsdefizit der beschriebenen Art dazu, dass die Finanzierungskosten, die durch die Vorzugslast gedeckt werden sollen, nur auf einen Teil der Abgabenpflichtigen, nämlich die freiwilligen Zahler, umgelegt werden. Diese werden wegen des Ausfalls der Zahlungsunwilligen mit einem nicht vorteilsgerechten, weil rechtswidrig überhöhten Abgabensatz belastet.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

33 Die gleichmäßige Erhebung der Rundfunkgebühr litt daran, dass der Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts gegen den Willen des Gerätebesitzers nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Die Gebührenzahlung ließ sich dadurch vermeiden, dass ein Gerät nicht angezeigt wurde. Dies stellte zwar eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 RGebStV). Das Risiko, belangt zu werden, war aber gering, weil die Rundfunkanstalten keine hinreichende Aufklärungsmöglichkeit besaßen. Eine unangekündigte Nachschau in der Wohnung gegen den Willen des Inhabers war mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage nicht möglich. Auch wäre die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in die durch Art. 13 GG geschützte private Lebenssphäre der Wohnung fraglich gewesen. Bei mehreren Wohnungsinhabern bestand die Schwierigkeit, ein Gerät einer bestimmten Person zuzuordnen. Entscheidend kam hinzu, dass es unüberwindbare Schwierigkeiten bereitete, den Besitz multifunktionaler Empfangsgeräte (Personalcomputer, Smartphone u.a.) festzustellen. Derartige Geräte können in der Kleidung oder einer Tasche mitgeführt werden. Ihre Verbreitung hatte zur Folge, dass die Bereitschaft, ein Gerät anzumelden, weiter abnahm (vgl. LT-Drs. NW 15/1303 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April

2010, S. 12 ff. und 48 ff.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 2 ff.).

34 7. Die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV hat zwangsläufig zur Folge, dass auch Wohnungsinhaber beitragspflichtig sind, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten. Eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hierfür nicht vor; der Verzicht erfüllt nicht den Befreiungstatbestand des unzumutbaren Härtefalles im Sinne von § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV (vgl. unter 1.). Diese Ungleichbehandlung stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung dar, weil sie sachlich gerechtfertigt ist.

35 Dem Gesetzgeber ist ein weitreichender Gestaltungsspielraum für Entscheidungen darüber eröffnet, welche Sachverhalte er abgabenrechtlich unterschiedlich oder trotz vorhandener Unterschiede gleich behandelt. Er ist auch berechtigt, aus sachlichen Gründen von übermäßigen Differenzierungen abzusehen (Typisierungsbefugnis). Eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte muss sich realitätsgerecht an der allgemeinen Fallgestaltung orientieren. Je größer der zahlenmäßige Anteil einer atypischen Sachverhaltskonstellation ist und je stärker die Abweichungen ins Gewicht fallen, desto mehr spricht für ihre Berücksichtigung bei der Abgabenerhebung. Dagegen sprechende Gründe können sich insbesondere aus der Schwierigkeit der praktischen Erfassung ergeben. Der Gesetzgeber darf das Erhebungsverfahren auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit vereinfachen, um einen unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der damit notgedrungen verbundenen Ungleichheit stehen müssen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50).

36 Danach durften die Landesgesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht von Personen, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, als "kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden. Wie soeben unter 6. dargelegt, war die Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunk-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

beitragspflicht sachgerecht, wenn nicht geboten, um die verfassungsrechtlich notwendige gleichmäßige Belastung aller Personen mit Rundfunkempfangsmöglichkeit zu gewährleisten. Dieses Ziel der Landesgesetzgeber könnte nicht erreicht werden, wenn Wohnungsinhaber aufgrund der Behauptung, nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit zu verfügen, von der Beitragspflicht befreit werden müssten, sofern der Rundfunkanstalt der Nachweis des Gerätebesitzes nicht gelingt. Dies würde in der Sache eine Rückkehr zur gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht bedeuten, die die Landesgesetzgeber wegen des drohenden strukturellen Erhebungsdefizits aufgeben durften.

37 Eine Beitragsbefreiung, die den Wohnungsinhabern die Beweislast für das Fehlen einer Rundfunkempfangsmöglichkeit auferlegt, ist nicht sinnvoll, weil dieser Nachweis nicht erbracht werden kann. Es lässt sich nicht verlässlich feststellen, ob eine entsprechende Angabe glaubhaft ist. Persönliche Erklärungen bis hin zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung stellen stets nur Momentaufnahmen dar, die keinen hinreichend sicheren Schluss auf das künftige Verhalten zulassen. Unangekündigte Nachschauen in der Wohnung stellen einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte private Lebenssphäre dar und sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Darüber hinaus können Empfangsgeräte nicht entdeckt werden, wenn sie in Kleidung oder Taschen mitgeführt werden. Das Fehlen eines sichtbaren Empfangsgeräts in der Wohnung schließt nicht aus, dass ein empfangstaugliches multifunktionales Gerät zur Verfügung steht (vgl. VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 112).

38 Darüber hinaus handelt es sich bei den bewussten "Rundfunkverweigerern" nach den statistisch belegten, allgemeinkundigen Tatsachen um eine Gruppe, die im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wohnungsinhaber sehr klein sein muss. Nach dem statistischen Befund verfügen 3 % bzw. 3,8 % der privaten Haushalte nicht über ein Fernsehgerät. Angesichts des statistisch festgestellten Verbreitungsgrades multifunktionaler Empfangsgeräte ist anzunehmen, dass auch die Inhaber dieser Wohnungen weitestgehend Rundfunkprogramme empfangen können (vgl. unter 5.).

Rechtsanwalt Thorsten Böck

Rechtsanwalt Thorsten Bock

39 8. Vorzugslasten dürfen nur zur Finanzierung derjenigen Kosten erhoben werden, die einen sachlichen Zusammenhang mit der Gewährung des ausgleichspflichtigen Vorteils aufweisen. Die Einbeziehung anderer Kosten ist nicht durch den die Abgabenerhebung rechtfertigenden Zweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt; sie verstößt gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. unter 5.). Daher dürfen durch den Rundfunkbeitrag nur solche Kosten auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden, die einen Zusammenhang mit der Erfüllung des Rundfunkauftrags, d.h. mit der Herstellung und Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme aufweisen (§ 1 RBStV, § 12 Abs. 1 RStV). Dies sind diejenigen Mittel, die die KEF ihrem Beitragsvorschlag zugrunde legt, d.h. für erforderlich hält, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen. Der KEF obliegt die Prüfung, ob und inwieweit sich die den Finanzbedarf auslösenden Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden (vgl. unter 4.).

40 Im Zusammenhang mit dem Rundfunkauftrag stehen auch die Kosten für Maßnahmen, die der Erprobung neuartiger Übertragungstechniken und Programmformen dienen (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <106>). Dementsprechend kann das Beitragsaufkommen für die Förderung der Versorgungsinfrastruktur und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden (§ 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 2 RStV).

41 Es verstößt nicht gegen das Gebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die beitragsfähigen Mittel zur funktionsnotwendigen Finanzausstattung der Rundfunkanstalten ohne Abzug eines aus den Landeshaushalten zu finanzierenden Eigenbehalts auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Ein derartiger Abzug ist erforderlich, wenn ein Leistungsangebot der öffentlichen Hand in nennenswertem Umfang auch von Personen genutzt wird, denen kein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <205 ff.> und vom 24. Juni 2015 - 9 C 23.14 - NVwZ-RR 2016, 68 Rn. 23). Demgegenüber besteht die Rundfunkempfangsmöglichkeit für den größten Teil der Bevölkerung; ansonsten

wäre die Erhebung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast nicht möglich (vgl. unter 5.). Hinzu kommt, dass die Landesgesetzgeber eine Finanzierung des funktionsnotwendigen Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den Landeshaushalten zur Sicherung der Programmfreiheit ausschließen durften (vgl. unter 4.). Aus diesem Grund müssen auch die Einnahmeausfälle, die durch Beitragsbefreiungen und -ermäßigungen aus sozialen Gründen nach § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV entstehen, nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit durch Haushaltsmittel gedeckt werden.

42 Schließlich hat der Senat bereits entschieden, dass auch die Finanzierung der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern, für die nach § 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV, § 10 Abs. 1 RFinStV 1,8989 % des Beitragsaufkommens vorgesehen sind, von dem Finanzierungszweck der Rundfunkgebühr gedeckt wird (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <117 ff.>). Dies gilt gleichermaßen für den Rundfunkbeitrag. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit den Landesmedienanstalten als staatsfern und pluralistisch organisierten Stellen zu übertragen ist, um die verfassungsrechtlich gebotene Einhaltung der wesentlichen Voraussetzungen der Meinungsvielfalt im Bereich des privaten Rundfunks zu gewährleisten. Deren Aufgaben rechtfertigen es, die Rundfunkteilnehmer mit den Kosten zu belasten. Die Finanzierung durch staatliche Zuschüsse oder durch die beaufsichtigten privaten Rundfunkveranstalter würde Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen, die die Meinungsvielfalt tendenziell gefährden (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <120>).

43 9. Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung hat einen Verteilungsmaßstab zur Folge, der als noch vorteilsgerecht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Wie unter 1. dargelegt, stellt der Wohnungsbezug Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen dem Grunde nach Beitragspflichtigen innehaben, besser als alleinwohnende Personen. Da mehrere Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften, können sie die Bei-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

tragszahlungen nach ihren Vorstellungen unter sich aufteilen. Übernimmt einer von ihnen die Zahlungen in voller Höhe, haben die anderen den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit unentgeltlich. Es gilt die Faustregel, dass die Beitragsbelastung pro Person umso niedriger ist, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat.

44 Es ist durch den Zweck einer Vorzugslast vorgegeben, dass sich die Verteilung des zu finanzierenden Aufwands auf die Abgabenpflichtigen möglichst an dem individuellen Vorteil zu orientieren hat. Je größer der Vorteil des einzelnen, desto höher soll seine Belastung sein. Da die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt werden, nicht exakt bemessen werden können, muss der Aufwand anhand eines Maßstabs verteilt werden, der Rückschlüsse auf die Häufigkeit und Intensität der tatsächlichen Nutzung zulässt. Die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers erstreckt sich auch auf den Verteilungsmaßstab. Differenzierungen können vor allem dann unterbleiben, wenn es um die Erfassung atypischer Sachverhalte geht, deren Feststellung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Ebenso ist eine Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und zur Vermeidung von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zulässig, wenn die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 ff.).

45 Die Rundfunkempfangsmöglichkeit stellt einen personenbezogenen Vorteil dar (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 9 f.). Die Größe dieses Vorteils kann nicht bestimmt werden, weil sich die hierfür maßgebenden Hör- und Sehgewohnheiten der Beitragspflichtigen, d.h. der zeitliche Umfang ihres Rundfunkempfangs, nicht feststellen lassen. Daher kommt als Alternative zu dem wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstab lediglich ein personenbezogener Maßstab in Betracht, nach dem jeder Inhaber (Bewohner) einer Wohnung einen gleichhohen Beitrag bezahlen müsste ("Pro-Kopf-Beitrag"). Ein solcher Rundfunkbeitrag fiele niedriger aus als der wohnungsbezogene Beitrag, weil der zu deckende Finanzbedarf auf eine größere Zahl von Bemessungseinheiten (Bewohner statt Wohnungen)

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

umgelegt würde. Diese Absenkung käme den alleinigen Inhabern einer Wohnung zugute; zusammenwohnende Beitragspflichtige würden höher belastet, weil sie den Rundfunkbeitrag nicht mehr unter sich aufteilen könnten, sondern jeder einen vollen "Pro-Kopf-Beitrag" bezahlen müsste.

46 Diese Beitragsgestaltung ist jedoch nicht derart vorzugswürdig, dass die Landesgesetzgeber aus Gründen der Belastungsgleichheit verpflichtet waren, sie anstelle des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags einzuführen. Da es nicht möglich ist, die individuellen Nutzungsgewohnheiten festzustellen, kann der 49
Wohnungsbezug allerdings weder damit gerechtfertigt werden, dass sich die Nutzungsgewohnheiten mehrerer Inhaber einer Wohnung untereinander ausglichen noch dass der Rundfunkempfang in Haushaltsgemeinschaften häufig über Gemeinschaftsgeräte stattfinde. Hierbei handelt es sich um Annahmen, die nicht durch Tatsachen belegt werden können (vgl. aber LT-Drs. NW 15/1303
S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen 50
Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 22).

47 Da es unmöglich ist, die Größe des individuellen Vorteils, d.h. die Nutzungsgewohnheiten der Rundfunkteilnehmer, auch nur annähernd zu bestimmen, können bei der Festlegung des Verteilungsmaßstabs Gründe der Praktikabilität berücksichtigt werden. Aufgrund der Vielzahl der Beitragspflichtigen und der Häufigkeit der Erhebung kommt dem Interesse an einem einfach und praktikabel zu handhabenden Maßstab für die Erhebung des Rundfunkbeitrags besonderes Gewicht zu. Es handelt sich um ein monatlich wiederkehrendes Massengeschäft, das Millionen gleichgelagerter Sachverhalte betrifft, wobei die Beitragsbelastung bei genereller Betrachtungsweise verhältnismäßig niedrig ist.

51

48 Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die Wohnung hat den Vorteil, dass für die Beitragserhebung nur ein Wohnungsinhaber (Bewohner) bekannt sein muss. Es wird vermieden, dass die Daten aller Inhaber ermittelt und auf dem aktuellen Stand gehalten werden müssen. Die personelle Fluktuation innerhalb einer Wohnung kann außer Betracht bleiben (LT-Drs. NW 15/1303

S. 35). Dies reicht als Rechtfertigung des wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstabs aus, weil ein personenbezogener Maßstab ("Pro-Kopf-Beitrag") einerseits einen größeren Ermittlungsaufwand notwendig macht, andererseits aber nur zu geringen Verschiebungen der individuellen Beitragsbelastungen führt. Der höheren Belastung alleinwohnender oder alleinerziehender Personen durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag steht die Entlastung von familiären Haushaltsgemeinschaften mit mehreren Erwachsenen gegenüber.

49 Die generelle Freistellung Minderjähriger und wohnungsloser Personen ist von der Typisierungsbefugnis der Landesgesetzgeber gedeckt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der weit überwiegende Teil der Minderjährigen im Haushalt eines Erziehungsberechtigten wohnt und wohnungslose Personen regelmäßig nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügen.

50 10. Die Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber nach §§ 2 ff. RBStV verstößt nicht gegen das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Informationsquellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Da nahezu jeder Beitragspflichtige über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügt, zielt die Rundfunkbeitragspflicht weder darauf ab noch ist sie wegen der Höhe des Beitrags objektiv geeignet, Interessenten von Informationen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fernzuhalten. Soweit sie sich als Beschränkung des Zugangs zu anderen Informationsquellen auswirkt, ist dies hinzunehmen, um den unmittelbar durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Entwicklung zu gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 39 ff.). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert die Finanzierung des Rundfunkauftrags; dem dient die Rundfunkbeitragspflicht (vgl. unter 4.).

51 11. Die Einführung des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV bedurfte nicht der Zustimmung der Kommission der Europäischen Union. Nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 3 AEUV darf ein Mitgliedstaat eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe nicht einführen oder umgestalten, bevor die Kommission einen das Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV abschließenden Beschluss erlassen hat. Die Finanzie-

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

rung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr hat Beihilfecharakter (Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007 - K<2007> 1761). Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liegt vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31). 54

52 Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat diese maßgebenden Faktoren nicht verändert. Ebenso wie die Rundfunkgebühr wird der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Begünstigte sind nach wie vor die Rundfunkanstalten (VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 89 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 76).

53 12. Die Gehörsrügen des Klägers sind unbegründet. Die Verfahrensgarantie des rechtlichen Gehörs nach Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO verpflichtet das Gericht, das Vorbringen jedes Verfahrensbeteiligten bei seiner Entscheidung in Erwägung zu ziehen. Der Gehörsanspruch verlangt jedoch nicht, dass das Gericht das gesamte Vorbringen der Beteiligten in den Urteilsgründen wiederzugeben und zu jedem einzelnen Gesichtspunkt Stellung zu nehmen hat. Vielmehr sind in dem Urteil nur diejenigen Gründe anzugeben, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind. Das Gericht kann sich auf die Darstellung und Würdigung derjenigen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte beschränken, auf die es nach seinem Rechtsstandpunkt entscheidungserheblich ankommt (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Daher kann aus dem Umstand, dass das Gericht einen Aspekt des Vorbringens eines Beteiligten in den Urteilsgründen nicht abgehandelt hat, nur dann geschlossen werden, es habe diesen Aspekt nicht in Erwägung gezogen, wenn er nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts eine Frage von zentraler Bedeutung betrifft (stRspr; vgl.

Rechtsanwalt Thorsten Bock

BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <145 f.>; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1994 - 9 C 158.94 - BVerwGE 96, 200 <209 f.>).

54 Danach ist das Vorbringen des Klägers auf Seiten 6 und 7 der Revisionsbegründung vom 31. Mai 2015 nicht geeignet, eine Gehörsverletzung darzulegen. Mit seinen Gehörsrügen wendet sich der Kläger inhaltlich gegen verschiedene rechtliche Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts, denen er seine eigenen abweichenden Rechtsauffassungen entgegen hält. Das Oberverwaltungsgericht hat die Fragen des beitragspflichtigen individuellen Vorteils, des Kreises der Beitragspflichtigen, der Erfassung des Vorteils durch das Merkmal der Wohnungsinhaberschaft und der Finanzierungsfunktion des Rundfunkbeitrags im Berufungsurteil ausführlich abgehandelt. Dass es dabei durchweg andere Rechtsauffassungen vertreten hat als der Kläger und sich nicht an dessen Argumentationsgang orientiert hat, ist unter dem Gesichtspunkt der Gehörsgewährung unbeachtlich. Den Vortrag des Klägers zur Verletzung des Grundrechts auf die Gewährung wirkungsvollen Rechtsschutzes hat das Oberverwaltungsgericht nicht abhandeln müssen, weil die geltend gemachte Grundrechtsverletzung offenkundig nicht vorliegt. Gegen den Rundfunkbeitragsbescheid ist nach § 40 Abs. 1, § 42 Abs. 1 und 2 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Soweit sich der Kläger gegen die Festsetzung von Säumniszuschlägen im Beitragsbescheid wendet, verkennt er, dass die Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags nicht durch den Erlass eines Rundfunkbeitragsbescheids, sondern unmittelbar kraft Gesetzes entsteht (§ 7 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 RBStV). Der Erlass eines Bescheids ist erst vorgesehen, wenn Rundfunkbeiträge rückständig sind, d.h. Verzug eingetreten ist (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Daher besteht nach § 43 Abs. 1 VwGO die Möglichkeit, das Nichtbestehen der Beitragspflicht vorab verwaltungsgerichtlich feststellen zu lassen.

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

55 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

VRiBVerwG Neumann ist wegen Eintritts in den Ruhestand gehindert zu unterschreiben.
Dr. Heitz

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 123,88 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 GKG).

VRiBVerwG Neumann ist wegen Eintritts in den Ruhestand gehindert zu unterschreiben.
Dr. Heitz

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Abschrift

409

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 C 37.16 (6 C 7.15)
OVG 2 A 2423/14

In der Verwaltungsstreitsache

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Thorsten Bölck,
Bahnhofstraße 11, 25451 Quickborn -

g e g e n

den Westdeutschen Rundfunk,
vertreten durch den Intendanten,
Appellhofplatz 1, 50667 Köln,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

ECLI:DE:BVerwG:2016:090616B6C37.16.0

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 9. Juni 2016
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Hahn und
Dr. Tegethoff

beschlossen:

Die Anhörungsrüge des Klägers gegen das Urteil des Senats vom 18. März 2016 - BVerwG 6 C 7.15 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Gründe:

1 Die Anhörungsrüge ist unbegründet. Der Kläger hat nicht dargelegt, dass der Senat seinen Anspruch auf rechtliches Gehör in dem angegriffenen Urteil vom 18. März 2016 in entscheidungserheblicher Weise verletzt hat (§ 152a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 6 VwGO). Aus seinen Darlegungen ergibt sich nicht, dass der Senat bei seiner Beurteilung, das Oberverwaltungsgericht habe die Berufung des Klägers zu Recht zurückgewiesen, entscheidungserheblichen Vortrag des Klägers im Revisionsverfahren übergangen hat.

2 Der Kläger wiederholt in der Begründung der Anhörungsrüge seinen Vortrag im Revisionsverfahren zu den entscheidungserheblichen Rechtsfragen. Der Senat hat die erneut angesprochenen Gesichtspunkte in den Gründen des Revisionsurteils vom 18. März 2016 - BVerwG 6 C 7.15 - allesamt abgehandelt; er ist bei seiner rechtlichen Beurteilung allerdings durchweg zu anderen Ergebnissen als der Kläger gekommen. Dem stellt der Kläger mit der Anhörungsrüge seine abweichenden Rechtsauffassungen entgegen, die nach seiner Ansicht die Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags begründen. Der Umstand, dass der Senat seine Ausführungen in den Urteilsgründen nicht auf den Argumentationsgang und die Formulierungen des Klägers abgestimmt hat, vermag einen Gehörsverstoß offensichtlich nicht zu begründen. Dies gilt gleichermaßen für den Umstand, dass die Gründe des Urteils vom 18. März 2016 - BVerwG 6 C 7.15 - inhaltlich weitgehend mit den Gründen der anderen an diesem Tag verkündeten

497

Revisionsurteile in Rundfunkbeitragssachen übereinstimmen. Diese Übereinstimmung ist dem Umstand geschuldet, dass in allen Revisionsverfahren dieselben allgemeinen Rechtsfragen von rechtsgrundsätzlicher Bedeutung zu beantworten waren.

3 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Heitz Hahn Dr. Tegethoff

Rechtsanwalt Thorsten Bölck

1 BvR 745/17

79

Koblenzer

KANZLEI FÜR STEUERRECHT

Vorab per Telefax: 0721/9101-382 (Anlagen folgen per Post)

Koblenzer - Kanzlei für Steuerrecht | Königsallee 14 | 40212 Düsseldorf

Bundesverfassungsgericht

Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Faxeingang am 05.04.17

Bundesverfassungsgericht
Eing.: 11.04.17 10-11
3 Doppel Bd.
4 Anlage Doppel

Düsseldorf, den 5. April 2017
t.koblenzer@koblenzer-law.de

Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer
Rechtsanwalt • Fachanwalt für Steuerrecht

Zugelassen beim OLG Düsseldorf
Eingetragen bei dem Obergericht Zürich
gemäß Art. 28 BGFA
Honorarprofessor der Universität Siegen

Büro Düsseldorf
Königsallee 14
D-40212 Düsseldorf
Telefon: +49 211 – 138 66 315
Telefax: +49 211 – 138 66 316
E-Mail: info@koblenzer-law.de

Büro München
Damenstiftstrasse 11
D-80331 München
Telefon: +49 89 – 215 467 53
Telefax: +49 89 – 215 467 54
E-Mail: info@koblenzer-law.de

Büro Zürich
Hornbachstrasse 50
CH-8008 Zürich
Telefon: +41 44 - 389 84 36
Telefax: +41 44 - 389 84 00
E-Mail: info@koblenzer-law.ch

E-Postbrief
thomas.koblenzer@epost.de

Internet
www.koblenzer-law.de

Verfassungsbeschwerde

–Beschwerdeführer–

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt/Fachanwalt für Steuerrecht Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer, Koblenzer – Kanzlei für Steuerrecht, Königsallee 14, 40212 Düsseldorf,

gegen

- das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017, zugestellt am 7. März 2017, Az.: BVerwG 6 C 11.16,
- das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, zugestellt am 11. März 2016, Az.: VGH 2 S 386/15,
- das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015, zugestellt am 29. Januar 2015, Az.: 3 K 1773/14,
- § 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 15. Dezember 2010 (RBStV) i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz

wegen

Verletzung des Beschwerdeführers in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG

Namens und im Auftrag des Beschwerdeführers erhebe ich hiermit unmittelbar gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017, zugestellt am 7. März 2017, Az.: BVerwG 6 C 11.16, gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, Az.: VGH 2 S 386/15, und gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015, Az: 3 K 1773/14, sowie mittelbar gegen § 2 Abs. 1 RBStV i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz

Verfassungsbeschwerde

A
Sachverhalt und Verfahrensstand

I. Der Beschwerdeführer ist Inhaber der Wohnung Er war seit Mai 1998 mit privaten Rundfunkgeräten (Radio und Autoradio) bei der damaligen GEZ angemeldet. Bis Ende 2012 entrichtete der Beschwerdeführer die hierfür anfallenden Rundfunkgebühren, teilweise jedoch erst nach Festsetzung durch förmliche Rundfunkgebührenbescheide. Im September 2012 informierte der Beklagte des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Beklagter) den Beschwerdeführer über die zum 1. Januar 2013 in Kraft tretenden Neuerungen durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV). Seit dem 1. Januar 2012 leistete der Kläger keinerlei Zahlungen mehr. Mit Rundfunkbeitragsbescheiden vom 1. Juni 2013, 5. Juli 2013 und 4. Oktober 2013 setzte der Beklagte rückständige Rundfunkbeiträge für eine Wohnung für die Zeiträume Januar 2013 bis März 2013, April 2013 bis Juni 2013 und Juli 2013 bis September 2013 in Höhe von jeweils 61,94 € einschließlich Säumniszuschlag fest. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2013 mahnte der Beklagte den Beschwerdeführer bezüglich der in den Rundfunkbeitragsbescheiden vom 1. Juni 2013, 5. Juli 2013 und 4. Oktober 2013 festgesetzten Rundfunkbeiträgen.

II. Mit Rundfunkbeitragsbescheid vom 3. Januar 2014 setzte der Beklagte rückständige Rundfunkbeiträge für eine Wohnung für den Zeitraum Oktober 2013 bis Dezember 2013 in Höhe von 61,94 € einschließlich Säumniszuschlag fest.

III. Gegen diesen Bescheid legte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 9. Januar 2014 Widerspruch ein. Zur Begründung führte er aus, der RBStV sei verfassungswidrig, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag um eine Steuer handele, für deren Erhebung der Landesgesetzgeber keine Kompetenz habe.

IV. Mit Vollstreckungsersuchen vom 1. Februar 2014 beantragte der Beklagte beim Amtsgericht Stuttgart die Vollstreckung der Rundfunkbeitragsbescheide vom 1. Juni 2013, 5. Juli 2013 und 4. Oktober 2013. Mit Schreiben vom 13. Februar 2014 beantragte der Beschwerdeführer die Aussetzung der Vollziehung. Diesen Antrag lehnte der Beklagte am 6. März 2013 ab.

V. Am 10. April 2014 erhob der Beschwerdeführer Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht Stuttgart und wendete sich gegen den Rundfunkbeitragsbescheid des Beklagten vom 3. Januar 2014. Der Beklagte trat der Klage entgegen und verteidigte die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des RBStV sowie die Gesetzesmäßigkeit der festgesetzten Zuschläge.

VI. Mit Beschluss vom 1. April 2014, Az.: 3 K 1353/14, lehnte das Verwaltungsgericht Stuttgart den Antrag des Beschwerdeführers, dem Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur rechtskräftigen Entscheidung in einem etwaigen Hauptsacheverfahren vorläufig zu untersagen, die Zwangsvollstreckung aus den Rundfunkbeitragsbescheiden vom 1. Juni 2013, 5. Juli 2013 und 4. Oktober 2013 zu betreiben, ab.

VII. Mit Urteil vom 27. Januar 2015, Az.: 3 K 1773/14, wies das Verwaltungsgericht Stuttgart die Untätigkeitsklage des Beschwerdeführers ab. Zur Begründung führte es aus, dass die Klage gegen den Rundfunkbeitragsbescheid vom 3. Januar 2014 als Anfechtungsklage in Gestalt der Untätigkeitsklage nach § 75 Abs. 1 VwGO zulässig sei, da der Beklagte über den insoweit eingelegten Widerspruch vom 9. Januar 2014 ohne zureichenden Grund noch nicht entschieden habe. Die Klage sei jedoch nicht begründet. Der Beklagte habe den Rundfunkbeitrag für den Zeitraum von Oktober 2013 bis Dezember 2013 mit dem angefochtenen Bescheid nach § 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV rechtsfehlerfrei festgesetzt. Der Rundfunkbeitrag sei in der festgesetzten Höhe rückständig geworden, nachdem der Kläger ihn nicht mit seiner Fälligkeit (§ 7 Abs. 3 RBStV) vollständig entrichtet habe. Ebenso sei die Festsetzung des Säumniszuschlags i.H.v. 8,00 € auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 RBStV i.V.m. § 115 Abs. 1 der Satzung des Beklagten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge rechtmäßig erfolgt. Die europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Einwände des Klägers gegen die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der in seinem Fall einschlägigen Bestimmungen des RBStV zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich überzeugten das Gericht nicht. Der Rundfunkbeitrag sei keine

Steuer, da er zweckgebunden für die Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezahlt werde.

VIII. Gegen das dem Beschwerdeführer am 29. Januar 2015 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015 legte der Beschwerdeführer die vom Verwaltungsgericht Stuttgart zugelassene Berufung ein und begründete diese damit, dass der im angefochtenen Urteil vertretenen Auffassung, der Rundfunkbeitrag sei keine Steuer, da er zweckgebunden für die Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezahlt werden, nicht gefolgt werden könne. Die Rundfunkanstalten böten zwar eine Gegenleistung an. Diese müsse aber nicht in Anspruch genommen werden. Rundfunkgeräte müsse nicht jedermann besitzen und besitze nicht jedermann, wenn auch die Zahl der Haushalte ohne Rundfunkgerät gering sein möge. Der Beschwerdeführer beantragte daher, das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015, Az.: 3 K 1773/14, zu ändern und den Bescheid des Beklagten vom 3. Januar 2014 aufzuheben.

IX. Mit Urteil vom 3. März 2016, Az.: 2 S 386/15, hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Berufung des Beschwerdeführers als unbegründet abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen aufgeführt, dass der angefochtene Bescheid vom 3. Januar 2014 von den Bestimmungen des RBStV gedeckt sei. Es handele sich um eine nichtsteuerliche Abgabe, sodass der Rundfunkbeitrag in die Gesetzgebungskompetenz der Länder falle, da der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diene und nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt fließe. Er werde nicht „voraussetzungslos" geschuldet, sondern als Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Er sei durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert. Zudem stehe das Beitragsaufkommen den Rundfunkanstalten zu, um deren verfassungsunmittelbaren Finanzierungsanspruch in Ansehung ihres Programmauftrags zu erfüllen. Aus diesen Gründen sei die Anknüpfung der Zahlungspflicht an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Typischerweise bestehe für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Der allgemeine Gleichheitssatz weder nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlege.

X. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg legte der Beschwerdeführer form- und fristgerecht Revision ein und machte im Wesentlichen geltend, dass die Beitragserhebung unzulässig sei, weil sie nicht an einer Nutzung des Rundfunks, sondern an der Nutzung einer Wohnung anknüpfe. Bei dem Beitrag handele es sich tatsächlich um eine Wohnsteuer bzw. Haushaltsabgabe, weil der Beitrag ohne Gegenleistung erhoben werde und Nichtempfänger zum Beitrag herangezogen würden. Dies zeige sich auch darin, dass ein Wohnungsinhaber für mehrere Wohnungen mehrere Beiträge zahlen müsse, obwohl er sich nicht an zwei Orten gleichzeitig aufhalten könne. Die Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe übersehe, dass das Bundesverwaltungsgericht die Zweitwohnungssteuer als Aufwandsteuer ansehe, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstelle. Der Beitrag verletze das Gebot der Belastungsgleichheit, da Haushalte mit mehreren Einkommen wie Haushalte mit nur einem Einkommen belastet würden. Der RBStV hätte vor seinem Inkrafttreten außerdem der Europäischen Kommission gem. der drittschützenden Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG zur Stellungnahme übermittelt werden müssen, weil die Rundfunksender – jedenfalls im Bereich der Fernsehsendungen – Dienstleistungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie erbrächten. Zudem sei die Vereinbarkeit mit Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union klärungsbedürftig, der das Recht umfasse, von beitragspflichtigen Informationen verschont zu werden.

XI. Mit Urteil vom 25. Januar 2017, Az.: BVerwG 6 C 11.16, zugestellt am 7. März 2017, wies das Bundesverwaltungsgericht die Revision des Beschwerdeführers als unbegründet zurück. Die Regelungen des RBStV über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht seien von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Der Rundfunkbeitrag erfülle nicht die Voraussetzungen des Steuerbegriffs, da er nicht voraussetzungslos erhoben und das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt werde. Damit sei er als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren. Diese Qualifizierung widerspreche auch nicht der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Zweitwohnungssteuer. Denn der Beitrag sei nicht wie die Zweitwohnungssteuer eine Aufwandsteuer, welche an die in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft. Die Rundfunkbeitragspflicht unterscheide sich maßgeblich von der Aufwandsteuer, weil sie als Vorzugslast durch den Gedanken des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt sei und das Kostendeckungsprinzip zu beachten hätte.

Die notwendige besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung ergebe sich zum einen aus dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens in Zusammenschau

mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Es käme nur eine Finanzierung in Betracht, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürften die Länder die Finanzierung der Rundfunkanstalten als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können.

Zum anderen sei der Rundfunkbeitrag auch als Vorzugslast ausgestaltet und daher geeignet, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast sei ihr tatbestandlich bestimmter materieller Gehalt maßgeblich. Es komme darauf an, ob zwischen der Leistung und einer dadurch abgegoltenen Gegenleistung eine normative Verknüpfung besteht. Die Gegenleistung müsse in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen. Dies sei durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln. Es sei nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den abzugeltenden Vorteil ausdrücklich („expressis verbis") benenne. Der durch den Rundfunkbeitrag abzugeltende Vorteil der Möglichkeit der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme ergebe sich aus dem Normzweck der Regelungen. Dass jemand den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit habe, werde nicht mehr aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern aus dem Innehaben einer Wohnung geschlossen. Dieser hier zum Ausdruck kommende Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit stelle einen Vorteil dar, der Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden könne, weil nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machten. Diese Annahme sei aufgrund des tatsächlichen Befunds entsprechend dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2012, nach welchem Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sind, berechtigt. Die individuelle Zurechnung der Rundfunkempfangsmöglichkeit bestehe auch in denjenigen Fällen, in denen eine Person als Inhaber mehrere Wohnungen in Anspruch genommen wird. Zwar könne sich ein Inhaber nicht gleichzeitig in mehreren seiner Wohnungen aufhalten, ihm stehe aber in mehreren Wohnungen die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zur Verfügung, die als Vorteil abzugelten sei.

Zwar weise das Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts, an welches die frühere Rundfunkgebühr anknüpfte, eine größere Nähe zu dem erfassten Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auf als das Innehaben einer Wohnung. Dennoch sei eine Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung noch von dem verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers gedeckt. So ließe die nahezu lückenlose Ausstattung der

Wohnungen mit Rundfunkempfangsgeräten den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks typischerweise in ihrer Wohnung nutzt. Der Wechsel von der Anknüpfung an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zur Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung sei auch zur Vermeidung des vorher bestandenen strukturellen Erhebungsdefizits sachlich gerechtfertigt.

Darüber hinaus werde auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, da die Ungleichbehandlung von Wohnungsinhabern, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, gegenüber solchen, die Rundfunkempfangsgeräte nutzen, sachlich gerechtfertigt sei. Die Landesgesetzgeber durften die Rundfunkbeitragspflicht der erstgenannten Personengruppe als „kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende „Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden, zumal es sich hierbei um eine im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wohnungsinhaber sehr kleine Gruppe handele. Auch der Verteilungsmaßstab sei noch als vorteilsgerecht mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Da es unmöglich sei, die Größe des individuellen Vorteils auch nur annähernd zu bestimmen, könnten hierbei Gründe der Praktikabilität berücksichtigt werden.

Die Einführung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich bedurfte nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch nicht der Zustimmung der Europäischen Kommission. Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liege vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist. Hierzu verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31). Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag habe diese maßgebenden Faktoren nicht verändert. Denn ebenso wie die Rundfunkgebühr werde der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Begünstigte seien nach wie vor die Rundfunkanstalten. Zur Finanzierung würden auch weiterhin diejenigen herangezogen, die die Möglichkeit des Rundfunkempfangs haben. Insoweit habe sich lediglich die tatbestandlich Anknüpfung der Erfassung der Abgabepflichtigen geändert. Bei der Einbeziehung der sehr kleinen Gruppe, die nicht im Besitz eines Empfangsgeräts sei, in die Beitragspflicht handele es sich nicht um eine Änderung der ursprünglichen Finanzierungsregelung in ihrem Kern.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts musste der RBStV der Europäischen Kommission auch nicht auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 vorgelegt werden, da sie nach deren Art. 1 Nr. 2 auf Hörfunk- und Fernsehdienste keine Anwendung finde. Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deren Art. 11 Abs. 1 die Informationsfreiheit gewährleistet, sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Denn das Recht der Mitgliedstaaten sei nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es durch Unionsrecht determiniert sei. Das deutsche Rundfunkbeitragsrecht sei hingegen nicht durch unionsrechtliche Vorgaben beeinflusst, sondern gegenüber dem Unionsrecht autonom.

B
Zulässigkeit

Der Beschwerdeführer ist als natürliche Person Träger von Grundrechten und rügt mit der Verfassungsbeschwerde die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 104a ff. GG, sowie aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Er ist unter Bezugnahme auf den dargestellten Tatbestand selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen; mithin ist er beschwerdefähig und auch beschwerdebefugt i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG. Unmittelbarer Beschwerdegegenstand sind das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017, Az.: BVerwG 6 C 11.16, das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, Az.: VGH 2 S 386/15, und das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015, Az.: 3 K 1773/14, und damit Akte der Judikative. Hinsichtlich dieser hat der Beschwerdeführer den ihm konkret eröffneten Rechtsweg ausgeschöpft. Nach Zurückweisung der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht steht dem Beschwerdeführer kein weiteres Rechtsmittel mehr zur Verfügung.

Mittelbarer Beschwerdegegenstand der Verfassungsbeschwerde ist § 2 Abs. 1 RBStV i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz. Auf dieser gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich beruhen die beschwerdegegenständlichen Urteile.

Die Verfassungsbeschwerde wurde überdies fristgerecht innerhalb der Monatsfrist schriftlich erhoben (§§ 23 Abs. 1, 92, 93 Abs. 1 BVerfGG).

Die Verfassungsbeschwerde ist demgemäß zulässig.

C
Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, weil dies zur Durchsetzung des Grundrechts des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie zur Durchsetzung seines Anspruchs auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 lit. b) BVerfGG).

Die beschwerdegegenständlichen Urteile verletzten den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil sie auf der formell und materiell verfassungswidrigen Regelung des § 2 Abs. 1 RBStV i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz (nachfolgend abgekürzt § 2 Abs. 1 RBStV) beruhen (nachfolgend unter I. und II.).

Weiterhin hat das Bundesverwaltungsgericht seine sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergebende Vorlagepflicht in verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbarer Weise gehandhabt und durch das Unterlassen der Vorlage der unionsrechtlichen Frage nach der Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV an den Europäischen Gerichtshof das durch Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Recht des Beschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter verletzt (nachfolgend unter III.)

Der Beschwerdeführer ist überdies der Auffassung, dass die Verfassungsbeschwerde auch wegen grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung i.S.d. § 93a Abs.2 lit. a) BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen ist, weil die hier streitentscheidende Frage nach der abgabenrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags und damit verbunden nach seiner formellen Verfassungsmäßigkeit klärungsbedürftig ist.

Gliederungsübersicht zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

I. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen formeller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 70 ff. GG, Art. 105 GG) (S. 13)

1. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 70 ff. GG (S. 13)

1.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Qualifizierung von Abgaben (S. 14)

1.2. Verfassungsrechtliche Begründung der höchstrichterlichen Grundsätze (S. 19)

1.3. Fehlerhafte Dogmatik des Bundesverwaltungsgerichts (S. 21)

1.4. Keine tatbestandliche Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung (S. 22)

1.4.1. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 2 Abs. 1 RBStV (S. 23)

1.4.2. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 1 RBStV (S. 25)

1.4.3. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 4 Abs. 6 RBStV (S. 27)

1.5. Keine Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe aufgrund der Zweckbindung (S. 28)

2. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 105 f. GG (S. 29)

3. Verstoß gegen die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergebenden Anforderungen (S. 31)

3.1. Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung (S. 31)

3.2. Sachliche Rechtfertigung von Vorzugslasten (S. 33)

3.3. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen von Sonderabgaben (S. 35)

3.4. Keine besondere Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags dem Grunde nach (S. 35)

3.4.1. Finanzierungszweck (S. 35)

3.4.2. Vorteilsausgleich (S. 39)

3.5. Keine deutliche Unterscheidung von einer Steuer (S. 44)

3.6. Keine Erfüllung der speziellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben (S. 47)

4. Ergebnis zu I. (S. 48)

II. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen materieller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG) (S. 49)

1. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer (S. 49)

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe (S. 51)

2.1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Typisierungen (S. 51)

2.2. Grenzen zulässiger Typisierungen (S. 52)

2.3. Überschreiten der Grenzen zulässiger Typisierung durch den Rundfunkbeitrag (S. 53)

2.3.1. Unzulässige Typisierung im Abgabengrund (S. 53)

2.3.2. Unzulässige Typisierung in der Ausgestaltung (S. 55)

3. Ergebnis zu II. (S. 58)

III. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 267 Abs. 3 AEUV) (S. 59)

1. Vorlagepflicht des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 267 Abs. 3 AEUV (S. 59)

1.1. Bundesverwaltungsgericht als letztinstanzliches Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 3 AEUV (S. 59)

1.2. Zulässiger Vorlagegegenstand (S. 60)

1.3. Entscheidungserheblichkeit (S. 61)

2. Verletzung der Vorlagepflicht durch das Bundesverwaltungsgericht (S. 62)

2.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung des Art. 267 Abs. 3 AEUV (S. 62)

2.2. Offensichtlich unhaltbare Handhabung der Vorlageverpflichtung durch das Bundesverwaltungsgericht (S. 65)

2.2.1. Keine Offenkundigkeit der Unionsrechtskonformität (S. 65)

2.2.2. Keine gesicherte und eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (S. 66)

2.2.3. Unvollständigkeit der Rechtsprechung (S. 67)

3. Ergebnis zu III. (S. 73)

IV. Zusammenfassung (S. 73)

I. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen formeller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Art. 70 ff. GG, Art. 105 f. GG)

Die Erhebung des Rundfunkbeitrags gem. § 2 Abs. 1 RBStV verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil die Beitragserhebung aufgrund eines formell verfassungswidrigen Gesetzes erfolgt.

Das Land Baden-Württemberg besitzt entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Auffassung keine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG für die Erhebung des Rundfunkbeitrags, da es sich beim Rundfunkbeitrag abgabenrechtlich nicht um eine nichtsteuerliche Abgabe sondern um eine Steuer handelt, sodass sich die Gesetzgebungskompetenz nach den besonderen Regelungen der Finanzverfassung in Art. 105 f. GG richtet (nachfolgend unter 1.). Für die Erhebung einer „Rundfunksteuer" bzw. „Wohnungssteuer" steht dem Land Baden-Württemberg keine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 f. GG zu (nachfolgend unter 2.). Selbst wenn man den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe qualifizieren würde, genügt die Erhebung des Rundfunkbeitrags nicht den Anforderungen, die die Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt (nachfolgend unter 3.). Demzufolge ist die Ermächtigungsgrundlage des § 2 Abs. 1 RBStV wegen Verstoßes gegen Art. 70 ff., Art. 104a ff. GG formell verfassungswidrig.

Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

1. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 70 ff. GG

   Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk liegt nach Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern (grundlegend BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205). Von der Kompetenz für das Rundfunkrecht wird auch die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben umfasst (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, 1 BvR 668, 2104/10, BVerfGE 137, 1). Da es sich nach dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt des RBStV, der nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein maßgeblich für die begriffliche Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben ist (nachfolgend unter 1.1. und 1.2.), beim Rundfunkbeitrag nicht um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt (nachfolgend unter 1.3.) und hieran auch die Vereinnahmung und Verteilung des Aufkommens des Rundfunkbeitrags außerhalb des Landeshaushalts nichts ändert (nachfolgend unter 1.4.), ist die Erhebung

des Rundfunkbeitrags nicht von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht nach Art. 70 Abs. 1 GG gedeckt.

1.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Qualifizierung von Abgaben

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung betont, dass es für die abgabenrechtliche Einordnung einer Abgabe nicht auf deren Bezeichnung oder haushaltsmäßige Verwendung ankomme, sondern allein der *tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt* der Abgabe maßgeblich sei (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1, 13, NVwZ 2003, S. 715; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 212, NVwZ 2003, S. 1241; BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, NVwZ 2004, S. 1477). Das bedeutet nichts anderes, als dass der materielle Gehalt der Abgabe, der für die Unterscheidung zwischen steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben maßgeblich ist, gerade durch den Tatbestand des jeweilige Abgabegesetzes bestimmt werden muss. Der materielle Gehalt einer Abgabe wird zwar grundsätzlich nicht nur durch den Tatbestand, sondern im Zweifel etwa auch durch den Willen des Gesetzgebers, dem Sinn und Zweck und/oder den Gesamtzusammenhang der Regelung bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht stellt aber für die abgabenrechtliche Einordnung ausdrücklich und nur auf den durch den Tatbestand des Abgabegesetzes bestimmten materiellen Gehalt der Abgabe ab.

Grundlegend geht dies aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) zur Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg hervor, in welchem das Bundesverfassungsgericht ausführt:

„Das Land Baden-Württemberg hat dem Grunde nach die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Rückmeldegebühr der in § 120a I 1 BadWürttUnivG tatbestandlich bestimmten Art [...]. Die Rückmeldegebühr ist eine nichtsteuerliche Abgabe vom Typus der Gebühr. Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt wird die Abgabe nicht wie eine Steuer i.S. der Art. 105, 106 GG „voraussetzungslos", sondern als Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche Leistung, nämlich für die Bearbeitung jeder Rückmeldung (§ 120a I 1 BadWürttUnivG), erhoben."

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch für die Altenpflegeumlage in seinem Beschluss vom 17. Juli 2003 (2 BvL 1/99 u.a., a.a.O.) klargestellt:

„Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt ist die Altenpflegeumlage keine Steuer [...]. Die Landesgesetzgeber haben vielmehr jeweils einen speziellen Finanzbedarf gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet. Die Abgabepflicht wird jeweils im Tatbestand des Gesetzes an den Kostenaufwand für eine konkrete, gesetzlich bestimmte Aufgabe gebunden [...]. Stellt der Gesetzgeber eine derartige tatbestandliche Verknüpfung einer Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe her, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch. Dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen. [...] Unbeschadet der Frage, ob bereits die Ausgliederung eines Abgabeaufkommens aus dem Staatshaushalt für sich genommen eine Steuer begrifflich ausschließt [...], ändert jedenfalls die Einstellung des Aufkommens in den allgemeinen Haushalt nichts an dem bereits durch die Fassung der Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt als nichtsteuerliche Abgabe."

Im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Mai 2004 (2 BvR 2374/99, a.a.O.) zu den Beiträgen zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds heißt es:

„Die Frage, ob dem Bund die Befugnis der Gesetzgebung zusteht, knüpft an die abgabenrechtliche Qualifizierung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds an, ohne dass es auf die Bezeichnung als „Beitrag" ankommt. Maßgeblich ist der tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt der Abgabe [...]. Die Zahlungen der den Klärschlamm Abgebenden an den Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind nichtsteuerliche Abgaben, denn sie werden nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben, sondern zur Finanzierung eines besonderen Finanzbedarfs. Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. Der Gesetzgeber hat den speziellen Finanzbedarf für die Bereitstellung einer fondsgebundenen Haftungsmasse gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der den Klärschlamm Abgebenden zugeordnet (vgl. § 9 II DMG). Wird die Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe

nach vom Gesetzgeber mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe tatbestandlich verknüpft, liegt keine Steuer vor, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird."

Weiterhin führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, NvWZ 2014, S. 1448, 1449) zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge aus:

„Maßgeblich für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ist die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes [...]. Die Einordnung der Abgabe richtet sich nicht nach ihrer gesetzlichen Bezeichnung, sondern nach ihrem tatbestandlich bestimmten, materiellen Gehalt [...].Erweist sich eine Abgabe wegen ihres Gegenleistungscharakters als nichtsteuerliche Abgabe, stehen die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ihrer Erhebung nicht entgegen [...]. Der Straßenausbaubeitrag gem. § 10 a KAG RP ist danach keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe [...]. Die Abgabe für Verkehrsanlagen wird nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben erhoben, sondern speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf [...]. Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. § 10 a KAG RP ermächtigt ausdrücklich zur Erhebung vorteilsbezogener Beiträge und gestaltet die Abgabenerhebung gegenleistungsbezogen aus, indem die jeweils auferlegte Abgabe vom Gesetzgeber dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall der Kosten konkreter Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen für die Erledigung der Aufgabe des Straßenausbaus tatbestandlich verknüpft ist."

Unter Zugrundelegung dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung handelt es sich mithin nur dann um eine nichtsteuerliche Abgabe, wenn die Abgabe dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber im Abgabengesetz mit einer besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung bzw. mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer besonderen öffentlichen Aufgabe tatbestandlich verknüpft ist. Ist dies nicht der Fall, so ist die Abgabe als „voraussetzungslose" Steuer zu qualifizieren, auch wenn sich durch Auslegung des Abgabengesetzes ergeben sollte, dass der Gesetzgeber mit der Abgabe in Wirklichkeit die Vorteile einer besonderen öffentlich-rechtliche Leistung abgelten oder die Kosten einer besonderen staatlichen Aufgabe decken wollte. Die Klassifizierung einer Abgabe darf also nur anhand

des gesetzlichen Tatbestandes erfolgen und ist einer Auslegung nicht zugänglich. Dies wird auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) bestätigt, aus dem hervorgeht, dass hinsichtlich der Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit einer Abgabe strikt zwischen ihrer begrifflichen Einordnung und den sich aus der Finanzverfassung ergebenden Zulässigkeitsvoraussetzungen zu unterscheiden ist. So führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Ist eine Abgabe wegen der rechtlichen Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung dem Grunde nach als Gebühr zu qualifizieren, so bleibt es bei ihrer formalen Zuordnung zu den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG unabhängig davon, ob die Bemessung der Gebühr sachlich gerechtfertigt oder möglicherweise unzulässig überhöht ist [...]. Der Einwand der Gegenansicht, es bedürfe bereits auf der begrifflichen Ebene eines den Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers eingrenzenden „materiellen" Verständnisses der Gegenleistungsfunktion der Gebühr, lässt unberücksichtigt, dass die begriffliche Abgrenzung zur Steuer nicht die einzige verfassungsrechtliche Anforderung an die Gebührenerhebung darstellt. Insbesondere aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich Grenzen für die Höhe der Gebühr (vgl. C I 2). Es würde der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung zuwiderlaufen, wenn Gebühren begrifflich (ganz oder teilweise) zu Steuern würden, sofern sie unzulässig überhöht bemessen sind. Der Formenklarheit dient die Trennung zwischen Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben, die durch ein „materielles" Verständnis der Gegenleistungsfunktion der Gebühr aufgehoben würde."

Ist eine Abgabe also wegen der rechtlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung auf der formellen Ebene als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen, muss in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob sie die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, die die bundesstaatliche Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt. Erst hier ist eine Auslegung des Abgabentatbestandes zulässig, z.B. dann, wenn es um die Frage geht, welche Kosten der öffentlichen Leistung und/oder welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile mit der Abgabe gedeckt bzw. ausgeglichen werden sollen. Diese Kosten bzw. Vorteile müssen nicht zwangsweise unmittelbar im

Abgabegesetz verankert sein, sondern es reicht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) aus, wenn hierüber eine „erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare hinreichende Regelungsklarheit" besteht:

„Dass der Gebührengesetzgeber bei der Gebührenbemessung Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat allerdings nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer Gebühr herangezogen werden kann. Nur dann, wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern [...]. Eine - erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare - hinreichende Regelungsklarheit darüber, welche Kosten einer öffentlichen Leistung sowie welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile in die Bemessung der Gebührenhöhe eingeflossen sind, ist zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass mehrere Gebührenregelungen in der Rechtsordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die Gebührenschuldner nicht durch unterschiedliche Gebühren zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils einer Leistung mehrfach herangezogen werden."

Festzuhalten ist mithin, dass eine Abgabe, welche wegen ihrer tatbestandlichen Verknüpfung mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung formell als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist, nicht dann in eine Steuer umschlagen kann, wenn sich ergibt, dass der entweder unmittelbar aus dem Abgabegesetz oder im Wege seiner Auslegung erkennbar verfolgte Zweck des Gesetzgebers nicht mehr von der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Abgabenregelung getragen wird. Vielmehr bleibt es bei der abgabenrechtlichen Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung und/oder Bemessung jedoch wegen Verstoßes gegen die Anforderungen, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben, unzulässig ist. Umgekehrt bleibt es mangels Normierung einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung im Abgabegesetz dabei, dass die Abgabe „voraussetzungslos" erhoben wird und daher als Steuer zu qualifizieren ist, auch wenn sich durch Auslegung ergeben sollte, dass der Gesetzgeber mit der Abgabe in Wirklichkeit die Vorteile oder Kosten

einer bestimmten öffentlichen Leistung ausgleichen bzw. decken wollte. Denn eine „erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare hinreichende Regelungsklarheit" kommt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erst in einem zweiten Prüfungsschritt in Betracht, in welchem es nicht mehr um die Frage nach der formellen Klassifizierung der Abgabe, sondern um die Frage nach der besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und damit nach der Zulässigkeit der Abgabe geht (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.).

1.2. Verfassungsrechtliche Begründung der höchstrichterlichen Grundsätze

Diese Trennung von Begriff/Klassifizierung und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe wird von der Finanzverfassung gefordert. Aus Sicht des Verfassungsrechts ist allein die Grenze zwischen Steuer und nichtsteuerlicher Abgabe bedeutsam, weil von ihr die Herleitung der Gesetzgebungskompetenz abhängt. Art. 105 GG normiert als eigenständige Zuständigkeitsregel für das gesamte materielle Steuerrecht eine abschließende lex specialis zu den Art. 70 ff. GG. Die Regelung des X. Abschnitts des Grundgesetzes „muss aus zwingenden bundesstaatsrechtlichen Gründen als eine für Bund und Länder abschließende Regelung verstanden werden" (BVerfG, Urteil vom 6. November 1984, 2 BvL 19/83 u.a., BVerfGE 67, 285), neben der ein Rückgriff auf Art. 70 ff. GG ausscheidet. Das Grundgesetz trennt mithin die Steuer- und die Sachgesetzgebungskompetenz als jeweils eigenständige Regelungsbereiche (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998, 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95, BVerfGE 98, 106). Über die Anwendbarkeit und Reichweite dieser finanzverfassungsrechtlichen Legislativbefugnisse und ihre gegenständliche Abgrenzung zu den anderenfalls einschlägigen Art. 70 ff. GG entscheidet jeweils der tatbestandlich vorauszusetzende Steuerbegriff des Grundgesetzes. Er verweist spiegelbildlich die nichtsteuerliche Abgabe auf die Sachkompetenzen. Als Konsequenz dieses Vorranges kommt ein ergänzender Rückgriff auf die allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG auf dem Gebiet des Steuerrechts durchgängig nicht in Betracht.

Die Finanzverfassung bildet eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung. Sie ist auf Formenklarheit und Formenbindung angelegt. Diese Prinzipien erschöpfen sich nicht in einer lediglich formalen Bedeutung. Sie sind selbst Teil der funktionsgerechten Ordnung eines politisch sensiblen Sachbereichs und verwirklichen damit ein Stück Gemeinwohlgerechtigkeit. Zugleich fördern und

entlasten sie den politischen Prozess, indem sie ihm einen festen Rahmen vorgeben. Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Rahmens ist der politische Prozess frei und vermag sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingen zu entfalten. Der Rahmen selbst indes stellt eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Daher findet sich für Analogieschlüsse, die notwendig zu einer Erweiterung oder Aufweichung dieses Rahmens führen würden, in diesem Bereich kein rechtlicher Grund (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2002, 2 BvG 1/01 u.a., BVerfGE 105, 185, NJW 2002, S. 2020). Ebenso wenig darf daher die Kompetenz des Bundes oder der Länder durch Rechtsanwendung, v.a. durch Auslegung des Gesetzestatbestandes, festgestellt werden. Vielmehr verpflichtet die Finanzverfassung den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren. Dies ermöglicht eine eindeutige Qualifizierung der Abgabe und dient dem Rechtsschutz des von der Abgabe betroffenen Schuldners (etwa bei der Bestimmung des Rechtswegs).

Bei der Prüfung der (formellen) Verfassungsmäßigkeit einer Abgabe ist mithin immer und nur davon auszugehen, was der Gesetzgeber im Abgabentatbestand geregelt hat. Liegt hiernach etwa aufgrund einer fehlenden tatbestandlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer bestimmten öffentlichen Leistung eine Steuer vor, so kann sie durch Normanwendung nicht in eine nichtsteuerliche Abgabe „umgedeutet" werden und umgekehrt. Denn es kann und darf vor dem Hintergrund der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten Finanzverfassung nicht Aufgabe der Gerichte (auch nicht des Bundesverfassungsgerichts) oder der öffentlichen Verwaltung sein, die Kompetenz zwischen Bund und Ländern durch Rechtsanwendung zu verteilen. Vielmehr muss der Gesetzgeber seine Kompetenz durch entsprechende Ausgestaltung des Abgabegesetzes einhalten. Will er eine nichtsteuerliche Abgabe einführen, so muss er die Abgabepflicht im Abgabegesetz mit einer bestimmten öffentlichen Leistung verknüpfen. Gestaltet er das Abgabegesetz nicht (gegen-) leistungsbezogen aus, hat er formal eine Steuer eingeführt. An dieser formalen Einordnung ändert sich auch dann nichts, wenn sich durch Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Abgabe ein (Gegen-) Leistungsbezug der Abgabe ergeben sollte. Ebenso wenig schlägt eine aufgrund einer tatbestandlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung als nichtsteuerliche Abgabe qualifizierte Abgabe formell in eine Steuer

um, wenn die Auslegung der im Abgabegesetz normierten öffentliche Leistung, für welche die Abgabe eingefordert wird, ergibt, dass ein Gegenleistungsverhältnis oder eine besondere Finanzierungsverantwortung ganz oder teilweise nicht bestehen.

1.3. Fehlerhafte Dogmatik des Bundesverwaltungsgerichts

Nach alldem sind daher Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in dem beschwerdegegenständlichen Urteil nicht haltbar. Denn das Bundesverwaltungsgericht hat bei der Prüfung der (formellen) Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags eine Dogmatik zugrunde gelegt, die in mehrfacher Hinsicht den Prinzipien der Finanzverfassung und der hierzu ergangenen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung widerspricht.

Dass das Bundesverwaltungsgericht Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe in unzulässiger Weise vermengt, ist schon daran erkennbar, dass das Gericht für die Einordnung einer Abgabe zwar richtigerweise und entsprechend den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts ihren „tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt" für maßgeblich erklärt und dementsprechend fordert, dass zwischen der Abgabe und einer dadurch abgegoltenen öffentlichen Leistung eine „normative Verknüpfung" bestehen muss. Allerdings nimmt es die an diesen Grundsätzen orientierte Einordnung des Rundfunkbeitrags erst bei der Frage nach der besonderen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags vor, nachdem es zuvor den steuerlichen Charakter des Rundfunkbeitrags deswegen verneint hat, weil der Rundfunkbeitrag ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten solle, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen.

Dieses dogmatisch Fehlverhalten schlägt sich dann schließlich auch in der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe nieder. So stellt das Gericht unter Hinweis auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) und vom 17. Juli 2003 (2 BvL 1/99 u.a., a.a.O.) klar, dass die *Gegenleistung* in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen müsse und dass dies durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln sei. Es sei nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den *abzugeltenden Vorteil* ausdrücklich („expressis verbis") benenne. Letzteres ist – wie

sich auch aus den vom Bundesverwaltungsgericht zitierten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen ergibt – zwar durchaus zutreffend. Von dem abzugeltenden Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit ist jedoch die öffentlich-rechtliche (Gegen-) Leistung zu unterscheiden, die diesen Vorteil vermittelt. Diese öffentliche Leistung bzw. Veranstaltung darf wegen der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten Finanzverfassung, deren Vorgaben der Gesetzgeber tatbestandlich umsetzen muss, gerade nicht durch Auslegung ermittelt werden, sondern muss im Abgabegesetz verankert und mit der Abgabepflicht verknüpft sein. Erst wenn das der Fall ist und die Abgabe daher als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist, stellt sich die Frage, welchen Zweck die Abgabe verfolgt, der dann erforderlichenfalls im Wege der Auslegung ermittelt werden muss. Das Bundesverwaltungsgericht setzt hingegen die öffentliche Leistung mit dem durch sie den Abgabeschuldnern mutmaßlich vermittelten Vorteil gleich und gelangt somit zu einer dogmatischen Fehleinschätzung, auf der letztlich seine vorgenommene Einordnung des Rundfunkbeitrags basiert.

Diese unzutreffenden Rechtsauffassung bzw. Dogmatik zur Einordnung von Abgaben führt letztlich dazu, dass das Bundesverwaltungsgericht den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe qualifiziert und somit die Gesetzgebungskompetenz der Länder bejaht. Unter Beachtung der oben dargestellten Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts und der aus der Finanzverfassung abzuleitenden Maßstäbe zur Einordnung von Abgaben lässt sich die Einordnung des Bundesverwaltungsgerichts indes nicht aufrechterhalten, weil die Rundfunkbeitragspflicht im RBStV nicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung verknüpft ist.

1.4. Keine tatbestandliche Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung

Eine tatbestandliche Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung bzw. mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe ist im RBStV nicht vorgenommen worden. Sie ergibt sich (im privaten Bereich) insbesondere nicht aus § 2 Abs. 1 RBStV und auch nicht aus § 1 und/oder § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV.

1.4.1. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 2 Abs. 1 RBStV

§ 2 Abs. 1 RBStV lautet:

„Im privaten Bereich ist *für jede Wohnung* von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten."

Rechtfertigender Belastungsgrund des Rundfunkbeitrags soll indes nicht die Wohnung bzw. das Innehaben einer Wohnung, sondern das öffentliche Angebot von Rundfunksendungen sein. Der Rundfunkbeitrag soll den Aufwand finanzieren, der den Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres grundgesetzlichen Auftrags entsteht. Finanzierungsgegenstand ist also die allgemein zugängliche Quelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seinen ökonomischen Grundlagen (vgl. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 59). Dieser Belastungsgrund ist in § 2 Abs. 1 RBStV nicht verankert. Stattdessen wird der Rundfunkbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV „für jede Wohnung erhoben". Die Wohnung bzw. das Innehaben einer Wohnung ist jedoch keine Veranstaltung oder Leistung der öffentlichen Hand, sondern vielmehr eine privatautonom getroffene Entscheidung Einzelner, woran die öffentliche Hand gerade nicht mitwirkt. Damit weist § 2 Abs. 1 RBStV in seiner normativen Ausgestaltung keinen Bezug zu einer öffentlich-rechtlichen Leistung, namentlich zu dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auf.

Hiergegen lässt sich auch nicht anführen, dass der Tatbestand der Wohnung zugleich den Belastungsgrund des Programmangebots des öffentlichen Rundfunks normativ erfasse, weil Rundfunk typischerweise in der Wohnung genutzt werde und damit der tatbestandliche Belastungsgrund der Wohnung einen eindeutigen Rückschluss auf den Belastungsgrund des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots zulasse. Denn ungeachtet dessen, dass angesichts der unter 1.1. dargestellten eindeutigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung schon ein solcher Rückschluss auf diese Leistung aus einem die öffentliche Leistung gerade nicht normierenden Tatbestand verfassungsrechtlich in Zweifel zu ziehen wäre, ist ein solcher Rückschluss hier jedenfalls nicht zulässig. Seine Zulässigkeit könnte in den Fäl-

len bejaht werden, in denen das Gesetz aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung mit Recht davon ausgehen kann, dass der abgabenrechtliche Belastungstatbestand die abzugeltende öffentlich-rechtliche Leistung, mithin den Belastungsgrund, indiziert. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn der Tatbestand einzige oder zumindest maßgebliche oder besondere Voraussetzung für die potentielle oder tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlich-rechtlichen Leistung ist. So konnte etwa auch der dem RBStV vorausgegangene Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) mit Recht davon ausgehen, dass eine Person, die über ein Rundfunkempfangsgerät verfügt, dieses auch benutzt und es sinnvollerweise nicht vorhalten würde, wenn nicht zu erwarten wäre, dass das Rundfunkempfangsgerät auch zum Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks benutzt wird. Dass ein Rundfunkempfangsgerät lediglich vorgehalten wird, ohne bestimmungsgemäß zum Rundfunkempfang genutzt zu werden, widerspricht der Erfahrung des Lebens so sehr, dass der Gesetzgeber dies nicht berücksichtigen brauchte und daher die Abgabepflicht in zulässiger Weise an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts anknüpfen konnte. Denn hier ging der im RGebStV in § 2 Abs. 2 Satz 1 normierte Tatbestand „für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät" technisch, wirtschaftlich und in sinnvoller Weise so eng mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot bzw. die Möglichkeit seiner Inanspruchnahme einher, dass der Tatbestand vernünftigerweise nur diesen einen Rückschluss auf die öffentlich-rechtliche Leistung erlaubte. Nur mit dem Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts geht gleichzeitig die Möglichkeit einher, das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen, weil nur hierdurch (technisch) überhaupt erst die besondere Möglichkeit des Rundfunkempfangs begründet wird. Das zeigt sich z.B. auch daran, dass für ein Rundfunkempfangsgerät, welches aus technischen Gründen nicht in der Lage war, Rundfunk zu empfangen, gerade keine Rundfunkgebühr erhoben wurde (vgl. Naujock, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 2012, RGebStV, § 1 Rd. 12 ff.).

Das Innehaben einer Wohnung lässt hingegen keinen solchen Rückschluss auf das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als öffentlich-rechtliche Leistung bzw. seiner Empfangsmöglichkeit zu, selbst wenn die auf statistische Angaben gestützte Erwägung zutreffend sein sollte, dass

Rundfunk in erster Linie in der Wohnung genutzt werden kann oder genutzt wird. Denn dann würde von dem überwiegenden Ort der tatsächlichen oder potentiellen Nutzung des Rundfunks und damit von dem Ort der tatsächlichen oder potentiellen Inanspruchnahme der öffentlich-rechtlichen Leistung auf die abzugeltende öffentlich-rechtliche Leistung selbst geschlossen werden. Dass dies ein Zirkelschluss ist, liegt auf der Hand. So ist der Ort der Wohnung gerade der Ort, an dem die öffentliche Leistung überwiegend tatsächlich oder potentiell in Anspruch genommen wird oder in Anspruch genommen werden kann. Die Wohnung stellt damit kein Anknüpfungsmoment dar, welches einen Rückschluss auf die öffentlich-rechtliche Leistung zulässt, sondern ist lediglich ein Ort, an dem sich der durch die Abgabe abzugeltende Vorteil regelmäßig (tatsächlich oder potentiell) realisiert. Die Wohnung ist auch keine spezielle (technische oder wirtschaftliche) Voraussetzung für die Inanspruchnahme irgendeiner öffentlich-rechtlichen Leistung und erst recht nicht für die Inanspruchnahme des Rundfunkangebots, zumal sich der Rundfunkempfang nicht auf bestimmte Raumeinheiten beschränkt, sondern auch außerhalb solcher Raumeinheiten möglich ist. Das Innehaben einer Wohnung verfolgt– anders als der Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts, welches nur sinnvoll genutzt werden kann, wenn auch ein Rundfunkangebot besteht – gerade nicht den Zweck, von dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot Gebrauch zu machen.

Deshalb bleibt es dabei, dass § 2 Abs. 1 RBStV in seiner normativen Ausgestaltung keinen konkreten Bezug des Rundfunkbeitrags zu einer öffentlich-rechtlichen Leistung, namentlich zum Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aufweist.

1.4.2. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 1 RBStV

Die einzige normative Bezugnahme auf den Rundfunk, der als Veranstaltung der öffentlichen Hand in Betracht kommt, findet sich in § 1 RBStV, wonach der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrags dient. Nach § 12 Abs. 1 RStV hat die Finanzausstattung

den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen und insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. Die in § 40 RStV genannten Aufgaben sind die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten, die Förderung offener Kanäle, Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk sowie Projekte zur Förderung der Medienkompetenz.

Bei § 1 RBStV handelt es sich allerdings nicht um die normative Bestimmung einer öffentlich-rechtlichen Leistung, sondern um die Bestimmung des Zwecks, den der Rundfunkbeitrag verfolgt. Nach § 1 RBStV verfolgt der Gesetzgeber mit dem Rundfunkbeitrag ausschließlich einen Finanzierungszweck. Diese Bestimmung bringt nicht zum Ausdruck, dass der Rundfunkbeitrag Gegenleistung für eine bestimmte öffentlich-rechtliche Leistung, namentlich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist, sondern konkretisiert lediglich die zulässige Verwendung des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag. Vielmehr ist die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine vom Staat im Rahmen seines in Art. 5 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankerten Auftrags zu erfüllende Aufgabe, die er vorliegend durch Erhebung einer Abgabe erfüllt. Zwar kommt eine funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks letztlich jedem zugute, indem der Staat hierdurch ein funktionsfähiges Rundfunksystem zur Verfügung stellen kann. Hiermit kommt der Staat indes lediglich einem grundgesetzlichen Auftrag nach, der in keinem Verhältnis der Gegenleistung zu irgendjemandem steht. Bei der Erfüllung seines Auftrags entscheidet der Gesetzgeber über die Finanzierungsart. Will er hierbei eine nichtsteuerliche Abgabe wählen, muss er die Abgabepflicht tatbestandlich mit einer besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung verknüpfen. Unterlässt er dieses, wird die Abgabe nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt voraussetzungslos erhoben.

Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten sind daneben Aufgaben einer hoheitlich tätigen Behörde, die von der Behörde kraft gesetzlicher Befugnis einseitig wahrgenommen werden, ohne dass hier ein Gegenleistungsverhältnis vorliegt. Bei den anderen Aufgaben handelt es sich um finanzielle Unterstützungen bzw. Zuwendungen im Rahmen von

Förderungen. Die Geförderten dürfen diese Fördermittel behalten, ohne dafür eine Gegenleistung erbringen zu müssen.

1.4.3. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 4 Abs. 6 RBStV

Das Wechselseitigkeitsverhältnis zwischen der Abgabepflicht und dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist normativ auch nicht etwa dadurch bestimmt, dass ein Wohnungsinhaber nach § 4 Abs. 6 RBStV von der Beitragspflicht zu befreien ist, wenn es ihm aus technischen Gründen objektiv unmöglich ist, in seiner Wohnung Rundfunk zu empfangen.

Zunächst würde es schon überaus merkwürdig erscheinen, wenn die normative Verknüpfung einer Zahlungspflicht mit einer öffentlich-rechtlichen Leistung ausgerechnet in einer Befreiungsvorschrift zu sehen sein sollte, zumal sich diese auch nur auf die private Beitragspflicht nach § 2 Abs. 1 RBStV bezieht und sich daher die Frage aufdrängt, auf welche Weise denn dann die erforderliche rechtliche Verknüpfung der Abgabepflicht mit dem Rundfunkangebot im betrieblichen Bereich normativ herzustellen wäre. Ungeachtet dessen ist im Wortlaut der Norm des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV auch nur allgemein eine Befreiung bei „besonderen Härtefällen" vorgesehen, die in Satz 2 der Norm präzisiert werden. Von einer Befreiungsmöglichkeit aufgrund technischer Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs ist also im Wortlaut der Norm gar nicht die Rede. Erst aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass außer in Fällen von Bedürftigkeit ein besonderer Härtefall u.a. auch dann anzunehmen sein soll, wenn es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich wäre, zumindest über einen Übertragungsweg Rundfunk zu empfangen. Daher würde ein „normativer Umkehrschluss" dergestalt, dass das Vorliegen einer (objektiven) Möglichkeit des Rundfunkempfangs die Rundfunkbeitragspflicht auslösen soll, schon von vorneherein ausscheiden.

Doch auch selbst wenn der Tatbestand des § 4 Abs. 6 RBStV ausdrücklich eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht im Fall der objektiven Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs in der Wohnung beinhalten würde, könnte auch damit noch keine normative Verknüpfung der Abgabepflicht

mit der Möglichkeit des Rundfunkempfangs hergestellt werden, zumal eine Befreiung von der Abgabepflicht auch aus anderen, v.a. finanziellen Gründen, erfolgen kann, die gerade von einer subjektiven oder objektiven Empfangsmöglichkeit unabhängig sind. Da sich die rechtliche Verknüpfung der Abgabepflicht mit der durch sie abzugeltenden öffentlich-rechtlichen Leistung nach eindeutiger höchstrichterlicher Rechtsprechung aus dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt des Abgabegesetzes ergeben muss, reicht es gerade nicht aus, eine solche rechtliche Verknüpfung über eine entsprechende Auslegung des Anwendungsbereichs von Befreiungsmöglichkeiten im Sinne eines „normativen Umkehrschlusses" herzustellen. Die Erfüllung eines Befreiungstatbestands verhindert nicht das Entstehen der Abgabepflicht, sondern der Wohnungsinhaber wird lediglich auf Antrag und bei entsprechendem Nachweis des Befreiungsgrundes von der nach § 2 Abs. 1 RBStV bestehenden Abgabepflicht befreit. Er erfüllt also weiterhin durch das Innehaben einer Wohnung den Tatbestand, an den das Gesetz die Zahlungspflicht knüpft.

1.5. Keine Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe aufgrund der Zweckbindung

Für die Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe spricht auch nicht, dass das Aufkommen des Rundfunkbeitrags nicht in den Landeshaushalt fließt, wie es bei einer Steuer üblich ist, sondern nach § 1 RBStV einer Zweckbindung unterliegt und unmittelbar der zuständigen Landesrundfunkanstalt, dem ZDF und dem Deutschlandradio zusteht (§ 10 RBStV, § 9 RFinStV). Einmal abgesehen davon, dass das Bundesverfassungsgericht mehrfach klargestellt hat, dass bei der Frage nach der Rechtsnatur einer Abgabe weder die „formale Klassifizierung oder Benennung" noch die „konkrete haushaltsmäßige Behandlung der Abgabe durch den Gesetzgeber" entscheidend ist (BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995, 1 Bvl 18/93 u.a., BVerfGE 92, 91, 114, NJW 1995, S. 1733, 1735 unter D.II.2.; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 213, NVwZ 2003, S. 1241 unter I.1.a) aa); ebenso zur alten Rundfunkgebühr: Reuters, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, 2009, S. 171; Hess, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem, 1996, S. 103; Fiebig, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 233 f.; Hasse, Die Finanzierung des öffentlichen Rund-

funks, 2005, S. 159), sehen die überkommende Rechtsprechung (u.a. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1958, 2 BvL 31/56 u.a., BVerfGE 7, 244, 254 f., NJW 1958, S. 625; BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 1959, 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, BVerfGE 9, 291, 300; BVerfG, Beschluss vom 2. Oktober 1973, 1 BvR 345/73, BVerfGE 36, 66, 70, NJW 1973, S. 2099; BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1978, 2 BvR 154/74, BVerfGE 49, 343, 353 f., NJW 1979, S. 859; BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983, 2 BvR 1275/79, BVerfGE 65, 325, 344, NJW 1984, S. 785) und die Lehre (Puhl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Auflage 2005, § 48 Rd. 34; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 193, 196; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 50; Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 8; Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, 1997, S. 188 ff.) rechtliche Verwendungsbindungen von Steuern als grundsätzlich erlaubt an.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17. Juli 2003 (2 BvL 1/99 u.a., a.a.O.) ausdrücklich klargestellt, dass jedenfalls die Einstellung des Aufkommens der Abgabe in den allgemeinen Haushalt nichts an dem bereits durch die Fassung der Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt als nichtsteuerliche Abgabe ändere. Entsprechendes muss auch für den hier vorliegenden umgekehrten Fall gelten, wenn die Abgabe nach der tatbestandlichen Ausgestaltung des Abgabegesetzes mangels tatbestandlicher Verknüpfung mit einer besonderen öffentlichen Leistung als Steuer zu qualifizieren ist. Auch hier kann die Tatsache, dass das Abgabeaufkommen in einer der Steuer untypischen Weise nicht in den Landeshaushalt eingestellt, sondern außerhalb des Landeshaushalts vereinnahmt und verteilt wird, nichts an dem bereits durch die Fassung des RBStV bestimmten materiellen Gehalt des Rundfunkbeitrags als Steuer ändern.

2. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 105 f. GG

Da der Rundfunkbeitrag nach alldem abgabenrechtlich als Steuer zu qualifizieren ist, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz für seine Erhebung nicht nach Art. 70 Abs. 1 GG, sondern nach den speziellen Kompetenzregeln für die Steuergesetzgebung der Art. 105 ff. GG.

Die systematische Anknüpfung der Steuergesetzgebung an die vertikale Aufteilung der Ertragskompetenzen übernimmt deren Vorgaben und erstreckt insbesondere die Begrifflichkeiten sowie den abschließenden Charakter des Art. 106 GG auf Art. 105 GG. Folglich bindet der in Art. 106 GG enthaltene Katalog der aufzuteilenden Steuerarten auch den jeweils zuständigen Steuergesetzgeber. Die grundrechtliche Finanzverfassung geht in diesem Sinne von einem „numerus clausus" der Steuerarten aus. Als Konsequenz des abschließenden Charakters auch von Art. 105 GG sind sowohl der Bund als auch die Länder gehindert, eine Steuer einzuführen, deren Erträge nicht nach Art. 106 GG einer der beiden Staatsebenen zugeordnet werden können. Art. 105 GG vermittelt also anders ausgedrückt kein „Steuererfindungsrecht" (h.M., vgl. u.a. Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, 76. EL Dezember 2015, Art. 105 Rn. 121 ff. m.w.N.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 106, Rd. 2; Vogel/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Art. 105, Rd. 63 ff.; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 105, Rd. 45 f.; Kube, in: Beck´scher Online-Kommentar GG, Art. 105, Rd. 42 f; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 106, Rd. 45). Ein anderes folgt auch nicht aus der in Art. 105 Abs. 2 GG vorgesehenen Kompetenz des Bundes zur Regelung der „übrigen Steuern", schon weil diese Zuständigkeitsnorm die Anbindung an die Ertragsaufteilung sogar ihn ihren Tatbestand aufgenommen hat und damit nicht als Hebel eingesetzt werden dürfte, um von ihr abzuweichen. Ebenso darf umgekehrt nicht aus Art. 30, 70 Abs. 1 GG eine Länderkompetenz für alle nicht in Art. 106 GG erwähnten Steuerarten gefolgert werden, weil der Vorrang der Finanzverfassung einen solchen Rückgriff versperrt, zumal auch die Existenz der bewusst von der allgemeinen Systematik abweichenden positiven Kompetenzzuweisung an die Länder in Art. 105 Abs. 2a GG gegen eine im Übrigen unbeschränkte Länderzuständigkeit spricht (vgl. u.a. Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, 76. EL Dezember 2015, Art. 105 Rn. 121 ff. m.w.N.).

Da das Land Baden-Württemberg mithin bei der Einführung einer Steuer an die in Art. 106 GG eingeführten Kategorien gebunden ist, besteht eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG nur dann, wenn der Rundfunkbeitrag bzw. die Rundfunksteuer unter eine der in Art. 106 GG aufgeführten, den Ländern zustehenden Steuern einzuordnen ist.

Dies ist indes nicht der Fall. So fallen Dienstleistungen wie Rundfunkprogramme nicht unter die Klassifikation von Verbrauchsteuern i.S.v. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2, Art. 105 Abs. 2a GG, da diese den Verbrauch oder Verzehr von verbrauchbaren Wirtschaftsgütern des ständigen Bedarfs besteuern. Auch eine örtliche Aufwandsteuer i.S.v. Art. 105 Abs. 2a

GG scheidet aus, da eine Steuer, die unterschiedslos auf jegliches Innehaben von Wohnungen erhoben wird, das Begriffsmerkmal der Aufwandsteuern, „einen besonderen Aufwand, also eine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen oder Vermögen zu erfassen" nicht erfüllt und bei einer Steuer, die von einem Land einheitlich für das gesamte Landesgebiet erhoben wird, jedenfalls keine örtliche Radizierbarkeit gegeben ist (vgl. hierzu ausführlich Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten 2007, S. 46 f, 49; ähnlich Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4). Weiterhin liegt keine Verkehrsteuer i.S.v. Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG vor, denn diese knüpft ihre Belastungswirkung an formalisierte Rechtsakte des Rechts- bzw. Wirtschaftsverkehrs (vgl. etwa die Versicherungssteuer, Grunderwerbsteuer, Wechselsteuer). Die bundesstaatliche Finanzverfassung enthält damit keine Kompetenzgrundlage für eine landesgesetzliche Rundfunksteuer (so auch Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4).

3. Verstoß gegen die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergebenden Anforderungen

Da sich der Kompetenzverstoß und damit die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Erhebung des Rundfunkbeitrags schon aus der formalen Zuordnung des Rundfunkbeitrags ergeben, soll an dieser Stelle nur hilfsweise dargelegt werden, dass das Land Baden-Württemberg– eine abgabenrechtliche Zuordnung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe unterstellt – bei der Erhebung und Bemessung des Rundfunkbeitrags jedenfalls die Grenzen überschritten hat, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG im Bereich nichtsteuerlicher Abgaben ergeben. Denn unabhängig davon, wie der Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe im Einzelnen zu qualifizieren wäre (Vorzugslast oder Sonderabgabe), erfüllt er jedenfalls nicht die Anforderungen, die die Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt.

3.1. Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung

Kompetenznormen des Grundgesetzes bestimmen nicht nur, welcher Gesetzgeber (Bund oder Länder) zum Erlass einer Regelung befugt ist, sondern legen zugleich auch den Umfang der Regelungsbefugnis fest (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. November 1972, 1 BvL 15/68, 26/69, BVerfGE 34, 139, NJW 1973, S. 505; BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, NJW

1981, S. 329; BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Die grundgesetzliche Finanzverfassung ist Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Sie soll eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die Ausgaben leisten können, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O, m.w.N.). Wenn die Finanzverfassung die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen – neben den Zöllen und Finanzmonopolen – nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt dies die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art nicht aus (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O., m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O., m.w.N.).

Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetz schützt insofern auch die Bürger (ständige Rechtsprechung, vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O., m.w.N.; Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O., m.w.N.).

Drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung begrenzen die Zulässigkeit der Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.): Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben – über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der Lasten herangezogen,

die die Gemeinschaft treffen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und –entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das vom Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.

Diese Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung begründet für alle Erscheinungsformen der nichtsteuerlichen Abgaben(Sonderabgaben, Gebühren, Beiträge, sonstige nichtsteuerliche Abgaben) verbindliche Vorgaben (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Zwar bestehen gegen die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, die als sog. Vorzugslasten zu den „klassischen" Abgabenarten und zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit gehören, keine grundsätzlichen Bedenken. Denn sie sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995, 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319, NJW 1996, S. 469). Jedoch kann ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren. Die zentrale Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben, eine besondere sachliche Rechtfertigung, die den bloßen Einnahmeerzielungszweck ergänzt oder ersetzt, wirkt deshalb (auch) bei Gebühren oder Beiträgen, und zwar in zweierlei Richtung: Nicht nur die Erhebung der Gebühr oder des Beitrags dem Grunde nach bedarf der Rechtfertigung. Rechtfertigungsbedürftig ist die Gebühr bzw. der Beitrag auch der Höhe nach.

3.2. Sachliche Rechtfertigung von Vorzugslasten

Die Gebühr und der Beitrag sind abgabenrechtliche Instrumente, mit denen zulässigerweise unterschiedliche Zwecke verfolgt werden können. Die sachliche Recht-

fertigung ihrer Erhebung kann sich jedenfalls aus den Zwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben.

Anerkannt ist, dass die Kostendeckung ein legitimer Zweck ist. Weiterer legitimer Zweck kann insbesondere bei Beiträgen der Ausgleich von Vorteilen sein, die dem Einzelnen aufgrund einer ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt bzw. in Anspruch nehmen kann, empfängt einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt die durch die Leistung (potentiell) gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen. Auch Lenkungszwecke oder soziale Zwecke können die Erhebung einer Gebühr oder eines Beitrags rechtfertigen.

Dass der Gesetzgeber bei der Gebühren- oder Beitragserhebung Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat allerdings nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der Erhebung der Abgabe herangezogen werden kann. Nur dann, wenn solche legitimen Zwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Abgaberegelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Erhebung der Abgabe zu liefern. Der Gesetzgeber hat dabei auch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten. Der Abgabepflichtige muss erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Erhebung der Abgabe verfolgt. Eine – erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare – hinreichende Regelungsklarheit darüber, welche Kosten einer öffentlichen Leistung durch die Abgabe gedeckt werden sollen sowie welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ausgeglichen werden sollen, ist zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass mehrere Abgabenregelungen in der Rechtsordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die Abgabenschuldner nicht durch unterschiedliche Abgaben zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils einer Leistung mehrfach herangezogen werden. Die Anforderung erkennbarer und hinreichend klarer gesetzgeberischer Entscheidungen über die bei der Erhebung einer Abgabe verfolgten Zwecke hat schließlich eine demokratische Funktion. Sie ist gleichsam Kehrseite des weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Abgabengesetzgebers. Dem Gesetzgeber

obliegt es, in eigener Verantwortung aufgrund offener parlamentarischer Willensbildung erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgen und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabeschuldner einfordern will. Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Abgabetatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe noch weitere, ungenannte Abgabenzwecke verfolgt. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit (vgl. zu alldem BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.)

3.3. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben

Für Sonderabgaben hat das Bundesverfassungsgericht diese allgemeinen Anforderungen in ständiger Rechtsprechung begrenzend präzisiert. So hat es über die Erforderlichkeit einer sachlichen Rechtfertigung hinaus besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben entwickelt, deren Erfüllung die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen soll. So darf mit einer Sonderabgabe nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabeaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Die Bindung zulässiger Sonderabgaben an einen besonderen Sachzweck hat das Bundesverfassungsgericht zudem durch Prüfungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers verstärkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O., m.w.N.).

3.4. Keine besondere sachliche Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags dem Grunde nach

Diese Anforderungen erfüllt der Rundfunkbeitrag nicht. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags lässt sich entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts weder mit dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens noch mit Zwecken des Vorteilsausgleichs rechtfertigen.

3.4.1. Finanzierungszweck

Das mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags verfolgte und in § 1 RBStV normierte Ziel, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, ist zwar durchaus legitim und die Abgabenerhebung ist

jedenfalls grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um die Finanzierung und damit die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu garantieren. Weniger beeinträchtigende Mittel zur Finanzierung, wie etwa die Errichtung von Zugangssperren, die sicherstellen, dass nur diejenigen zur Finanzierung des Rundfunks herangezogen werden, die diesen tatsächlich nutzen, sind untauglich, da in technischer Hinsicht Zweifel an einer umgehungssicheren Ausgestaltung bestehen und mit Blick auf den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Zugangsbeschränkungen in rechtlicher Hinsicht problematisch sind (so auch BVerfG, Beschluss vom 22. August 2012, 1 BvR 199/11, NJW 2012, S. 3423, 3424). Der staatliche Grundversorgungsauftrag kann nur dann effektiv erfüllt und die Programmvielfalt erhalten werden, wenn die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht von den tatsächlichen Nutzungsquoten abhängig gemacht wird (so auch Schneider, NVwZ 2013, S. 19, 20).

Die Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. die dadurch ermöglichte Gewährleistung seiner Funktion kann aber nur dann ein sachlicher Rechtfertigungsgrund für die Belastung der Abgabeschuldner sein, wenn die Erhebung des Rundfunkbeitrags in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Finanzierungszweck steht. Ansonsten könnten allein mit dem Zweck der Finanzierungsgarantie jegliche (ausufernde) Abgabepflichten gerechtfertigt werden.

Vorliegend werden indes zur Erreichung des legitimen Ziels grundsätzlich geeignete Mittel so eingesetzt, dass zur Rundfunkfinanzierung auch Grundrechtsträger herangezogen werden, die sich durch das Nichtbereithalten eines Empfangsgeräts den Rundfunkleistungen ausdrücklich verschließen. Damit überschreitet die Rundfunkfinanzierung die Angemessenheitsgrenze. Dies schon zum einen deshalb, weil durch die Abkehr vom Gerätebesitz hin zur Inhaberschaft einer Wohnung ein viel breiterer Kreis von Personen betroffen wird, die die Abgabe schulden. Somit können erhebliche Mehreinnahmen erzielt werden, die nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, eine bedarfsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sicherzustellen, sondern vielmehr darüber hinausgehen. Eine solche Zahlungspflicht läuft auch dem abgabenrechtli-

chen Grundsatz zuwider, eine nichtsteuerliche Abgabenlast so auszugestalten und so zu bemessen, dass sie nur denjenigen trifft, der tatsächlich zum abgrenzbaren Kreis der Abgabenschuldner zählt. Weiterhin ist sie auch nicht mit dem im Einzelfall erforderlich werdenden Aufwand zu erklären, den Abgabeschuldner öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen staatlich konkret ermitteln zu müssen. Soweit hierauf aufbauend zur Rechtfertigung einer geräteunabhängigen Rundfunkabgabe angeführt wird, die Abgabe nach altem Recht sei mit ihrer Fixierung auf Empfangsgeräte aufgrund moderner Medienentwicklung nicht mehr zeitgerecht, so dass ein strukturelles Erhebungsdefizit bestanden habe (vgl. Seite 1 der amtlichen Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag; vgl. auch Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 9 ff., 14 f. – eine Annahme, die das BVerfG jedoch nicht teilt: BVerfG, Beschluss vom 17. März 2011, 1 BvR 3255/08, NVwZ-RR 2011, S. 465, 466), vermag dies nicht zu überzeugen. Ungeachtet des Umstands, dass bei der alten geräteabhängigen Rundfunkgebühr das Bestehen eines strukturellen Erhebungsdefizits wenig nachvollziehbar ist, da die im Einzelfall unterlassene Nichtanzeige eines Rundfunkempfangsgeräts wegen der im alten Rundfunkgebührenstaatsvertrag vorgesehenen Kontrollinstrumente mit einem hinreichenden Entdeckungsrisiko verbunden war (so auch BVerfG, Beschluss vom 22. August 2012, 1 BvR 199/11, a.a.O; BVerfG, Beschluss vom 17. März 2011, 1 BvR 3255/08, a.a.O.), überzeugt es nicht, wenn finanzielle Aufkommensverluste nicht durch zusätzliche Kontrollen, sondern unter dem Primat der Vollzugspraktikabilität durch die Schaffung einer geräteunabhängigen Rundfunkabgabe kompensiert werden sollen.

So kann der mit staatlichen Ermittlungen verbundene Aufwand ohne weiteres in einem Ordnungswidrigkeitsverfahren auf denjenigen einzelnen Abgabeschuldner als Verfahrenskosten sachgerecht umgelegt werden, der das Bereithalten eines Empfangsgeräts pflichtwidrig nicht angezeigt hat (vgl. § 9 RStV). Ebenso wenig verfängt der Schluss inhaltlich, wonach die reformierte Abgabeform gerechtfertigt erscheinen soll, um die durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützte private Wohnung vor weitreichenden staatlichen Einblicken zu bewahren, die mit Ermittlungen zur Abgabe-

pflicht notwendig verbunden sind (so Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 15 ff., 53 ff.). Gerade weil die aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts abzuleitende Vermutung der Rundfunknutzung verfassungsrechtlich nicht frei von finanzieller Belastung gewährleistet wird, begegnet es keinen Bedenken, wenn zur Ermittlung der Zahlungspflicht zugleich eine Offenbarungspflicht hinsichtlich dieses Bereithaltens von Empfangsgeräten begründet wird. Eine übermäßige Belastung des Rundfunkabgabeschuldners ist damit nicht verbunden.

Verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist hingegen, zur Schonung derjenigen, die Rundfunkleistungen durch das Bereithalten entsprechender Empfangsgeräte potentiell in Anspruch nehmen können, zugleich Personengruppen mit einer Rundfunkabgabe zu belasten, die Rundfunkleistungen mangels Vorhaltens entsprechender Empfangsgeräte nicht beanspruchen können oder wollen und darum a priori keinerlei spezifische Sachnähe zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufweisen. Der Verweis auf eine Verschonung dieser Betroffenen vor Eingriffen in ihre Grundrechte geht hier fehl, hieße dies doch in seiner Konsequenz, dass der Schutz der Privatsphäre vor Belastungen mit staatlichen Kontrollen durch Zahlung einer Rundfunkabgabe erkauft werden müsste. Ein solches Verständnis missachtet den vorbehaltslosen Schutz der Grundrechte, der aus sich heraus dem Einzelnen einen privaten Bereich garantiert, dem sich der Staat ohne Vorliegen eines konkreten Anlasses zu enthalten hat, ohne dass dafür eine konkrete Gegenleistung zu erbringen ist.

Nach alledem stellt die Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keinen zulässigen Rechtfertigungsgrund für die Erhebung des Rundfunkbeitrags dar. Zwar ist es grundsätzlich zulässig, die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Wege einer Abgabe sicherzustellen. Das bedeutet indes nicht, dass damit gleichzeitig sämtliche Abgabenerhebungen gerechtfertigt werden könnten. Vielmehr muss die Abgabenerhebung in angemessenem Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Ziel der Einnahmeerzielung stehen. Das ist beim Rundfunkbeitrag nicht der Fall.

3.4.2. Vorteilsausgleich

Auch der Gedanke des Vorteilsausgleichs kann nicht als besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund herangezogen werden.

Dies ergibt sich schon daraus, dass der Zweck des Vorteilsausgleichs nach der tatbestandlichen Ausgestaltung des RBStV nicht von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen wird. Denn die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe in Form eines Beitrags oder einer Gebühr ist verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie durch zulässige Gebühren- bzw. Beitragszwecke, die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung erkennbar verfolgt, legitimiert ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Dass der Gesetzgeber Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleich, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat also nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der Abgabe herangezogen werden kann, sondern nur dann, wenn sie für den Abgabepflichtigen auch erkennbar sind. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) klargestellt:

„Nur dann, wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern [...]. Der Gesetzgeber hat dabei auch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten [...]. Dem Gesetzgeber obliegt es, in eigener Verantwortung auf Grund offener parlamentarischer Willensbildung erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgen und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner einfordern will. Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe auch noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit."

Vorliegend hat der Gesetzgeber den Zweck des Rundfunkbeitrags im RBStV ausdrücklich geregelt. § 1 RBStV ist mit „Zweck des Rundfunkbeitrags" überschrieben und lautet: „Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages." Weil der Gesetzgeber in § 1 RBStV eindeutig zu erkennen gibt, welchen Zweck er verfolgen will und diesen Zweck auf die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beschränkt, kann nicht geltend gemacht werden, der Gesetzgeber habe daneben noch andere, nicht genannte Zwecke verfolgt. Deshalb steht bereits der Wortlaut des § 1 RBStV einer Auslegung des § 2 Abs. 1 RBStV entgegen, die sich um einen Rückschluss vom Innehaben einer Wohnung auf den mit dem Rundfunkbeitrag abzugeltenden Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit bemüht. Für eine Auslegung bleibt nur dann Raum, wenn sich normativ eine Regelungslücke ergibt. Eine solche Lücke ist hier ausweislich der Vorschrift des § 1 RBStV, in welcher der Gesetzgeber den Zweck des Rundfunkbeitrags ausdrücklich regelt, gerade nicht vorhanden.

Selbst wenn der Zweck, den Vorteil der Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots auszugleichen, im RBStV hinreichend erkennbar wäre, so kann er jedenfalls die Heranziehung von Wohnungsinhabern nicht rechtfertigen. Derjenige, der eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, muss einen *besonderen* Vorteil empfangen, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995, 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319, NVwZ 1996, S. 469, 471; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Legitimer Zweck kann also nur der Ausgleich von solchen Vorteilen sein, die dem Einzelnen aufgrund einer von ihm tatsächlich in Anspruch genommenen oder potentiell in Anspruch zu nehmenden und damit *ihm zurechenbaren* öffentlichen Leistung zufließen (so auch BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, IMR 2014, S. 4215 unter B.II.3.a) und b)).

Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gesetzgeber aus der Sicht des Grundgesetzes zwar grundsätzlich über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Abgabepflicht unterwerfen und welche Abgabemaßstäbe und Abgabesätze er hierfür aufstellen will (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979, 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217, 226, NJW 1979, S. 1345). Für Gebühren und Beiträge hat das Bundesverfassungsgericht aber insbesondere im Hinblick auf den aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG für das Steuer- und Abgabenrecht folgenden Grundsatz der Belastungsgleichheit aber klargestellt, dass als Zurechnungsgrund nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht kommt. So führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 12. Oktober 1994 (1 BvL 19/90, BVerfGE 91, 207, 223, NVwZ 1995, S. 368, 369 unter C.II.2.d) aa)) aus:

„Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muss die gebührenpflichtige Leistung an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muss aus der Sache selbst ableitbar sein."

Und im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 2016 zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, a.a.O.) heißt es:

„Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Erfolgt die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen grundstücksbezogen, können nach dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nur solche Grundstücke herangezogen werden, deren Eigentümer aus der Möglichkeit, die ausgebauten Straßen in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet. Die Erhebung von Beiträgen erfordert hiernach hinreichende sachliche Gründe, welche eine individuelle Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils (s. oben

B. I.) zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Wesentlich für den Begriff des Beitrags ist der Gedanke der angebotenen Gegenleistung, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten: Wenn das Gemeinwesen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eine besondere Einrichtung zur Verfügung stellt, so sollen diejenigen, die daraus besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen oder ziehen können, zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen [...].Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lässt sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen [...]. Soweit die Beitragserhebung grundstücksbezogen erfolgt, muss auch der Sondervorteil grundstücksbezogen definiert werden [...]; er kann zum Beispiel in einer Erhöhung des Gebrauchswertes des Grundstücks durch die Belegenheit in einem verkehrsmäßig erschlossenen Gebiet oder in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen, welche ihrerseits den Gebrauchswert des Grundstücks steigert."

Der Rundfunkbeitrag wird nach § 2 Abs. 1 RBStV wohnungsbezogen erhoben. Der Vorteil der Nutzungsmöglichkeit des Rundfunkangebots stellt indes keinen wohnungsbezogenen Sondervorteil dar, da er den Gebrauchswert oder die Nutzbarkeit der Wohnung nicht beeinflusst. Aus der Inhaberschaft einer Wohnung selbst bzw. aus der besonderen Interessenstellung als Wohnungsinhaber heraus folgt keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit. Das könnte nur dann der Fall sein, wenn mit dem Innehaben einer Wohnung die Möglichkeit verbunden wäre, aus der Wohnung selbst Nutzen in Form der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu ziehen. Dass dies vorliegend nicht zutrifft, ist offensichtlich. Zum einen reicht das Innehaben einer Wohnung allein nicht aus, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erlangen. Die Inhaberschaft einer Wohnung selbst führt noch nicht dazu, dass die Möglichkeit des Rundfunkempfangs besteht. Zum anderen kann eine Wohnung selbstverständlich auch ohne Rundfunkempfang sinnvoll – mitunter sogar sinnvoller – bzw. bestimmungsgemäß genutzt werden. Dem Inhaber einer Wohnung wird also kein besonderer Vorteil verschafft, der seinem besonderen – objektiven – Interesse entsprechen würde, weil er nur

aufgrund der Zurverfügungstellung des Rundfunks seine Wohnung bestimmungsgemäß verwenden könnte. Da jeder irgendwo wohnen muss und es abgesehen von Obdachlosen keinen signifikanten Personenkreis gibt, der nicht in einer Wohnung wohnt, kommt hinzu, dass die Inhaberschaft einer Wohnung auch faktisch keine individuelle Entscheidung eines Einzelnen ist, mit der ein besonderes Interesse an der Rundfunkempfangsmöglichkeit verbunden wäre.

Ein solches Interesse haben vielmehr diejenigen, die sich für den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts entscheiden. Erst aus dem Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts und der damit verbundenen Möglichkeit, hieraus Nutzen zu ziehen, indem mit diesem Rundfunk empfangen werden kann, lässt sich die für die Ausgleichspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit herleiten. Zwar kommt die Möglichkeit des Rundfunkempfangs allen Bürgern (also auch Wohnungsinhabern ohne Rundfunkempfangsgerät) zugute, weil sie in mehr oder weniger großem Umfang Vorteile von einem funktionierenden Rundfunksystem haben. Damit sind sie aber noch nicht (tatsächliche oder potentielle) Nutzer des Rundfunks. Das sind vielmehr diejenigen, die ein Rundfunkempfangsgerät besitzen. Diese könnten ohne die Möglichkeit des Rundfunkempfangs ihr Rundfunkempfangsgerät nicht sinnvoll bzw. nicht bestimmungsgemäß nutzen. Im Vordergrund steht mithin das Empfangsgerät, das den Rundfunkempfang benötigt, woraus sich eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit seines Eigentümers/Besitzers ableiten lässt.

Die Rundfunkempfangsmöglichkeit ist den Wohnungsinhabern auch nicht aufgrund der Annahme, dass nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machen, individuell zurechenbar. Zunächst ist nämlich festzuhalten, dass diese Annahme auf einen tatsächlichen Befund gestützt wird, nach welchem Wohnungen weitestgehend mit Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet sind: Nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts für 2012 liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 %. Darüber hinaus verfügen 81 % der privaten Haushalte über einen stationären oder mobilen Personalcomputer, 77 % über Internetzugang und 72 % über einen Zugang zu einer Breitband-Internetverbindung (S. 174 und

204). Nach den Angaben in Media Perspektiven 1/2011 liegt die Ausstattung der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 97 %, mit einem Personalcomputer bei 77 % (S. 2 f.). Diese statistischen Daten sind jedoch nur auf Bundesebene erhoben werden. Da es sich beim RBStV i.V.m. dem jeweiligen landesrechtlichen Zustimmungsgesetz aber jeweils um ein Landesgesetz handelt, hätte die Annahme, dass in jeder Wohnung ein Fernsehgerät vorhanden ist, vielmehr anhand landesweiter Daten für jedes Land separat gerechtfertigt werden müssen und könnte daher in bestimmten Fällen ihre Berechtigung verlieren. Denn die landesspezifischen Daten weichen teilweise erheblich von der bundesweit ermittelten Ausstattung privater Haushalte mit einem Rundfunkempfangsgerät ab. So lag z.B. in Baden-Württemberg im Jahr 2016 der Ausstattungsgrad privater Haushalte mit einem Fernsehgerät lediglich bei 93,4 % (siehe Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2016, S. 48, abrufbar unter http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag16_03_08.pdf) und in Berlin im Jahr 2008 sogar nur bei 89,6 %, während das Land Brandenburg auf eine Quote von 95,7 % kam (siehe Kuchta, Die Ausstattung privater Haushalte mit Gebrauchsgütern in Berlin und im Land Brandenburg, Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg 2009, S. 40, S. 43). In Berlin wären es damit mehr als 10 % der Einwohner, die statistisch gesehen nicht über ein Fernsehgerät verfügen und in Baden-Württemberg zumindest fast 7 %. Jedenfalls in diesen Ländern ist daher die Grenze zulässiger Typisierung bereits dadurch überschritten, dass es sich hier nicht mehr um zu vernachlässigende atypische Sachverhalte handelt. Ungeachtet dessen ist die typisierende Betrachtungsweise auch sonst verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Denn die mit der Typisierung verfolgten Ziele stehen nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu der hiermit notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung.

3.5. Keine deutliche Unterscheidung von einer Steuer

Darüber hinaus lässt sich der Rundfunkbeitrag auch nicht hinreichend scharf von einer Steuer unterscheiden.

Das Grundgesetz verwendet in den Art. 105 ff. den Begriff der Steuer, ohne ihn selbst zu definieren. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundgesetz für den Begriff „Steuer" an die Definition der Abgabenordnung (AO) anknüpft (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 6. November 1984, 2 BvL 19/83 u.a., BVerfGE 67, 256, 282, NJW 1985, S. 37 m.w.N.). Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz AO ist die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung für den Steuerbegriff konstitutiv.

Wie zuvor festgestellt, wird der Rundfunkbeitrag nicht für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben und ist daher nicht gegenleistungsabhängig. Mit dem Absehen des Rundfunkbeitrags vom Bestehen einer Nutzungsmöglichkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der systemwidrigen Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung ist gerade ein voraussetzungsloses Abgabensystem mit dem Ziel geschaffen worden, Einnahmen zu generieren, das von einer Steuer nicht mehr zu unterscheiden ist.

Weiterhin nähert sich die Abgabepflicht auch wegen der Weite des Kreises der Abgabepflichtigen stark an eine grundsätzlich der Steuerfinanzierung vorbehaltene Gemeinlast an. Denn der RBStV enthält keinerlei individualisierende Merkmale im Hinblick auf die in § 2 Abs. 1 RBStV genannten Wohnungsinhaber. Da jeder irgendwo wohnen muss und es in Deutschland (abgesehen von Obdachlosen) keinen signifikanten Personenkreis gibt, der nicht in einer Wohnung wohnt und nirgendwo gemeldet ist, handelt es sich bei der Gruppe der Wohnungsinhaber nicht um eine bestimmte Gruppe von Individuen, die sich durch ein bei dieser Gruppe vorliegendes Merkmal beschreiben lässt, das bei einer anderen Gruppe nicht vorliegt. Die Gruppe der Wohnungsinhaber ist vielmehr mit der Allgemeinheit (nahezu) identisch.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat stets deutlich gemacht, dass der Kreis der Abgabepflichtigen einer nichtsteuerlichen Abgabe im Unterschied zur Steuer von der Allgemeinheit abgegrenzt werden muss (vgl. bereits BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 1959, 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, BVerfGE 9, 291, 297 f.; BVerfG, Beschluss vom 5. März 1974, 1 BvL 27/72, BVerfGE 37, 1, NJW 1974, S. 1317; BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 Bvl 12/88 u.a., NVwZ 1991, S. 53; BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004, 2 BvR 2374/99, a.a.O.). Vorliegend man-

gelt es gerade an dieser vom Bundesverfassungsgericht geforderten Abgrenzbarkeit des Kreises der Wohnungsinhaber von der Allgemeinheit, da die Wohnungsinhaber nicht durch eine bestimmte gemeinsame Gegebenheit oder Interessenlage verbunden sind, die sie von der Allgemeinheit oder anderen Gruppen (ungeachtet der Gruppe der „Wohnungslosen") abgrenzbar machen.

Noch deutlicher wird die mangelnde Abgrenzung zur Allgemeinheit an dem Fehlen der Möglichkeit der Nichtnutzung. Ein Ausweichen gegenüber der Abgabepflicht durch die Vermeidung des abgabepflichtauslösenden Tatbestands ist nicht realistisch, da man zur Nichtverwirklichung des die Zahlungspflicht auslösenden Tatbestandes seine Wohnung aufgeben müsste. Wenn man auf diese Weise die Nichtverwirklichung des Abgabetatbestandes erreichen wollte, müsste die BRD ein wohnbevölkerungsloser (und betriebsstättenloser) Staat werden. Im Ergebnis wird damit also faktisch die Allgemeinheit anstelle von abgrenzbaren Nutzergruppen belastet. Die Abgabepflichtigen gehen in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf (vgl. allgemein zu diesem Problem im Rahmen der Gruppenbestimmung auch BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1994, 2 BvR 633/86, BVerfGE 91, 186, 205, NJW 1995, S. 381, 382).

Diese vor dem finanzverfassungsrechtlichen Gebot der deutlichen Unterscheidung zur Steuerlast problematische Weite des Kreises der Abgabepflichtigen kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar grundsätzlich an die Allgemeinheit richtet, eine Steuerfinanzierung dieses Angebots jedoch im Hinblick auf die Budgetbindung von Steuereinnahmen und die damit gegebene Nähe der Mittelzuweisung an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an die politische Entscheidungsgewalt des Haushaltsgesetzgebers zur verfassungsrechtlich geforderten Staatsferne der Rundfunkfinanzierung in Widerspruch tritt. Denn das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks bzw. der Rundfunkfinanzierung darf nicht so überstrapaziert werden, dass man aus ihm ein an die Adresse des Staates gerichtetes durchgängiges Verbot der Befassung mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ableitet. Sein Verfassungsrang steht zwar außer Zweifel und seine Bedeutung ist unangefochten. Nichtsdestotrotz erweist sich die institutionelle Garantie nicht als Garantie einer bestimmten Einnahmemöglichkeit, sondern als Garantie der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzquelle. Für die von Verfassungs wegen erforderliche Staatsfreiheit des Rundfunks kommt es nicht auf die Quelle der Leistungen an,

sondern auf die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens bei der Festlegung der Finanzierungsmodalitäten.

Gegen eine direkte Finanzierung aus staatlichen Haushaltsmitteln ist deshalb unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nichts einzuwenden, solange und soweit die zuzuwendenden Finanzmittel in einem staatsfrei organisierten Verfahren festgesetzt werden. Bei der Verwirklichung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks steht also nicht die Herkunft der Finanzmittel, sondern die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens im Vordergrund. Auch das Bundesverfassungsgericht nennt die unmittelbare Finanzierung aus dem Staatshaushalt und die Gebührenfinanzierung in ein und demselben Atemzug und räumt ein, dass der Verfassung keine bestimmte Finanzierungsregelung zu entnehmen ist (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994, 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60, NJW 1994, S. 1942; BVerfG, Urteil vom 11. September 2007, 1 BvR 2270/05 u.a., NVwZ 2007, S. 1287).

Jedenfalls kann wegen des Gebotes der Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung keine Ausnahme von dem in Art. 105 f. GG verfassungsrechtlich festgelegten Ertragssystem gemacht werden. Soll eine Abgabe direkt den Rundfunkanstalten zustehen, weil damit der Sicherung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in besonderer Weise Rechnung getragen wird, ist dies nur möglich, wenn die Abgabe als nichtsteuerliche Abgabe ausgestaltet wird. Die Ausgestaltung dieser Abgabe hat die von der bundestaatlichen Finanzverfassung dem Gesetzgeber auferlegten Grenzen zu beachten. Ist sie aufgrund der Weite des Kreises der Abgabepflichtigen nicht mehr deutlich von einer Steuer zu unterscheiden, sind diese Grenzen nicht mehr gewahrt. Diese Nichteinhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben kann nicht etwa dadurch „geheilt" werden, dass vorliegend aufgrund des Gebotes der Staatsfreiheit des Rundfunks ggf. keine andere Möglichkeit der Finanzierung besteht.

3.6. Keine Erfüllung der speziellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben

Ungeachtet dessen, dass der Rundfunkbeitrag sachlich nicht gerechtfertigt werden kann und somit bereits verfassungsrechtlich unzulässig ist, erfüllt der Rundfunk-

beitrag auch nicht die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung für Sonderabgaben entwickelt hat.

Diese Voraussetzungen erfüllt der Rundfunkbeitrag schon deshalb nicht, weil es ihm an einer homogenen, durch besondere Interessen oder sonstige Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe der Abgabenpflichtigen fehlt, indem mit Wohnungsinhabern und nicht-privaten Abgabenpflichtigen letztlich jedermann zur Rundfunkfinanzierung herangezogen wird. Fehlt es aber schon an einer homogenen, abgrenzbaren Gruppe, so erfüllt der Rundfunkbeitrag auch die weiteren Voraussetzungen einer Sonderabgabe in Form der Gruppennützigkeit der Abgabe sowie der besonderen Gruppenverantwortung durch eine spezifische Sachnähe zum Erhebungszweck nicht. Gerade das Erfordernis einer besonderen Gruppenverantwortung ist bereits empirisch-logisch durch den Rundfunkbeitrag nicht zu verwirklichen, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur staatlichen Daseinsvorsorge zählt und auf diese Weise der Verantwortung einer bestimmten Gruppe von vornherein enthoben ist.

4. Ergebnis zu I.

Entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Ansicht ist der Rundfunkbeitrag abgabenrechtlich mithin nicht als nichtsteuerliche Abgabe, sondern als Steuer zu qualifizieren, deren Erhebung sich nicht nach Art. 70 Abs. 1 GG, sondern nach den besonderen Regeln für die Steuergesetzgebung in Art. 105 f GG richtet. Das Land Baden-Württemberg besitzt hiernach keine Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung des Rundfunkbeitrags. Bereits aus diesem Grund ist § 2 Abs. 1 RBStV formell verfassungswidrig und die Erhebung des Rundfunkbeitrags verletzt den Beschwerdeführer in seinem von Art.2 Abs. 1 GG verbürgten Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit.

Auch wenn der Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren wäre, so sind jedenfalls die Anforderungen, die sich aus der Schutz- und Begrenzungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben, nicht erfüllt. Auch dieser Verstoß führt zur Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 1 RBStV und damit einhergehend zu einer Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

II. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen materieller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG)

Die Erhebung des Rundfunkbeitrags gem. § 2 Abs. 1 RBStV verletzt den Beschwerdeführer auch deshalb in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil die Beitragserhebung aufgrund eines materiell verfassungswidrigen Gesetzes erfolgt. Denn die Regelungen des RBStV verstoßen gegen das Grundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit.

Dieser Verstoß ergibt sich innerhalb des privaten Bereich nicht nur bei einer (nach diesseitiger Auffassung zutreffenden) formalen Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer (nachfolgend unter 1), sondern auch bei einer formalen Zuordnung des Rundfunkbeitrags zu den nichtsteuerlichen Abgaben (nachfolgend unter 2). Darüber hinaus führt auch die ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Wohnungsinhabern und Betriebsstätteninhabern zu einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (nachfolgend unter 3.). Schließlich stellt auch die Beitragspflicht für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge gegenüber der Verschonung von privaten Kraftfahrzeugen eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte dar und verstößt deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG (nachfolgend unter 4.).

Hierzu ist wie folgt auszuführen:

1. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer

   Der Gesetzgeber hat sich bei der Erhebung von Steuern grundsätzlich am Leistungsfähigkeitsprinzip zu orientieren. Demnach soll höhere Leistungsfähigkeit auch höher besteuert werden, geringere Leistungsfähigkeit hingegen eine geringere Besteuerung zur Folge haben. Der Rundfunkbeitrag genügt diesen Anforderungen jedoch nicht und verstößt deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

   Zwar berücksichtigt der Gesetzgeber durch die in § 4 Abs. 1 RBStV geregelten Befreiungen für Empfänger z.B. von Sozialhilfe, Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II die geringere Leistungsfähigkeit dieser Bevölkerungsgruppen. Ansonsten wird jedoch im privaten Bereich ein einheitlicher Beitrag erhoben, der nach der Konzeption des RBStV die vermutete Rundfunknutzung abgelten soll. Der Gesetzgeber stellt insofern also ausdrücklich auf die vermutete Rundfunknutzung ab und nicht auf die Leistungsfähigkeit.

Diese Gleichbehandlung aller abgabepflichtigen Wohnungsinhaber verstößt deshalb gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und damit gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Leistungsfähigkeit von privaten Wohnungsinhabern kann sich stark unterscheiden. Die Anknüpfung an die Inhaberschaft einer Wohnung ist kein geeignetes und auch kein intendiertes Kriterium, um die Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Außerdem wird an die Inhaberschaft außer in den Ausnahmefällen des § 4 RBStV stets die gleiche Rechtsfolge, der Beitrag in einer bestimmten Höhe, geknüpft. Es findet keinerlei Differenzierung zwischen den Wohnungsinhabern statt. Die Höhe des Beitrags ist unabhängig von der Leistungsfähigkeit immer gleich. Bei einer Steuer wäre es jedoch aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips geboten, Steuerpflichtige mit höherer Leistungsfähigkeit mit einer höheren Steuer zu belegen, Steuerpflichtige mit geringer Leistungsfähigkeit müssten insofern niedriger besteuert werden. Die Gleichbehandlung aller abgabenpflichtigen Inhaber von Privatwohnungen verstößt damit bei einer Qualifikation des Rundfunkbeitrags als Steuer jedenfalls gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Gleiches gilt im Übrigen für den nicht privaten Bereich. Die Höhe der Abgabepflicht von Betriebsstätteninhabern richtet sich gemäß § 5 Abs. 1 RBStV nach der Anzahl der Beschäftigten und der Anzahl der Betriebsstätten. Auch hier knüpft die gesetzliche Regelung an die vermutete Rundfunknutzung an. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass bei einer höheren Anzahl Beschäftigter auch die Rundfunknutzung zunimmt. Die Anzahl von Mitarbeitern in einer Betriebsstätte steht jedoch nicht zwangsläufig in Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens. So kann ein Unternehmen mit lediglich einem Standort und einer geringen Anzahl Mitarbeitern leistungsfähiger sein als ein Unternehmen, welches viele Betriebsstätten mit einer hohen Anzahl Arbeitnehmern betreibt. Selbst wenn man davon ausginge, dass der Gesetzgeber zumindest implizit die Staffelung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 – 10 RBStV mit der Intention vorgenommen hat, unterschiedliche Leistungsfähigkeit unterschiedlich zu besteuern, was bereits vor dem Hintergrund der intendierten Ausgestaltung als nichtsteuerliche Abgabe nicht überzeugt, wäre diese Differenzierung nicht geeignet, eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung herzustellen. So kann es sich bei einer Betriebsstätte mit 5.000 Mitarbeitern um kostenintensive industrielle Produktion handeln, die aufgrund geringer Margen auch nur eine geringe Leistungsfähigkeit aufweist, während eine Betriebsstätte mit einer geringen Anzahl Beschäftigter durchaus auch eine hohe Leistungsfähigkeit erwirtschaften kann. Die Anzahl der Beschäftigten lässt jedenfalls keinen Rückschluss auf die Leistungsfähigkeit ei-

nes Unternehmens zu. Der RBStV (§ 5 RBStV) verstößt damit auch wegen dieser Missachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips im betrieblichen Bereich gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe

Die Heranziehung aller Wohnungsinhaber zur Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Abs. 1 RBStV stellt eine nicht zu rechtfertigende Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dar und verstößt damit gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gesetzgeber ist bei der Ordnung von Massenerscheinungen zwar grundsätzlich zur Typisierung und Pauschalierung berechtigt (nachfolgend unter 2.1.). Dabei muss er jedoch die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung festgelegten Grenzen der Typisierung wahren (nachfolgend unter 2.2). Diese Grenzen hat der Gesetzgeber bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags innerhalb des privaten Bereichs, insbesondere wegen mangelnder Widerlegbarkeit der Rundfunknutzung, überschritten (nachfolgend unter 2.3.).

2.1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Typisierungen

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (BVerfG, Beschluss vom 30. November 2011, 1 BvR 3269/08, NZS 2012, S. 462). Art. 3 Abs. 1 GG verlangt nicht, unter allen Umständen Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Der allgemeine Gleichheitssatz ist nicht schon verletzt, wenn der Gesetzgeber Differenzierungen, die er vornehmen darf, nicht vornimmt. Es bleibt grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an

die er dieselben Rechtsfolgen knüpft, die er also im Rechtssinn gleich ansehen will. Allerdings muss der Gesetzgeber die Auswahl sachgerecht treffen. Zu einer Differenzierung bei ungleichen Sachverhalten ist der Gesetzgeber danach nur verpflichtet, wenn die tatsächliche Ungleichheit so groß ist, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht unberücksichtigt bleiben darf. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber somit auch berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 2012, 1 BvR 2983/10, NZA 2013, S. 193; BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2013, 2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07, BVerfGE 133, 377).

2.2. Grenzen zulässiger Typisierungen

Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings auf eine möglichst breite, alle betroffene Gruppen und Regelungsgegenstände einschließende Beobachtung aufbauen. Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997, 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1, NJW 1997, S. 2101; BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006, 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164, NJW 2006, S. 2757; BVerfG, Urteil vom 9. Dezember 2008, 2 BvL 1/07 u.a., BVerfGE 122, 210, NJW 2009, S. 48). Außerdem müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung bestehen. Weiter setzt eine zulässige Typisierung voraus, dass damit verbundene Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und diese nicht sehr intensiv belasten (st. Rspr. des BVerfG, vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 28. April 1999, 1 BvL 11/94 u.a., BVerfGE 100, 138, NJW 1999, S. 2505; BVerfG, Beschluss vom 28. September 2010, 1 BvR 1660/08, NZS 2011, S. 539; Beschluss vom 30. November 2011, 1 BvR 3269/08, a.a.O.).

2.3. Überschreiten der Grenzen zulässiger Typisierung durch den Rundfunkbeitrag

Mit diesen Anforderungen steht § 2 Abs. 1 RBStV in mehrfacher Hinsicht nicht in Einklang. Denn zum einen ist bereits die grundsätzliche Befugnis des Gesetzgebers zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen in der Bestimmung eines Abgabengrundes abzulehnen (nachfolgend unter 2.3.1.). Ungeachtet dessen ist jedenfalls die Typisierung in der Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags, der keine Widerlegbarkeit hinsichtlich der von § 2 Abs. 1 RBStV vermuteten Rundfunknutzung vorsieht, verfassungsrechtlich unzulässig (nachfolgend unter 2.3.2.).

2.3.1. Unzulässige Typisierung im Abgabengrund

Erfasst die typisierende Betrachtungsweise – wie beim RBStV – nicht nur den Maßstab der gesetzlichen Belastung, sondern auch den Belastungsgrund, also das „ob" der Beitragspflicht und nicht nur das „wie", so bedeutet dies, dass ein Eingriff auch für solche atypischen Fälle angeordnet wird, in denen die Eingriffsvoraussetzungen nicht vorliegen. Ob die Befugnis zu gesetzgeberischer Typisierung und Pauschalierung auch diesen Fall erfasst, sie also über fehlende Eingriffsvoraussetzungen hinwegtragen kann, ist – anders als dies die Gesetzesbegründung suggeriert – keineswegs gesichert, sondern muss vielmehr als in hohem Maße fraglich gelten. Die vorstehend erwähnte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Befugnis des Gesetzgebers, Massenerscheinungen typisierend und pauschalierend zu regeln, kann jedenfalls nicht hierfür herangezogen werden. Hauptsächliches – und, soweit es um Eingriffsgesetze geht, auch alleiniges – Anwendungsfeld gesetzgeberischer Typisierung in der Rechtsprechung ist das Steuer- und Abgabenrecht. Hier aber bezieht sich die gesetzgeberische Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung durchweg auf die nähere Ausgestaltung der Besteuerung oder sonstigen Abgabenbelastung, wie etwa auf die steuerliche Behandlung von Unterhaltskosten und Kinderbetreuungskosten im Einkommensteuerrecht (BVerfG, Beschluss vom 16. März 2995, 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, 268, NJW 2005, S. 2448; BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214), auf die Behandlung des Kindesunterhalts im Rahmen des steuerfreien Existenzminimums (BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84 u.a., BVerfGE 82, 60; BVerfG,

Beschluss vom 12. Juni 1990, 1 BvL 72/86, BVerfGE 82, 198), auf die Erfassung dieses Existenzminimums (Beschluss vom 25. September 1992, 2 BvL 5/91 u.a., BVerfGE 87, 153), auf die pauschalierte Anwendung erwerbssichernder Aufwendungen im Rahmen von Aufwandsentschädigungen (BVerfG, Beschluss vom 11. November 1998, 2 BvL 10/95, BVerfGE 99, 280, NJW 1999, S. 1457) und Pauschalen (BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997, 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1, NJW 1997, S. 2101), oder auf sonstige steuerliche Vergünstigungen (BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991, 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348; BVerfG, Urteil vom 6. März 2002, 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, NJW 2002, S. 1103). Es geht hier stets um das „wie" der Besteuerung, d.h. um die nähere Ausgestaltung und Bestimmung der Abgabenpflicht, und nicht um das „ob" der Abgabenpflicht. Gleiches gilt für die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Typengerechtigkeit bei kommunalen Abgabensatzungen (BVerwG, Beschluss vom 9. September 1983, 8 N 1/83; BVerwG, Urteil vom 25. August 1982, 8 C 54.18, DVBl. 1983, S. 46). Nichts anderes galt für die dem Rundfunkbeitrag vorausgegangene gerätebezogene Rundfunkgebühr, wo jedenfalls die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer durch das Bereithalten eines Empfangsgeräts und den hierdurch begründeten Nutzungsvorteilen tatsächlich gegeben sein musste und, falls sie nicht bestand, dies nicht in typisierender Weise übergangen werden durfte. Die typisierende Betrachtungsweise des Gesetzgebers ging mithin nicht so weit, dass ein Nutzungsvorteil auch dort unterstellt wurde, wo er tatsächlich nicht gegeben war, sondern erstreckte sich vielmehr auf die diesem Nutzungsvorteil äquivalente Gebühr, wobei dem Umstand, dass Radioempfänger und mehr noch internetfähige PCs typischerweise einen deutlich geringeren Nutzungsvorteil begründen, durch Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr Rechnung getragen wurde.

Die gesetzgeberische Typisierung betraf in diesen Fällen eines zulässigerweise typisierenden Vorgehens also den Abgabenmaßstab und nicht den Abgabengrund (wie auch das Bundesverwaltungsgericht den von ihm so bezeichneten Grundsatz der Typengerechtigkeit bei der Gestaltung von Abgabensatzungen allein auf die Abgabenmaßstäbe bezieht, vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. September 1983, 8 N 1/83, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 25.

August 1982, 8 C 54.18, a.a.O.). Nur hierauf ist die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers verfassungskonform zu erstrecken. Demgegenüber wird mit dem auf Wohnungen erhobenen Rundfunkbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV die Typisierung und Pauschalierung durch den Gesetzgeber auf den Belastungsgrund erstreckt. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Denn es fehlt jedenfalls bei denjenigen, die über kein Rundfunkempfangsgerät verfügen, an einem legitimierenden Vorteil, der durch den Beitrag abgegolten würde. Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk generell Leistungen im Interesse des Gemeinwohls erbringt, kann nicht als verfassungskonformes Äquivalent für die Beitragspflicht gelten, da hierdurch kein individualisierbarer Vorteil begründet wird. Dass der Rundfunkteilnehmer die Möglichkeit hat, sein Informationsbedürfnis individuell zu befriedigen, besagt nichts über die zulässige Belastung desjenigen, der mangels Vorhaltung eines Rundfunkempfangsgeräts kein Rundfunkteilnehmer ist. Der mit der unwiderlegbaren Vermutung verbundene Grundrechtseingriff ist daher schon deshalb materiell nicht gerechtfertigt, weil es an einem im Rahmen eines Beitrags legitimen Belastungsgrund fehlt. Allein die Begünstigung durch eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur" (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61) kann den für eine Vorzugslast erforderlichen Vorteil nicht begründen. Denn hier kann nicht mehr von einem beitragsmäßig abzugeltenden individuellen Vorteil bzw. Gruppenvorteil ausgegangen werden. Dies gilt ebenso für den Gesichtspunkt der – hier keineswegs in Zweifel zu ziehenden – konstitutionellen Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die freiheitlich-demokratische Ordnung.

2.3.2. Unzulässige Typisierung in der Ausgestaltung

Doch selbst dann, wenn man die grundsätzliche Befugnis des Gesetzgebers zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen in der Bestimmung eines Abgabengrundes konzedieren wollte, wären jedenfalls die Grenzen einer derartigen Vorgehensweise überschritten. Selbst wenn man also im Grundsatz davon ausgehen wollte, dass Haushalte belastet werden dürften, in denen keine Rundfunkteilnahme erfolgt, wären die Grenzen gesetzgeberischer Typisierung mit dem Wohnungsbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV überschritten. Denn gesetzgeberische Typisierung setzt jedenfalls voraus,

dass die mit ihr einhergehende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen kleine Anzahl von Fällen betrifft. Selbst wenn die u.a. auch vom Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen zum Rundfunkbeitrag (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2016, 6 C 37.15, juris) herangezogenen statistische Angaben zutreffen sollten, wonach 97 % der Haushalte über ein Fernsehgerät verfügen (vgl. Rn. 39), würden einige Millionen Wohnungsinhaber verbleiben, die über kein Rundfunkempfangsgerät verfügen, gleichwohl aber mit dem vollen Rundfunkbeitrag belastet würden. Es handelt sich um keine atypischen, zu vernachlässigenden Sonderfälle, zumal die Entscheidung desjenigen, der bewusst auf Rundfunk verzichtet, in einer freiheitlichen Kommunikationsverfassung von der Rechtsordnung zu akzeptieren ist. Keinesfalls kann in der grundsätzlichen Frage des Belastungsgrundes dem Gesetzgeber die Befugnis zuerkannt werden, in typisierender und pauschalierender Betrachtungsweise bis zu 10 % von der typischen Fallgestaltung abweichende und in diesem Sinne nicht typgerechte Fälle undifferenziert der Geltung der pauschalierenden Regelung des § 2 Abs. 1 RBStV zu unterwerfen.

Um diesen Fällen gerecht zu werden, hätte der Gesetzgeber die gesetzliche Vermutung der Rundfunknutzung widerlegbar ausgestalten müssen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass es schon bei der Rundfunkgebühr nicht darauf ankam, ob der betreffende Rundfunkteilnehmer tatsächlich Rundfunk nutzt. Denn damit wird verkannt, dass es um eben jene Inhaber von Wohnungen geht, die nicht Rundfunkteilnehmer sind und auch unter Geltung des RBStV nicht als solche behandelt werden wollen. Ob unter Geltung des RGebStV der Gebührenschuldner tatsächlich das Rundfunkangebot nutzte, spielte nur dann keine Rolle, wenn er jedenfalls wegen des vorhandenen Rundfunkempfangsgeräts als Rundfunkteilnehmer behandelt werden durfte. Der Einwand, kein Rundfunkteilnehmer zu sein, wurde jedoch nicht abgeschnitten. Die typisierende Betrachtungsweise des Gesetzgebers ging beim RGebStV also nicht so weit, dass ein Nutzungsvorteil auch dort unterstellt oder vermutet wurde, wo er tatsächlich nicht gegeben war.

Für die typisierende Gleichbehandlung von Wohnungsinhabern, die über ein Rundfunkempfangsgerät verfügen und Wohnungsinhabern, die ein solches nicht vorhalten, können auch keine verwaltungstechnischen Gründe ins Feld geführt werden. Solche Gesichtspunkte sind zwar grundsätzlich geeignet, die Gleichbehandlung an sich ungleicher Sachverhalte zu rechtfertigen. Das setzt aber voraus, dass bei einer Ungleichbehandlung erhebliche verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstünden, die nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden könnten (vgl. entsprechend BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991, BvL 50/86, NJW 1992, S. 423). Hier ist bereits fraglich, ob die geltend gemachten verwaltungstechnischen Gründe so gewichtig sind, dass sie eine Gleichbehandlung der in Rede stehenden Art zu rechtfertigen vermögen. Jedenfalls könnten die bei einer Ungleichbehandlung entstehenden Schwierigkeiten durch eine widerlegbare Nutzungsvermutung behoben werden. So spricht wenig dafür, dass die Zahl der Anträge auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht für den Fall der Nichtvorhaltung eines Rundfunkempfangsgeräts tatsächlich eine so erhebliche Anzahl erreichen würde, dass die wesentlichen Reformziele des RBStV dann nur noch ansatzweise oder ggf. sogar unter Aufgabe des Grundprinzips der Beitragserhebung im privaten Bereich erreicht würden. Diese Befürchtung unterstellt, dass die Mehrzahl der Wohnungsinhaber einen entsprechenden Befreiungsantrag stellt, obwohl in der Wohnung Rundfunkempfangsgeräte vorgehalten werden. Diese Unterstellung ist schon deshalb abzulehnen, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Wohnungsinhaber die Absicht verfolgt, die Rundfunkanstalten über Tatsachen bewusst und willentlich zu täuschen und sich damit ggf. sogar strafrechtlichen Konsequenzen aussetzt, nur um dadurch der Rundfunkbeitragspflicht zu entgehen.

Außerdem kann der einzelne Antrag nicht so viel Mehrbelastung für die Rundfunkanstalten mit sich bringen, dass dies verfassungsrechtlich relevant wäre. Zur Überprüfung, ob tatsächlich kein Rundfunkempfangsgerät vorhanden ist, müssten zwar ggf. auch Ermittlungen im privaten Bereich durchgeführt werden. Darlegungs- und beweispflichtig bleibt indes – und damit gerade anders als bei der Rundfunkgebühr – in erster Linie der Wohnungs-

inhaber. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich auch trotz einer widerleglichen Vermutung der Rundfunknutzung der Verwaltungsaufwand in Form von Ermittlungen im Privatbereich der Abgabepflichtigen im Vergleich zur Rundfunkgebühr um ein Vielfaches reduzieren würde. Selbst wenn man annehmen wollte, dass bei einer widerlegbaren Nutzungsvermutung erhebliche verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstehen würden, so bieten sich dem Gesetzgeber jedenfalls auch andere, weniger belastende Möglichkeiten als eine unwiderlegbare Nutzungsvermutung, um diese Schwierigkeiten zu vermeiden. So wäre es dem Gesetzeber grundsätzlich nicht unbenommen, von den Betroffenen bestimmte Nachweise (Zeugenaussagen, Unterlagen, ggf. sogar eidesstattliche Versicherungen) darüber zu verlangen, dass sie nicht über ein Rundfunkempfangsgerät verfügen.

Eine von der tatsächlichen Nutzbarkeit abhängige Entgeltabgabe fordert mithin eine widerlegbare Nutzungsvermutung, bei der ein Wohnungsinhaber, der nach den tatsächlichen Verhältnissen (mangels Vorhaltung eines Rundfunkempfangsgeräte) das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot nicht nutzt, die gesetzliche Vermutung widerlegen und sich insoweit von der Beitragspflicht befreien kann. Da der Beitrag in der Tradition des deutschen Beitragsrecht eher den öffentlich-rechtlichen Vorteilsausgleich regelt und den Vermögenswert eines Vorzugsangebotes abschöpft, ist es um der Rechtssicherheit und der öffentlichen Akzeptanz willen geboten, eine widerlegbare Regelvermutung zu schaffen, also in der Beitragsbemessungsgrundlage eine allgemeine Nutzbarkeit des generellen Programmangebots zu vermuten, dessen Widerlegung aber in einem individuellen Antragsverfahren zuzulassen (so auch Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61 f.).

3. Ergebnis zu II.

Entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Ansicht verstößt § 2 Abs. 1 RBStV gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, da der Gesetzgeber in der Bestimmung des Abgabengrundes nicht zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen befugt war und jedenfalls angesichts der mangelnden Widerlegbarkeit der Nutzungsvermutung die Grenze einer solchen Typisierung überschritten hat.

Folglich ist § 2 Abs. 1 RBStV auch materiell verfassungswidrig und kann daher den Eingriff in die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit des Beschwerdeführers nicht rechtfertigen.

III. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017 verletzt den Beschwerdeführer darüber hinaus in seinem Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, weil das Gericht die sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergebende Vorlagepflicht in offensichtlich unhaltbarer Weise gehandhabt hat.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Europäische Gerichtshof gesetzlicher Richter i.S.d. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339, 366 f., NJW 1987, S. 577). Diesem gesetzlichen Richter kann ein Beteiligter dadurch entzogen werden, dass das mit der Sache befasste Gericht der Pflicht zur Vorlage gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht nachkommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159, 195, NVwZ 1991, S. 53). Das nationale Gericht ist unter den Voraussetzungen des Art. 267 Abs. 3 AEUV von Amts wegen gehalten, den Europäischen Gerichtshof anzurufen.

Vorliegend besteht eine Vorlagepflicht des Bundesverwaltungsgerichts gem. Art 267 Abs. 3 AEUV (nachfolgend unter 1.). Diese Vorlageverpflichtung hat das Bundesverwaltungsgericht in offensichtlich unhaltbarer Weise gehandhabt (nachfolgend unter 2.). Dies ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Erwägungen:

1. Vorlagepflicht des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 267 Abs. 3 AEUV

1.1. Bundesverwaltungsgericht als letztinstanzliches Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 3 AEUV

Das Bundesverwaltungsgericht ist vorliegend letztinstanzliches Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 3 AEUV und somit zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof verpflichtet.

1.2. Zulässiger Vorlagegegenstand

Vorliegend stellt sich die unionsrechtliche Frage ab, ob Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe eine gesetzliche Maßnahme eines Mitgliedstaates anzusehen ist, mit welcher die Rechtsvorschriften einer bestehenden Beihilfe insofern geändert werden, dass die zur Finanzierung der Beihilfe erhobene parafiskalische Abgabe nicht länger an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts sondern an das Innehaben einer Wohnung anknüpft.

Der Europäische Gerichtshof ist nach ständiger Rechtsprechung in einem nach Art. 267 Abs. 3 AEUV eingeleiteten Verfahren zwar nicht zur Auslegung des nationalen Rechts oder zur Entscheidung über die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht befugt (vgl. u.a. EuGH, Entscheidung vom 21. Januar 1993, Rs C 188/91, Slg. 1993, I-363, EuZW 1993, S. 287 Rn. 27). Was im Einzelnen die Kontrolle angeht, ob die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus den Art. 107 ff. AEUV eingehalten haben, so ist jedoch den unterschiedlichen, einander ergänzenden Rollen der nationalen Gerichte und der Europäischen Kommission Rechnung zu tragen, die der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Juni 1996 (Slg. 1996, I-3547, EuZW 1996, S. 564 Rn. 41 ff.) angeführt hat. Während für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt ausschließlich die Kommission zuständig ist und dabei der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt, wachen die nationalen Gerichte über die Wahrung der Rechte des Einzelnen bei Verstößen gegen die Verpflichtung nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV, staatliche Beihilfen der Kommission im Voraus zu melden. Um entscheiden zu können, ob eine staatliche Maßnahme, die ohne Beachtung des nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgeschalteten Prüfverfahrens eingeführt worden ist, diesem Verfahren hätte unterworfen werden müssen, kann ein nationales Gericht zur Auslegung des Begriffs der Beihilfe i.S.d. Art. 107 ff. AEUV gezwungen sein. Hat es Zweifel, ob die betreffende Maßnahme als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, kann es die Kommission um entsprechende Erläuterungen bitten oder es kann oder muss nach Art. 267 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zur Vorabentscheidung vorlegen. Für eine sachgerechte Antwort auf die Frage des vorlegenden Gerichts ist vom Europäischen Gerichtshof daher zu

prüfen, ob die nationale Regelung als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zu qualifizieren ist und vor ihrer Durchführung der Kommission gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV hätte gemeldet werden müssen (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Juni 1999, Rs. C – 297/97, EuZW 1999, S. 530, 532).

1.3. Entscheidungserheblichkeit

Die Frage, ob die Regelungen des RBStV als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zu werten sind, ist erheblich für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV sieht vor, dass die Europäische Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet wird, dass sie sich dazu äußern kann. Sie nimmt dann eine erste Überprüfung der beabsichtigten Beihilfen vor. Wenn sie nach Abschluss dieser Überprüfung der Auffassung ist, dass ein derartiges Vorhaben nach Art. 107 AEUV mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, leitet sie das in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehene förmliche Prüfverfahren ein. In einem solchen Fall darf der betreffende Mitgliedstaat gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.

Wird durch einen Mitgliedstaat eine Beihilfe eingeführt oder umgestaltet, ohne dass eine Mitteilung nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV an die Europäische Kommission erfolgt, hat dies auch Konsequenzen für die nationalen Gerichte. Denn wenn feststeht, dass die Maßnahme als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zu werten ist, kann sie nicht angewendet werden, weil sie der Kommission nicht gemeldet worden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine Beihilfemaßnahme, die unter Verstoß gegen die sich aus Art. 108 Abs. 3 AEUV ergebenden Verpflichtungen durchgeführt wird, rechtswidrig (EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2011, C-275/10, EuZW 2012, S. 106 m.w.N.; vgl. auch Art. 1 lit. f) der VO Nr. 659/1999). Das Gericht darf die europarechtswidrigen Regelungen nicht mehr anwenden und muss der Klage stattgeben. Hieran könnte auch ein späterer Beschluss der Europäischen Kommission über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt nichts ändern, da ansonsten die Missachtung von Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV

durch den betreffenden Mitgliedstaat begünstigt und dieser Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit genommen würde (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 21. November 1991, C-354/90, NJW 1993, S. 49).

2. Verletzung der Vorlagepflicht durch das Bundesverwaltungsgericht

2.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung des Art. 267 Abs. 3 AEUV

Das Bundesverfassungsgericht beanstandet die Auslegung und Anwendung des Art. 267 Abs. 3 AEUV, wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich und offensichtlich unhaltbar sind. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anforderungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG hinsichtlich der Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV anhand beispielhafter Fallgruppen näher präzisiert:

Danach wird die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV in den Fällen offensichtlich unhaltbar gehandhabt, in denen ein letztinstanzliches Gericht eine Vorlage trotz der Entscheidungserheblichkeit einer unionsrechtlichen Frage überhaupt nicht in Erwägung zieht, obwohl es selbst Zweifel hinsichtlich der richtigen Beantwortung der Frage hegt und das Unionsrecht somit eigenständig fortbildet (grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht: vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87 a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286, 316 f., NZA 2010, S. 995; BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 1741/09, BVerfGE 128, 157, NZA 2011, S. 400; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011, 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78, 106 f., NJW 2011, S. 3428; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014, 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NVwZ 2014, S. 646, 657). Dies gilt erst recht, wenn sich das Gericht hinsichtlich des materiellen Unionsrechts nicht hinreichend kundig macht. Es verkennt dann regelmäßig die Bedingungen für die Vorlagepflicht Gleiches gilt, wenn es offenkundig einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht auswertet. Um eine Kontrolle am Maßstab des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu ermöglichen, hat es die Gründe für seine Entscheidung über die Vorlagepflicht anzugeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2006, 2 BvR 264/06, BVerfGK 8, 401, 405, NZG 2006, S. 781; BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 2007, 1 BvR 2036/05, NVwZ 2007,

S. 942, 945; BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2008, 1 BvR 2722/06, NVwZ 2008, S. 780, 781; BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 2010, 1 BvR 230/09, NJW 2010, S. 1268, 1269).

Die Frage nach dem Bestehen einer Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV wird auch dann in nicht mehr verständlicher und offensichtlich unhaltbarer Weise beantwortet, wenn ein letztinstanzliches Gericht in seiner Entscheidung bewusst von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu entscheidungserheblichen Fragen abweicht und gleichwohl nicht oder nicht neuerlich vorlegt (bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft: vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, a.a.O..; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, a.a.O..; BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 1741/09, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011, 1 BvR 1916/09, a.a.O.).

Liegt zu einer entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs noch nicht vor oder hat eine vorliegende Rechtsprechung die entscheidungserhebliche Frage möglicherweise noch nicht erschöpfend beantwortet oder erscheint eine Fortentwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht nur als entfernte Möglichkeit (Unvollständigkeit der Rechtsprechung), wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt, wenn das letztinstanzliche Gericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsspielraum in unvertretbarer Weise überschreitet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06 a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 1741/09, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011, 1 BvR 1916/09 a.a.O.). Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn das Fachgericht das Vorliegen eines „acte clair" oder eines „acte éclairé" willkürlich bejaht (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2014, 2 BvR 1549/07, NZA 2015, S. 375, 376). Das Gericht muss sich daher hinsichtlich des materiellen Unionsrechts hinreichend kundig machen. Etwaige einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union muss es auswerten und seine Entscheidung hieran orientieren. Auf dieser Grundlage muss das Fachgericht unter Anwendung und Auslegung des materiellen Unionsrechts die vertretbare Überzeugung bilden, dass die Rechtslage entweder von vornherein eindeutig („acte clair") oder durch die Rechtsprechung in einer Weise geklärt ist, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt

(„acte éclairé"). Unvertretbar gehandhabt wird Art. 267 Abs. 3 AEUV im Falle der Unvollständigkeit der Rechtsprechung namentlich dann, wenn das Fachgericht eine von vornherein eindeutige oder zweifelsfrei geklärte Rechtslage ohne sachlich einleuchtende Begründung bejaht (BVerfG, Beschluss vom 4. November 2014, 2 BvR 723/12 u.a., WM 2015, S. 123 m.w.N.). Eine unvertretbare Überschreitung des fachgerichtlichen Beurteilungsrahmens liegt insbesondere auch vor, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind. Zu verneinen ist in Fällen der Unvollständigkeit der Rechtsprechung ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG deshalb bereits dann, wenn das Gericht die entscheidungserhebliche Frage in zumindest vertretbarer Weise beantwortet hat. Dies setzt aber voraus, dass sich das Gericht hinsichtlich des Unionsrechts hinreichend kundig gemacht hat. Dabei umfasst der Begriff des Unionsrechts nicht nur geschriebenes und ungeschriebenes Recht in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof, sondern auch die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für das Unionsrecht entwickelten Auslegungsmethoden und –grundsätze. Das Gericht beantwortet die entscheidungserhebliche Frage des Unionsrechts in nicht mehr vertretbarer Weise, wenn keine tatsächlichen und rechtlichen Anhaltspunkte dafür erkennbar sind, dass die eigene Auslegung und Anwendung des Unionsrechts mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den herkömmlichen Auslegungsmethoden und –grundsätzen übereinstimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. September 2011, 2 BvR 947/11, NJ 2012, S. 112). Das Vorliegen einer eindeutig vorzugswürdigen Gegenauffassung ist hierbei ab er nur ein, wenn auch gewichtiger, Anhalt für eine Verletzung des Rechts aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch unterlassene Vorlage an den Europäischen Gerichtshof. Entscheidend ist, ob die Zuständigkeitsnormen durch die Fachgerichte unhaltbar gehandhabt worden sind. Fehlt es bereits an einer tragfähigen Würdigung der mit den mit der Klärungsbedürftigkeit einer entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschafts- (Unions-)recht verbundenen und dem Gericht unterbreiteten Aspekte, führt dies daher ebenfalls zur Feststellung eines Verfassungsverstoßes (BVerfG, Beschluss vom 25. August 2008, 2 BvR 2213/06, a.a.O.).

Bezogen auf diese für die Anwendung von Art. 267 Abs. 3 AEUV maßgeblichen Grundsätze wird ein letztinstanzliches nationales Gericht, das von einem Vorabentscheidungsersuchen absieht, dem Recht der Prozessparteien auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG in der Regel nur dann gerecht, wenn es nach Auswertung der entscheidungserheblichen Bestimmungen des Unionsrechts eine vertretbare Begründung dafür gibt, dass die maßgebliche Rechtsfrage durch den Europäischen Gerichtshof bereits entschieden oder die richtige Antwort auf diese Rechtsfrage offenkundig ist. Umgekehrt wird die unionsrechtliche Rechtsfrage dann nicht in zumindest vertretbarer Weise beantwortet, wenn das nationale Gericht eine eigene Lösung entwickelt, die nicht auf die bestehende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurückgeführt werden kann und auch nicht einer eindeutigen Rechtslage entspricht. Dann erscheint die fachgerichtliche Rechtsanwendung des Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht mehr verständlich und ist offensichtlich unhaltbar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, 1 BvR 2083/11, WM 2014, S. 647).

2.2. Offensichtlich unhaltbare Handhabung der Vorlageverpflichtung durch das Bundesverwaltungsgericht

Gemessen an diesen Grundsätzen hat das Bundesverwaltungsgericht die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV in nicht mehr vertretbarer Weise gehandhabt und durch das Unterlassen der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Es hat die Revision des Beschwerdeführers als unbegründet zurückgewiesen, ohne sich gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV an den Europäischen Gerichtshof zu wenden und die unionsrechtliche Frage klären zu lassen, ob die Regelungen des RBStV als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV anzusehen sind.

2.2.1. Keine Offenkundigkeit der Unionsrechtskonformität

Die Unionsrechtskonformität der Regelungen des RBStV kann vorliegend nicht als derart offenkundig angesehen werden, dass eine abweichende Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof lediglich als entfernte Möglichkeit erscheint. Insbesondere lässt sich aus dem Wortlaut des Art. 108 Abs.

3 Satz 1 AEUV „Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe" nicht eindeutig ersehen, ob hiervon solche Änderungen einer bestehenden Beihilfe, wie sie durch die Einführung des RBStV erfolgt sind, erfasst sein sollen oder nicht. Weder aus Art. 1 lit. c) der VO Nr. 659/1999, wonach neue Beihilfen „alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen" sind, noch aus Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004, wonach „die Änderung einer bestehenden Beihilfe jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann" geht dies hervor. Abgesehen davon, dass es sich hier letztlich um eine Frage des Primärrechts handelt und daher bereits zweifelhaft ist, ob die Kommission (oder auch der Rat) überhaupt befugt ist, den Begriff der notifizierungspflichtigen Änderung einer Beihilfe im Wege einer Verordnung zu definieren, soll hiernach jedenfalls grundsätzlich jede Änderung einer bestehenden Beihilfe eine neue Beihilfe sein. Eine Ausnahme besteht dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 der VO Nr. 794/2004 nach nur für formelle oder verwaltungstechnische Änderungen und dies auch nur dann, wenn diese Änderungen keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem gemeinsamen Markt haben können. Dass es sich bei der Einführung des RBStV lediglich um eine formelle oder verwaltungstechnische Änderung einer bestehenden Beihilfe handelt, liegt fern und wird vom Bundesverwaltungsgericht auch nicht behauptet. Es wurde nicht lediglich das verwaltungstechnische Verfahren geändert, mit dem die Abgabe erhoben wird, sondern es hat vielmehr ein materieller Wechsel im Abgabentatbestand stattgefunden, der eine deutlichen Verbreiterung des Kreises der Abgabepflichtigen zur Folge hat und zur staatlichen Leistung nicht mehr in einem Äquivalenzverhältnis steht.

2.2.2. Keine gesicherte und eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Ebenso wenig existiert eine bereits gesicherte und eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Denn der Europäische Gerichtshof hat zur Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bzw. seiner Vorgängervorschriften bisher lediglich entschieden, dass die Verlängerung der

Gültigkeit einer bestehenden Beihilfe als Umgestaltung dieser Beihilfe und folglich als eine neue Beihilfe zu qualifizieren ist, die sich von der verlängerten Beihilfe unterscheidet (vgl. u.a. EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2016, C-590/14 P, EuZW 2016, S. 947; EuGH, Urteil vom 4. Dezember 2013, C-121/10, BeckRS 2013, 82268; EuGH, Urteil vom 4. Dezember 2013, C-111/10, BeckRS 2013, 82265). Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass eine Entscheidung, mit der einem öffentlichen Unternehmen, das vom Staat gewährte Vorteile genießt, die Ausdehnung seines Tätigkeitsbereichs gestattet wird, nicht als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe angesehen werden kann. Ergebe sich die Beihilfe aus früheren, nicht geänderten Rechtsvorschriften, so könne für die Anwendung des Art. 93 Abs. 1 und 3 EWG-Vertrag die Frage, ob eine neue Beihilfe oder die Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe vorliegt, nicht danach beurteilt werden, welche Bedeutung die Beihilfe für das Unternehmen im Laufe des Bestehens jeweils hatte und wie hoch sie insbesondere jeweils war. Maßstab für die Einstufung einer Beihilfe als neue oder umgestaltete Beihilfe seien die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, sowie die dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen. Durch die in Streit stehende Entscheidung wurden indes die Rechtsvorschriften, mit denen den Unternehmen die Vorteile eingeräumt worden waren, nicht geändert und damit die durch diese Rechtsvorschriften eingeführte Beihilferegelung nicht berührt (EuGH, Urteil vom 9. August 1994, C-44/93, BeckRS 2004, 77266). Anders verhält es sich hingegen offensichtlich bei der Einführung des RBStV, mit welchem die Finanzierungsregelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, welche nach Ansicht der Europäischen Kommission eine bestehende Beihilfe darstellen (vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007, Az.: K (2007) 1761), dahingehend geändert wurden, dass die Finanzierung der Beihilfe nicht mehr durch eine gerätebezogene, sondern durch eine wohnungsbezogene Abgabe erfolgt.

2.2.3. Unvollständigkeit der Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Einführung des Rundfunkbeitrags nicht der Zustimmung der Europäischen Kommission bedurfte. Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung i.S.v. Art. 108 Abs. 3

Satz 1 AEUV liege nur dann vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten, betroffen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht kommen zu dieser Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV ohne sich hinsichtlich des materiellen Unionsrechts hinreichend kundig zu machen. Es wurden weder die zu Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV erlassenen Verordnungen noch maßgebliche Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs herangezogen und ausgewertet. Vielmehr beruht die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung maßgeblich auf der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlichen Rundfunk (ABl. vom 27. Oktober 2009, C 257/01), in der es unter Rn. 31 heißt:

„Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen prüft die Kommission in ihrer Entscheidungspraxis im Allgemeinen, 1) ob es sich bei der ursprünglichen Finanzierungsregelung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten um eine bestehende Beihilfe im Sinne der Randnummern 26 und 27 handelt, 2) ob spätere Änderungen die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffen (d.h. die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle, das Ziel der Beihilfe, den Kreis der Begünstigten oder die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten) oder ob es sich dabei um rein formale oder verwaltungstechnische Änderungen handelt und 3) ob sich die späteren Änderungen, sofern sie wesentlicher Natur sind, von der ursprünglichen Maßnahme trennen lassen, so dass sie getrennt beurteilt werden können, oder ob sie sich von der ursprünglichen Maßnahme nicht trennen lassen, so dass die ursprüngliche Maßnahme insgesamt zu einer neuen Beihilfe wird".

Es sind indes keine tatsächlichen und rechtlichen Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass diese Auslegung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den herkömmlichen Auslegungsmethoden und –grundsätzen übereinstimmt. Im Gegenteil beruht sie gerade auf einem fehlerhaften Verständnis der hierfür von der Kommission herangezogenen Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 9. August 1994 (C-44/93, a.a.O.) und des Gerichts der Europäischen Union vom 30. April 2002 (T-195/01, T-207/01,

Slg. 2002, II-2309, BeckEuRS 2002, 264162). Aus dieser Rechtsprechung geht nämlich keinesfalls hervor, dass nur sog. wesentliche Änderungen einer bestehenden Beihilfe nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV i.V.m. Art. 1 lit. c) der VO Nr. 659/1999 und Art. 4 Abs. 1 der VO Nr. 794/2004 notifizierungspflichtig sind. Vielmehr hat das Gericht der Europäischen Union klargestellt, dass eine bestehende Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe *umgewandelt* wird, wenn die Änderung sie in ihrem Kern betrifft. Um eine derartige wesentliche Änderung kann es sich nach Auffassung des Gerichts aber nicht handeln, wenn sich das neue Element eindeutig von der ursprünglichen Regelung trennen lässt. Ist eine solche Trennung möglich, hat das jedoch nur zur Folge, dass eine Umwandlung der bestehenden Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe ausscheidet. Es bleibt aber zu prüfen, ob eine Änderung, die die bestehende Beihilfe nicht in ihrem Kern betrifft und daher getrennt beurteilt werden muss, selbst als neue Beihilfe zu qualifizieren ist. Dementsprechend macht auch der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 der VO Nr. 794/2004 gerade keinen Unterschied zwischen wesentlichen, d.h. die ursprüngliche Beihilfe in ihrem Kern betreffenden, und unwesentlichen Änderungen bestehender Beihilfen, sondern es werden grundsätzlich alle Änderungen einer bestehenden Beihilfe als neue Beihilfe qualifiziert. Nach der auch von der Kommission herangezogenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind Maßstab für die Frage, ob überhaupt eine Änderung einer bestehenden Beihilfe vorliegt, „die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, sowie die dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen". Solange die Rechtsvorschriften der Beihilfenregelung nicht geändert werden, liegt folglich kein Fall der Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV vor. Werden hingegen die Rechtsvorschriften einer bestehenden Beihilfe geändert, so stellt dies grundsätzlich eine notifizierungspflichtige Änderung dar, und zwar ungeachtet dessen, ob die Änderung als wesentlich oder unwesentlich anzusehen ist. Eine Ausnahme besteht nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz der VO Nr. 794/2004 nur für solche Änderungen, die lediglich formeller oder verwaltungstechnischer Art sind.

Die Frage, ob es sich um eine wesentliche oder um eine unwesentliche Änderung einer bestehenden Beihilfe handelt, entscheidet mithin nicht darüber, ob die Änderung notifizierungspflichtig ist oder nicht, sondern sie wird erst dann relevant, wenn es um die Auswirkungen der Änderung geht. Diese hängen maßgeblich davon ab, ob der geänderte Teil vom Rest der bestehenden Beihilferegelung trennbar ist. Trennbar ist er dann, wenn die bestehende Regelung nicht in ihrem Kern betroffen ist. In diesem Fall ist die Änderung selbst grundsätzlich als neue Beihilfe zu qualifizieren, es sei denn, es handelt sich lediglich um eine formelle oder verfahrenstechnische Änderung, die keinen Einfluss auf die Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann. Lassen sich die Änderungen hingegen nicht von der ursprünglichen Maßnahme trennen, weil sie diese in ihrem Kern betreffen, so wandelt sich die bestehende Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe um.

Die Fehlerhaftigkeit der vom Bundesverwaltungsgericht unter Heranziehung der Mitteilung der Kommission vorgenommenen Auslegung wird auch durch Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 der VO Nr. 794/2004 bestätigt. Wären unter Änderungen i.S.v. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004 nur solche Änderungen zu verstehen, die die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffen (d.h. die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle, das Ziel der Beihilfe, den Kreis der Begünstigten oder die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten), dann ergäbe weder Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der VO Nr. 794/2004 einen Sinn noch ließen sich die Regelungen des Art. 4 Abs. 2 der VO Nr. 794/2004 erklären. So ändern z.B. die Erhöhung der Ausgangsmittel oder die Verlängerung einer bestehenden Beihilfe die Beihilfe weder hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels, des Kreises der Begünstigten oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten und betreffen die ursprüngliche Maßnahme damit nicht in ihrem Kern. Unter Zugrundelegung der vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung läge in solchen Fällen keine Änderung i.S.v. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004 vor. Dann erklärt sich jedoch nicht, warum Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der VO Nr. 794/2004 eine Erhöhung der Ausgangsmittel bis zu 20 % gerade konstitutiv aus dem Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004

herausnimmt und Art. 4 Abs. 2 lit. a) und b) der VO Nr. 794/2004 eine über 20 %ige Erhöhung des genehmigten Budgets und eine Verlängerung einer bestehenden Beihilfe bis zu sechs Jahren einem vereinfachten Anmeldeverfahren unterwerfen.

Unter Zugrundelegung dieser fehlerhaften, jedenfalls nicht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewinnbaren Auslegung wird sodann auch die Einordnung der Regelungen des RBStV in nicht mehr vertretbarer Weise vorgenommen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts werden durch die Regelungen des RBStV weder die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle noch das Ziel der Beihilfe, der Kreis der Begünstigten oder deren Tätigkeitsbereiche wesentlich verändert. Das Bundesverwaltungsgericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Rundfunkbeitrag ebenso wie die Rundfunkgebühr als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben würde, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen und Begünstigte nach wie vor die Rundfunkanstalten seien. Die hier der Sache nach wohl dokumentierten Annahmen, durch die Regelungen des RBStV sei weder eine Änderungen hinsichtlich der Finanzierungsquelle noch eine Erhöhung der Ausgangsmittel erfolgt, entbehrt jedoch einer nachvollziehbaren und verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung. Denn vertretbare andere Ansichten zu diesen Fragen erscheinen auf der Grundlage der hier maßgebenden unionsrechtlichen Vorschrift des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV keinesfalls als ausgeschlossen und werden auch in der Literatur vertreten (vgl. z.B. Geuer, CR 2013, S. 156). Vielmehr liegt es nahe, dass es sich bei dem vorliegenden Wechsel im Abgabentatbestand um eine Änderung hinsichtlich der Finanzierungsquelle handelt. Zwar wird die Beihilfe nach wie vor durch eine parafiskalische Abgabe finanziert. Während jedoch die Rundfunkgebühr an das Bereithalten eines Empfangsgeräts anknüpfte und Abgabenschuldner diejenigen waren, die ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithielten, knüpft die Abgabe seit Einführung des RBStV an das Innehaben einer Wohnung an und wird dementsprechend von dem Inhaber einer Wohnung geschuldet. Dieser Wechsel im Anknüpfungstatbestand hat weitrechende Konsequenzen. Er führt nicht nur zu einer deutlichen Verbreiterung des Kreises der Abgabeschuldner, sondern auch zu einer

Durchbrechung des die damalige Rundfunkgebühr rechtfertigenden Äquivalenzverhältnisses zwischen Abgabe und öffentlich-rechtlicher Leistung und betrifft die bestehenden Finanzierungsregelungen daher in ihrem Kern.

Ebenso wenig ist die Ansicht ausgeschlossen oder auch nur fernliegend, dass die Regelungen des RBStV aufgrund ihrer fehlenden Aufkommensneutralität als neue Beihilfe zu qualifizieren sind. Ist nämlich im Zeitpunkt der Beihilfenänderung nicht klar, ob sie aufkommensneutral ist, also ob nach der Änderung mehr Mittel zur Verfügung stehen, so wird sie im Zweifel als Einführung bzw. Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV angesehen werden müssen, es sei denn, die Aufkommensneutralität wird gesetzlich festgeschrieben und sichergestellt, etwa indem die staatlichen Zuschüsse zum Medienbudget entsprechend begrenzt bzw. gedeckelt werden, sodass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach der Reform finanziell nicht besser gestellt wird als vor der Reform. Ein gesetzlich festgeschriebenes Verbot der Überkompensation findet sich – im Gegensatz zum niederländischen Modell, bei welchem die Umstellung von gerätebezogenen Abgaben auf eine Steuerfinanzierung von der Europäischen Kommission nicht als neue Beihilfe eingestuft wurde (vgl. Entscheidung der EU-Kommission vom 26. Januar 2010, C (2010) 132) – in den Regelungen des RBStV an keiner Stelle. Auch § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV kann hierfür nicht herangezogen werden, da dieser kein Verbot der Erzielung von Mehreinnahmen, sondern lediglich einen Abzug von Überschüssen vom Finanzbedarf für die folgende Gebührenperiode vorschreibt. Es kann für die europarechtliche Einordnung einer Reform auch kein Kriterium sein, wenn sich die Reform im Nachhinein als aufkommensneutral erweisen sollte. Denn ob die Einführung bzw. Änderung der Beihilfe aufkommensneutral ist, ist im Zeitpunkt ihrer Änderung bzw. Einführung zu prüfen. Ist dies unklar, stellt es keine Lösung dar, die Beihilfe ohne sichernde Maßnahme zunächst einzuführen und sich darauf zu berufen, die Beihilfe würde nur verfahrenstechnisch geändert, da die Möglichkeit bestehe, dass es nicht zu einer Überkompensation kommen werde. Wäre dies möglich, entstünde ein Schlupfloch für die Mitgliedstaaten, welches den Sinn und Zweck des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV konterkarieren würde. Daher muss für Beihilfen gelten, dass von vornherein feststehen muss, dass diese aufkommensneutral sind, um sie

nicht als neue Beihilfe notifizieren zu müssen. Dies ist bei den Regelungen des RBStV jedenfalls mangels gesetzlicher Sicherstellung der Aufkommensneutralität nicht der Fall.

3. Ergebnis zu III.

Unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 267 Abs. 3 AEUV entwickelten Maßstäbe stellt das Unterlassen der Vorlage einen Verstoß gegen das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Eine Nichtvorlage kommt weder aufgrund einer offenkundigen Unionsrechtskonformität der Regelungen des RBStV noch aufgrund einer hierzu bereits ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Betracht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich hinsichtlich des materiellen Unionsrechts nicht hinreichend kundig gemacht und einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht ausgewertet. Vielmehr hat es lediglich die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlichen Rundfunk (ABl. vom 27. Oktober 2009, C 257/01) unter Rn. 31 vorgenommene Auslegung adaptiert, welche jedoch fehlerhaft ist, zumindest aber in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine Stütze findet. Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht seine Auffassung, dass die Regelungen des RBStV die bestehenden Finanzierungsregelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht in ihrem Kern betreffen, nicht hinreichend begründet. Denn angesichts des durch den RBStV vollzogenen Systemwechsels und der fehlenden gesetzlichen Sicherstellung der Aufkommensneutralität sprechen gewichtige Anhaltspunkte gegen die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Einordnung der Regelungen des RBStV.

IV. Zusammenfassung

Allein der Tatbestand des Abgabegesetzes entscheidet darüber, ob eine Abgabe als Steuer oder als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist. Fehlt es im Tatbestand an einer Verknüpfung der Abgabe mit einer bestimmten öffentlichen Leistung, wird die Abgabe voraussetzungslos erhoben und ist als Steuer zu qualifizieren, auch wenn sich im Wege einer Auslegung des Abgabentatbestandes ein Bezug zu einer öffentlichen Leistung ergeben würde. Denn die auf Formenklarheit und Formenbindung angelegte Finanzverfassung verbietet es, die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern durch Rechtsanwendung festzustellen.

Mangels tatbestandlicher Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung ist der Rundfunkbeitrag daher abgabenrechtlich als Steuer einzuordnen, für deren Erhebung das Land Baden-Württemberg keine Kompetenz besitzt.

Selbst wenn man den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe qualifizieren würde, verstößt seine Erhebung gegen die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergebenden Anforderungen. Insbesondere der Zweck des Vorteilsausgleichs kann schon deshalb nicht als besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund herangezogen werden, weil er im RBStV nicht normiert ist. Er kann auch nicht durch Auslegung ermittelt werden, da der Gesetzgeber in § 1 RBStV ausdrücklich nur einen Finanzierungszweck festgelegt hat und insofern hinsichtlich des Zwecks des Rundfunkbeitrags keine Regelungslücke besteht. Jedenfalls mangelt es aber an einer individuellen Zurechenbarkeit des Vorteils der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu den Inhabern einer Wohnung, da es sich nicht um einen wohnungsbezogenen Vorteil handelt und aus der Inhaberschaft einer Wohnung kein Nutzen in Form der Rundfunkempfangsmöglichkeit gezogen werden kann. Auch die Annahme, dass in jeder Wohnung von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs Gebrauch gemacht wird, ist wegen Überschreitens der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnisse nicht geeignet, die individuelle Zurechenbarkeit zu begründen. Vor allem wegen der verfassungsrechtlich unzulässigen Typisierung bei der Erhebung und Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags verstoßen die Regelungen des RBStV auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese formelle und materielle Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags führt dazu, dass der Beschwerdeführer durch die Heranziehung zu Rundfunkbeiträgen und die die Rechtmäßigkeit der Beitragsschuld bestätigenden Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015, des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 und des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017 in seinem von Art. 2 Abs. 1 GG garantierten Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit verletzt ist.

Indem das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25. Januar 2017 die Revision des Beschwerdeführers als unbegründet abgewiesen hat, ohne vorher die entscheidungserhebliche unionsrechtliche Frage nach der Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, hat es zudem gegen das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.

Nach alledem ist die Verfassungsbeschwerde auch begründet.

Einfache und beglaubigte Abschrift der Verfassungsbeschwerde sowie einfache Kopien der beschwerdegegenständlichen Urteile liegen anbei.

Prof. Dr. Thomas Koblenzer

Beglaubigte Abschrift

3 K 1773/14

VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -

gegen

Südwestrundfunk - Anstalt des öffentlichen Rechts -,
Referat Beitragsrecht
Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart

- Beklagter -

wegen Rundfunkbeitrag

hat das Verwaltungsgericht Stuttgart - 3. Kammer - durch die Richterin am Verwaltungsgericht Matzer als Einzelrichterin auf die mündliche Verhandlung

vom 27. Januar 2015

für R e c h t erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen seine Heranziehung zu Rundfunkbeiträgen.
Der Kläger war seit Mai 1998 mit privaten Rundfunkgeräten (Radio und Autoradio) bei der damaligen GEZ angemeldet. Bis Ende 2012 entrichtete der Kläger die hierfür anfallenden Rundfunkgebühren, teilweise jedoch erst nach Festsetzung durch förmliche Rundfunkgebührenbescheide.

Im September 2012 informierte der Beklagte den Kläger - wie alle sonstigen Rundfunkteilnehmer, die zu diesem Zeitpunkt nur ein Radio angemeldet hatten - über die zum 01.01.2013 in Kraft tretenden Neuerungen durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag. Seit dem 01.01.2012 leistete der Kläger keinerlei Zahlungen mehr.

Der Beklagte setzte deshalb mit Rundfunkbeitragsbescheiden vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013 rückständige Rundfunkbeiträge für eine Wohnung für die Zeiträume Januar 2013 bis März 2013, April 2013 bis Juni 2013 und Juli 2013 bis September 2013 in Höhe von jeweils 61,94 EUR einschließlich Säumniszuschlag fest. Die Bescheide wurden am 07.06.2013, bzw. am 12.07.2013, bzw. am 11.10.2013 zur Post gegeben.

Mit Schreiben vom 01.12.2013 mahnte der Beklagte den Kläger bezüglich der in den Rundfunkbeitragsbescheiden vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013 festgesetzten Rundfunkbeiträgen.

Mit weiterem Rundfunkbeitragsbescheid vom 03.01.2014 setze der Beklagte rückständige Rundfunkbeiträge für eine Wohnung für den Zeitraum Oktober 2013 bis Dezember 2013 in Höhe von 61,94 EUR einschließlich Säumniszuschlag fest. Der Bescheid wurde am 10.01.2014 zur Post gegeben.

Gegen den Rundfunkbeitragsbescheid vom 03.01.2014 legte der Kläger mit Schreiben vom 09.01.2014 Widerspruch ein. Zur Begründung führte er aus, der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei verfassungswidrig, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag

um eine Steuer handele, für deren Erhebung der Landesgesetzgeber keine Kompetenz habe.

Mit Vollstreckungsersuchen vom 01.02.2014 beantragte der Beklagte beim Amtsgericht Stuttgart die Vollstreckung der Rundfunkbeitragsbescheide vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013.

Mit Schreiben vom 13.02.2014 beantragte der Kläger die Aussetzung der Vollziehung. Diesen Antrag lehnte der Beklagte am 06.03.2013 ab.

Am 10.04.2014 hat der Kläger Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben.

Der Kläger beantragt,

den Rundfunkbeitragsbescheid des Beklagten vom 03.01.2014 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkbeitragsbescheide trägt er im Wesentlichen vor, dass sowohl der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 13.05.2014 als auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit Entscheidung vom 15.05.2014 zwischenzeitlich bestätigt hätten, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht gegen Grundrechte verstoße. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe zudem klargestellt, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag auch nicht dem Beihilferecht der Europäischen Union widerspreche. Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg habe sich jüngst in seinem Beschluss vom 05.06.2014 - 2 S 829/14 - unter Bezugnahme auf die beiden vorgenannten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen dahingehend geäußert, dass er keine Anhaltspunkte für eine Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sehe.

Mit Beschluss vom 01.04.2014 - 3 K 1353/14 - hat das Gericht den Antrag des Klägers abgelehnt, dem Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur rechtskräftigen Entscheidung in einem etwaigen Hauptsacheverfahren vorläufig zu untersagen, die Zwangsvollstreckung aus den Rundfunkbeitragsbescheiden vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013 zu betreiben.

Mit Beschluss vom 27.10.2014 wurde das vorliegende Verfahren zu Entscheidung auf die Einzelrichterin übertragen.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten und die zur Sache gehörenden Behördenakten des Beklagten Bezug genommen, die dem Gericht vorliegen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage gegen den Rundfunkbeitragsbescheid vom 03.01.2014 ist als Anfechtungsklage in Gestalt der Untätigkeitsklage nach § 75 Satz 1 VwGO zulässig, da der Beklagte über den insoweit eingelegten Widerspruch des Klägers vom 09.01.2014 ohne zureichenden Grund noch nicht entschieden hat.

Die Klage ist jedoch nicht begründet. Der Rundfunkbeitragsbescheid des Beklagten vom 03.01.2014 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in seinen Rechten.

Der Beklagte hat den Rundfunkbeitrag des Klägers für den Zeitraum vom Oktober bis Dezember 2013 mit dem angefochten Bescheid nach § 10 Abs. 5 Satz 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV), der durch das Zustimmungsgesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 18.10.2011 (GBl. 2011, 477) mit Wirkung ab 01.01.2013 formell baden-württembergisches Landesrecht geworden war, rechtsfehlerfrei festgesetzt. Der Rundfunkbeitrag war in der festgesetzten Höhe rückständig geworden, nachdem der Kläger ihn nicht mit seiner Fälligkeit (§ 7 Abs. 3 RBStV) vollständig entrichtet hatte. Ebenso ist die Festsetzung des Säumniszuschlags in Höhe von EUR 8.- auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 RBStV i. V. m. § 11

Abs. 1 der Satzung des Beklagten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge rechtmäßig erfolgt.

Die europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Einwände des Klägers gegen die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der in seinem Fall einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich überzeugen die Kammer nicht. Sie sieht keinen Anlass, das Verfahren auszusetzen und eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs gemäß Art. 267 AEUV oder eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV einzuholen.

Die europarechtliche Problematik der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland ist durch die Entscheidung der EG-Kommission vom 24.04.2007, Staatliche Beihilfe E 3/2005 - Deutschland „Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland", hinsichtlich der bisherigen Rundfunkgebühr geklärt. Die Europäische Kommission betrachtet die noch vor Ablauf der im EWG-Vertrag von 1958 vorgesehenen Übergangsfrist durch den ZDF-Staatsvertrag vom 06.06.1961 eingeführte Finanzierung mit der Rundfunkgebühr als bestehende und damit zulässige Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchstabe b der Verfahrensverordnung (EG) Nr. 659/1999 (Entscheidung Rn. 215). In den zahlreichen Änderungen seither, einschließlich derjenigen des 8. und 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, sieht sie keine Abweichungen, die den wesentlichen Charakter der Finanzierungsregelung berühren (Entscheidung Rn. 203 bis 214). Das mit der Entscheidung abgeschlossene Prüfverfahren der Kommission kam durch Beschwerden privater Mitbewerber der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Gang. Die Kommission verlangte von Deutschland verschiedene Maßnahmen, insbesondere einen klaren Programmauftrag an die Rundfunkanstalten für digitale Zusatzkanäle sowie neue Mediendienste, Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Finanzierung der Anstalten mit der Rundfunkgebühr auf die Nettokosten des öffentlichen Auftrags und Rechtsvorschriften zur Verpflichtung auf marktkonformes Verhalten sowie zur externen Kontrolle des Finanzgebarens, um die Vereinbarkeit mit den Wettbewerbsvorschriften herzustellen. Die Bundesregierung machte in Ausführung einer Grundsatzvereinbarung zwischen der zuständigen EU-Kommissarin und den Ministerpräsidenten Beck

und Stoiber im Dezember 2006 entsprechende Zusagen. Die Kommission nahm die Zusagen in detaillierter und bewertender Darstellung zur Kenntnis (Entscheidung Rn. 322 bis 396) und stellte das Verfahren ein. Mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag setzten die Bundesländer die verabredeten Maßnahmen im Rundfunkstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und Rundfunkgebührenstaatsvertrag um.

Der als Art. 1 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15.12.2010 (GBl. 2011 S. 477) verkündete Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hat an der Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland nichts geändert. Die nach deutschem Recht geführte Debatte um Gesetzgebungskompetenzen und Anforderungen an den Rundfunkbeitrag zum Grundrechtsschutz der Beitragspflichtigen berührt keine Frage des europäischen Wettbewerbsrechts. Europarechtlich ist der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag kein Systemwechsel, der vor seinem Vollzug eine Prüfung durch die EU-Kommission erfordern würde. Die von der EU-Kommission 2007 gestellten Forderungen betreffen weit überwiegend fortbestehende Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags und des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags - nicht solche des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Der Stand des Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrags wird insoweit nicht wesentlich geändert. In einer Mitteilung vom 20.07.2010 (IP/10/978) zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Spanien machte die EU-Kommission nochmals deutlich, dass nicht die Art der Einnahme (im konkreten Fall Steuern), sondern für die beihilferechtliche Vereinbarkeit allein maßgeblich sei, ob sich die Finanzierung auf die Netto-Betriebskosten der Rundfunkanstalt beschränke und eine Überkompensation ausgeschlossen sei. Der Rundfunkbeitrag ist deswegen keine notifizierungspflichtige Neubeihilfe (so auch Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, Dissertation Universität Ilmenau, 2013, S. 153; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV, Rn. 38; Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten, 2010, S. 76; Bosman, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5 ff.; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15.05.2014 a.a.O., Rn. 90; anderer Auffassung ohne nähere Begründung: Geuer:

Rechtschutzmöglichkeiten von Unternehmen gegen den neuen Rundfunkbeitrag, Rechtsgutachten, 2013, S.19).

Die Erhebung des Rundfunkbeitrags vom Kläger verstößt nicht gegen höherrangige verfassungsrechtliche Vorgaben.

Das Zustimmungsgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 12.11.2011 zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (GBl. 2011, S. 477) verletzt nicht Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105, 106 GG. Der Rundfunkbeitrag ist keine Steuer, für deren Einführung der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat; die gesetzliche Regelung von nichtsteuerlichen Abgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fällt als Annexkompetenz unter das Rundfunkrecht, für das die Länder gemäß Art. 70 GG die Gesetzgebungsbefugnis haben.

Steuern im Sinne der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere staatliche Leistung darstellen, sondern die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen - obschon gegebenenfalls zweckgebunden - zur Erzielung von Einkünften zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (BVerfG, Beschluss vom 12.10.1978 - 2 BvR 154/74 -, BVerfGE 49, 343). Dagegen werden nichtsteuerliche Abgaben vom Leistungspflichtigen zur Deckung eines besonderen Finanzbedarfs für die Erledigung einer speziellen Aufgabe mit einer tatbestandlich geregelten besonderen Finanzierungsverantwortung des Betroffenen oder beim Beitrag zu dessen Beteiligung an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung erhoben, die ihm besondere Vorteile gewährt, ohne dass es darauf ankommt, ob er diese tatsächlich in Anspruch nimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99 -, BVerfGE 110, 370 und Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95 -, BVerfGE 113, 128).

Der Rundfunkbeitrag könnte ungeachtet seiner Bezeichnung nach seinem materiellen Gehalt eine Steuer sein. Das entscheidende Merkmal zur Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen (Vorzugslasten) zur Steuer ist die Frage, ob der Rundfunkbeitrag „voraussetzungslos" geschuldet wird oder ob die mit der Zahlung des Beitrags eingeräumte rechtliche Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks eine hinreichende „Gegenleistung" darstellt. Dieses „Gegenleistungsverhältnis" wird in der Literatur teilweise verneint (z.B: Terschüren a.a.O. S. 141-144, 162; Geuer a.a.O., S. 15 f.; Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, Rechtsgutachten, S. 19 f.; Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013, S. 10-12), teilweise bejaht (z.B.: Bullinger a.a.O., S. 11-16; Schneider, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder", ZUM 6/2013, 472, S. 476 f.; Kube, Der Rundfunkbeitrag - Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, Rechtsgutachten, 2013, S. 32 ff.; Gall/Schneider in: Hahn/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV, Rn. 37; Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten, 2010, S. 46 ff. und 80 ff.). Die bisher zum Rundfunkbeitrag ergangene Rechtsprechung ist ebenfalls der Auffassung, dass ein zur Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast bzw. nichtsteuerliche Abgabe ein hinreichend konkretes „Gegenleistungsverhältnis" besteht (Bayerischer Verfassungsgerichtshof a.a.O. Rn. 72 ff.; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.05.2014 - VGH B 35/12 -, juris, Rn. 109 ff.; aus der erstinstanzlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte z.B.: VG Hamburg, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -, juris; VG Freiburg, Urteil vom 02.04.2014 - 2 K 1446/13 -, juris; VG Bremen, Urteil vom 20.12.2013 - 2 K 605/13 -, juris; VG Osnabrück, Urteil vom 01.04.2014 - 1 A 182/13 -, juris).

Der letzteren Auffassung schließt sich auch die Kammer an. Insbesondere die beiden Verfassungsgerichtshöfe haben in ihren Urteilen überzeugend dargelegt, dass die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung gemäß § 2 Abs. 1 RBStV geeignet ist, die Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, abzugelten. Dem Systemwechsel von der geräteabhängigen Gebühr zum an die Wohnung anknüpfenden Beitrag liegt die sachgerechte Erwägung der gesetzgebenden Länder zugrunde, dass die einzelnen Personen das Programmangebot vornehmlich in ihrer Wohnung nutzen oder nutzen können und dass deshalb das Innehaben einer Wohnung ausreichende Rückschlüsse auf den abzugeltenden Vorteil zulässt. Zwar erfasst der Rundfunkbeitrag aufgrund der im Beitragstatbestand liegenden Typisierungen und unwiderleglichen Vermutungen nahezu jeden im Inland

Wohnenden und nähert sich so einer Gemeinlast an. Gleichwohl dient der Rundfunkbeitrag nach § 1 RBStV in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag der ausschließlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Durch zahlreiche Vorschriften und Kontrollmechanismen ist gesichert, dass der Beitragspflichtige nur für die Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zweckgebunden bezahlt. Zugleich ist im Sinne des Gegenleistungsverhältnisses und Vorteilsausgleichs - auch durch die Entscheidung der EG-Kommission vom 24.04.2007 - sichergestellt, dass der Beitrag ausschließlich und kontrolliert der Erfüllung des verfassungsrechtlich gebotenen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunk dient und der Höhe nach angemessen ist. Der Vergleich mit der „Kirchensteuer" ist deswegen nicht schlüssig. Ob die „Kirchensteuer" eine Steuer im abgabenrechtlichen Sinn oder eine nichtsteuerliche Abgabe ist, ist in diesem Zusammenhang ohne Belang.

Das Austauschverhältnis zwischen Beitrag und Rundfunknutzung wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass ein verschwindend geringer Anteil der Beitragspflichtigen über kein zum Rundfunkempfang geeignetes Gerät verfügt. Bei der nahezu flächendeckenden Verbreitung von empfangstauglichen Geräten vielfältiger Art in allen Bevölkerungskreisen dürfen die Bundesländer davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig besteht. Der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten liegt bei 96,2 % (bei einem durchschnittlichen Bestand von 160,8 Geräten je 100 Haushalten), mit stationären und mobilen Personalcomputern bei 82,0 %, mit Internetzugang bei 75,9 % und mit Mobiltelefonen bei 90 %, Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 174). Wegen des weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der gebotenen Typisierung des Beitragstatbestands musste dem einzelnen Wohnungsinhaber - zusätzlich zu den Befreiungsmöglichkeiten des § 4 Abs. 1 RBStV und der Härtefallregelung des § 4 Abs. 6 RBStV - deswegen nicht zur Vermeidung seiner Beitragspflicht der Nachweis erlaubt werden, in seiner Wohnung könne der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht empfangen werden. Auf die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe hat das Fehlen einer solchen Ausnahmeregelung deswegen keinen Einfluss.

Die Kammer hat angesichts des Vorbringens des Klägers keinen Anlass, die ausführlichen Entscheidungsbegründungen der beiden Verfassungsgerichtshöfe zur Frage der abgabenrechtlichen Einordnung des neuen Rundfunkbeitrags zu ergänzen.

Auch sonstige geltend gemachten verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Rundfunkbeitrag im privaten Bereich teilt die Kammer nicht.

Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich verstoßen nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Im Rahmen der Regelung von Massenerscheinungen, zu denen auch die Erhebung von Rundfunkbeiträgen zählt, ist der Gesetzgeber befugt, in weitem Umfang zu generalisieren, pauschalieren und typisieren (vgl. zur Rundfunkgebühr BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 17.03.2011 - 1 BVR 3255/08 -, NVwZ-RR 2011, 465 im Anschluss an BVerfG, Beschluss vom 16.03.2005 - 2 BvL 7/00 -, BVerfGE 112, 268). Im Einzelfall mit generellen Regelungen verbundene Härten wären nur unter unverhältnismäßigem Aufwand vermeidbar, könnten nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden und betreffen im Verhältnis zur Zahl der Abgabenpflichtigen insgesamt eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen. Die damit einhergehende Ungleichbehandlung im Einzelfall ist gerechtfertigt, zumal durch den Wegfall der bisherigen Ermittlungen zum tatsächlichen Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten in der Wohnung der Schutz der Privatsphäre verbessert und im Hinblick auf die bisherigen Erhebungsdefizite eine größere Abgabengerechtigkeit erreicht wird (vgl. die ausführlichen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz a.a.O. Rn. 130 ff.; sowie des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs a.a.O. Rn. 101 ff.; ferner VG Hamburg a.a.O.).

Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit dem 4. und 5. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 04.11.1986 - 1 BvF 1/84 - (BVerfGE 73, 118) und vom 24.03.1987 - 1 B 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86 - (BVerfGE 74, 297) zugesprochene Bestands- und Entwicklungsgarantie ist nicht „überholt". Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf eine Ordnung zielt, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst großer Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Dazu gehört die Sicherung der Funktionsfähig-

keit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung (vgl. BVerfG, Urteil vom 12.03.2008 - 2 BvF 4/03 -, BVerfGE 121, 30; sowie ausdrücklich Urteil vom 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 -, MMR 2007, S. 770 und juris). Jegliche Argumentationen, die Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei überflüssig geworden und der Bürger könne andere Informationsquellen und Medienangebote der privaten Mediendienste nutzen, ohne sich an den Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beteiligen zu müssen, sind deswegen verfassungsrechtlich abgeschnitten. Auch Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 4 GG (Glaubensfreiheit) und Art. 5 GG (negative Informationsfreiheit) können deswegen schon im Ansatz nicht gegen den Rundbeitrag angeführt werden. Der geringen Beeinträchtigung steht mit der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein ebenfalls verfassungsrechtlich begründeter Zweck von hinreichendem Gewicht gegenüber (vgl. VG Hamburg a.a.O. m. w. N.). Die Anzeige- und Nachweispflichten der Beitragsschuldner nach § 8 RBStV und die Datenerhebungsrechte nach §§ 9, 11 und 14 RBStV verletzen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen nicht. Diese Regelungen sind für ihren tatbestandsmäßigen Zweck erforderlich, geeignet und verhältnismäßig (vgl. des Bayerischer Verfassungsgerichtshof a.a.O. Rn. 132 ff.).

Die Berufung war zuzulassen, weil die aufgeworfene Frage, ob die Länder für die Einführung des Rundfunkbeitrags die Gesetzgebungskompetenz haben, grundsätzliche Bedeutung hat (§§ 124 a Abs. 1 S. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil ist die Berufung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gegeben. Die Berufung ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 10 50 52, 70044 Stuttgart, innerhalb eines Monats nach Zustellung einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, einzureichen.

Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder andere in § 67 Absatz 2 VwGO bezeichnete Personen und Organisationen zugelassen.

Matzer

Beschluss vom 27. Januar 2015

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 3 GKG auf

61,94 €

festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Festsetzung des Streitwerts ist die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 € übersteigt. Sie ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart, oder Postfach 105052, 70044 Stuttgart, schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen und dann zulässig, wenn sie vor Ablauf von sechs Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung des Verfahrens eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde kann von den Beteiligten selbst oder von einem Prozessbevollmächtigten eingelegt werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die in § 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten

lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Matzer

Beglaubigt

Vogel
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

2 S 386/15

Eingegangen
11. März 2016
Beglaubigte Abschrift
RAe Wohlfarth & Kollegen

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Hans-Dieter Wohlfarth u. Koll.,
Olgastraße 1 B, 70182 Stuttgart, Az: 82/15/gt/gt

gegen

Südwestrundfunk - Anstalt des öffentlichen Rechts -,
Referat Beitragsrecht,
vertreten durch den Intendanten,
Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen Rundfunkbeitrag

hat der 2. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Rudisile, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Göppl und den Richter am Sozialgericht Dr. Hößlein ohne mündliche Verhandlung

am 03. März 2016

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. Januar 2015 - 3 K 1773/14 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen seine Heranziehung zu Rundfunkbeiträgen.

Der Kläger war seit Mai 1998 mit privaten Rundfunkgeräten (Radio und Autoradio) bei der damaligen GEZ angemeldet. Bis Ende 2012 entrichtete der Kläger die hierfür anfallenden Rundfunkgebühren, teilweise jedoch erst nach Festsetzung durch förmliche Rundfunkgebührenbescheide. Im September 2012 informierte der Beklagte den Kläger über die zum 01.01.2013 in Kraft tretenden Neuerungen durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag. Seit dem 01.01.2012 leistete der Kläger keinerlei Zahlungen mehr. Mit Rundfunkbeitragsbescheiden vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013 setzte der Beklagte rückständige Rundfunkbeiträge für eine Wohnung für die Zeiträume Januar 2013 bis März 2013, April 2013 bis Juni 2013 und Juli 2013 bis September 2013 in Höhe von jeweils 61,94 EUR einschließlich Säumniszuschlag fest. Mit Schreiben vom 01.12.2013 mahnte der Beklagte den Kläger bezüglich der in den Rundfunkbeitragsbescheiden vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013 festgesetzten Rundfunkbeiträgen.

Mit Rundfunkbeitragsbescheid vom 03.01.2014 setzte der Beklagte rückständige Rundfunkbeiträge für eine Wohnung für den Zeitraum Oktober 2013 bis Dezember 2013 in Höhe von 61,94 EUR einschließlich Säumniszuschlag fest.

Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 09.01.2014 Widerspruch ein. Zur Begründung führte er aus, der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei verfassungswidrig, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag um eine Steuer handele, für deren Erhebung der Landesgesetzgeber keine Kompetenz habe.

Mit Vollstreckungsersuchen vom 01.02.2014 beantragte der Beklagte beim Amtsgericht Stuttgart die Vollstreckung der Rundfunkbeitragsbescheide vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013. Mit Schreiben vom 13.02.2014 beantragte der Kläger die Aussetzung der Vollziehung. Diesen Antrag lehnte der Beklagte am 06.03.2013 ab.

Am 10.04.2014 hat der Kläger Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und sich gegen den Rundfunkbeitragsbescheid des Beklagten vom 03.01.2014 gewandt.

Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sowie die Gesetzmäßigkeit der festgesetzten Zuschläge verteidigt.

Mit Beschluss vom 01.04.2014 - 3 K 1353/14 - hat das Verwaltungsgericht den Antrag des Klägers abgelehnt, dem Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur rechtskräftigen Entscheidung in einem etwaigen Hauptsacheverfahren vorläufig zu untersagen, die Zwangsvollstreckung aus den Rundfunkbeitragsbescheiden vom 01.06.2013, 05.07.2013 und 04.10.2013 zu betreiben.

Mit Urteil vom 27.01.2015 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die Klage gegen den Rundfunkbeitragsbescheid vom 03.01.2014 sei als Anfechtungsklage in Gestalt der Untätigkeitsklage nach § 75 Satz 1 VwGO zulässig, da der Beklagte über den insoweit eingelegten Widerspruch des Klägers vom 09.01.2014 ohne zureichenden Grund noch nicht entschieden habe. Die Klage sei jedoch nicht begründet. Der Beklagte habe den Rundfunkbeitrag des Klägers für den Zeitraum vom Oktober bis Dezember 2013 mit dem angefochten Bescheid nach § 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV rechtsfehlerfrei festgesetzt. Der Rundfunkbeitrag sei in der festgesetzten Höhe rückständig geworden, nachdem der Kläger ihn nicht mit seiner Fälligkeit (§ 7 Abs. 3 RBStV) vollständig entrichtet gehabt habe. Ebenso sei die Festsetzung des Säumniszuschlags in Höhe von 8,- EUR auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 RBStV i. V. m. § 11 5 Abs. 1 der Satzung des Be-

klagten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge rechtmäßig erfolgt. Die europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Einwände des Klägers gegen die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der in seinem Fall einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich überzeugten das Gericht nicht.

Gegen das ihm am 29.01.2015 zugestellte Urteil hat der Kläger am 24.02.2015 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und wie folgt begründet: Das angefochtene Urteil behaupte, der Rundfunkbeitrag sei keine Steuer, da er zweckgebunden für die Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezahlt werde. Dieser Auffassung könne nicht gefolgt werden. Die Rundfunkanstalten böten zwar eine Gegenleistung an; diese müsse aber nicht in Anspruch genommen werden. Rundfunkgeräte müsse nicht jedermann besitzen und besitze nicht jedermann, wenn auch die Zahl der Haushalte ohne Rundfunkgerät gering sein möge.

Der Kläger beantragt,

> das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27.01.2015 - 3 K 1773/14 - zu ändern und den Bescheid des Beklagten vom 03.01.2014 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt unter Wiederholung und Vertiefung seines bisherigen Vortrags sowie der Gründe des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts,

> die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Die Akten des Beklagten und die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts Stuttgart waren Gegenstand des Verfahrens. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

I. Aufgrund des Einverständnisses der Beteiligten entscheidet der Senat ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Die Berufung ist zulässig. § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO bestimmt, dass die Berufung, wenn sie - wie vorliegend - vom Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Verwaltungsgericht einzulegen ist. Dies ist ordnungsgemäß erfolgt. Auch ist die Berufungsbegründungsfrist gemäß § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO gewahrt und das angefochtene Urteil in der Berufungsschrift hinreichend im Sinne von § 124a Abs. 2 Satz 2 VwGO bezeichnet. Schließlich sind die Anforderungen des § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO erfüllt. Die Begründung muss danach einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Die von dem Kläger übermittelte Berufungsbegründung genügt diesen Anforderungen.

II. Die Berufung ist jedoch unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der angegriffene Bescheid des Beklagten vom 03.01.2014 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Gemäß § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Die Pflicht zur Entrichtung des Rundfunkbeitrags beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem der Beitragsschuldner erstmals die Wohnung innehat (§ 7 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV).

Die einfachgesetzlichen Voraussetzungen liegen - wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat - im Fall des Klägers vor. Der Senat folgt insoweit den Gründen des angefochtenen Urteils. Der Kläger ist auch weder gemäß § 4 Abs. 1 RBStV von der Beitragspflicht zu befreien noch ist ein besonderer Härtefall i.S.v. § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV gegeben, der zu einer Befreiung von

der Beitragspflicht führen könnte. Der Kläger hat eine derartige Befreiung auch nicht beansprucht. Die Befugnis des Beklagten zur Festsetzung eines Säumniszuschlags beruht auf § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 RBStV i.V.m. § 11 der SWR-Beitragssatzung (GBl. BW 2012, S. 717 ff.).

2. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist in allen seinen Regelungsteilen formell und materiell verfassungsgemäß.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat durch Urteil vom 13.05.2014 (- VGH B 35/12 - juris) entschieden, dass die Erhebung von Rundfunkbeiträgen mit der Verfassung für das Land Rheinland-Pfalz vereinbar ist und insbesondere weder die allgemeine Handlungsfreiheit noch den Gleichbehandlungsgrundsatz oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Ferner hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 15.05.2014 (- Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - juris) festgestellt, dass die in Landesrecht umgesetzten Vorschriften in § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und 2 Satz 1 Nr. 2, § 8, § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 3 sowie § 14 Abs. 9 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen und die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen im privaten Bereich für jede Wohnung und im nicht privaten Bereich für Betriebstätten und Kraftfahrzeuge insbesondere mit der Rundfunkempfangsfreiheit, der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem allgemeinen Gleichheitssatz im Einklang stehen. Des Weiteren haben mehrere Oberverwaltungsgerichte die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bejaht. So hat sich das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in seinem Beschluss vom 29.10.2014 (- 7 A 10820/14 - juris) inhaltlich dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz angeschlossen, auf die zutreffenden Ausführungen zur Vereinbarkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags mit der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem Gleichheitsgebot verwiesen und zugleich betont, dass nicht ersichtlich sei, dass die Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG weitergehende Rechte als die der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz unterliegenden Vorschriften der Landesverfassung beinhalteten. Ferner hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-

Westfalen wiederholt entschieden, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag mit höherrangigem Recht vereinbar ist und die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen im privaten und im gewerblichen Bereich insbesondere nicht gegen Bestimmungen des Grundgesetzes verstößt (vgl. nur Urteile vom 28.05.2015 - 2 A 188/15 - und vom 12.03.2015 - 2 A 2311/14 - juris). Entsprechendes gilt für den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, der u. a. in seinen Urteilen vom 24.06.2015 (- 7 B 15.252 - juris) und vom 19.06.2015 (- 7 BV 14.1707 - juris) die Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen nach den Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bejaht hat. Auch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat in seinen Beschlüssen vom 14.07.2015 (- 4 LA 58/15 -) und vom 11.03.2015 (- 4 LA 130/14 - juris) bereits festgestellt, dass die Anknüpfung der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung unabhängig davon, ob in der Wohnung ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten wird oder nicht, mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang steht. Schließlich gehen auch die Verwaltungsgerichte erster Instanz einhellig von der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags aus (vgl. u. a. VG Ansbach, Urteil vom 16.04.2015 - AN 6 K 14.00228 -; VG Arnsberg, Urteil vom 20.10.2014 - 8 K 3353/13 -; VG Augsburg, Urteil vom 13.04.2015 - Au 7 K 14.1160 -; VG Bayreuth, Urteil vom 16.03.2015 - B 3 K 14.15 -; VG Berlin, Urteil vom 22.04.2015 - 27 K 357.14 -; VG Braunschweig, Urteil vom 12.02.2015 - 4 A 186/14 -; VG Bremen, Urteil vom 20.12.2013 - 2 K 605/13 -; VG Dresden, Urteil vom 25.08.2015 - 2 K 2873/14 -; VG Düsseldorf, Urteil vom 03.03.2015 - 27 K 9590/13 -; VG Freiburg, Urteil vom 24.06.2015 - 2 K 588/14 -; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 10.12.2014 - 14 K 322/14 -; VG Greifswald, Urteil vom 12.08.2014 - 2 A 621/13 -; VG Hamburg, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -; VG Karlsruhe, Urteil vom 14.09.2015 - 8 K 2196/14 -; VG Köln, Urteil vom 16.10.2014 - 6 K 7041/13 -; VG Leipzig, Urteil vom 19.05.2015 - 1 K 1024/13 - ; VG Magdeburg, Urteil vom 31.03.2015 - 6 A 33/15 -; VG Minden, Urteil vom 19.11.2014 - 11 K 3920/13 -; VG München, Urteil vom 12.12.2014 - M 6a K 14.3503 -; Urteil vom 21.01.2015 - M 6b S 14.4969 -; VG Osnabrück, Urteil vom 01.04.2014 - 1 A 182/13 -; VG Potsdam, Urteil vom 18.12.2013 - VG 11 K 2724/13 -; VG Regensburg, Urteil vom 11.02.2015 - RO 3 K 15.60 -; VG

Saarland, Urteil vom 23.12.2015 - 6 K 43/15 -; VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 10.06.2015 - 4 A 90/14 -; VG Stuttgart, Urteil vom 01.10.2014 - 3 K 4897/13 -; VG Weimar, Urteil vom 29.04.2015 - 3 K 208/14 -; VG Würzburg, Urteil vom 12.03.2015 - W 3 K 14.627 - alle jeweils juris).

Dieser umfangreichen und übereinstimmenden landesverfassungsgerichtlichen, oberverwaltungsgerichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, welche die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bejaht, schließt sich der erkennende Gerichtshof an. Die von dem Kläger erhobenen Einwände rechtfertigen keine andere Beurteilung.

a) Der Rundfunkbeitrag verstößt nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Das Grundrecht des Klägers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einer Abgabe belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 26.05.1976 - 2 BvR 995/75 - BVerfGE 42, 223), ist auch dann beachtet, wenn der Rundfunkbeitrag unabhängig von den Nutzungsabsichten und Nutzungsgewohnheiten des Klägers erhoben wird.

aa) Beim Rundfunkbeitrag handelt es sich entgegen der Ansicht des Klägers nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche und in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Abgabe.

(1) Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden. Für eine Steuer ist somit wesentlich, dass sie ohne Gegenleistung erhoben wird (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448; Beschluss vom 26.5.1976 - 2 BvR 995/75 - BVerfGE 42, 223). Abgaben, die einen individuellen Vorteil ausgleichen sollen, sind als Vorzugslasten zulässig. Darunter fallen Gebühren und Beiträge. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese

Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Das gilt entsprechend für Beiträge, die im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448).

(2) Der Rundfunkbeitrag, der - wie schon die frühere Rundfunkgebühr - dem der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegenden Bereich des Rundfunks zuzuordnen ist (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 - 1 BvR 199/11 - NJW 2012, 3423), erfüllt die an die Erhebung einer Abgabe in Gestalt eines Beitrags zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er dient nach § 1 RBStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV und fließt damit nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt. Er wird im Gegensatz zu einer Steuer nicht „voraussetzungslos" geschuldet, sondern als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Weil er ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten und -absichten verlangt wird, also für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist er eine Vorzugslast in Gestalt des - in dem gegebenen Regelungszusammenhang wiederkehrenden - Beitrags und durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215).

(3) Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auch dann als „individualisierte" und verhältnismäßige „Gegenleistung" in Bezug auf die Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags anzuerkennen, wenn Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms nicht jedermanns Zustimmung finden. Die grundrechtlich geschützte Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) gewährleistet die Programmfreiheit (Programmautonomie). Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms sind danach Sache des Rundfunks selbst. Der Rundfunk darf bei der Entscheidung über die zur Erfüllung seines Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms weder den

Interessen des Staates noch einer gesellschaftlichen Gruppe oder gar dem Einfluss einer einzelnen Person untergeordnet oder ausgeliefert werden. Der Rundfunk muss vielmehr die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnehmen und wiedergeben, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60). Es ist dem Einzelnen deshalb verwehrt, seine Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags davon abhängig zu machen, ob ihm das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefällt oder nicht oder er mit dem Bestand und der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einverstanden ist. Es kommt in diesem Zusammenhang auch nicht darauf an, ob der Einzelne den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für zu hoch, das Programmangebot für „zu kommerziell" oder dem Programmangebot privatrechtlicher Anbieter für vergleichbar hält oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch Einnahmen aus Werbung als zulässig angesehen und ferner betont, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern steht und deshalb auch ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung anbieten darf, das dem Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 22.2.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60). Der für den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderliche Finanzbedarf wird regelmäßig entsprechend den hierfür geltenden gesetzlichen Regelungen geprüft und ermittelt (vgl. §§ 12 ff. des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien [Rundfunkstaatsvertrag - RStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.07.2001 [vgl. BayRS 2251-6-S, GVBl. S. 502], zuletzt geändert durch den Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 28.09.2015 [Gesetz vom 01.12.2015, GBl. BW 2015, S. 1055]). Dass nach der Einschätzung des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen im Gutachten vom Oktober 2014 zum Thema „Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung" auch andere Rundfunkmodelle möglich wären und vereinzelt Kritik am Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geübt wird, ändert an der Beurteilung der geltenden Rechtslage nichts.

bb) Die Anknüpfung der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(1) Das Bundesverfassungsgericht hat als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung in ständiger Rechtsprechung die „Gebührenfinanzierung" als Vorzugslast anerkannt (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 - 1 BvR 199/11 - BVerfGK 20, 37 m.w.N.). Die Gebührenfinanzierung erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. In der ungeschmälerten Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen im dualen System findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 m.w.N.). Schon die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkgebühren war von den tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten des Rundfunkteilnehmers unabhängig. Als Rundfunkteilnehmer galt bereits derjenige, der ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithielt (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags [RGebStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.07.2001 [vgl. BayRS 2251-14-S, GVBl. S. 561], zuletzt geändert durch Art. 6 des Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 05.05.2009 [GVBl S. 193]).

(2) Auch bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags kommt es auf die tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten des Beitragspflichtigen in Bezug auf das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht an. Der Wechsel des Anknüpfungstatbestands vom bisherigen Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zum Empfang hin zum nunmehr geforderten Innehaben einer Wohnung ist dadurch veranlasst, dass mit der technischen Entwicklung neuartiger Rundfunkempfangsgeräte, die Rundfunkprogramme z.B. über Angebote aus dem Internet wiedergeben können (vgl. § 5 Abs. 3 RGebStV), der bisherigen Gebührenfinanzierung ein strukturelles Erhebungs- und Vollzugsdefi-

zit drohte, weil das Bereithalten derartiger Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang (neben oder anstelle herkömmlicher Rundfunkempfangsgeräte wie Hörfunk- und Fernsehgeräten) nur unvollständig ermittelt und überprüft werden konnte und deshalb Anreize zur „Flucht aus der Rundfunkgebühr" bot (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 - 1 BvR 199/11 - BVerfGK 20, 37). Das an das Innehaben einer Wohnung typisierend und pauschalierend anknüpfende Modell des Rundfunkbeitrags vereinfacht demgegenüber das Erhebungsverfahren deutlich, weil sich die Ermittlung von Art und Zahl der (herkömmlichen oder neuartigen) zum Empfang bereitgehaltenen Rundfunkempfangsgeräte nunmehr erübrigt. Damit wird auch die bisher von behördlichen Ermittlungen beeinträchtigte Privatsphäre der Bürger besser geschützt. Ermittlungen „hinter der Wohnungstür" entfallen. Das stellt einen gewichtigen Gemeinwohlbelang dar, zumal es zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung führen kann, wenn die Gleichheit im Belastungserfolg verfehlt wird (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215 m.w.N.).

(3) Die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung ist entgegen der Ansicht des Klägers sachgerecht. Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten

Finanzierung. Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05 u.a. - BVerfGE 119, 181).

Weil das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des gesetzlichen Auftrags an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV), innerhalb der Gesellschaft jedem Einzelnen zugutekommt, ist grundsätzlich auch jede Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beteiligen. Auf die Möglichkeit der demokratischen Teilhabe am Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung kann der Einzelne nicht verzichten.

Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann (mittels herkömmlicher oder neuartiger Rundfunkempfangsgeräte) in ganz Deutschland flächendeckend und von jedermann - sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Wohnung - empfangen werden. Typischerweise besteht damit auch für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Auf die konkreten (individuellen) Nutzungsgewohnheiten kommt es dabei nicht an. Dass der beitragspflichtige Personenkreis der (volljährigen) Wohnungsinhaber (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV) sehr groß ist, ist abgabenrechtlich unerheblich. Denn die Breite der Finanzierungsverantwortung korrespondiert mit der Größe des Adressatenkreises, an den sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215). Der Rundfunkbeitrag - ebenso wie zuvor die Rundfunkgebühr - gilt daher unverändert den individuell bestehenden Vorteil der jederzeitigen Möglichkeit des Rundfunkempfangs ab. Dies kommt im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, der den Zweck des Rundfunkbeitrags und den Anknüpfungstatbestand für die

Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags ausdrücklich nennt, auch hinreichend klar zum Ausdruck. Ebenso hat der Gesetzgeber klargestellt, dass die volljährigen Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften (§ 2 Abs. 3 Satz 1 RBStV). Jeder Wohnungsinhaber schuldet damit die gesamte Leistung bis zur vollständigen Zahlung des geschuldeten Betrags. Der Ausgleich im Innenverhältnis mehrerer Inhaber derselben Wohnung erfolgt nach privatrechtlichen Grundsätzen.

(4) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) wird nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlegt.

Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Bei der Auswahl des Abgabengegenstands sowie bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben und Abgabensatz hat der Gesetzgeber allerdings einen weitreichenden Gestaltungsspielraum, der sich nicht nur auf das „Wie", sondern auch auf das „Ob" der Abgabepflicht erstrecken kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Abgabengesetze in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens betreffen. Sie müssen, um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben abgabenrechtlichen Folgen knüpfen, typisieren und können dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen. Es ist auch ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, die Erhebung von Abgaben so auszugestalten, dass sie praktikabel bleibt und von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen entlastet wird (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448).

Aufgrund der technischen Entwicklung der elektronischen Medien im Zuge der Digitalisierung hat das Bereithalten eines Fernsehers oder Radios als Indiz für die Zuordnung eines Vorteils aus dem Rundfunkangebot spürbar an Überzeugungs- und Unterscheidungskraft eingebüßt. Rundfunkprogramme werden nicht mehr nur herkömmlich - terrestrisch, über Kabel oder Satellit - verbreitet, sondern im Rahmen des für neue Verbreitungsformen offenen Funktionsauftrags zugleich auch in das Internet eingestellt. Aufgrund der Vielgestaltig-

keit und Mobilität neuartiger Rundfunkempfangsgeräte ist es nahezu ausgeschlossen, das Bereithalten solcher Geräte in einem Massenverfahren in praktikabler Weise und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre verlässlich festzustellen, zumal sich individuelle Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten jederzeit ändern können. Deshalb darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig in jeder Wohnung besteht. Da der Beitragstatbestand im Regelfall einfach und anhand objektiver Kriterien festgestellt werden kann, beugt die Typisierung zudem gleichheitswidrigen Erhebungsdefiziten oder Umgehungen und beitragsvermeidenden Gestaltungen vor, wie sie durch weitere Differenzierungen zwangsläufig hervorgerufen würden. Er dient damit auch einer größeren Abgabengerechtigkeit. Daraus ergibt sich, dass eine Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann. Schon nach dem früheren Rundfunkgebührenstaatsvertrag waren Empfangsgeräte in Zweitwohnungen einer Rundfunkgebührenpflicht unterworfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.09.2010 - 6 B 22.10 -, Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 57). Nunmehr knüpft die Beitragspflicht nach den Regelungen in § 2 Abs. 1 bis 3 Satz 1 RBStV generalisierend und typisierend an die Möglichkeit der Rundfunknutzung durch die einer Wohnung zugeordneten Personen ohne Rücksicht auf die Anzahl der Bewohner und die Art oder Dauer des Wohnens an. Daher ist es folgerichtig, auf eine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnung zu verzichten. Denn unabhängig von dieser Zuordnung bildet jede Wohnung einen privaten Raum, in dem Rundfunknutzung in der Lebenswirklichkeit gewöhnlich stattfindet oder jedenfalls stattfinden kann. Dass aufgrund dieser Typisierung eine alleinstehende Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann, ist als unvermeidliche Folge hinzunehmen. Solche auf Einzelfälle beschränkte Härten sind nicht zuletzt durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden und den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern sowie gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern (vgl. BayVerfGH,

Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, NJW 2014, 3215; OVG Nordrh.-Westf., Urteil vom 12.03.2015 - 2 A 2423/14 -, DVBl. 2015, 705; NdsOVG, Beschluss vom 23.09.2015 - 4 LA 230/15 - juris Rn. 7).

Die Härten, die mit der typisierenden Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Wohnung einhergehen, sind für die Betroffenen in ihren finanziellen Auswirkungen nicht besonders intensiv. Sie halten sich, zumal in § 4 RBStV Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen für den Fall fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vorgesehen sind, unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit im Rahmen des Zumutbaren. Die Höhe des Rundfunkbeitrags bleibt auch mit Blick auf diejenigen Personen, die das Programmangebot nicht oder nur teilweise nutzen (wollen), in einer moderaten Höhe, die durch die Ausgleichsfunktion des Rundfunkbeitrags gerechtfertigt ist (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215).

b) Sonstige Verstöße gegen Grundrechte des Klägers oder gegen unionsrechtliche Bestimmungen sind weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215 = BayVBl 2014, 688, 723).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gegeben sind. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags hat grundsätzliche Bedeutung.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26.11.2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird.

Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Rudisile Göppl Dr. Hößlein

Beschluss
vom 03. März 2016

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird auf 61,94 EUR festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 3 GKG).

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Rudisile Göppl Dr. Hößlein

Beglaubigt:

Kern
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Beglaubigte Abschrift

Eingegangen
07. März 2017
RAe Wohlfarth & K...

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 11.16
VGH 2 S 386/15

Verkündet
am 25. Januar 2017
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Wohlfarth, Gutmann, Pitterle u.a.,
Olgastraße 1 B, 70182 Stuttgart -

g e g e n

den Südwestrundfunk,
vertreten durch den Intendanten,
Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

ECLI:DE:BVerwG:2017:250117U6C11.16.0

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 2017
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Rothfuß, Hahn und Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe:

I

1 Der Kläger wendet sich gegen einen Beitragsbescheid, durch den die beklagte Rundfunkanstalt gegen ihn als Inhaber einer Wohnung rückständige Rundfunkbeiträge für die Monate Oktober bis Dezember 2013 festgesetzt hat. Der Kläger ist nicht von der Beitragspflicht befreit. Er zahlte bis Ende 2012 die Rundfunkgebühr für ein Hörfunkgerät und ein Autoradio und stellte die Zahlungen ab 2013 ein.

2 Die Anfechtungsklage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Berufungsurteil im Wesentlichen ausgeführt: Der angefochtene Bescheid sei von den Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags gedeckt. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei formell und materiell verfassungsgemäß. Es handele sich um eine nichtsteuerliche Abgabe und falle daher in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, da der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diene und nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt fließe. Er werde nicht "voraussetzungslos" geschuldet, sondern als Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erho-

ben. Er sei durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert. Zudem stehe das Beitragsaufkommen den Rundfunkanstalten zu, um deren verfassungsunmittelbaren Finanzierungsanspruch in Ansehung ihres Programmauftrags zu erfüllen. Aus diesen Gründen sei die Anknüpfung der Zahlungspflicht an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Typischerweise bestehe für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Der allgemeine Gleichheitssatz werde nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlege.

3 Mit der Revision macht der Kläger im Wesentlichen geltend, die Beitragserhebung sei unzulässig, weil sie nicht an einer Nutzung des Rundfunks, sondern an der Nutzung einer Wohnung anknüpfe. Bei dem Beitrag handele es sich tatsächlich um eine Wohnsteuer bzw. Haushaltsabgabe, weil der Beitrag ohne Gegenleistung erhoben werde und Nichtempfänger zum Beitrag herangezogen würden. Dies zeige sich auch darin, dass ein Wohnungsinhaber für mehrere Wohnungen mehrere Beiträge zahlen müsse, obwohl er sich nicht an zwei Orten gleichzeitig aufhalten könne. Die Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe übersehe, dass das Bundesverfassungsgericht die Zweitwohnungssteuer als Aufwandsteuer ansehe, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstelle. Der Beitrag verletze das Gebot der Belastungsgleichheit, da Haushalte mit mehreren Einkommen wie Haushalte mit nur einem Einkommen belastet würden. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hätte vor seinem Inkrafttreten der Europäischen Kommission gemäß der drittschützenden Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG zur Stellungnahme übermittelt werden müssen, weil die Rundfunksender - jedenfalls im Bereich der Fernsehsendungen - Dienstleistungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie erbrächten. Zudem sei die Vereinbarkeit mit Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union klärungsbedürftig, der das Recht umfasse, von beitragspflichtigen Informationen verschont zu werden.

4 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

5 Die zulässige Revision des Klägers 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 Rundfunkbeitragsstaatsvertrags - RBStV -, § 48 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien <Rundfunkstaatsvertrag - RStV>, jeweils in der Fassung des durch das Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften vom 18. Oktober 2011 <GBl. BW S. 477> veröffentlichten Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge <Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag - 15. RÄStV>).

6 Der angefochtene Bescheid ist durch die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich gedeckt (unter 1.). Die Rechtmäßigkeit der Rundfunkbeitragspflicht für Haushalte ist unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten zu beurteilen (2.). Der Rundfunkbeitrag ist eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt ist (3.). Die Beitragserhebung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt: Der Rundfunkbeitrag ist die angemessene Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (4.). Er stellt die Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil dar, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können; dieser Vorteil wird durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung verlässlich erfasst (5.). Die Landesgesetzgeber waren berechtigt, die frühere Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag zu ersetzen (6.). Es ist nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit geboten, Personen, die bewusst auf ein Rundfunkempfangsgerät verzichten, von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien (7.). Die Festlegung der rundfunkbeitragsfähigen Kosten beachtet die Zweckbindung des Rundfunkbeitrags (8.). Die Erhebung des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags unabhängig von der Zahl der Bewohner verstößt nicht gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit (9.). Die Rundfunkbeitragspflicht ist mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit vereinbar (10.). Ihre Einführung bedurfte nicht der Ge-

nehmigung der Kommission der Europäischen Union (11.). Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union findet keine Anwendung (12.).

7 1. Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV ist Inhaber einer Wohnung jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Nach Satz 2 wird als Inhaber jede Person vermutet, die dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 RBStV haften mehrere Beitragsschuldner als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. Jeder schuldet den Rundfunkbeitrag in voller Höhe. Dieser ist insgesamt aber nur einmal zu bezahlen, weil jede Zahlung auch für die übrigen Beitragsschuldner wirkt (§ 44 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung).

8 Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet und für jeweils drei Monate zu leisten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 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). Im hier maßgebenden Zeitraum betrug der Rundfunkbeitrag monatlich 17,98 € (§ 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags - RFinStV - in der Fassung des 15. RÄStV). Dass das Verfahren, in dem die Höhe des Beitrags ermittelt wird, und deren Bestimmung nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst, sondern in einem anderen Staatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, geregelt ist, stellt dabei den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenklarheit nicht in Frage.

9 In § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV sind Befreiungen und Ermäßigungen von der Beitragspflicht auf Antrag für Empfänger von Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums sowie für Menschen vorgesehen, denen der Rundfunkempfang wegen einer Behinderung gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV ist in besonderen Härtefällen von der Beitragspflicht zu befreien. Der bewusste Verzicht auf ein Rundfunkempfangsgerät kann keinen besonderen Härtefall begründen. Eine derartige Auslegung

dieses Begriffs widerspräche dem Normzweck der §§ 2 ff. RBStV, weil die Rundfunkbeitragspflicht für private Haushalte nach dem Regelungskonzept dieser Bestimmungen in Abkehr von der früheren Rundfunkgebührenpflicht gerade unabhängig von dem Bereithalten eines Empfangsgeräts bestehen soll (LT-Drs. BW 15/197 S. 34 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f. und 56 ff.).

10 Die Voraussetzungen für die Festsetzung des Rundfunkbeitrags durch den angefochtenen Beitragsbescheid liegen vor: Der Kläger war im maßgebenden Zeitraum als Inhaber einer Wohnung Beitragsschuldner (§ 2 Abs. 1 und 2 Satz 1 RBStV). Der festgesetzte Beitrag war rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Der Kläger war nicht von der Beitragspflicht befreit.

11 2. Die Beitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV greift in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit der Beitragsschuldner ein. Daher können diese eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung und damit auch der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich (Haushaltsbeitrag) verlangen. Dagegen kommt es für den Erfolg ihrer Anfechtungsklagen nicht darauf an, ob auch die Erhebung eines Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten nach §§ 5 ff. RBStV nach Grund und Höhe rechtmäßig, d.h. insbesondere verfassungsmäßig ist. Dies folgt daraus, dass eine unterstellte Verfassungswidrigkeit des Betriebsstättenbeitrags keine Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung der Bescheide über die Festsetzung des Haushaltsbeitrags hätte. In diesem Fall wären die Landesgesetzgeber gezwungen, denjenigen Teil des Beitragsaufkommens, der auf die Beiträge für Betriebsstätten entfällt, rückwirkend nach neuen Verteilungskriterien umzulegen. Auf deren Grundlagen müssten neue Rundfunkbeitragsbescheide ergehen.

12 3. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht sind von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Die Finanzverfassung des Zehnten Abschnitts des Grundgesetzes, die in Art. 105 ff. GG die Kompetenzen für die Steuergesetzgebung auf Bund und Länder verteilt, ist nicht anwendbar, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer im Sinne von Art. 105

Abs. 2 GG, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Die Gesetzgebungskompetenz für nichtsteuerliche Abgaben wird von der Kompetenz für die jeweilige Sachmaterie, hier für das Rundfunkrecht, umfasst (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 12).

13 Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast voraussetzungslos, d.h. ohne individuelle Gegenleistung an die Steuerpflichtigen, zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 41). Der die Steuerpflicht begründende Tatbestand steht in keinem Zusammenhang mit der Entscheidung über die Verwendung des Steueraufkommens; Einnahmen- und Ausgabenseite sind voneinander abgekoppelt. Dies gilt auch für Zwecksteuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise für einen bestimmten Zweck verwendet wird. Der Haushaltsgesetzgeber ist nicht gehindert, jederzeit eine abweichende Verwendungsentscheidung zu treffen; insbesondere kann er bestimmen, dass Überschüsse aus der Zwecksteuer für einen anderen Zweck verwendet werden (BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1958 - 2 BvL 31, 33/56 - BVerfGE 7, 244 <254 f.> und vom 12. Oktober 1978 - 2 BvR 154/74 - BVerfGE 49, 343 <353 f.>; Wernsmann, ZG 2015, 79 <87 f.>).

14 Der Rundfunkbeitrag erfüllt diese Voraussetzungen des Steuerbegriffs nicht: Zum einen wird er nach dem Regelungskonzept der §§ 2 ff. RBStV nicht voraussetzungslos erhoben. Vielmehr soll er ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen. Die Landesgesetzgeber knüpften die Rundfunkbeitragspflicht an das Tatbestandsmerkmal des Innehabens einer Wohnung, weil sie davon ausgingen, die Wohnung sei der typische Ort des Rundfunkempfangs (vgl. unter 5., Rn. 26 ff.).

15 Zum anderen wird das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt. Nach § 1 RBStV, §§ 12 und 40 RStV ist es weitestgehend dazu bestimmt,

die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Nach § 13 Satz 1 RStV ist der Rundfunkbeitrag dessen vorrangige Finanzierungsquelle. Die Beitragserhebung soll dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die finanziellen Mittel verschaffen, die er benötigt, um seinen durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Programmauftrag zu erfüllen (vgl. unter 4.). Dieser Zweckbindung entspricht, dass das Beitragsaufkommen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 RFinStV gedeckelt ist. Nach Satz 2 sollen die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren Einnahmen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. Folgerichtig bestimmt Satz 3, dass Überschüsse am Ende der (zweijährigen) Bedarfsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden.

16 Die Qualifizierung des Beitrags als nichtsteuerliche Abgabe widerspricht entgegen der Auffassung des Klägers nicht der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Zweitwohnungssteuer. Der Beitrag ist nicht wie die Zweitwohnungssteuer eine Aufwandsteuer, welche an die in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <347 f.> = juris Rn. 73). Die Rundfunkbeitragspflicht unterscheidet sich maßgeblich von der Aufwandsteuer, weil sie als Vorzugslast durch den Gedanken des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt ist (unter 5.) und das Kostendeckungsprinzip zu beachten hat (unter 8.).

17 4. Als nichtsteuerliche Abgabe bedarf der Rundfunkbeitrag einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dieses Erfordernis trägt dem Ausnahmecharakter nichtsteuerlicher Abgaben Rechnung; es wird durch das Gebot der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen nach Art. 3 Abs. 1 GG und durch die Kompetenzordnung der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Bundes- und Landesgesetzgeber könnten die abschließende Verteilung der steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen und der Steuerertragshoheit nach Art. 105 ff. GG umgehen, wenn sie unter Berufung auf ihre Regelungszuständigkeit für eine Sachmaterie nach Art. 70 ff. GG unbeschränkt damit in Zusammenhang stehende nichtsteuerliche Abgaben erheben

könnten (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <16 f.>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 48).

18 Die notwendige Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht ergibt sich aus dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens. Die Beitragserhebung stellt das angemessene Mittel dar, um den verfassungsunmittelbaren Anspruch der Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzausstattung zu erfüllen. Zu diesem Zweck kann die Beitragspflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten auf alle Rundfunkteilnehmer, d.h. auf Personen mit einer Rundfunkempfangsmöglichkeit, erstreckt werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <201>; Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>).

19 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, d.h. die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und die Körperschaft "Deutschlandradio", als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit berechtigt und verpflichtet sind, die Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht leitet auch Inhalt und Reichweite dieses Auftrags unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG her. Danach leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung, d.h. des Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, einen maßgebenden Beitrag in den Bereichen der Information, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, der Kultur und der Unterhaltung. Die herausragende Bedeutung des Rundfunks für den Prozess der Meinungsbildung ergibt sich aus dessen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Aufgrund dessen sind die Rundfunkanstalten in besonderem Maße gehalten, umfassend und wahrheitsgemäß zu informieren. Auch müssen sie ein Programm ausstrahlen, das in seiner Gesamtheit darauf abzielt, die Vielfalt der in der Gesellschaft anzutreffenden Meinungen und Anschauungen vollständig widerzuspiegeln. Das Gebot der Vielfaltsicherung prägt die Sendetätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Okto-

ber 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.>).

20 Als Träger der Rundfunkfreiheit sind die Rundfunkanstalten berechtigt und verpflichtet, die sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Anforderungen an die Erfüllung des Rundfunkauftrags eigenverantwortlich sicherzustellen. Es obliegt ihnen zu entscheiden, wie sie ihre Programme gestalten, d.h. welche Sendungen sie zu welcher Zeit und auf welchem Verbreitungsweg ausstrahlen (Programmfreiheit). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts räumt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung in Bezug auf die Programme und deren Verbreitung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ein, die seine Wettbewerbsfähigkeit mit dem privaten Rundfunk gewährleistet. Die Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere die Sicherung der Programmvielfalt, setzt seine institutionelle Unabhängigkeit gegenüber politischen und gesellschaftlichen Kräften voraus. Dementsprechend müssen die für das Rundfunkrecht zuständigen Landesgesetzgeber Vorkehrungen treffen, die Gewähr bieten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht unter den Einfluss Außenstehender gerät (stRspr, vgl. BVerfG, Urteile vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>, vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 ff.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <218 ff.> und vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <50 ff.>).

21 Die verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss zwangsläufig durch eine Finanzierungsgarantie ergänzt werden. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch der Rundfunkanstalten her, mit den zur Erfüllung ihres Rundfunkauftrags funktionsnotwendigen Finanzmitteln ausgestattet zu werden. Sie können eine Finanzausstattung verlangen, die sie unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung dauerhaft in die Lage versetzt, ihr Programm eigenverantwortlich weiterzuentwickeln und neue Verbreitungsmöglichkeiten zu entwickeln und zu nutzen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992

- 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.> und vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9 Rn. 39).

22 Dabei kommt nur eine Finanzierung in Betracht, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Es muss eine Finanzierung vermieden werden, die sich nachteilig auf die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebene Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten und die Vielfalt ihrer Programme auswirken kann. Dies engt die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung entscheidend ein: Die Rundfunkanstalten dürfen nicht darauf verwiesen werden, sich die erforderlichen Mittel für eine funktionsgerechte Ausstattung vorrangig "auf dem Markt", d.h. von der werbenden Wirtschaft, zu beschaffen. Die Finanzierung durch bezahlte Rundfunkwerbung darf nicht im Vordergrund stehen, weil sie tendenziell zu einer Abhängigkeit von Einschaltquoten, d.h. von der Anzahl der Zuschauer oder Zuhörer, führt. Je höher die Einschaltquoten einer Sendung, desto höhere Preise können die Anstalten für die in ihrem Umfeld ausgestrahlte Werbung verlangen. Dies wiederum fördert die Neigung, auf Kosten der Breite des Programmangebots vermehrt massenattraktive Sendungen aus den Bereichen Sport und Unterhaltung auszustrahlen. Von einer Finanzierung durch Werbeeinnahmen gehen "programm- und vielfaltverengende Zwänge" aus, wie sie im werbefinanzierten privaten Rundfunk zu beobachten sind (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <311>; Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <199 f.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219 f.>).

23 Aus den gleichen Gründen verstößt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte der Zuschauer nur für tatsächlich empfangene Sendungen (Bezahlfernsehen bzw. "Pay-TV") gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auch sie fördert die Neigung zu massenattraktiven Sendungen zu Lasten der Programmvielfalt, weil die Rundfunkanstalten auch beim Bezahlfernsehen von Ein-

schaltquoten abhängig wären (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <113 f.>).

24 Andererseits schließt die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, dass die Landesparlamente die Finanzausstattung auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung der Landesregierungen oder nach ihrem Ermessen in den Landeshaushalten festlegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss ein unabhängiges, außerhalb der Staatsorganisation stehendes Gremium über den voraussichtlichen Finanzbedarf der Rundfunkanstalten entscheiden, wobei es deren Programmfreiheit zu beachten hat. Dementsprechend prüft die hierfür eingerichtete Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) die finanziellen Vorstellungen der Rundfunkanstalten daraufhin nach, ob sie sich im Rahmen des Rundfunkauftrags halten, d.h. in Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung der Programme stehen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und diejenige der öffentlichen Haushalte berücksichtigen (§ 14 RStV; §§ 1, 3 RFinStV). Die Landesgesetzgeber dürfen von dem Vorschlag der KEF nur aus medienpolitisch neutralen Gründen abweichen, die offenzulegen sind (§ 7 Abs. 2 RFinStV; vgl. zum Ganzen: BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91 ff.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <224 ff.>).

25 Es kann dahingestellt bleiben, ob die Länder den auf diese Weise festgestellten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten im Haushalt bereitstellen, d.h. den Rundfunkanstalten staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln gewähren dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen sie die Finanzierung als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können (BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219>).

26 5. Danach setzt die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV auch voraus, dass sie geeignet ist, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Der Rundfunkbeitrag muss als Vorzugslast ausgestaltet sein, die die Gegenleistung für die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt.

27 Für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast ist ihr tatbestandlich bestimmter materieller Gehalt maßgebend. Es kommt darauf an, ob zwischen der Leistung und einer dadurch abgegoltenen Gegenleistung eine normative Verknüpfung besteht. Die Gegenleistung muss in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen. Dies ist durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln; es ist nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den abzugeltenden Vorteil ausdrücklich ("expressis verbis") benennt (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <13, 20>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 - BVerfGE 108, 186 <212>). Für die Auslegung kommt insbesondere dem Zweck des gesetzlichen Abgabentatbestands, der die Voraussetzungen der Abgabenpflicht festlegt, Bedeutung zu. Zwar ist der durch den Rundfunkbeitrag abgegoltene Vorteil, die Möglichkeit der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme, im Wortlaut der §§ 2 ff. RBStV nicht ausdrücklich genannt. Er ergibt sich aber aus dem Normzweck dieser Regelungen. Auch der Rundfunkgebührenstaatsvertrag führte die Rundfunkempfangsmöglichkeit als Rechtfertigung für die Erhebung der Rundfunkgebühr nicht wörtlich auf. Das Gegenleistungsverhältnis und damit der Charakter der Rundfunkgebühr als Vorzugslast wurden dennoch allgemein bejaht, weil die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts geknüpft war. Aus dem gesetzlichen Gebührentatbestand des Bereithaltens wurde geschlossen, dass die Rundfunkgebühr den Vorteil der Empfangsmöglichkeit abgalt (vgl. unter 6.). Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag sollte an der Rechtsnatur der Abgabe als Vorzugslast nichts ändern. Dass jemand den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit hat, wird nun nicht mehr aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern aus dem Innehaben einer Wohnung im Sinne von § 2 Abs. 1 RBStV geschlossen. Der Zweck dieses neuen Beitragstatbestands besteht wie der Zweck des

früheren Gebührentatbestands des Gerätebesitzes darin, den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit normativ zu erfassen (vgl. unter 6.).

28 Schuldner einer Vorzugslast können nur Personen sein, denen die Leistung der öffentlichen Hand zugutekommt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 43; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 15). Auf die Größe des Personenkreises kommt es nicht an; er kann auch eine unbestimmte Vielzahl von Personen umfassen, sofern nur jeder einzelnen ein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 52 unter Hinweis auf die zum Rundfunkbeitrag ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 - NVwZ 2015, 64 <71>). Der Zweck des Vorteilsausgleichs rechtfertigt die Erhebung einer Vorzugslast und setzt ihr zugleich Grenzen: Durch eine derartige nichtsteuerliche Abgabe dürfen grundsätzlich nur diejenigen Kosten finanziert werden, die dazu bestimmt sind, die auszugleichende Leistung zu erbringen. Eine darüber hinausgehende Belastung der Abgabenpflichtigen ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil sie nicht durch den Zweck des Vorteilsausgleichs gedeckt ist. Der derart begrenzte Finanzierungsbedarf muss seinerseits vorteilsgerecht, d.h. nach der individuellen Größe des Vorteils, auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden (vgl. unter 8.).

29 Ein ausgleichspflichtiger individueller Vorteil entsteht nicht nur, wenn eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen, d.h. tatsächlich genutzt wird. Vielmehr kann bereits die Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, einen derartigen Vorteil darstellen. Allerdings reicht die Nutzungsmöglichkeit nicht aus, um für alle Personen, denen diese Möglichkeit rechtlich und tatsächlich eröffnet ist, einen Vorteil zu begründen. Ein derart weiter Vorteilsbegriff würde die Finanzierungsmöglichkeiten durch Vorzugslasten auf Kosten der Steuerpflichtigen in einer Weise ausweiten, die sich nicht mit ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausnahmecharakter vereinbaren ließe (vgl. unter 3.). Aus Gründen der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen und der Geltungskraft der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG darf die steuerliche Belastung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzba-

rer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabenpflicht rechtfertigt. Dies ist bei der Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, der Fall, wenn die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich, sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt ist, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt.

30 Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn bestimmte Personen das Leistungsangebot nutzen müssen, um eine öffentlich-rechtliche Pflicht zu erfüllen. Eine derartige Pflicht begründet die Anordnung, dass die Eigentümer bebauter oder baulich nutzbarer Grundstücke diese an eine kommunale Versorgungseinrichtung anschließen und die Versorgungsmöglichkeit nutzen müssen (Anschluss- und Benutzungszwang, vgl. Wernsmann, ZG 2015, 79 <89>). Kann der Einzelne dagegen frei darüber entscheiden, ob er eine Leistung in Anspruch nimmt, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Daher ist es ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen (z.B. Theater, Kindertagesstätten) oder des öffentlichen Personennahverkehrs zu erheben, für deren weitestgehende Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen sich keine tragfähige tatsächliche Grundlage findet.

31 Demgegenüber stellt die Rundfunkempfangsmöglichkeit einen Vorteil dar, der Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden kann, weil nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machen. Diese Annahme ist aufgrund des tatsächlichen Befunds berechtigt, dass Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sind. Nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2012 liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 % (Stand 1. Januar 2011). Darüber hinaus verfügen 81 % der privaten Haushalte über einen stationären oder mobilen Personalcomputer, 77 % über Internetzugang und 72 % über einen Zugang zu einer Breitband-Internetverbindung (S. 174 und 204). Diese Angaben werden durch die in Media Perspektiven 1/2011 veröffentlichten Zahlen bestätigt, wonach die Ausstattung der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 97 %, mit einem Personal-

computer bei 77 % liegt (S. 2 f.). Die statistischen Erhebungen können auch ohne entsprechende Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs berücksichtigt werden, weil es sich um allgemeinkundige und damit offenkundige Tatsachen im Sinne von § 173 VwGO, § 291 ZPO handelt (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 1992 - 9 C 21.92 - BVerwGE 91, 150 <153> und vom 21. Dezember 2011 - 6 C 18.10 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 138 Rn. 41).

32 Die individuelle Zurechnung der Rundfunkempfangsmöglichkeit besteht auch in denjenigen Fällen, in denen eine Person als Inhaber mehrerer Wohnungen in Anspruch genommen wird. Zwar kann sich ein Inhaber nicht gleichzeitig in mehreren seiner Wohnungen aufhalten, ihm steht aber in mehreren Wohnungen die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zur Verfügung, die als Vorteil abzugelten ist.

33 Die statistischen Daten belegen die Behauptungen nicht, in Millionen privater Haushalte werde bewusst auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs verzichtet. Vielmehr lassen sie den Schluss zu, dass nahezu jeder beitragspflichtige Inhaber einer Wohnung dort Zugang zu einem Rundfunkempfangsgerät hat. Der Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte lässt darauf schließen, dass die meisten der Bewohner der 3,8 % bzw. 3 % der Wohnungen ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät haben. Es war bereits für die Rundfunkgebühr allgemein anerkannt, dass das Bereithalten eines empfangsbereiten Geräts darauf schließen lässt, dass es auch für den Programmempfang genutzt wird.

34 6. Die frühere Rundfunkgebühr, an deren Stelle seit 2013 der Rundfunkbeitrag getreten ist, knüpfte die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines empfangsbereiten Rundfunkempfangsgeräts (§ 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 und 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags - RGebStV - in der Fassung des durch das Gesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkulturkanal vom 19. November 1991 <GBl. BW S. 745> veröffentlichten Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991). Die Rundfunkgebühr setzte sich

aus der Grundgebühr, die für das Bereithalten eines Hörfunkgeräts, und der Fernsehgebühr, die für das Bereithalten eines Fernsehgeräts anfiel, zusammen (§ 2 Abs. 2 RGebStV). Es war allgemein anerkannt, dass das Erhebungsmerkmal des Gerätebesitzes grundsätzlich geeignet war, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erfassen und individuell zuzuordnen.

35 Das Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts weist eine größere Nähe zu dem erfassten Vorteil als das Merkmal des Innehabens einer Wohnung auf. Dennoch hält sich die Entscheidung der Landesgesetzgeber, die gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunkbeitragspflicht zu ersetzen, innerhalb des ihnen verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums. Die tatsächliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs setzt zwar selbstverständlich ein entsprechendes Empfangsgerät voraus. Das Innehaben einer Wohnung allein reicht nicht aus, Rundfunkprogramme zu empfangen. Der Gesetzgeber hat das Merkmal "Wohnung" gewählt, weil mit ihm der Inhaber der Wohnung als der Beitragsschuldner unschwer festgestellt werden kann. Dahinter steht aber die Vorstellung, dass der Inhaber einer Wohnung zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist. Die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnungen mit Empfangs-, insbesondere Fernsehgeräten lässt den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot typischerweise in ihrer Wohnung nutzt, dort jedenfalls Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhält. Der Wechsel von dem Anknüpfungsmerkmal "Gerätebesitz" zum Anknüpfungsmerkmal "Wohnung" war sachlich gerechtfertigt, weil die Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts eine zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" ermöglichte. Dadurch war jedenfalls ernstlich zweifelhaft geworden, ob die Rundfunkgebührenpflicht noch mit dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit der Abgabenpflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar war. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt dieses Gebot für die Erhebung von Steuern gesetzliche Erhebungstatbestände und deren Anwendung, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen sicherstellen. Das durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebene Ziel des gleichen Belastungserfolgs wird dauerhaft verfehlt, wenn die Steuer nur von denjenigen Steuerpflichtigen erhoben wird, die die hierfür erfor-

derlichen Angaben freiwillig machen. Die Steuerpflicht darf faktisch nicht von der Bereitschaft abhängen, sie zu erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sich die Steuerpflichtigen der Zahlung ohne Entdeckungsrisiko entziehen können (vgl. BVerfG, Urteile vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <271 ff.> und vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <112 ff.>). Diese Rechtsgrundsätze gelten auch für die Erhebung von Vorzugslasten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 52). Hier führt ein strukturelles Erhebungsdefizit der beschriebenen Art dazu, dass die Finanzierungskosten, die durch die Vorzugslast gedeckt werden sollen, nur auf einen Teil der Abgabenpflichtigen, nämlich die freiwilligen Zahler, umgelegt werden. Diese werden wegen des Ausfalls der Zahlungsunwilligen mit einem nicht vorteilsgerechten, weil rechtswidrig überhöhten Abgabensatz belastet.

36 Die gleichmäßige Erhebung der Rundfunkgebühr litt daran, dass der Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts gegen den Willen des Gerätebesitzers nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Die Gebührenzahlung ließ sich dadurch vermeiden, dass ein Gerät nicht angezeigt wurde. Dies stellte zwar eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 RGebStV). Das Risiko, belangt zu werden, war aber gering, weil die Rundfunkanstalten keine hinreichende Aufklärungsmöglichkeit besaßen. Eine unangekündigte Nachschau in der Wohnung gegen den Willen des Inhabers war mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage nicht möglich. Auch wäre die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in die durch Art. 13 GG geschützte private Lebenssphäre der Wohnung fraglich gewesen. Bei mehreren Wohnungsinhabern bestand die Schwierigkeit, ein Gerät einer bestimmten Person zuzuordnen. Entscheidend kam hinzu, dass es unüberwindbare Schwierigkeiten bereitete, den Besitz multifunktionaler Empfangsgeräte (Personalcomputer, Smartphone u.a.) festzustellen. Derartige Geräte können in der Kleidung oder einer Tasche mitgeführt werden. Ihre Verbreitung hatte zur Folge, dass die Bereitschaft, ein Gerät anzumelden, weiter abnahm (vgl. LT-Drs. BW 15/197 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 12 ff. und 48 ff.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 2 ff.).

37 7. Die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV hat zwangsläufig zur Folge, dass auch Wohnungsinhaber beitragspflichtig sind, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten. Eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hierfür nicht vor; der Verzicht erfüllt nicht den Befreiungstatbestand des unzumutbaren Härtefalles im Sinne von § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV (vgl. unter 1.). Diese Ungleichbehandlung stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung dar, weil sie sachlich gerechtfertigt ist.

38 Dem Gesetzgeber ist ein weitreichender Gestaltungsspielraum für Entscheidungen darüber eröffnet, welche Sachverhalte er abgabenrechtlich unterschiedlich oder trotz vorhandener Unterschiede gleich behandelt. Er ist auch berechtigt, aus sachlichen Gründen von übermäßigen Differenzierungen abzusehen (Typisierungsbefugnis). Eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte muss sich realitätsgerecht an der allgemeinen Fallgestaltung orientieren. Je größer der zahlenmäßige Anteil einer atypischen Sachverhaltskonstellation ist und je stärker die Abweichungen ins Gewicht fallen, desto mehr spricht für ihre Berücksichtigung bei der Abgabenerhebung. Dagegen sprechende Gründe können sich insbesondere aus der Schwierigkeit der praktischen Erfassung ergeben. Der Gesetzgeber darf das Erhebungsverfahren auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit vereinfachen, um einen unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der damit notgedrungen verbundenen Ungleichheit stehen müssen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50).

39 Danach durften die Landesgesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht von Personen, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, als "kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden. Wie soeben unter 6. dargelegt, war die Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunkbeitragspflicht sachgerecht, wenn nicht geboten, um die verfassungsrechtlich notwendige gleichmäßige Belastung aller Personen mit Rundfunkempfangs-

möglichkeit zu gewährleisten. Dieses Ziel der Landesgesetzgeber könnte nicht erreicht werden, wenn Wohnungsinhaber aufgrund der Behauptung, nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit zu verfügen, von der Beitragspflicht befreit werden müssten, sofern der Rundfunkanstalt der Nachweis des Gerätebesitzes nicht gelingt. Dies würde in der Sache eine Rückkehr zur gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht bedeuten, die die Landesgesetzgeber wegen des drohenden strukturellen Erhebungsdefizits aufgeben durften.

40 Eine Beitragsbefreiung, die den Wohnungsinhabern die Beweislast für das Fehlen einer Rundfunkempfangsmöglichkeit auferlegt, ist nicht sinnvoll, weil dieser Nachweis nicht erbracht werden kann. Es lässt sich nicht verlässlich feststellen, ob eine entsprechende Angabe glaubhaft ist. Persönliche Erklärungen bis hin zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung stellen stets nur Momentaufnahmen dar, die keinen hinreichend sicheren Schluss auf das künftige Verhalten zulassen. Unangekündigte Nachschauen in der Wohnung stellen einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte private Lebenssphäre dar und sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Darüber hinaus können Empfangsgeräte nicht entdeckt werden, wenn sie in Kleidung oder Taschen mitgeführt werden. Das Fehlen eines sichtbaren Empfangsgeräts in der Wohnung schließt nicht aus, dass ein empfangstaugliches multifunktionales Gerät zur Verfügung steht (vgl. VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 112).

41 Darüber hinaus handelt es sich bei den bewussten "Rundfunkverweigerern" nach den statistisch belegten, allgemeinkundigen Tatsachen um eine Gruppe, die im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wohnungsinhaber sehr klein sein muss. Nach dem statistischen Befund verfügen 3 % bzw. 3,8 % der privaten Haushalte nicht über ein Fernsehgerät. Angesichts des statistisch festgestellten Verbreitungsgrades multifunktionaler Empfangsgeräte ist nicht auszuschließen, dass auch die Inhaber dieser Wohnungen derartige Empfangsgeräte besitzen und Rundfunkprogramme empfangen können (vgl. unter 5.).

42 8. Vorzugslasten dürfen nur zur Finanzierung derjenigen Kosten erhoben werden, die einen sachlichen Zusammenhang mit der Gewährung des ausgleichs-

pflichtigen Vorteils aufweisen. Die Einbeziehung anderer Kosten ist nicht durch den die Abgabenerhebung rechtfertigenden Zweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt; sie verstößt gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. unter 5.). Daher dürfen durch den Rundfunkbeitrag nur solche Kosten auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden, die einen Zusammenhang mit der Erfüllung des Rundfunkauftrags, d.h. mit der Herstellung und Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme aufweisen (§ 1 RBStV, § 12 Abs. 1 RStV). Dies sind diejenigen Mittel, die die KEF ihrem Beitragsvorschlag zugrunde legt, d.h. für erforderlich hält, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen. Der KEF obliegt die Prüfung, ob und inwieweit sich die den Finanzbedarf auslösenden Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden (vgl. unter 4.). Mit Blick auf diese Vorgaben ist hinsichtlich des Beitragsaufkommens bei der gesetzlichen Festlegung der Beitragshöhe in der ersten Beitragsperiode angesichts des Modellwechsels und den damit verbundenen Unsicherheiten ein weiter Prognosespielraum zuzuerkennen, dessen Ausübung mit der Anknüpfung des Beitrags an die Empfehlung der KEF keine Verletzung des Kostendeckungsprinzips und des Übermaßverbots erkennen lässt.

43 Im Zusammenhang mit dem Rundfunkauftrag stehen auch die Kosten für Maßnahmen, die der Erprobung neuartiger Übertragungstechniken und Programmformen dienen (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <106>). Dementsprechend kann das Beitragsaufkommen für die Förderung der Versorgungsinfrastruktur und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden (§ 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 2 RStV).

44 Es verstößt nicht gegen das Gebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die beitragsfähigen Mittel zur funktionsnotwendigen Finanzausstattung der Rundfunkanstalten ohne Abzug eines aus den Landeshaushalten zu finanzierenden Eigenbehalts auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Ein derartiger Abzug ist erforderlich, wenn ein Leistungsangebot der öffentlichen Hand in nennenswertem Umfang auch von Personen genutzt wird, denen kein

individueller Vorteil zugeordnet werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <205 ff.> und vom 24. Juni 2015 - 9 C 23.14 - NVwZ-RR 2016, 68 Rn. 23). Demgegenüber besteht die Rundfunkempfangsmöglichkeit für den größten Teil der Bevölkerung; ansonsten wäre die Erhebung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast nicht möglich (vgl. unter 5.). Hinzu kommt, dass die Landesgesetzgeber eine Finanzierung des funktionsnotwendigen Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den Landeshaushalten zur Sicherung der Programmfreiheit ausschließen durften (vgl. unter 4.). Aus diesem Grund müssen auch die Einnahmeausfälle, die durch Beitragsbefreiungen und -ermäßigungen aus sozialen Gründen nach § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV entstehen, nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit durch Haushaltsmittel gedeckt werden.

45 Schließlich hat der Senat bereits entschieden, dass auch die Finanzierung der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern, für die nach § 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV, § 10 Abs. 1 RFinStV 1,8989 % des Beitragsaufkommens vorgesehen sind, von dem Finanzierungszweck der Rundfunkgebühr gedeckt wird (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <117 ff.>). Dies gilt gleichermaßen für den Rundfunkbeitrag. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit den Landesmedienanstalten als staatsfern und pluralistisch organisierten Stellen zu übertragen ist, um die verfassungsrechtlich gebotene Einhaltung der wesentlichen Voraussetzungen der Meinungsvielfalt im Bereich des privaten Rundfunks zu gewährleisten. Deren Aufgaben rechtfertigen es, die Rundfunkteilnehmer mit den Kosten zu belasten. Die Finanzierung durch staatliche Zuschüsse oder durch die beaufsichtigten privaten Rundfunkveranstalter würde Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen, die die Meinungsvielfalt tendenziell gefährden (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <120>).

46 9. Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung hat einen Verteilungsmaßstab zur Folge, der als noch vorteilsgerecht mit

Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Wie unter 1. dargelegt, stellt der Wohnungsbezug Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen dem Grunde nach Beitragspflichtigen innehaben, besser als alleinwohnende Personen. Da mehrere Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften, können sie die Beitragszahlungen nach ihren Vorstellungen unter sich aufteilen. Übernimmt einer von ihnen die Zahlungen in voller Höhe, haben die anderen den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit unentgeltlich. Es gilt die Faustregel, dass die Beitragsbelastung pro Person umso niedriger ist, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat.

47 Es ist durch den Zweck einer Vorzugslast vorgegeben, dass sich die Verteilung des zu finanzierenden Aufwands auf die Abgabenpflichtigen möglichst an dem individuellen Vorteil zu orientieren hat. Je größer der Vorteil des einzelnen, desto höher soll seine Belastung sein. Da die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt werden, nicht exakt bemessen werden können, muss der Aufwand anhand eines Maßstabs verteilt werden, der Rückschlüsse auf die Häufigkeit und Intensität der tatsächlichen Nutzung zulässt. Die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers erstreckt sich auch auf den Verteilungsmaßstab. Differenzierungen können vor allem dann unterbleiben, wenn es um die Erfassung atypischer Sachverhalte geht, deren Feststellung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Ebenso ist eine Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und zur Vermeidung von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zulässig, wenn die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 ff.).

48 Die Rundfunkempfangsmöglichkeit stellt einen personenbezogenen Vorteil dar (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 9 f.). Die Größe dieses Vorteils kann nicht bestimmt werden, weil sich die hierfür maßgebenden Hör- und Sehgewohnheiten der Beitragspflichtigen, d.h. der zeitliche Umfang ihres Rundfunkempfangs, nicht feststellen lassen. Daher kommt als Alternative zu dem wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstab lediglich ein personenbezogener Maßstab in Betracht,

nach dem jeder Inhaber (Bewohner) einer Wohnung einen gleichhohen Beitrag bezahlen müsste ("Pro-Kopf-Beitrag"). Ein solcher Rundfunkbeitrag fiele niedriger aus als der wohnungsbezogene Beitrag, weil der zu deckende Finanzbedarf auf eine größere Zahl von Bemessungseinheiten (Bewohner statt Wohnungen) umgelegt würde. Diese Absenkung käme den alleinigen Inhabern einer Wohnung zugute; zusammenwohnende Beitragspflichtige würden höher belastet, weil sie den Rundfunkbeitrag nicht mehr unter sich aufteilen könnten, sondern jeder einen vollen "Pro-Kopf-Beitrag" bezahlen müsste.

49 Diese Beitragsgestaltung ist jedoch nicht derart vorzugswürdig, dass die Landesgesetzgeber aus Gründen der Belastungsgleichheit verpflichtet waren, sie anstelle des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags einzuführen. Da es nicht möglich ist, die individuellen Nutzungsgewohnheiten festzustellen, kann der Wohnungsbezug allerdings weder damit gerechtfertigt werden, dass sich die Nutzungsgewohnheiten mehrerer Inhaber einer Wohnung untereinander ausglichen noch dass der Rundfunkempfang in Haushaltsgemeinschaften häufig über Gemeinschaftsgeräte stattfinde. Hierbei handelt es sich um Annahmen, die nicht durch Tatsachen belegt werden können (vgl. aber LT-Drs. BW 15/197 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 22).

50 Da es unmöglich ist, die Größe des individuellen Vorteils, d.h. die Nutzungsgewohnheiten der Rundfunkteilnehmer, auch nur annähernd zu bestimmen, können bei der Festlegung des Verteilungsmaßstabs Gründe der Praktikabilität berücksichtigt werden. Aufgrund der Vielzahl der Beitragspflichtigen und der Häufigkeit der Erhebung kommt dem Interesse an einem einfach und praktikabel zu handhabenden Maßstab für die Erhebung des Rundfunkbeitrags besonderes Gewicht zu. Es handelt sich um ein monatlich wiederkehrendes Massengeschäft, das Millionen gleichgelagerter Sachverhalte betrifft, wobei die Beitragsbelastung bei genereller Betrachtungsweise verhältnismäßig niedrig ist.

51 Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die Wohnung hat den Vorteil, dass für die Beitragserhebung nur ein Wohnungsinhaber (Bewohner) bekannt sein muss. Es wird vermieden, dass die Daten aller Inhaber ermittelt und auf dem aktuellen Stand gehalten werden müssen. Die personelle Fluktuation innerhalb einer Wohnung kann außer Betracht bleiben (LT-Drs. BW 15/197 S. 35). Dies reicht als Rechtfertigung des wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstabs aus, weil ein personenbezogener Maßstab ("Pro-Kopf-Beitrag") einerseits einen größeren Ermittlungsaufwand notwendig macht, andererseits aber nur zu geringen Verschiebungen der individuellen Beitragsbelastungen führt. Der höheren Belastung alleinwohnender oder alleinerziehender Personen durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag steht die Entlastung von familiären Haushaltsgemeinschaften mit mehreren Erwachsenen gegenüber. Dies gilt unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beitragspflichtigen Wohnungsinhaber, weil sich die Beitragspflicht am abzugeltenden Vorteil und nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert (vgl. unter 8.); auf die Anzahl der in einem Haushalt zur Verfügung stehenden Einkommen der nach § 2 Abs. 1 RBStV beitragspflichtigen Personen kommt es insoweit nicht an.

52 Keine im Ergebnis andere Beurteilung gilt für die Beitragspflicht der Inhaber mehrerer Wohnungen. Ihre Inanspruchnahme für jede einzelne Wohnung ist von dem Gedanken des Vorteilsausgleichs und der dem Gesetzgeber zustehenden Typisierungsbefugnis bei der Beitragsgestaltung gedeckt (vgl. Urteile des Senats vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 und 6 C 23.16 -).

53 Die generelle Freistellung Minderjähriger und wohnungsloser Personen ist von der Typisierungsbefugnis der Landesgesetzgeber gedeckt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der weit überwiegende Teil der Minderjährigen im Haushalt eines Erziehungsberechtigten wohnt und wohnungslose Personen regelmäßig nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügen.

54 10. Die Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber nach §§ 2 ff. RBStV verstößt nicht gegen das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Informationsquellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Da nahezu

jeder Beitragspflichtige über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügt, zielt die Rundfunkbeitragspflicht weder darauf ab noch ist sie wegen der Höhe des Beitrags objektiv geeignet, Interessenten von Informationen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fernzuhalten. Soweit sie sich als Beschränkung des Zugangs zu anderen Informationsquellen auswirkt, ist dies hinzunehmen, um den unmittelbar durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Entwicklung zu gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 39 ff.). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert die Finanzierung des Rundfunkauftrags; dem dient die Rundfunkbeitragspflicht (vgl. unter 4.).

55 11. Die Einführung des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV bedurfte nicht der Zustimmung der Kommission der Europäischen Union. Nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 3 AEUV darf ein Mitgliedstaat eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe nicht einführen oder umgestalten, bevor die Kommission einen das Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV abschließenden Beschluss erlassen hat. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr hat Beihilfecharakter (Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007 - K<2007> 1761). Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liegt vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31).

56 Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat diese maßgebenden Faktoren nicht verändert. Ebenso wie die Rundfunkgebühr wird der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Begünstigte sind nach wie vor die Rundfunkanstalten (VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 89 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finan-

zierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 76). Zur Finanzierung werden auch weiterhin diejenigen herangezogen, die die Möglichkeit des Rundfunkempfangs haben. Insoweit hat sich lediglich die tatbestandliche Anknüpfung der Erfassung der Pflichtigen geändert. Bei der Einbeziehung der sehr kleinen Gruppe, die nicht im Besitz eines herkömmlichen oder neuartigen Empfangsgeräts, aber ebenfalls beitragspflichtig ist, handelt es sich nicht um eine Änderung der ursprünglichen Finanzierungsregelung in ihrem Kern (vgl. unter 5.).

57 Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag musste der Europäischen Kommission nicht auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 S. 37) vorgelegt werden, da sie nach deren Art. 1 Nr. 2 auf Hörfunk- und Fernsehdienste gemäß Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/552/EWG keine Anwendung findet.

58 12. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Fassung vom 12. Dezember 2007 (ABl. C 303 S. 1) - GRC -, deren Art. 11 Abs. 1 die Informationsfreiheit gewährleistet, ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Nach Art. 51 Abs. 2 GRC dehnt die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union aus; sie begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben. Daher ist das Recht der Mitgliedstaaten nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es durch Unionsrecht determiniert ist. Das Unionsrecht muss inhaltliche Vorgaben für die Gestaltung des nationalen Rechts enthalten, insbesondere Umsetzungspflichten statuieren. Darüber hinaus ist die Charta anwendbar, wenn Grundfreiheiten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Rede stehen (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 88 ff.; BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2014 - 2 C 1.13 - BVerwGE 149, 117 Rn. 71 und vom 21. Sep-

tember 2016 - 6 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210916U6C2.15.0] - NVwZ 2017, 65 Rn. 26).

59 Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Das deutsche Rundfunkbeitragsrecht ist nicht durch unionsrechtliche Vorgaben beeinflusst; es ist gegenüber dem Unionsrecht autonom. Allein der Umstand, dass unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen ist, ob die Einführung der Rundfunkbeitragspflicht ein Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 2 AEUV fordert (s. unter 11.), rechtfertigt nicht die Annahme, dass das Rundfunkbeitragsrecht inhaltlich durch das europarechtliche Beihilferecht determiniert ist. Auch finden weder die Richtlinie 98/34/EG (s. dazu unter 11.) noch die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 S. 36) Anwendung, nach deren Art. 2 Abs. 2 Buchst. g der Rundfunk von ihrem Geltungsbereich ausgenommen ist. Es ist ebenso wenig ersichtlich, dass die Beitragspflicht die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV beeinträchtigt. Die Beitragspflicht verfolgt das rein innerstaatliche Ziel, die Erfüllung der Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu gewährleisten (vgl. unter 4.). Dieses Ziel kann das Funktionieren unionsrechtlich geordneter Rechtsbeziehungen nur mittelbar beeinflussen, was für eine Prüfung am Maßstab unionsrechtlicher Grundrechtsverbürgungen nicht genügt (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 90 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 18. Dezember 1997 - C-309/96 [ECLI:EU:C:1997:631], Annibaldi - Rn. 22). Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten der Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV stehen ebenfalls nicht in Rede. Die allein an Inländer gerichtete Beitragspflicht stellt keine normative Einschränkung dieser Grundfreiheiten dar, weil sie für alle Personen, die Inhaber einer Wohnung i.S.v. § 2 Abs. 2 RBStV sind, gleichermaßen gilt. Auf die Staatsangehörigkeit kommt es nicht an. Anhaltspunkte für eine tatsächliche Schlechterstellung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber deutschen Staatsangehörigen bestehen nicht. Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union schützen regelmäßig nicht davor, durch die Wohnungsinhaberschaft in einem anderen Mitgliedstaat dort mit rechtlichen Regelungen konfrontiert zu werden, die im Staat des bishe-

rigen Wohnsitzes nicht bestehen. Dies gilt jedenfalls für solche Regelungen, die nicht durch das Unionsrecht determiniert sind (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Mai 1998 - C-336/96 [ECLI:EU:C:1998:221], Gilly/Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin -; BVerwG, Urteil vom 21. September 2016 - 6 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210916U6C2.15.0] - NVwZ 2017, 65 Rn. 27).

60 Angesichts der vorstehenden Ausführungen sieht der Senat keinen Anlass, das Verfahren auszusetzen und zu den im Schriftsatz des Klägers vom 6. Oktober 2016 aufgeworfenen Fragen eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen.

61 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Heitz Dr. Möller Rothfuß

Hahn Dr. Tegethoff

1 BvR 961/17

57

Koblenzer

KANZLEI FÜR STEUERRECHT

Vorab per Telefax: 0721/9101-382 (Anlagen folgen per Post)

Koblenzer - Kanzlei für Steuerrecht | Königsallee 14 | 40212 Düsseldorf

Bundesverfassungsgericht

Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Bundesverfassungsgericht
Eingang 20.04.17 10-11
3 Doppel Bd.
Anlage Doppel

Düsseldorf, den 18. April 2017
t.koblenzer@koblenzer-law.de

Faxeingang am 18.04.17

Verfassungsbeschwerde

– B e s c h w e r d e f ü h r e r –

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt/Fachanwalt für Steuerrecht Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer, Koblenzer – Kanzlei für Steuerrecht, Königsallee 14, 40212 Düsseldorf,

gegen

- das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017, zugestellt am 21. März 2017, Az.: BVerwG 6 C 15.16,
- das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, zugestellt am 11. März 2016, Az.: VGH 2 S 1629/15,
- das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015, zugestellt am 15. Juli 2015, Az.: 3 K 4017/14,
- § 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 15. Dezember 2010 (RBStV) i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz

Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer
Rechtsanwalt • Fachanwalt für Steuerrecht

Zugelassen beim OLG Düsseldorf
Eingetragen bei dem Obergericht Zürich
gemäß Art. 28 BGFA
Honorarprofessor der Universität Siegen

Büro Düsseldorf
Königsallee 14
D-40212 Düsseldorf
Telefon: +49 211 – 138 66 315
Telefax: +49 211 – 138 66 316
E-Mail: info@koblenzer-law.de

Büro München
Damenstiftstrasse 11
D-80331 München
Telefon: +49 89 – 215 467 53
Telefax: +49 89 – 215 467 54
E-Mail: info@koblenzer-law.de

Büro Zürich
Hornbachstrasse 50
CH-8008 Zürich
Telefon: +41 44 - 389 84 36
Telefax: +41 44 - 389 84 00
E-Mail: info@koblenzer-law.ch

E-Postbrief
thomas.koblenzer@epost.de

Internet
www.koblenzer-law.de

wegen

Verletzung des Beschwerdeführers in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 104 a ff. GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sowie aus Art. 3 Abs. 1 GG und aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG

Namens und im Auftrag des Beschwerdeführers erhebe ich hiermit unmittelbar gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017, zugestellt am 21. März 2017, Az.: BVerwG 6 C 15.16, gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, Az.: VGH 2 S 1629/15, und gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015, Az: 3 K 4017/14, sowie mittelbar gegen § 2 Abs. 1 RBStV i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz

Verfassungsbeschwerde

A
Sachverhalt und Verfahrensstand

I. Nachdem der Beschwerdeführer anfänglich nicht bei dem Beklagten des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Beklagter) registriert war, meldete der Beschwerdeführer am 12. Juni 2013 über das hierfür bereitgestellte Internetportal des Beklagten seine Hauptwohnung (Beitragsnummer 350 236 482) ab dem 1. Januar 2013 sowie seine Zweitwohnung (Beitragsnummer 603 339 412) ab dem 1. Mai 2013 an. Mit Schreiben vom 13. Juni 2013 bestätigte der Beklagte die jeweilige Anmeldung unter den entsprechenden Beitragsnummern.

II. Da der Beschwerdeführer die Rundfunkbeiträge für beide Wohnungen nicht entrichtete, erinnerte der Beklagte ihn mit Schreiben vom 4. Oktober 2013 an seine Beitragspflicht. Hierauf erklärte der Beschwerdeführer mit E-Mail vom 19. Oktober 2013, dass er den Rundfunkbeitrag für verfassungswidrig halte. Er werde daher, sobald ihm ein Beitragsbescheid von dem Beklagten für seine Mietwohnung sowie für seine Zweitwohnung zugehen wird, Rechtsmittel gegen diese Beitragsbescheide einlegen. Diese Erklärung wiederholte der Kläger mit E-Mail vom 5. November 2013.

III. Da der Beschwerdeführer trotz der Zahlungsaufforderung des Beklagten nicht leistete, setzte der Beklagte mit „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 1. Dezember 2013 die rückständigen Rundfunkbeiträge für den Zeitraum von Mai bis September 2013 für die Wohnung „Sindelbachstr. 17, 70567 Stuttgart" in Höhe von 89,90 € sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 €, mithin einen Betrag von 97,90 € fest. Mit „Gebühren/Beitragsbescheid" vom gleichen Tag setzte der Beklagte auch die rückständigen Rundfunkbeiträge inklusive Säumniszuschlag für die Wohnung „Jordanstr. 7, 60486 Frankfurt am Main" fest. Die Beitragspflicht hinsichtlich dieser Wohnung war nicht primärer Gegenstand des mit den beschwerdegegenständlichen Urteilen entschiedenen Verwaltungsrechtsstreits.

IV. Gegen die „Gebühren-/Beitragsbescheide" vom 1. Dezember 2013 legte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 19. Dezember 2013 Widerspruch ein und beantragte die Aussetzung der Vollziehung der Beitragsbescheide. Zur Begründung führte er aus, dass die Beitragsbescheide formell und materiell verfassungswidrig seien. Die formelle Verfassungswidrigkeit ergebe sich aus der Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer und somit aus der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder. Ferner rügte der Beschwerdeführer die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG. Die Entscheidung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht zu nutzen, sei durch das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG garantiert. Der Umstand, dass einer hohen Anzahl von Bürgern juristisch die Existenz abgesprochen werde, stelle eine Verletzung des Anspruchs auf soziale Achtung und damit der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG dar. Zudem sehe er nicht ein, als Mieter einer weiteren Wohnung den doppelten Beitrag zu leisten, obschon er aufgrund der naturgesetzlichen Limitierung die Dienstleistung der Rundfunkanstalten immer nur an einem Ort zu einem Zeitpunkt in Anspruch nehmen könne. Er legte ausdrücklich auch Widerspruch gegen den geforderten Säumniszuschlag ein. Er habe in jeder Korrespondenz mit dem Antragsgegner erwähnt, dass ohne Erlass eines Beitragsbescheids und damit ohne Widerspruchs- und Klagemöglichkeit seinerseits keinerlei Aktion zu erwarten sei. Mit E-Mail vom 23. Dezember 2013 erklärte der Beschwerdeführer, er werde ohne Zugang eines Widerspruchsbescheids keine Zahlungen entrichten.

V. Mit weiterem „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 3. Januar 2014 setzte der Beklagte gegen den Beschwerdeführer die rückständigen Rundfunkbeiträge für die streitgegenständliche Wohnung (Zweitwohnung in Stuttgart) für das 4. Quartal 2013 in Höhe von 53,94 € sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 €, mithin einen Betrag von 61,94 € fest. Hiergegen legte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 20. Januar 2014 Widerspruch ein. Er wiederholte sein Vorbringen aus seinem vorangegangenen Widerspruch und rügte zusätzlich die

- Verletzung des Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend, dass in einem Haushalt lebende Doppelverdiener ohne Kinder im Vergleich zu seinen Beiträgen nur 25 % pro Person zahlen würden.

VI. Mit drittem „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 4. Juli 2014 setzte der Beklagte gegen den Beschwerdeführer die rückständigen Rundfunkbeiträge für die streitgegenständliche Wohnung für das 1. und 2. Quartal 2014 in Höhe von 107,88 € sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 €, mithin einen Betrag von 115,88 € fest. Hiergegen legte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 24. Juli 2014 Widerspruch ein. Zur Begründung verwies er auf seine Ausführungen in den vorangegangenen Widersprüchen und kündigte die Erhebung einer Untätigkeitsklage an, wenn der Beklagte nicht innerhalb von vier Wochen nach Zugang dieses Widerspruchs einen rechtsmittelfähigen Widerspruchsbescheid erlasse.

VII. Mit Widerspruchsbescheid vom 8. September 2014 wies der Beklagte die Widersprüche des Beschwerdeführers gegen die Beitragsbescheide vom 1. Dezember 2013, vom 3. Januar 2014 und vom 4. Juli 2014 als unbegründet zurück. Zur Begründung führte er aus, dass der Beschwerdeführer als Wohnungsinhaber nach § 2 Abs. 1 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) zur Zahlung eines Rundfunkbeitrages verpflichtet sei. Diese Rundfunkbeitragspflicht verstoße weder gegen die Rundfunkempfangsfreiheit noch gegen die allgemeine Handlungsfreiheit oder den allgemeinen Gleichheitssatz. Auch handele es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne. Ferner sei die Festsetzung eines Säumniszuschlages seitens der Landesrundfunkanstalten zulässig gemäß § 9 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag i.V.m. § 11 Abs. 1 der Satzung der Landesrundfunkanstalten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge. Der Beklagte versandte den Widerspruchsbescheid am 24. September 2014.

VIII. Der Beschwerdeführer erhob am 8. September 2014 Untätigkeitsklage beim Verwaltungsgericht Stuttgart bezüglich der Beitragsbescheide vom 1. Dezember 2013 und 3. Januar 2014. Mit der Klage wendete er sich gegen die Rundfunkbeitragspflicht. Nach Erlass des Widerspruchbescheides führte der Beschwerdeführer seine Klage als Anfechtungsklage fort. Mit Schriftsatz vom 13. Oktober 2014, bei Gericht am 15. Oktober 2014 eingegangen, bezog er den Beitragsbescheid vom 4. Juli 2014 in die Klage ein.

Zur Begründung der Klage wiederholte der Beschwerdeführer sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren. Ergänzend trug er vor, dass sich Menschen keine Informationen aufdrängen lassen müssten und daher das Recht hätten, den Rundfunk nicht zu nutzen. Indem er durch

seinen Rundfunkbeitrag den Rundfunk mitfinanzieren müsse, sei er in der negativen Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Außerdem sei der Wohnungsbegriff zu unbestimmt und verstoße somit gegen die Normenklarheit aus Art. 2 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG. Das Medium Fernsehen sei gesellschaftsschädigend, seine Unterstützung unzumutbar und mit Art. 4 GG nicht zu vereinbaren. Angesichts der gesellschaftsschädigenden Wirkung des Fernsehens stelle der Empfang von öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen Sondernachteil dar. Er könne seine eigene Schädigung nicht mitfinanzieren. Ferner könne es ihm nicht zugemutet werden, die Schädigung der Gesellschaft, insbesondere von Kindern, mitzufinanzieren. Daneben sei die Rundfunkbeitragshöhe sittenwidrig, da der Beitrag in einem auffälligen Missverhältnis zu dem Qualitätsniveau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehe, welcher sich immer mehr dem privaten Sektor annähere. Der Rundfunkbeitrag sei massiv überhöht, da der Programm-Angebotsumfang deutlich vom Verfassungsauftrag abweiche. Weder in der baden-württembergischen Landesverfassung noch im Grundgesetz gebe es eine mit Art. 111 a der Verfassung des Freistaates Bayern vergleichbare Regelung. Des Weiteren würden durch den Rundfunkbeitrag eheliche oder nichteheliche Wohngemeinschaften ohne Kinder bevorteilt, wohingegen Alleinlebende und Alleinerziehende benachteiligt würden. Es bestünden durchaus Möglichkeiten, die mit dem Rundfunkbeitrag verbundenen Härten unter verhältnismäßigen Aufwand zu vermeiden. So sei es durch Einführung eines geeigneten Verschlüsselungsverfahrens möglich, Rundfunkteilnehmer von Nicht-Rundfunkteilnehmern zu unterscheiden. Andernfalls könnte der Rundfunkbeitrag als Zwecksteuer ausgestaltet werden. Zudem sei die Unterscheidung zwischen Haupt- und Zweitwohnung möglich. Dies sei angesichts des Meldedatenabgleichs möglich. Andernfalls könnten die Meldedatenbehörden dahingehend instruiert werden, die Zweitwohnungsadressen erst gar nicht an die Rundfunkanstalten weiterzugeben. Hierdurch würden zudem weniger private Daten erfasst werden. Der Beschwerdeführer berief sich darüber hinaus auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung" vom Oktober 2014.

Nachdem der Beklagte in der mündlichen Verhandlung erklärt hatte, die Säumniszuschläge aufzuheben, beantragte der Kläger die Rundfunkbeitragsbescheide des Beklagten vom 1. Dezember 2013, 3. Januar 2014 sowie 4. Juli 2014 und den Widerspruchbescheid vom 8. September 2015 aufzuheben.

Der Beklagte verteidigte die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Insbesondere sei der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht dadurch verletzt, dass die Regelung des § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 RBStV nicht zwischen Haupt- und

Zweitwohnung unterscheide und daher für jede Wohnung ein gesonderter Rundfunkbeitrag zu entrichten sei. Diese Gleichbehandlung sei aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. So handle es sich bei dem Rundfunkbeitragseinzug um ein verwaltungstechnisches Massenverfahren, weshalb für dessen Funktionsfähigkeit und kostengünstige Abwicklung im Interesse der Allgemeinheit eine praktikable und möglichst einfach ausgestaltete Vollziehbarkeit erforderlich sei. Die Einstufung einer Wohnung als Haupt- oder Nebenwohnung richte sich nach der Intensität der Benutzung durch den Betroffenen. Da eine Überprüfung, wann und wie lange sich eine Person in einer bestimmten Wohnung aufhalte, nicht möglich sei und sich im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre verbiete, könnten die Rundfunkanstalten zu dieser Beurteilung nur auf die Angaben des Wohnungsinhabers abstellen. Hierbei bestünde die erhöhte Gefahr, dass die Beitragspflicht durch unrichtige oder unvollständige Angaben umgangen werde. Dies bürge die Gefahr eines Erhebungs- und Vollzugsdefizits. Zudem müsste der Betroffene der Rundfunkanstalt etwaige Änderungen der Nutzungsintensität der Wohnungen anzeigen. Dies würde zu Verwaltungsaufwand und zur Erhebung privater Daten, die Rückschlüsse über die Lebensumstände zuließen, führen. Ferner sei das Innehaben einer weiteren Wohnung im Regelfall Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betroffenen. Es sei außerdem nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sich - während sich der Betroffene in der Hauptwohnung aufhält - ein Dritter in der Zweitwohnung befinde und ebenso das Rundfunkangebot nutzen könne.

IX. Mit Urteil vom 1. Juli 2015, Az.: 3 K 4017/14, zugestellt am 15. Juli 2015, hat das Verwaltungsgericht Stuttgart die Klage des Beschwerdeführers als unbegründet abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Der Antrag, die Rundfunkbeitragsbescheide vom 1. Dezember 2013, 3. Januar 2014 sowie 4. Juli 2014 hinsichtlich der darin festgesetzten Rundfunkbeiträge aufzuheben, sei sachdienlich. Nachdem der Beklagte die in den streitgegenständlichen Rundfunkbeitragsbescheiden festgesetzten Säumniszuschläge aufgehoben habe, wende sich der Kläger ausschließlich gegen die festgesetzten Rundfunkbeiträge. Die Klage gegen die Rundfunkbeitragsbescheide des Beklagten vom 1. Dezember 2013, 3. Januar 2014 und 4. Juli 2014 sei zulässig. Bei der nachträglichen Einbeziehung des Beitragsbescheids vom 4. Juli 2014 handele sich um eine zulässige Klageänderung gemäß § 91 VwGO.

Die Klage sei jedoch nicht begründet. Die Rundfunkbeiträge des Klägers für die Monate Mai 2013 bis Juni 2014 seien mit den angefochtenen Bescheiden nach § 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV rechtsfehlerfrei festgesetzt worden. Die Rundfunkbeiträge seien in der festgesetzten Höhe rückständig geworden, nachdem der Kläger sie nicht mit ihrer Fälligkeit gemäß § 7 Abs. 3

RBStV vollständig entrichtet gehabt habe. Der Kläger sei als Inhaber der streitgegenständlichen Wohnung Beitragsschuldner im Sinne des § 2 Abs. 1 RBStV. Die verfassungsrechtlichen Einwände des Beschwerdeführers gegen die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der in diesem Fall einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich überzeugten das Verwaltungsgericht Stuttgart nicht. Insbesondere sei der Rundfunkbeitrag keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, welche in die Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 GG falle. Die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung gem. § 2 Abs. 1 RBStV sei geeignet, die Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, abzugelten, sodass ein zur Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast bzw. nichtsteuerliche Abgabe hinreichend konkretes „Gegenleistungsverhältnis" bestehe. Dieses Gegenleistungsverhältnis werde auch weder dadurch infrage gestellt, dass der Rundfunkbeitrag nahezu jeden im Inland Wohnenden erfasse und sich daher einer Gemeinlast annähere, noch dadurch, dass ein („verschwindend geringer") Anteil der Bevölkerung nicht über ein Rundfunkempfangsgerät verfüge. Der Gesetzgeber habe hier einen weiten Gestaltungsspielraum.

Weiterhin verstoße der Rundfunkbeitrag insbesondere auch nicht im Hinblick auf die Vorhaltung einer Zweitwohnung und die Gleichbehandlung von Ein- und Mehrpersonenhaushalten gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dass aufgrund der typisierenden Erhebung des Rundfunkbeitrags der Inhaber mehrere Wohnungen entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten habe, auch wenn das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch genommen werden könne, sei als unvermeidliche Folge hinzunehmen und auch durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden, den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern und gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern. Der Gesetzgeber habe insoweit auch nicht die Grenzen zulässiger Typisierung überschritten. Denn die genannten Fallgruppen entsprächen dem gesetzlichen Typ, da auch hier die Vermutung, dass Rundfunkempfangsgeräte vorhanden sind, greife. Dass eventuelle graduelle Unterschiede bei der Nutzungsintensität nicht durch Ausnahmen oder Abstufungen berücksichtigt würden, sei Folge einer pauschalierenden Abgabenregelung und ließe sich nicht ohne größere Schwierigkeiten vermeiden.

Zudem stelle sich die Zahlungspflicht im privaten Bereich auch insbesondere für diejenigen, die in ihrer Wohnung nicht über ein Rundfunkempfangsgerät verfügen, dem Grunde und der Höhe als verhältnismäßig dar. Denn auch diesen biete allein schon das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Vorteile. Ob dieses Angebot tatsächlich genutzt werde, sei

nicht von Belang. Außerdem sei der Rundfunkbeitrag auf den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkt und der Höhe nach zumutbar.

X. Gegen das ihm am 15. Juli 2015 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015 legte der Beschwerdeführer am 4. August 2015 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung ein, welche er am 15. September 2015 wie folgt begründete:

Der Rundfunkbeitrag sei als Steuer zu qualifizieren, was seine Erhebung bereits aufgrund der fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die Erhebung einer solchen Steuer (Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 ff. GG) verfassungswidrig mache. Art. 2 Abs. 1 GG gewähre dem Kläger das Recht, von einer Steuer, deren Rechtsgrundlage wegen Verstoßes gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gesetzgebungskompetenz verfassungswidrig sei, verschont zu werden. Die Rechtsgrundlage für die Beitragserhebung (§ 2 Abs. 1 RBStV) verstoße zudem auch in materieller Hinsicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG. Die Anknüpfung der Beitragspflicht an die Eigenschaft des Innehabens einer Wohnung sei als willkürlich zu betrachten. Die Verknüpfung zwischen der Wohnung und der Möglichkeit des Rundfunkempfangs sei mit Blick auf die Hintergründe der Reform des Systems der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nachvollziehbar. Der Rundfunkempfang sei nicht mehr auf die stationäre, typischerweise zuhause stattfindende Nutzung von Radio- und Fernsehgeräten begrenzt, sondern könne auf vielfältige andere Weise, insbesondere außerhalb einer Wohnung stattfinden. Der aus verfassungsrechtlichen Gründen geforderten Folgerichtigkeit bei Abgabenregelungen, die einen gewissen Zusammenhang zwischen der Abgabenpflicht und dem Abgabenzweck verlange, werde mit der Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung nicht Rechnung getragen. Zudem verletze die nach der jetzigen Konzeption des RBStV nunmehr grundsätzlich jede erwachsene Person, die in einer Wohnung lebe, treffende Beitragspflicht den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könne ebenso gut gewährleistet werden, indem nur diejenigen Personen, die sich tatsächlich die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verschafften, zur Beitragspflicht herangezogen würden. Die Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung führe zu Bedenken im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Typisierung anhand des Merkmals der „Wohnung" verletze den Gleichbehandlungsgrundsatz. Alleinlebende Personen müssten den Rundfunkbeitrag allein aufbringen, die Mitglieder einer Wohngemeinschaft hingegen nur alle zusammen mit einer entsprechend geringeren Pro-Kopf-Belastung, ohne dass dies auch unter dem Aspekt der bloßen Möglichkeit des Rundfunkempfangs nachvollziehbar wäre. Er habe mehrere Wohnungen inne und müsse, obwohl er sich immer nur in einer Wohnung aufhalten könne, für sämtliche

von ihm gehaltenen Wohnungen den Rundfunkbeitrag entrichten. Ferner werde das Grundrecht der negativen Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) durch die Erhebung des Rundfunkbeitrags ohne eine wie auch immer geartete Anknüpfung an die tatsächliche Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verletzt. Der einzelne Bürger werde gezwungen, sich mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, auch nur in Form der Zahlung des Rundfunkbeitrags, auseinanderzusetzen und somit an diesem zu partizipieren, obwohl er dies womöglich ausdrücklich nicht möchte.

XI. Mit Urteil vom 3. März 2016, Az.: 2 S 1629/15, zugestellt am 11. März 2016 hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Berufung des Beschwerdeführers zurückgewiesen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt: Die angefochtenen Bescheide seien von den Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags gedeckt. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei formell und materiell verfassungsgemäß. Es handele sich beim Rundfunkbeitrag um eine nichtsteuerliche Abgabe, sodass er in die Gesetzgebungskompetenz der Länder falle. Denn der Rundfunkbeitrag erfülle die an die Erhebung einer Abgabe in Gestalt eines Beitrags zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er diene der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und fließe nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt. Er werde nicht "voraussetzungslos" geschuldet, sondern als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Weil er ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten und –absichten verlangt werde, also für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sei er eine Vorzugslast in Gestalt des Beitrags und durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert. Zudem stehe das Beitragsaufkommen den Rundfunkanstalten zu, um deren verfassungsunmittelbaren Finanzierungsanspruch in Ansehung ihres Programmauftrags zu erfüllen. Aus diesen Gründen sei die Anknüpfung der Zahlungspflicht an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Typischerweise bestehe für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang.

Der allgemeine Gleichheitssatz werde nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlege. Insbesondere durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig in jeder Wohnung besteht. Daher sei es auch zulässig, dass eine Person, die mehrere Wohnungen innehat, auch entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, und dass die Anzahl der

Bewohner einer Wohnung nicht berücksichtigt würde. Jedenfalls seien die damit verbundenen Härten auch nicht besonders intensiv.

XII. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, Az.: 2 S 1629/15, zugestellt am 11. März 2016, legte der Beschwerdeführer Revision ein und machte im Wesentlich geltend, dass es bei einer Zweitwohnung an einem individuellen Vorteil fehle, d.h. an einem konkret nutzbaren Gegenwert für den Beitragsschuldner, der bereits für die Erstwohnung den Beitrag entrichte. Der Vorteil der Nutzung des Rundfunks sei nicht wohnungsgebunden. Zudem erhöhe sich der Vorteil nicht mit der Anzahl der Wohnungen. Die mehrfache Beitragsbelastung eines Inhabers mehrerer Wohnungen sei zudem nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, da der Kreis der Betroffenen und die Belastung zu groß seien, um noch von der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers abgedeckt zu sein. Auch hinsichtlich seiner sonstigen Ausgestaltung verletze der Beitrag das Gebot der Belastungsgleichheit und die negative Informationsfreiheit. Insbesondere werde bei den Rundfunkanstalten nicht die Wohnungsetage bzw. Wohnungsnummer gespeichert, weshalb dies in Mehrfamilienhäusern zu erheblichen Unsicherheiten führe und Ermittlungen für die korrekte Zuordnung einer Person zu einem Beitragskonto erfordere. Des Weiteren rügte der Beschwerdeführer die Unvereinbarkeit der Beitragspflicht mit europarechtlichen Vorgaben.

XIII. Mit Urteil vom 25. Januar 2017, Az.: BVerwG 6 C 15.16, zugestellt am 21. März 2017, wies das Bundesverwaltungsgericht die Revision des Beschwerdeführers als unbegründet zurück. Die Regelungen des RBStV über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht seien von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Der Rundfunkbeitrag erfülle nicht die Voraussetzungen des Steuerbegriffs, da er nicht voraussetzungslos erhoben und das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt werde. Damit sei er als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren.

Die notwendige besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung ergebe sich zum einen aus dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens in Zusammenschau mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Es käme nur eine Finanzierung in Betracht, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürften die Länder die Finanzierung der Rundfunkanstalten als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können.

Zum anderen sei der Rundfunkbeitrag auch als Vorzugslast ausgestaltet und daher geeignet, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast sei ihr tatbestandlich bestimmter materieller Gehalt maßgeblich. Es komme darauf an, ob zwischen der Leistung und einer dadurch abgegoltenen Gegenleistung eine normative Verknüpfung besteht. Die Gegenleistung müsse in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen. Dies sei durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln. Es sei nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den abzugeltenden Vorteil ausdrücklich („expressis verbis") benenne. Der durch den Rundfunkbeitrag abzugeltende Vorteil der Möglichkeit der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme ergebe sich aus dem Normzweck der Regelungen. Dass jemand den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit habe, werde nicht mehr aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern aus dem Innehaben einer Wohnung geschlossen. Dieser hier zum Ausdruck kommende Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit stelle einen Vorteil dar, der Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden könne, weil nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machten. Diese Annahme sei aufgrund des tatsächlichen Befunds entsprechend dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2012, nach welchem Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sind, berechtigt. Die individuelle Zurechnung der Rundfunkempfangsmöglichkeit bestehe auch in denjenigen Fällen, in denen eine Person als Inhaber mehrerer Wohnungen in Anspruch genommen wird. Zwar könne sich ein Inhaber nicht gleichzeitig in mehreren seiner Wohnungen aufhalten, ihm stehe aber in mehreren Wohnungen die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zur Verfügung, die als Vorteil abzugelten sei.

Zwar weise das Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts, an welches die frühere Rundfunkgebühr anknüpfte, eine größere Nähe zu dem erfassten Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auf als das Innehaben einer Wohnung. Dennoch sei eine Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung noch von dem verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers gedeckt. So ließe die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnungen mit Rundfunkempfangsgeräten den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks typischerweise in ihrer Wohnung nutzt. Der Wechsel von der Anknüpfung an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zur Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung sei auch zur Vermeidung des vorher bestandenen strukturellen Erhebungsdefizits sachlich gerechtfertigt.

Darüber hinaus werde auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, da die Gleichbehandlung von Wohnungsinhabern, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, mit solchen, die Rundfunkempfangsgeräte nutzen, sachlich gerechtfertigt sei. Die Landesgesetzgeber durften die Rundfunkbeitragspflicht der erstgenannten Personengruppe als „kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende „Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden, zumal es sich hierbei um eine im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wohnungsinhaber sehr kleine Gruppe handele. Auch der Verteilungsmaßstab sei noch als vorteilsgerecht mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Da es unmöglich sei, die Größe des individuellen Vorteils auch nur annähernd zu bestimmen, könnten hierbei Gründe der Praktikabilität berücksichtigt werden. Die Gesetzgeber seien insbesondere nicht gehalten gewesen, für Personen, die als Inhaber mehrerer Wohnungen als Beitragsschuldner zur Zahlung verpflichtet sind, differenzierende Regelungen zu schaffen.

Die Einführung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich bedurfte nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch nicht der Zustimmung der Europäischen Kommission. Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liege vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist. Hierzu verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31). Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag habe diese maßgebenden Faktoren nicht verändert. Denn ebenso wie die Rundfunkgebühr werde der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Begünstigte seien nach wie vor die Rundfunkanstalten. Zur Finanzierung würden auch weiterhin diejenigen herangezogen, die die Möglichkeit des Rundfunkempfangs haben. Insoweit habe sich lediglich die tatbestandlich Anknüpfung der Erfassung der Abgabepflichtigen geändert. Bei der Einbeziehung der sehr kleinen Gruppe, die nicht im Besitz eines Empfangsgeräts sei, in die Beitragspflicht handele es sich nicht um eine Änderung der ursprünglichen Finanzierungsregelung in ihrem Kern.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts musste der RBStV der Europäischen Kommission auch nicht auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 vorgelegt werden, da sie nach deren Art. 1 Nr. 2 auf Hör-

funk- und Fernsehdienste keine Anwendung finde. Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deren Art. 11 Abs. 1 die Informationsfreiheit gewährleistet, sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Denn das Recht der Mitgliedstaaten sei nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es durch Unionsrecht determiniert sei. Das deutsche Rundfunkbeitragsrecht sei hingegen nicht durch unionsrechtliche Vorgaben beeinflusst, sondern gegenüber dem Unionsrecht autonom.

B
Zulässigkeit

Der Beschwerdeführer ist als natürliche Person Träger von Grundrechten und rügt mit der Verfassungsbeschwerde die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 104a ff. GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sowie aus Art. 3 Abs. 1 GG und aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Er ist unter Bezugnahme auf den dargestellten Tatbestand selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen; mithin ist er beschwerdefähig und auch beschwerdebefugt i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG. Unmittelbarer Beschwerdegegenstand sind das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017, Az.: BVerwG 6 C 15.16, das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016, Az.: VGH 2 S 1629/15, und das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015, Az.: 3 K 4017/14, und damit Akte der Judikative. Hinsichtlich dieser hat der Beschwerdeführer den ihm konkret eröffneten Rechtsweg ausgeschöpft. Nach Zurückweisung der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht steht dem Beschwerdeführer kein weiteres Rechtsmittel mehr zur Verfügung.

Mittelbarer Beschwerdegegenstand der Verfassungsbeschwerde ist § 2 Abs. 1 RBStV i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz. Auf dieser gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich beruhen die beschwerdegegenständlichen Urteile.

Die Verfassungsbeschwerde wurde überdies fristgerecht innerhalb der Monatsfrist schriftlich erhoben (§§ 23 Abs. 1, 92, 93 Abs. 1 BVerfGG).

Die Verfassungsbeschwerde ist demgemäß zulässig.

C
Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, weil dies zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG sowie zur Durchsetzung seines Anspruchs auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 lit. b) BVerfGG).

Die beschwerdegegenständlichen Urteile verletzten den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil sie auf der formell und materiell verfassungswidrigen Regelung des § 2 Abs. 1 RBStV i.V.m. dem BW-Zustimmungsgesetz (nachfolgend abgekürzt § 2 Abs. 1 RBStV) beruhen (nachfolgend unter I., II. und III.). Daneben ist der Beschwerdeführer durch die beschwerdegegenständlichen Urteile auch in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, da sowohl die Heranziehung des Beschwerdeführers als Inhaber einer Zweitwohnung als auch die Beitragspflicht des Beschwerdeführers als Alleinstehender die Grenzen zulässiger Typisierung überschreitet (nachfolgende unter IV.)

Weiterhin hat das Bundesverwaltungsgericht seine sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergebende Vorlagepflicht in verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbarer Weise gehandhabt und durch das Unterlassen der Vorlage der unionsrechtlichen Frage nach der Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV an den Europäischen Gerichtshof das durch Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Recht des Beschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter verletzt (nachfolgend unter V.)

Der Beschwerdeführer ist überdies der Auffassung, dass die Verfassungsbeschwerde auch wegen grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung i.S.d. § 93a Abs.2 lit. a) BVerfGG zur Entscheidung anzunehmen ist, weil insbesondere die hier streitentscheidende Frage nach der abgabenrechtlichen Einordnung des Rundfunkbeitrags und damit verbunden nach seiner formellen Verfassungsmäßigkeit klärungsbedürftig ist.

Gliederungsübersicht zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

I. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen formeller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 70 ff. GG, Art. 105 GG) (S. 19)

1. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 70 ff. GG (S. 19)

1.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Qualifizierung von Abgaben (S. 20)

1.2. Verfassungsrechtliche Begründung der höchstrichterlichen Grundsätze (S. 25)

1.3. Fehlerhafte Dogmatik des Bundesverwaltungsgerichts (S. 27)

1.4. Keine tatbestandliche Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung (S. 29)

1.4.1. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 2 Abs. 1 RBStV (S. 29)

1.4.2. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 1 RBStV (S. 32)

1.4.3. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 4 Abs. 6 RBStV (S. 33)

1.5. Keine Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe aufgrund der Zweckbindung (S. 34)

2. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 105 f. GG (S. 36)

3. Verstoß gegen die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergebenden Anforderungen (S. 37)

3.1. Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung (S. 38)

3.2. Sachliche Rechtfertigung von Vorzugslasten (S. 40)

3.3. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen von Sonderabgaben (S. 41)

3.4. Keine besondere Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags dem Grunde nach (S. 42)

3.4.1. Finanzierungszweck (S. 42)

3.4.2. Vorteilsausgleich (S. 45)

3.5. Keine deutliche Unterscheidung von einer Steuer (S. 51)

3.6. Keine Erfüllung der speziellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben (S. 54)

4. Ergebnis zu I. (S. 56)

II. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen materieller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG) (S. 56)

1. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer (S. 57)

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe (S. 58)

2.1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Typisierungen (S. 58)

2.2. Grenzen zulässiger Typisierungen (S. 59)

2.3. Überschreiten der Grenzen zulässiger Typisierung durch den Rundfunkbeitrag (S. 60)

2.3.1. Unzulässige Typisierung im Abgabengrund (S. 60)

2.3.2. Unzulässige Typisierung in der Ausgestaltung (S. 63)

3. Ergebnis zu II. (S. 66)

III. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen materieller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen die „negative" Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) (S. 66)

1. Verfassungsrechtliche Gewährleistung negativer Informationsfreiheit (S. 66)

2. Einschränkung des Grundrechts auf negative Informationsfreiheit durch den Rundfunkbeitrag (S. 67)

3. Keine Rechtfertigung der Einschränkung (S. 69)

4. Ergebnis zu III. (S. 69)

IV. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) wegen verfassungswidriger Heranziehung als alleinlebender Wohnungsinhaber und als Inhaber einer Zweitwohnung (S. 70)

1. Verfassungswidrige Schlechterstellung von alleinlebenden Beitragspflichtigen (S. 70)

2. Verfassungswidrige Gleichbehandlung von Erst- und Zweitwohnungsinhabern (S. 73)

3. Ergebnis zu IV. (S. 77)

V. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 267 Abs. 3 AEUV) (S. 78)

1. Vorlagepflicht des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 267 Abs. 3 AEUV (S. 79)

   1.1. Bundesverwaltungsgericht als letztinstanzliches Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 3 AEUV (S. 79)

   1.2. Zulässiger Vorlagegegenstand (S. 79)

   1.3. Entscheidungserheblichkeit (S. 80)

2. Verletzung der Vorlagepflicht durch das Bundesverwaltungsgericht (S. 81)

   2.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung des Art. 267 Abs. 3 AEUV (S. 81)

2.2. Offensichtlich unhaltbare Handhabung der Vorlageverpflichtung durch das Bundesverwaltungsgericht (S. 84)

2.2.1. Keine Offenkundigkeit der Unionsrechtskonformität (S. 85)

2.2.2. Keine gesicherte und eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (S. 86)

2.2.3. Unvollständigkeit der Rechtsprechung (S. 87)

3. Ergebnis zu V. (S. 92)

VI. Zusammenfassung (S. 92)

I. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen formeller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 70 ff. GG, Art. 105 f. GG)

Die Erhebung des Rundfunkbeitrags gem. § 2 Abs. 1 RBStV verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil die Beitragserhebung aufgrund eines formell verfassungswidrigen Gesetzes erfolgt.

Das Land Baden-Württemberg besitzt entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Auffassung keine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG für die Erhebung des Rundfunkbeitrags, da es sich beim Rundfunkbeitrag abgabenrechtlich nicht um eine nichtsteuerliche Abgabe sondern um eine Steuer handelt, sodass sich die Gesetzgebungskompetenz nach den besonderen Regelungen der Finanzverfassung in Art. 105 f. GG richtet (nachfolgend unter 1.). Für die Erhebung einer „Rundfunksteuer" bzw. „Wohnungssteuer" steht dem Land Baden-Württemberg keine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 f. GG zu (nachfolgend unter 2.). Selbst wenn man den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe qualifizieren würde, genügt die Erhebung des Rundfunkbeitrags nicht den Anforderungen, die die Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt (nachfolgend unter 3.). Demzufolge ist die Ermächtigungsgrundlage des § 2 Abs. 1 RBStV wegen Verstoßes gegen Art. 70 ff., Art. 104a ff. GG formell verfassungswidrig.

Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

1. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 70 ff. GG

Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk liegt nach Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern (grundlegend BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961, 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205). Von der Kompetenz für das Rundfunkrecht wird auch die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben umfasst (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, 1 BvR 668, 2104/10, BVerfGE 137, 1). Da es sich nach dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt des RBStV, der nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein maßgeblich für die begriffliche Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben ist (nachfolgend unter 1.1. und 1.2.), beim Rundfunkbeitrag nicht um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt (nachfolgend unter 1.3.) und hieran auch die Vereinnahmung und Verteilung des Aufkommens des Rundfunkbeitrags außerhalb des Landeshaushalts nichts ändert (nachfolgend unter 1.4.), ist die Erhebung

des Rundfunkbeitrags nicht von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht nach Art. 70 Abs. 1 GG gedeckt.

1.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Qualifizierung von Abgaben

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung betont, dass es für die abgabenrechtliche Einordnung einer Abgabe nicht auf deren Bezeichnung oder haushaltsmäßige Verwendung ankomme, sondern allein der *tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt* der Abgabe maßgeblich sei (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1, 13, NVwZ 2003, S. 715; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 212, NVwZ 2003, S. 1241; BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, NVwZ 2004, S. 1477). Das bedeutet nichts anderes, als dass der materielle Gehalt der Abgabe, der für die Unterscheidung zwischen steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben maßgeblich ist, gerade durch den Tatbestand des jeweilige Abgabegesetzes bestimmt werden muss. Der materielle Gehalt einer Abgabe wird zwar grundsätzlich nicht nur durch den Tatbestand, sondern im Zweifel etwa auch durch den Willen des Gesetzgebers, dem Sinn und Zweck und/oder den Gesamtzusammenhang der Regelung bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht stellt aber für die abgabenrechtliche Einordnung ausdrücklich und nur auf den durch den Tatbestand des Abgabegesetzes bestimmten materiellen Gehalt der Abgabe ab.

Grundlegend geht dies aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) zur Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg hervor, in welchem das Bundesverfassungsgericht ausführt:

„Das Land Baden-Württemberg hat dem Grunde nach die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Rückmeldegebühr der in § 120a I 1 BadWürttUnivG tatbestandlich bestimmten Art [...]. Die Rückmeldegebühr ist eine nichtsteuerliche Abgabe vom Typus der Gebühr. Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt wird die Abgabe nicht wie eine Steuer i.S. der Art. 105, 106 GG „voraussetzungslos", sondern als Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche Leistung, nämlich für die Bearbeitung jeder Rückmeldung (§ 120a I 1 BadWürttUnivG), erhoben."

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch für die Altenpflegeumlage in seinem Beschluss vom 17. Juli 2003 (2 BvL 1/99 u.a., a.a.O.) klargestellt:

„Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt ist die Altenpflegeumlage keine Steuer [...]. Die Landesgesetzgeber haben vielmehr jeweils einen speziellen Finanzbedarf gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet. Die Abgabepflicht wird jeweils im Tatbestand des Gesetzes an den Kostenaufwand für eine konkrete, gesetzlich bestimmte Aufgabe gebunden [...]. Stellt der Gesetzgeber eine derartige tatbestandliche Verknüpfung einer Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe her, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch. Dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen. [...] Unbeschadet der Frage, ob bereits die Ausgliederung eines Abgabeaufkommens aus dem Staatshaushalt für sich genommen eine Steuer begrifflich ausschließt [...], ändert jedenfalls die Einstellung des Aufkommens in den allgemeinen Haushalt nichts an dem bereits durch die Fassung der Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt als nichtsteuerliche Abgabe."

Im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Mai 2004 (2 BvR 2374/99, a.a.O.) zu den Beiträgen zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds heißt es:

„Die Frage, ob dem Bund die Befugnis der Gesetzgebung zusteht, knüpft an die abgabenrechtliche Qualifizierung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds an, ohne dass es auf die Bezeichnung als „Beitrag" ankommt. Maßgeblich ist der tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt der Abgabe [...]. Die Zahlungen der den Klärschlamm Abgebenden an den Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind nichtsteuerliche Abgaben, denn sie werden nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben, sondern zur Finanzierung eines besonderen Finanzbedarfs. Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. Der Gesetzgeber hat den speziellen Finanzbedarf für die Bereitstellung einer fondsgebundenen Haftungsmasse gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der den Klärschlamm Abgebenden zugeordnet (vgl. § 9 II DMG). Wird die Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe

nach vom Gesetzgeber mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe tatbestandlich verknüpft, liegt keine Steuer vor, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird."

Weiterhin führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, NvWZ 2014, S. 1448, 1449) zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge aus:

„Maßgeblich für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ist die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes [...]. Die Einordnung der Abgabe richtet sich nicht nach ihrer gesetzlichen Bezeichnung, sondern nach ihrem tatbestandlich bestimmten, materiellen Gehalt [...].Erweist sich eine Abgabe wegen ihres Gegenleistungscharakters als nichtsteuerliche Abgabe, stehen die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ihrer Erhebung nicht entgegen [...]. Der Straßenausbaubeitrag gem. § 10 a KAG RP ist danach keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe [...]. Die Abgabe für Verkehrsanlagen wird nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben erhoben, sondern speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf [...]. Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. § 10 a KAG RP ermächtigt ausdrücklich zur Erhebung vorteilsbezogener Beiträge und gestaltet die Abgabenerhebung gegenleistungsbezogen aus, indem die jeweils auferlegte Abgabe vom Gesetzgeber dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall der Kosten konkreter Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen für die Erledigung der Aufgabe des Straßenausbaus tatbestandlich verknüpft ist."

Unter Zugrundelegung dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung handelt es sich mithin nur dann um eine nichtsteuerliche Abgabe, wenn die Abgabe dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber im Abgabengesetz mit einer besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung bzw. mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer besonderen öffentlichen Aufgabe tatbestandlich verknüpft ist. Ist dies nicht der Fall, so ist die Abgabe als „voraussetzungslose" Steuer zu qualifizieren, auch wenn sich durch Auslegung des Abgabengesetzes ergeben sollte, dass der Gesetzgeber mit der Abgabe in Wirklichkeit die Vorteile einer besonderen öffentlich-rechtliche Leistung abgelten oder die Kosten einer besonderen staatlichen Aufgabe decken wollte. Die Klassifizierung einer Abgabe darf also nur anhand

des gesetzlichen Tatbestandes erfolgen und ist einer Auslegung nicht zugänglich. Dies wird auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) bestätigt, aus dem hervorgeht, dass hinsichtlich der Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit einer Abgabe strikt zwischen ihrer begrifflichen Einordnung und den sich aus der Finanzverfassung ergebenden Zulässigkeitsvoraussetzungen zu unterscheiden ist. So führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Ist eine Abgabe wegen der rechtlichen Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung dem Grunde nach als Gebühr zu qualifizieren, so bleibt es bei ihrer formalen Zuordnung zu den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG unabhängig davon, ob die Bemessung der Gebühr sachlich gerechtfertigt oder möglicherweise unzulässig überhöht ist [...]. Der Einwand der Gegenansicht, es bedürfe bereits auf der begrifflichen Ebene eines den Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers eingrenzenden „materiellen" Verständnisses der Gegenleistungsfunktion der Gebühr, lässt unberücksichtigt, dass die begriffliche Abgrenzung zur Steuer nicht die einzige verfassungsrechtliche Anforderung an die Gebührenerhebung darstellt. Insbesondere aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich Grenzen für die Höhe der Gebühr (vgl. C I 2). Es würde der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung zuwiderlaufen, wenn Gebühren begrifflich (ganz oder teilweise) zu Steuern würden, sofern sie unzulässig überhöht bemessen sind. Der Formenklarheit dient die Trennung zwischen Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben, die durch ein „materielles" Verständnis der Gegenleistungsfunktion der Gebühr aufgehoben würde."

Ist eine Abgabe also wegen der rechtlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung auf der formellen Ebene als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen, muss in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob sie die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, die die bundesstaatliche Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt. Erst hier ist eine Auslegung des Abgabentatbestandes zulässig, z.B. dann, wenn es um die Frage geht, welche Kosten der öffentlichen Leistung und/oder welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile mit der Abgabe gedeckt bzw. ausgeglichen werden sollen. Diese Kosten bzw. Vorteile müssen nicht zwangsweise unmittelbar im

Abgabegesetz verankert sein, sondern es reicht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) aus, wenn hierüber eine „erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare hinreichende Regelungsklarheit" besteht:

„Dass der Gebührengesetzgeber bei der Gebührenbemessung Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat allerdings nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer Gebühr herangezogen werden kann. Nur dann, wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern [...]. Eine - erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare - hinreichende Regelungsklarheit darüber, welche Kosten einer öffentlichen Leistung sowie welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile in die Bemessung der Gebührenhöhe eingeflossen sind, ist zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass mehrere Gebührenregelungen in der Rechtsordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die Gebührenschuldner nicht durch unterschiedliche Gebühren zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils einer Leistung mehrfach herangezogen werden."

Festzuhalten ist mithin, dass eine Abgabe, welche wegen ihrer tatbestandlichen Verknüpfung mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung formell als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist, nicht dann in eine Steuer umschlagen kann, wenn sich ergibt, dass der entweder unmittelbar aus dem Abgabegesetz oder im Wege seiner Auslegung erkennbar verfolgte Zweck des Gesetzgebers nicht mehr von der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Abgabenregelung getragen wird. Vielmehr bleibt es bei der abgabenrechtlichen Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung und/oder Bemessung jedoch wegen Verstoßes gegen die Anforderungen, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben, unzulässig ist. Umgekehrt bleibt es mangels Normierung einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung im Abgabegesetz dabei, dass die Abgabe „voraussetzungslos" erhoben wird und daher als Steuer zu qualifizieren ist, auch wenn sich durch Auslegung ergeben sollte, dass der Gesetzgeber mit der Abgabe in Wirklichkeit die Vorteile oder Kosten

einer bestimmten öffentlichen Leistung ausgleichen bzw. decken wollte. Denn eine „erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare hinreichende Regelungsklarheit" kommt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erst in einem zweiten Prüfungsschritt in Betracht, in welchem es nicht mehr um die Frage nach der formellen Klassifizierung der Abgabe, sondern um die Frage nach der besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und damit nach der Zulässigkeit der Abgabe geht (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.).

1.2. Verfassungsrechtliche Begründung der höchstrichterlichen Grundsätze

Diese Trennung von Begriff/Klassifizierung und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe wird von der Finanzverfassung gefordert. Aus Sicht des Verfassungsrechts ist allein die Grenze zwischen Steuer und nichtsteuerlicher Abgabe bedeutsam, weil von ihr die Herleitung der Gesetzgebungskompetenz abhängt. Art. 105 GG normiert als eigenständige Zuständigkeitsregel für das gesamte materielle Steuerrecht eine abschließende lex specialis zu den Art. 70 ff. GG. Die Regelung des X. Abschnitts des Grundgesetzes „muss aus zwingenden bundesstaatsrechtlichen Gründen als eine für Bund und Länder abschließende Regelung verstanden werden" (BVerfG, Urteil vom 6. November 1984, 2 BvL 19/83 u.a., BVerfGE 67, 285), neben der ein Rückgriff auf Art. 70 ff. GG ausscheidet. Das Grundgesetz trennt mithin die Steuer- und die Sachgesetzgebungskompetenz als jeweils eigenständige Regelungsbereiche (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998, 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95, BVerfGE 98, 106). Über die Anwendbarkeit und Reichweite dieser finanzverfassungsrechtlichen Legislativbefugnisse und ihre gegenständliche Abgrenzung zu den anderenfalls einschlägigen Art. 70 ff. GG entscheidet jeweils der tatbestandlich vorauszusetzende Steuerbegriff des Grundgesetzes. Er verweist spiegelbildlich die nichtsteuerliche Abgabe auf die Sachkompetenzen. Als Konsequenz dieses Vorranges kommt ein ergänzender Rückgriff auf die allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG auf dem Gebiet des Steuerrechts durchgängig nicht in Betracht.

Die Finanzverfassung bildet eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung. Sie ist auf Formenklarheit und Formenbindung angelegt. Diese Prinzipien erschöpfen sich nicht in einer lediglich formalen Bedeutung. Sie sind selbst Teil der funktionsgerechten Ordnung eines politisch sensiblen Sachbereichs und verwirklichen damit ein Stück Gemeinwohlgerechtigkeit. Zugleich fördern und

entlasten sie den politischen Prozess, indem sie ihm einen festen Rahmen vorgeben. Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Rahmens ist der politische Prozess frei und vermag sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten. Der Rahmen selbst indes stellt eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Daher findet sich für Analogieschlüsse, die notwendig zu einer Erweiterung oder Aufweichung dieses Rahmens führen würden, in diesem Bereich kein rechtlicher Grund (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2002, 2 BvG 1/01 u.a., BVerfGE 105, 185, NJW 2002, S. 2020). Ebenso wenig darf daher die Kompetenz des Bundes oder der Länder durch Rechtsanwendung, v.a. durch Auslegung des Gesetzestatbestandes, festgestellt werden. Vielmehr verpflichtet die Finanzverfassung den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren. Dies ermöglicht eine eindeutige Qualifizierung der Abgabe und dient dem Rechtsschutz des von der Abgabe betroffenen Schuldners (etwa bei der Bestimmung des Rechtswegs).

Bei der Prüfung der (formellen) Verfassungsmäßigkeit einer Abgabe ist mithin immer und nur davon auszugehen, was der Gesetzgeber im Abgabentatbestand geregelt hat. Liegt hiernach etwa aufgrund einer fehlenden tatbestandlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer bestimmten öffentlichen Leistung eine Steuer vor, so kann sie durch Normanwendung nicht in eine nichtsteuerliche Abgabe „umgedeutet" werden und umgekehrt. Denn es kann und darf vor dem Hintergrund der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten Finanzverfassung nicht Aufgabe der Gerichte (auch nicht des Bundesverfassungsgerichts) oder der öffentlichen Verwaltung sein, die Kompetenz zwischen Bund und Ländern durch Rechtsanwendung zu verteilen. Vielmehr muss der Gesetzgeber seine Kompetenz durch entsprechende Ausgestaltung des Abgabegesetzes einhalten. Will er eine nichtsteuerliche Abgabe einführen, so muss er die Abgabepflicht im Abgabegesetz mit einer bestimmten öffentlichen Leistung verknüpfen. Gestaltet er das Abgabegesetz nicht (gegen-) leistungsbezogen aus, hat er formal eine Steuer eingeführt. An dieser formalen Einordnung ändert sich auch dann nichts, wenn sich durch Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Abgabe ein (Gegen-) Leistungsbezug der Abgabe ergeben sollte. Ebenso wenig schlägt eine aufgrund einer tatbestandlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung als nichtsteuerliche Abgabe qualifizierte Abgabe formell in eine Steuer

um, wenn die Auslegung der im Abgabegesetz normierten öffentliche Leistung, für welche die Abgabe eingefordert wird, ergibt, dass ein Gegenleistungsverhältnis oder eine besondere Finanzierungsverantwortung ganz oder teilweise nicht bestehen.

1.3. Fehlerhafte Dogmatik des Bundesverwaltungsgerichts

Nach alldem sind daher die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg und des Bundesverwaltungsgerichts in den beschwerdegegenständlichen Urteilen nicht haltbar. Denn die Gerichte haben bei der Prüfung der (formellen) Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags eine Dogmatik zugrunde gelegt, die in mehrfacher Hinsicht den Prinzipien der Finanzverfassung und der hierzu ergangenen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung widerspricht.

Dass das Bundesverwaltungsgericht Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe in unzulässiger Weise vermengt, ist schon daran erkennbar, dass das Gericht für die Einordnung einer Abgabe zwar richtigerweise und entsprechend den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts ihren „tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt" für maßgeblich erklärt und dementsprechend fordert, dass zwischen der Abgabe und einer dadurch abgegoltenen öffentlichen Leistung eine „normative Verknüpfung" bestehen muss. Allerdings nimmt es die an diesen Grundsätzen orientierte Einordnung des Rundfunkbeitrags erst bei der Frage nach der besonderen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags vor, nachdem es zuvor den steuerlichen Charakter des Rundfunkbeitrags deswegen verneint hat, weil der Rundfunkbeitrag ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten solle, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen.

Dieses dogmatische Fehlverhalten schlägt sich dann schließlich auch in der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe nieder. So stellt das Gericht unter Hinweis auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) und vom 17. Juli 2003 (2 BvL 1/99 u.a., a.a.O.) klar, dass die *Gegenleistung* in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen müsse und dass dies durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln sei. Es sei nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den *abzugeltenden Vorteil* ausdrücklich („expressis verbis") benenne. Letzteres ist – wie

sich auch aus den vom Bundesverwaltungsgericht zitierten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen ergibt – zwar durchaus zutreffend. Von dem abzugeltenden Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit ist jedoch die öffentlich-rechtliche (Gegen-) Leistung zu unterscheiden, die diesen Vorteil vermittelt. Diese öffentliche Leistung bzw. Veranstaltung darf wegen der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten Finanzverfassung, deren Vorgaben der Gesetzgeber tatbestandlich umsetzen muss, gerade nicht durch Auslegung ermittelt werden, sondern muss im Abgabegesetz verankert und mit der Abgabepflicht verknüpft sein. Erst wenn das der Fall ist und die Abgabe daher als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist, stellt sich die Frage, welchen Zweck die Abgabe verfolgt, der dann erforderlichenfalls im Wege der Auslegung ermittelt werden muss. Das Bundesverwaltungsgericht setzt hingegen die öffentliche Leistung mit dem durch sie den Abgabeschuldnern mutmaßlich vermittelten Vorteil gleich und gelangt somit zu einer dogmatischen Fehleinschätzung, auf der letztlich seine vorgenommene Einordnung des Rundfunkbeitrags basiert.

Ganz deutlich geht diese fehlerhafte Dogmatik, namentlich die unzulässige Vermengung von Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe, auch aus der beschwerdegegenständlichen Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 hervor. So begründet das Gericht die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe gerade damit, dass der Rundfunkbeitrag die an die Erhebung einer Abgabe in Gestalt eines Beitrags zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen erfülle. Mit anderen Worten ist der Rundfunkbeitrag nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg deshalb als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren, weil er die an solche Abgaben zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt. Dass dies ein Zirkelschluss ist und der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten Finanzverfassung und den hierzu entwickelten Rechtsprechungsgrundsätzen des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die Einordnung und Zulässigkeit von Abgaben widerspricht, wurde bereits dargelegt.

Diese unzutreffende Rechtsauffassung bzw. Dogmatik zur Einordnung von Abgaben führt letztlich dazu, dass der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und das Bundesverwaltungsgericht den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe qualifizieren und somit die Gesetzgebungskompetenz der Länder bejahen. Unter Beachtung der oben dargestellten Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts und

der aus der Finanzverfassung abzuleitenden Maßstäbe zur Einordnung von Abgaben lässt sich diese Qualifizierung indes nicht aufrechterhalten, weil die Rundfunkbeitragspflicht im RBStV nicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung verknüpft ist.

1.4. Keine tatbestandliche Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer besonderen öffentlichen Leistung

Eine tatbestandliche Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung bzw. mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe ist im RBStV nicht vorgenommen worden. Sie ergibt sich (im privaten Bereich) insbesondere nicht aus § 2 Abs. 1 RBStV und auch nicht aus § 1 und/oder § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV.

1.4.1. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 2 Abs. 1 RBStV

§ 2 Abs. 1 RBStV lautet:

„Im privaten Bereich ist *für jede Wohnung* von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten."

Rechtfertigender Belastungsgrund des Rundfunkbeitrags soll indes nicht die Wohnung bzw. das Innehaben einer Wohnung, sondern das öffentliche Angebot von Rundfunksendungen sein. Der Rundfunkbeitrag soll den Aufwand finanzieren, der den Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres grundgesetzlichen Auftrags entsteht. Finanzierungsgegenstand ist also die allgemein zugängliche Quelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seinen ökonomischen Grundlagen (vgl. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 59). Dieser Belastungsgrund ist in § 2 Abs. 1 RBStV nicht verankert. Stattdessen wird der Rundfunkbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV „für jede Wohnung erhoben". Die Wohnung bzw. das Innehaben einer Wohnung ist jedoch keine Veranstaltung oder Leistung der öffentlichen Hand, sondern vielmehr eine privatautonom getroffene Entscheidung Einzelner, woran die öffentliche Hand gerade nicht mitwirkt. Damit weist § 2 Abs. 1 RBStV in seiner normativen Ausgestaltung keinen Bezug zu einer öffentlich-rechtlichen Leistung, namentlich zu dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auf.

Hiergegen lässt sich auch nicht anführen, dass der Tatbestand der Wohnung zugleich den Belastungsgrund des Programmangebots des öffentlichen Rundfunks normativ erfasse, weil Rundfunk typischerweise in der Wohnung genutzt werde und damit der tatbestandliche Belastungsgrund der Wohnung einen eindeutigen Rückschluss auf den Belastungsgrund des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots zulasse. Denn ungeachtet dessen, dass angesichts der unter 1.1. dargestellten eindeutigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung schon ein solcher Rückschluss auf diese Leistung aus einem die öffentliche Leistung gerade nicht normierenden Tatbestand verfassungsrechtlich in Zweifel zu ziehen wäre, ist ein solcher Rückschluss hier jedenfalls nicht zulässig. Seine Zulässigkeit könnte in den Fällen bejaht werden, in denen das Gesetz aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung mit Recht davon ausgehen kann, dass der abgabenrechtliche Belastungstatbestand die abzugeltende öffentlich-rechtliche Leistung, mithin den Belastungsgrund, indiziert. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn der Tatbestand einzige oder zumindest maßgebliche oder besondere Voraussetzung für die potentielle oder tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlich-rechtlichen Leistung ist. So konnte etwa auch der dem RBStV vorausgegangene Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) mit Recht davon ausgehen, dass eine Person, die über ein Rundfunkempfangsgerät verfügt, dieses auch benutzt und es sinnvollerweise nicht vorhalten würde, wenn nicht zu erwarten wäre, dass das Rundfunkempfangsgerät auch zum Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks benutzt wird. Dass ein Rundfunkempfangsgerät lediglich vorgehalten wird, ohne bestimmungsgemäß zum Rundfunkempfang genutzt zu werden, widerspricht der Erfahrung des Lebens so sehr, dass der Gesetzgeber dies nicht berücksichtigen brauchte und daher die Abgabepflicht in zulässiger Weise an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts anknüpfen konnte. Denn hier ging der im RGebStV in § 2 Abs. 2 Satz 1 normierte Tatbestand „für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät" technisch, wirtschaftlich und in sinnvoller Weise so eng mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot einher, dass der Tatbestand vernünftigerweise nur diesen einen Rückschluss auf die öffentlich-rechtliche Leistung erlaubte. Nur mit dem Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts geht gleichzeitig die Möglichkeit einher, das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen, weil nur

hierdurch (technisch) überhaupt erst die besondere Möglichkeit des Rundfunkempfangs begründet wird. Das zeigt sich z.B. auch daran, dass für ein Rundfunkempfangsgerät, welches aus technischen Gründen nicht in der Lage war, Rundfunk zu empfangen, gerade keine Rundfunkgebühr erhoben wurde (vgl. Naujock, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 2012, RGebStV, § 1 Rd. 12 ff.).

Das Innehaben einer Wohnung lässt hingegen keinen solchen Rückschluss auf das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als öffentlich-rechtliche Leistung zu, selbst wenn die auf statistische Angaben gestützte Erwägung zutreffend sein sollte, dass Rundfunk in erster Linie in der Wohnung genutzt werden kann oder genutzt wird. Denn dann würde von dem überwiegenden Ort der tatsächlichen oder potentiellen Nutzung des Rundfunks und damit von dem Ort der tatsächlichen oder potentiellen Inanspruchnahme der öffentlich-rechtlichen Leistung auf die abzugeltende öffentlich-rechtliche Leistung selbst geschlossen werden. Dass dies ein Zirkelschluss ist, liegt auf der Hand. So ist der Ort der Wohnung gerade der Ort, an dem die öffentliche Leistung überwiegend tatsächlich oder potentiell in Anspruch genommen wird oder in Anspruch genommen werden kann. Die Wohnung stellt damit kein Anknüpfungsmoment dar, welches einen Rückschluss auf die öffentlich-rechtliche Leistung zulässt, sondern ist lediglich ein Ort, an dem sich der durch die Abgabe abzugeltende Vorteil regelmäßig (tatsächlich oder potentiell) realisiert. Die Wohnung ist auch keine spezielle (technische oder wirtschaftliche) Voraussetzung für die Inanspruchnahme irgendeiner öffentlich-rechtlichen Leistung und erst recht nicht für die Inanspruchnahme des Rundfunkangebots, zumal sich der Rundfunkempfang nicht auf bestimmte Raumeinheiten beschränkt, sondern auch außerhalb solcher Raumeinheiten möglich ist. Das Innehaben einer Wohnung verfolgt– anders als der Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts, welches nur sinnvoll genutzt werden kann, wenn auch ein Rundfunkangebot besteht – gerade nicht den Zweck, von dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot Gebrauch zu machen.

Deshalb bleibt es dabei, dass § 2 Abs. 1 RBStV in seiner normativen Ausgestaltung keinen konkreten Bezug des Rundfunkbeitrags zu einer öffentlich-rechtlichen Leistung, namentlich zum Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aufweist.

1.4.2. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 1 RBStV

Die einzige normative Bezugnahme auf den Rundfunk, der als Veranstaltung der öffentlichen Hand in Betracht kommt, findet sich in § 1 RBStV, wonach der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrags dient. Nach § 12 Abs. 1 RStV hat die Finanzausstattung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen und insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. Die in § 40 RStV genannten Aufgaben sind die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten, die Förderung offener Kanäle, Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk sowie Projekte zur Förderung der Medienkompetenz.

Bei § 1 RBStV handelt es sich allerdings nicht um die normative Bestimmung einer öffentlich-rechtlichen Leistung, sondern um die Bestimmung des Zwecks, den der Rundfunkbeitrag verfolgt. Nach § 1 RBStV verfolgt der Gesetzgeber mit dem Rundfunkbeitrag ausschließlich einen Finanzierungszweck. Diese Bestimmung bringt nicht zum Ausdruck, dass der Rundfunkbeitrag Gegenleistung für eine bestimmte öffentlich-rechtliche Leistung, namentlich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist, sondern konkretisiert lediglich die zulässige Verwendung des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag. Vielmehr ist die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine vom Staat im Rahmen seines in Art. 5 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankerten Auftrags zu erfüllende Aufgabe, die er vorliegend durch Erhebung einer Abgabe erfüllt. Zwar kommt eine funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks letztlich jedem zugute, indem der Staat hierdurch ein funktionsfähiges Rundfunksystem zur Verfügung stellen kann.

Hiermit kommt der Staat indes lediglich einem grundgesetzlichen Auftrag nach, der in keinem Verhältnis der Gegenleistung zu irgendjemandem steht. Bei der Erfüllung seines Auftrags entscheidet der Gesetzgeber über die Finanzierungsart. Will er hierbei eine nichtsteuerliche Abgabe wählen, muss er die Abgabepflicht tatbestandlich mit einer besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung verknüpfen. Unterlässt er dieses, wird die Abgabe nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt voraussetzungslos erhoben.

Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten sind daneben Aufgaben einer hoheitlich tätigen Behörde, die von der Behörde kraft gesetzlicher Befugnis einseitig wahrgenommen werden, ohne dass hier ein Gegenleistungsverhältnis vorliegt. Bei den anderen Aufgaben handelt es sich um finanzielle Unterstützungen bzw. Zuwendungen im Rahmen von Förderungen. Die Geförderten dürfen diese Fördermittel behalten, ohne dafür eine Gegenleistung erbringen zu müssen.

1.4.3. Kein Vorliegen einer tatbestandlichen Verknüpfung nach § 4 Abs. 6 RBStV

Das Wechselseitigkeitsverhältnis zwischen der Abgabepflicht und dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist normativ auch nicht etwa dadurch bestimmt, dass ein Wohnungsinhaber nach § 4 Abs. 6 RBStV von der Beitragspflicht zu befreien ist, wenn es ihm aus technischen Gründen objektiv unmöglich ist, in seiner Wohnung Rundfunk zu empfangen.

Zunächst würde es schon überaus merkwürdig erscheinen, wenn die normative Verknüpfung einer Zahlungspflicht mit einer öffentlich-rechtlichen Leistung ausgerechnet in einer Befreiungsvorschrift zu sehen sein sollte, zumal sich diese auch nur auf die private Beitragspflicht nach § 2 Abs. 1 RBStV bezieht und sich daher die Frage aufdrängt, auf welche Weise denn dann die erforderliche rechtliche Verknüpfung der Abgabepflicht mit dem Rundfunkangebot im betrieblichen Bereich normativ herzustellen wäre. Ungeachtet dessen ist im Wortlaut der Norm des § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV auch nur allgemein eine Befreiung bei „besonderen Härtefällen“ vorgesehen, die in Satz 2 der Norm präzisiert werden. Von einer Befreiungsmöglichkeit aufgrund technischer Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs ist

also im Wortlaut der Norm gar nicht die Rede. Erst aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass außer in Fällen von Bedürftigkeit ein besonderer Härtefall u.a. auch dann anzunehmen sein soll, wenn es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich wäre, zumindest über einen Übertragungsweg Rundfunk zu empfangen. Daher würde ein „normativer Umkehrschluss" dergestalt, dass das Vorliegen einer (objektiven) Möglichkeit des Rundfunkempfangs die Rundfunkbeitragspflicht auslösen soll, schon von vorneherein ausscheiden.

Doch auch selbst wenn der Tatbestand des § 4 Abs. 6 RBStV ausdrücklich eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht im Fall der objektiven Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs in der Wohnung beinhalten würde, könnte auch damit noch keine normative Verknüpfung der Abgabepflicht mit der Möglichkeit des Rundfunkempfangs hergestellt werden, zumal eine Befreiung von der Abgabepflicht auch aus anderen, v.a. finanziellen Gründen, erfolgen kann, die gerade von einer subjektiven oder objektiven Empfangsmöglichkeit unabhängig sind. Da sich die rechtliche Verknüpfung der Abgabepflicht mit der durch sie abzugeltenden öffentlich-rechtlichen Leistung nach eindeutiger höchstrichterlicher Rechtsprechung aus dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt des Abgabegesetzes ergeben muss, reicht es gerade nicht aus, eine solche rechtliche Verknüpfung über eine entsprechende Auslegung des Anwendungsbereichs von Befreiungsmöglichkeiten im Sinne eines „normativen Umkehrschlusses" herzustellen. Die Erfüllung eines Befreiungstatbestands verhindert nicht das Entstehen der Abgabepflicht, sondern der Wohnungsinhaber wird lediglich auf Antrag und bei entsprechendem Nachweis des Befreiungsgrundes von der nach § 2 Abs. 1 RBStV bestehenden Abgabepflicht befreit. Er erfüllt also weiterhin durch das Innehaben einer Wohnung den Tatbestand, an den das Gesetz die Zahlungspflicht knüpft.

1.5. Keine Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe aufgrund der Zweckbindung

Für die Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe spricht auch nicht, dass das Aufkommen des Rundfunkbeitrags nicht in den Landeshaushalt fließt, wie es bei einer Steuer üblich ist, sondern nach § 1 RBStV einer Zweckbindung unterliegt und unmittelbar der zuständigen Landesrundfunkanstalt, dem ZDF und dem

Deutschlandradio zusteht (§ 10 RBStV, § 9 RFinStV). Einmal abgesehen davon, dass das Bundesverfassungsgericht mehrfach klargestellt hat, dass bei der Frage nach der Rechtsnatur einer Abgabe weder die „formale Klassifizierung oder Benennung" noch die „konkrete haushaltsmäßige Behandlung der Abgabe durch den Gesetzgeber" entscheidend ist (BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995, 1 Bvl 18/93 u.a., BVerfGE 92, 91, 114, NJW 1995, S. 1733, 1735 unter D.II.2.; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 213, NVwZ 2003, S. 1241 unter I.1.a) aa); ebenso zur alten Rundfunkgebühr: Reuters, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, 2009, S. 171; Hess, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem, 1996, S. 103; Fiebig, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 233 f.; Hasse, Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks, 2005, S. 159), sehen die überkommende Rechtsprechung (u.a. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1958, 2 BvL 31/56 u.a., BVerfGE 7, 244, 254 f., NJW 1958, S. 625; BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 1959, 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, BVerfGE 9, 291, 300; BVerfG, Beschluss vom 2. Oktober 1973, 1 BvR 345/73, BVerfGE 36, 66, 70, NJW 1973, S. 2099; BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1978, 2 BvR 154/74, BVerfGE 49, 343, 353 f., NJW 1979, S. 859; BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983, 2 BvR 1275/79, BVerfGE 65, 325, 344, NJW 1984, S. 785) und die Lehre (Puhl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Auflage 2005, § 48 Rd. 34; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 193, 196; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 50; Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 8; Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, 1997, S. 188 ff.) rechtliche Verwendungsbindungen von Steuern als grundsätzlich erlaubt an.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17. Juli 2003 (2 BvL 1/99 u.a., a.a.O.) ausdrücklich klargestellt, dass jedenfalls die Einstellung des Aufkommens der Abgabe in den allgemeinen Haushalt nichts an dem bereits durch die Fassung der Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt als nichtsteuerliche Abgabe ändere. Entsprechendes muss auch für den hier vorliegenden umgekehrten Fall gelten, wenn die Abgabe nach der tatbestandlichen Ausgestaltung des Abgabegesetzes mangels tatbestandlicher Verknüpfung mit einer besonderen öffentlichen Leistung als Steuer zu qualifizieren ist. Auch hier kann

die Tatsache, dass das Abgabeaufkommen in einer der Steuer untypischen Weise nicht in den Landeshaushalt eingestellt, sondern außerhalb des Landeshaushalts vereinnahmt und verteilt wird, nichts an dem bereits durch die Fassung des RBStV bestimmten materiellen Gehalt des Rundfunkbeitrags als Steuer ändern.

2. Keine Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg nach Art. 105 f. GG

Da der Rundfunkbeitrag nach alldem abgabenrechtlich als Steuer zu qualifizieren ist, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz für seine Erhebung nicht nach Art. 70 Abs. 1 GG, sondern nach den speziellen Kompetenzregeln für die Steuergesetzgebung der Art. 105 ff. GG.

Die systematische Anknüpfung der Steuergesetzgebung an die vertikale Aufteilung der Ertragskompetenzen übernimmt deren Vorgaben und erstreckt insbesondere die Begrifflichkeiten sowie den abschließenden Charakter des Art. 106 GG auf Art. 105 GG. Folglich bindet der in Art. 106 GG enthaltene Katalog der aufzuteilenden Steuerarten auch den jeweils zuständigen Steuergesetzgeber. Die grundrechtliche Finanzverfassung geht in diesem Sinne von einem „numerus clausus" der Steuerarten aus. Als Konsequenz des abschließenden Charakters auch von Art. 105 GG sind sowohl der Bund als auch die Länder gehindert, eine Steuer einzuführen, deren Erträge nicht nach Art. 106 GG einer der beiden Staatsebenen zugeordnet werden können. Art. 105 GG vermittelt also anders ausgedrückt kein „Steuererfindungsrecht" (h.M., vgl. u.a. Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, 76. EL Dezember 2015, Art. 105 Rn. 121 ff. m.w.N.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 106, Rd. 2; Vogel/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Art. 105, Rd. 63 ff.; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 105, Rd. 45 f.; Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 105, Rd. 42 f; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 106, Rd. 45). Ein anderes folgt auch nicht aus der in Art. 105 Abs. 2 GG vorgesehenen Kompetenz des Bundes zur Regelung der „übrigen Steuern", schon weil diese Zuständigkeitsnorm die Anbindung an die Ertragsaufteilung sogar in ihren Tatbestand aufgenommen hat und damit nicht als Hebel eingesetzt werden dürfte, um von ihr abzuweichen. Ebenso darf umgekehrt nicht aus Art. 30, 70 Abs. 1 GG eine Länderkompetenz für alle nicht in Art. 106 GG erwähnten Steuerarten gefolgert werden, weil der Vorrang der Finanzverfassung einen solchen Rückgriff versperrt, zumal auch die Existenz der bewusst von der allgemeinen Systematik abweichenden positiven Kompetenzzuweisung an die Länder in Art. 105 Abs. 2a GG gegen eine im Übrigen unbeschränkte Länderzuständigkeit spricht (vgl. u.a. Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, 76. EL Dezember 2015, Art. 105 Rn. 121 ff. m.w.N.).

Da das Land Baden-Württemberg mithin bei der Einführung einer Steuer an die in Art. 106 GG eingeführten Kategorien gebunden ist, besteht eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG nur dann, wenn der Rundfunkbeitrag bzw. die Rundfunksteuer unter eine der in Art. 106 GG aufgeführten, den Ländern zustehenden Steuern einzuordnen ist.

Dies ist indes nicht der Fall. So fallen Dienstleistungen wie Rundfunkprogramme nicht unter die Klassifikation von Verbrauchsteuern i.S.v. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2, Art. 105 Abs. 2a GG, da diese den Verbrauch oder Verzehr von verbrauchbaren Wirtschaftsgütern des ständigen Bedarfs besteuern. Auch eine örtliche Aufwandsteuer i.S.v. Art. 105 Abs. 2a GG scheidet aus, da eine Steuer, die unterschiedslos auf jegliches Innehaben von Wohnungen erhoben wird, das Begriffsmerkmal der Aufwandsteuern, „einen besonderen Aufwand, also eine über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen oder Vermögen zu erfassen" nicht erfüllt und bei einer Steuer, die von einem Land einheitlich für das gesamte Landesgebiet erhoben wird, jedenfalls keine örtliche Radizierbarkeit gegeben ist (vgl. hierzu ausführlich Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten 2007, S. 46 f, 49; ähnlich Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4). Weiterhin liegt keine Verkehrsteuer i.S.v. Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG vor, denn diese knüpft ihre Belastungswirkung an formalisierte Rechtsakte des Rechts- bzw. Wirtschaftsverkehrs (vgl. etwa die Versicherungssteuer, Grunderwerbsteuer, Wechselsteuer). Die bundesstaatliche Finanzverfassung enthält damit keine Kompetenzgrundlage für eine landesgesetzliche Rundfunksteuer (so auch Waldhoff, AfP 2011, S. 1, 4).

3. Verstoß gegen die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergebenden Anforderungen

Da sich der Kompetenzverstoß und damit die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Erhebung des Rundfunkbeitrags schon aus der formalen Zuordnung des Rundfunkbeitrags ergeben, soll an dieser Stelle nur hilfsweise dargelegt werden, dass das Land Baden-Württemberg– eine abgabenrechtliche Zuordnung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe unterstellt – bei der Erhebung und Bemessung des Rundfunkbeitrags jedenfalls die Grenzen überschritten hat, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG im Bereich nichtsteuerlicher Abgaben ergeben. Denn unabhängig davon, wie der Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe im Einzelnen zu qualifizieren wäre (Vorzugslast oder Sonderabgabe),

erfüllt er jedenfalls nicht die Anforderungen, die die Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt.

3.1. Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung

Kompetenznormen des Grundgesetzes bestimmen nicht nur, welcher Gesetzgeber (Bund oder Länder) zum Erlass einer Regelung befugt ist, sondern legen zugleich auch den Umfang der Regelungsbefugnis fest (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. November 1972, 1 BvL 15/68, 26/69, BVerfGE 34, 139, NJW 1973, S. 505; BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980, 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, NJW 1981, S. 329; BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Die grundgesetzliche Finanzverfassung ist Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Sie soll eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die Ausgaben leisten können, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O, m.w.N.). Wenn die Finanzverfassung die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen – neben den Zöllen und Finanzmonopolen – nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt dies die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art nicht aus (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O., m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O., m.w.N.).

Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetz schützt insofern auch die Bürger (ständige Rechtsprechung, vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O., m.w.N.; Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O., m.w.N.).

Drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung begrenzen die Zulässigkeit der Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.): Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben – über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der Lasten herangezogen, die die Gemeinschaft treffen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das vom Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.

Diese Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung begründet für alle Erscheinungsformen der nichtsteuerlichen Abgaben(Sonderabgaben, Gebühren, Beiträge, sonstige nichtsteuerliche Abgaben) verbindliche Vorgaben (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Zwar bestehen gegen die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, die als sog. Vorzugslasten zu den „klassischen" Abgabenarten und zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit gehören, keine grundsätzlichen Bedenken. Denn sie sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995, 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319, NJW 1996, S. 469). Jedoch kann ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren. Die zentrale Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben, eine

besondere sachliche Rechtfertigung, die den bloßen Einnahmeerzielungszweck ergänzt oder ersetzt, wirkt deshalb (auch) bei Gebühren oder Beiträgen, und zwar in zweierlei Richtung: Nicht nur die Erhebung der Gebühr oder des Beitrags dem Grunde nach bedarf der Rechtfertigung. Rechtfertigungsbedürftig ist die Gebühr bzw. der Beitrag auch der Höhe nach.

3.2. Sachliche Rechtfertigung von Vorzugslasten

Die Gebühr und der Beitrag sind abgabenrechtliche Instrumente, mit denen zulässigerweise unterschiedliche Zwecke verfolgt werden können. Die sachliche Rechtfertigung ihrer Erhebung kann sich jedenfalls aus den Zwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben.

Anerkannt ist, dass die Kostendeckung ein legitimer Zweck ist. Weiterer legitimer Zweck kann insbesondere bei Beiträgen der Ausgleich von Vorteilen sein, die dem Einzelnen aufgrund einer ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt bzw. in Anspruch nehmen kann, empfängt einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt die durch die Leistung (potentiell) gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen. Auch Lenkungszwecke oder soziale Zwecke können die Erhebung einer Gebühr oder eines Beitrags rechtfertigen.

Dass der Gesetzgeber bei der Gebühren- oder Beitragserhebung Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat allerdings nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der Erhebung der Abgabe herangezogen werden kann. Nur dann, wenn solche legitimen Zwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Abgaberegelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Erhebung der Abgabe zu liefern. Der Gesetzgeber hat dabei auch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten. Der Abgabepflichtige muss erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Erhebung der Abgabe verfolgt. Eine – erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare – hinreichende Regelungsklarheit darüber, welche Kosten einer öffentlichen Leistung

durch die Abgabe gedeckt werden sollen sowie welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ausgeglichen werden sollen, ist zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass mehrere Abgabenregelungen in der Rechtsordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die Abgabenschuldner nicht durch unterschiedliche Abgaben zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils einer Leistung mehrfach herangezogen werden. Die Anforderung erkennbarer und hinreichend klarer gesetzgeberischer Entscheidungen über die bei der Erhebung einer Abgabe verfolgten Zwecke hat schließlich eine demokratische Funktion. Sie ist gleichsam Kehrseite des weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Abgabengesetzgebers. Dem Gesetzgeber obliegt es, in eigener Verantwortung aufgrund offener parlamentarischer Willensbildung erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgen und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabeschuldner einfordern will. Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Abgabetatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe noch weitere, ungenannte Abgabenzwecke verfolgt. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit (vgl. zu alldem BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.)

3.3. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben

Für Sonderabgaben hat das Bundesverfassungsgericht diese allgemeinen Anforderungen in ständiger Rechtsprechung begrenzend präzisiert. So hat es über die Erforderlichkeit einer sachlichen Rechtfertigung hinaus besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben entwickelt, deren Erfüllung die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen soll. So darf mit einer Sonderabgabe nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabeaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Die Bindung zulässiger Sonderabgaben an einen besonderen Sachzweck hat das Bundesverfassungsgericht zudem durch Prüfungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers verstärkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u.a., a.a.O., m.w.N.).

3.4. Keine besondere sachliche Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags dem Grunde nach

Diese vorgenannten Anforderungen erfüllt der Rundfunkbeitrag nicht. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags lässt sich entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Ansichten weder mit dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens noch mit Zwecken des Vorteilsausgleichs rechtfertigen.

3.4.1. Finanzierungszweck

Das mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags verfolgte und in § 1 RBStV normierte Ziel, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, ist zwar durchaus legitim und die Abgabenerhebung ist jedenfalls grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um die Finanzierung und damit die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu garantieren. Weniger beeinträchtigende Mittel zur Finanzierung, wie etwa die Errichtung von Zugangssperren, die sicherstellen, dass nur diejenigen zur Finanzierung des Rundfunks herangezogen werden, die diesen tatsächlich nutzen, sind untauglich, da in technischer Hinsicht Zweifel an einer umgehungssicheren Ausgestaltung bestehen und mit Blick auf den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Zugangsbeschränkungen in rechtlicher Hinsicht problematisch sind (so auch BVerfG, Beschluss vom 22. August 2012, 1 BvR 199/11, NJW 2012, S. 3423, 3424). Der staatliche Grundversorgungsauftrag kann nur dann effektiv erfüllt und die Programmvielfalt erhalten werden, wenn die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht von den tatsächlichen Nutzungsquoten abhängig gemacht wird (so auch Schneider, NVwZ 2013, S. 19, 20).

Die Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. die dadurch ermöglichte Gewährleistung seiner Funktion kann aber nur dann ein sachlicher Rechtfertigungsgrund für die Belastung der Abgabeschuldner sein, wenn die Erhebung des Rundfunkbeitrags in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Finanzierungszweck steht. Ansonsten könnten allein mit dem Zweck der Finanzierungsgarantie jegliche (ausufernde) Abgabepflichten gerechtfertigt werden.

Vorliegend werden indes zur Erreichung des legitimen Ziels grundsätzlich geeignete Mittel so eingesetzt, dass zur Rundfunkfinanzierung auch Grundrechtsträger herangezogen werden, die sich durch das Nichtbereithalten eines Empfangsgeräts den Rundfunkleistungen ausdrücklich verschließen. Damit überschreitet die Rundfunkfinanzierung die Angemessenheitsgrenze. Dies schon zum einen deshalb, weil durch die Abkehr vom Gerätebesitz hin zur Inhaberschaft einer Wohnung ein viel breiterer Kreis von Personen betroffen wird, die die Abgabe schulden. Somit können erhebliche Mehreinnahmen erzielt werden, die nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, eine bedarfsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sicherzustellen, sondern vielmehr darüber hinausgehen. Eine solche Zahlungspflicht läuft auch dem abgabenrechtlichen Grundsatz zuwider, eine nichtsteuerliche Abgabenlast so auszugestalten und so zu bemessen, dass sie nur denjenigen trifft, der tatsächlich zum abgrenzbaren Kreis der Abgabenschuldner zählt. Weiterhin ist sie auch nicht mit dem im Einzelfall erforderlich werdenden Aufwand zu erklären, den Abgabeschuldner öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen staatlich konkret ermitteln zu müssen. Soweit hierauf aufbauend zur Rechtfertigung einer geräteunabhängigen Rundfunkabgabe angeführt wird, die Abgabe nach altem Recht sei mit ihrer Fixierung auf Empfangsgeräte aufgrund moderner Medienentwicklung nicht mehr zeitgerecht, so dass ein strukturelles Erhebungsdefizit bestanden habe (vgl. Seite 1 der amtlichen Begründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag; vgl. auch Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 9 ff., 14 f. – eine Annahme, die das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht teilt: BVerfG, Beschluss vom 17. März 2011, 1 BvR 3255/08, NVwZ-RR 2011, S. 465, 466), vermag dies nicht zu überzeugen. Ungeachtet des Umstands, dass bei der alten geräteabhängigen Rundfunkgebühr das Bestehen eines strukturellen Erhebungsdefizits wenig nachvollziehbar ist, da die im Einzelfall unterlassene Nichtanzeige eines Rundfunkempfangsgeräts wegen der im alten Rundfunkgebührenstaatsvertrag vorgesehenen Kontrollinstrumente mit einem hinreichenden Entdeckungsrisiko verbunden war (so auch BVerfG, Beschluss vom 22. August 2012, 1 BvR 199/11, a.a.O; BVerfG, Beschluss vom 17. März 2011, 1 BvR 3255/08, a.a.O.), überzeugt es nicht, wenn finanzielle Aufkommensverluste nicht durch zusätzliche Kontrollen,

sondern unter dem Primat der Vollzugspraktikabilität durch die Schaffung einer geräteunabhängigen Rundfunkabgabe kompensiert werden sollen.

So kann der mit staatlichen Ermittlungen verbundene Aufwand ohne weiteres in einem Ordnungswidrigkeitsverfahren auf denjenigen einzelnen Abgabeschuldner als Verfahrenskosten sachgerecht umgelegt werden, der das Bereithalten eines Empfangsgeräts pflichtwidrig nicht angezeigt hat (vgl. § 9 RStV). Ebenso wenig verfängt der Schluss inhaltlich, wonach die reformierte Abgabeform gerechtfertigt erscheinen soll, um die durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützte private Wohnung vor weitreichenden staatlichen Einblicken zu bewahren, die mit Ermittlungen zur Abgabepflicht notwendig verbunden sind (so Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 15 ff., 53 ff.). Gerade weil die aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts abzuleitende Vermutung der Rundfunknutzung verfassungsrechtlich nicht frei von finanzieller Belastung gewährleistet wird, begegnet es keinen Bedenken, wenn zur Ermittlung der Zahlungspflicht zugleich eine Offenbarungspflicht hinsichtlich dieses Bereithaltens von Empfangsgeräten begründet wird. Eine übermäßige Belastung des Rundfunkabgabeschuldners ist damit nicht verbunden.

Verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist hingegen, zur Schonung derjenigen, die Rundfunkleistungen durch das Bereithalten entsprechender Empfangsgeräte potentiell in Anspruch nehmen können, zugleich Personengruppen mit einer Rundfunkabgabe zu belasten, die Rundfunkleistungen mangels Vorhaltens entsprechender Empfangsgeräte nicht beanspruchen können oder wollen und darum a priori keinerlei spezifische Sachnähe zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufweisen. Der Verweis auf eine Verschonung dieser Betroffenen vor Eingriffen in ihre Grundrechte geht hier fehl, hieße dies doch in seiner Konsequenz, dass der Schutz der Privatsphäre vor Belastungen mit staatlichen Kontrollen durch Zahlung einer Rundfunkabgabe erkauft werden müsste. Ein solches Verständnis missachtet den vorbehaltslosen Schutz der Grundrechte, der aus sich heraus dem Einzelnen einen privaten Bereich garantiert, dem sich der Staat ohne Vorliegen eines konkreten Anlasses zu enthalten hat, ohne dass dafür eine konkrete Gegenleistung zu erbringen ist.

Nach alledem stellt die Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keinen zulässigen Rechtfertigungsgrund für die Erhebung des Rundfunkbeitrags dar. Zwar ist es grundsätzlich zulässig, die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Wege einer Abgabe sicherzustellen. Das bedeutet indes nicht, dass damit gleichzeitig sämtliche Abgabenerhebungen gerechtfertigt werden könnten. Vielmehr muss die Abgabenerhebung in angemessenem Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Ziel der Einnahmeerzielung stehen. Das ist beim Rundfunkbeitrag nicht der Fall.

3.4.2. Vorteilsausgleich

Auch der Gedanke des Vorteilsausgleichs kann nicht als besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund herangezogen werden.

Dies ergibt sich schon daraus, dass der Zweck des Vorteilsausgleichs nach der tatbestandlichen Ausgestaltung des RBStV nicht von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen wird. Denn die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe in Form eines Beitrags oder einer Gebühr ist verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie durch zulässige Gebühren- bzw. Beitragszwecke, die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung erkennbar verfolgt, legitimiert ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Dass der Gesetzgeber Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleich, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat also nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der Abgabe herangezogen werden kann, sondern nur dann, wenn sie für den Abgabepflichtigen auch erkennbar sind. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. März 2003 (2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.) klargestellt:

„Nur dann, wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern [...]. Der Gesetzgeber hat dabei auch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten [...]. Dem Gesetzgeber obliegt es, in eigener

Verantwortung auf Grund offener parlamentarischer Willensbildung erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgen und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner einfordern will. Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe auch noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit."

Vorliegend hat der Gesetzgeber den Zweck des Rundfunkbeitrags im RBStV ausdrücklich geregelt. § 1 RBStV ist mit „Zweck des Rundfunkbeitrags" überschrieben und lautet: „Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages." Weil der Gesetzgeber in § 1 RBStV eindeutig zu erkennen gibt, welchen Zweck er verfolgen will und diesen Zweck auf die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beschränkt, kann nicht geltend gemacht werden, der Gesetzgeber habe daneben noch andere, nicht genannte Zwecke verfolgt. Deshalb steht bereits der Wortlaut des § 1 RBStV einer Auslegung des § 2 Abs. 1 RBStV entgegen, die sich um einen Rückschluss vom Innehaben einer Wohnung auf den mit dem Rundfunkbeitrag abzugeltenden Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit bemüht. Für eine Auslegung bleibt nur dann Raum, wenn sich normativ eine Regelungslücke ergibt. Eine solche Lücke ist hier ausweislich der Vorschrift des § 1 RBStV, in welcher der Gesetzgeber den Zweck des Rundfunkbeitrags ausdrücklich regelt, gerade nicht vorhanden.

Selbst wenn der Zweck, den Vorteil der Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots auszugleichen, im RBStV hinreichend erkennbar wäre, so kann er jedenfalls die Heranziehung von Wohnungsinhabern nicht rechtfertigen. Derjenige, der eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, muss einen *besonderen* Vorteil empfangen, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995, 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319, NVwZ 1996, S. 469, 471; vgl. auch

BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u.a., a.a.O.). Legitimer Zweck kann also nur der Ausgleich von solchen Vorteilen sein, die dem Einzelnen aufgrund einer von ihm tatsächlich in Anspruch genommenen oder potentiell in Anspruch zu nehmenden und damit *ihm zurechenbaren* öffentlichen Leistung zufließen (so auch BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, IMR 2014, S. 4215 unter B.II.3.a) und b)).

Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gesetzgeber aus der Sicht des Grundgesetzes zwar grundsätzlich über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Abgabepflicht unterwerfen und welche Abgabemaßstäbe und Abgabesätze er hierfür aufstellen will (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979, 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217, 226, NJW 1979, S. 1345). Für Gebühren und Beiträge hat das Bundesverfassungsgericht aber insbesondere im Hinblick auf den aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG für das Steuer- und Abgabenrecht folgenden Grundsatz der Belastungsgleichheit klargestellt, dass als Zurechnungsgrund nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht kommt. So führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 12. Oktober 1994 (1 BvL 19/90, BVerfGE 91, 207, 223, NVwZ 1995, S. 368, 369 unter C.II.2.d) aa)) aus:

„Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muss die gebührenpflichtige Leistung an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muss aus der Sache selbst ableitbar sein."

Und im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 2016 zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge (1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, a.a.O.) heißt es:

„Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit

dem Beitrag abgegolten werden soll. Erfolgt die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen grundstücksbezogen, können nach dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nur solche Grundstücke herangezogen werden, deren Eigentümer aus der Möglichkeit, die ausgebauten Straßen in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet. Die Erhebung von Beiträgen erfordert hiernach hinreichende sachliche Gründe, welche eine individuelle Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils (s. oben B. I.) zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Wesentlich für den Begriff des Beitrags ist der Gedanke der angebotenen Gegenleistung, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten: Wenn das Gemeinwesen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eine besondere Einrichtung zur Verfügung stellt, so sollen diejenigen, die daraus besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen oder ziehen können, zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen [...].Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lässt sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen [...]. Soweit die Beitragserhebung grundstücksbezogen erfolgt, muss auch der Sondervorteil grundstücksbezogen definiert werden [...]; er kann zum Beispiel in einer Erhöhung des Gebrauchswertes des Grundstücks durch die Belegenheit in einem verkehrsmäßig erschlossenen Gebiet oder in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen, welche ihrerseits den Gebrauchswert des Grundstücks steigert."

Der Rundfunkbeitrag wird nach § 2 Abs. 1 RBStV wohnungsbezogen erhoben. Der Vorteil der Nutzungsmöglichkeit des Rundfunkangebots stellt indes keinen wohnungsbezogenen Sondervorteil dar, da er den Gebrauchswert oder die Nutzbarkeit der Wohnung nicht beeinflusst. Aus der Inhaberschaft einer Wohnung selbst bzw. aus der besonderen Interessenstellung als Wohnungsinhaber heraus folgt keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit. Das könnte nur dann der Fall sein, wenn mit dem Innehaben einer Wohnung die Möglichkeit verbunden wäre, aus der Wohnung selbst Nutzen in Form der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu ziehen. Dass dies vorliegend

nicht zutrifft, ist offensichtlich. Zum einen reicht das Innehaben einer Wohnung allein nicht aus, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erlangen. Die Inhaberschaft einer Wohnung selbst führt noch nicht dazu, dass die Möglichkeit des Rundfunkempfangs besteht. Zum anderen kann eine Wohnung selbstverständlich auch ohne Rundfunkempfang sinnvoll – mitunter sogar sinnvoller – bzw. bestimmungsgemäß genutzt werden. Dem Inhaber einer Wohnung wird also kein besonderer Vorteil verschafft, der seinem besonderen – objektiven – Interesse entsprechen würde, weil er nur aufgrund der Zurverfügungstellung des Rundfunks seine Wohnung bestimmungsgemäß verwenden könnte. Da jeder irgendwo wohnen muss und es abgesehen von Obdachlosen keinen signifikanten Personenkreis gibt, der nicht in einer Wohnung wohnt, kommt hinzu, dass die Inhaberschaft einer Wohnung auch faktisch keine individuelle Entscheidung eines Einzelnen ist, mit der ein besonderes Interesse an der Rundfunkempfangsmöglichkeit verbunden wäre.

Ein solches Interesse haben vielmehr diejenigen, die sich für den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts entscheiden. Erst aus dem Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts und der damit verbundenen Möglichkeit, hieraus Nutzen zu ziehen, indem mit diesem Rundfunk empfangen werden kann, lässt sich die für die Ausgleichspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit herleiten. Zwar kommt die Möglichkeit des Rundfunkempfangs allen Bürgern (also auch Wohnungsinhabern ohne Rundfunkempfangsgerät) zugute, weil sie in mehr oder weniger großem Umfang Vorteile von einem funktionierenden Rundfunksystem haben. Damit sind sie aber noch nicht (tatsächliche oder potentielle) Nutzer des Rundfunks. Das sind vielmehr diejenigen, die ein Rundfunkempfangsgerät besitzen. Diese könnten ohne die Möglichkeit des Rundfunkempfangs ihr Rundfunkempfangsgerät nicht sinnvoll bzw. nicht bestimmungsgemäß nutzen. Im Vordergrund steht mithin das Empfangsgerät, das den Rundfunkempfang benötigt, woraus sich eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit seines Eigentümers/Besitzers ableiten lässt.

Die Rundfunkempfangsmöglichkeit ist den Wohnungsinhabern auch nicht aufgrund der Annahme, dass nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machen, individuell zurechenbar. Zunächst ist nämlich

festzuhalten, dass diese Annahme auf einen tatsächlichen Befund gestützt wird, nach welchem Wohnungen weitestgehend mit Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet sind: Nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts für 2012 liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 %. Darüber hinaus verfügen 81 % der privaten Haushalte über einen stationären oder mobilen Personalcomputer, 77 % über Internetzugang und 72 % über einen Zugang zu einer Breitband-Internetverbindung (S. 174 und 204). Nach den Angaben in Media Perspektiven 1/2011 liegt die Ausstattung der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 97 %, mit einem Personalcomputer bei 77 % (S. 2 f.). Diese statistischen Daten sind jedoch nur auf Bundesebene erhoben werden. Da es sich beim RBStV i.V.m. dem jeweiligen landesrechtlichen Zustimmungsgesetz aber jeweils um ein Landesgesetz handelt, hätte die Annahme, dass in jeder Wohnung ein Fernsehgerät vorhanden ist, vielmehr anhand landesweiter Daten für jedes Land separat gerechtfertigt werden müssen und könnte daher in bestimmten Fällen ihre Berechtigung verlieren. Denn die landesspezifischen Daten weichen teilweise erheblich von der bundesweit ermittelten Ausstattung privater Haushalte mit einem Rundfunkempfangsgerät ab. So lag z.B. in Baden-Württemberg im Jahr 2016 der Ausstattungsgrad privater Haushalte mit einem Fernsehgerät lediglich bei 93,4 % (siehe Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2016, S. 48, abrufbar unter http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag16_03_08.pdf) und in Berlin im Jahr 2008 sogar nur bei 89,6 %, während das Land Brandenburg auf eine Quote von 95,7 % kam (siehe Kuchta, Die Ausstattung privater Haushalte mit Gebrauchsgütern in Berlin und im Land Brandenburg, Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg 2009, S. 40, S. 43). In Berlin wären es damit mehr als 10 % der Einwohner, die statistisch gesehen nicht über ein Fernsehgerät verfügen und in Baden-Württemberg zumindest fast 7 %. Jedenfalls in diesen Ländern ist daher die Grenze zulässiger Typisierung bereits dadurch überschritten, dass es sich hier nicht mehr um zu vernachlässigende atypische Sachverhalte handelt.

Darüber hinaus ist die Annahme, dass in nahezu allen Wohnungen von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch Vorhaltung von Rundfunkempfangsgeräten Gebrauch gemacht wird, auch sonst verfassungsrechtlich

nicht zu rechtfertigen. Denn die mit der Typisierung verfolgten Ziele stehen nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu der hiermit notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung (vgl. hierzu ausführlich unter II.2.).

Ungeachtet dessen mangelt es jedenfalls im – hier vorliegenden – Fall der Heranziehung von Inhabern einer Zweitwohnung an der vom Bundesverfassungsgericht geforderten individuellen Zurechenbarkeit des abzugeltenden Vorteils. Denn es liegt hinsichtlich der Zweitwohnung insoweit kein doppelter Vorteil vor, da der Beschwerdeführer den Rundfunk praktisch nicht in beiden Wohnungen gleichzeitig nutzen kann. Zwar wird in den meisten Fällen der Grund für den Bezug einer Zweitwohnung darin liegen, dass der Partner oder die Partnerin die Erstwohnung mit bewohnt und gleichfalls innehat und somit beide gleichzeitig in den verschiedenen Wohnungen Rundfunkempfangsgeräte nutzen können (was im vorliegenden Fall allerdings nicht so ist!). Zur Rechtfertigung einer Abgabenpflicht auf diesen (wiederum typisierenden) Aspekt abzustellen, widerspricht aber gerade der neuen Systematik, die zum einen unabhängig davon, wie viele Personen eine Wohnung innehaben, diese als Gesamtschuldner eines Rundfunkbeitrags ansieht, und zum anderen gar nicht an die Nutzungsmöglichkeit, sondern an die Raumeinheit anknüpft.

3.5. Keine deutliche Unterscheidung von einer Steuer

Darüber hinaus lässt sich der Rundfunkbeitrag auch nicht hinreichend scharf von einer Steuer unterscheiden.

Das Grundgesetz verwendet in den Art. 105 ff. den Begriff der Steuer, ohne ihn selbst zu definieren. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundgesetz für den Begriff „Steuer" an die Definition der Abgabenordnung (AO) anknüpft (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 6. November 1984, 2 BvL 19/83 u.a., BVerfGE 67, 256, 282, NJW 1985, S. 37 m.w.N.). Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz AO ist die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung für den Steuerbegriff konstitutiv.

Wie zuvor festgestellt, wird der Rundfunkbeitrag nicht für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben und ist daher nicht gegenleistungsabhängig. Mit dem Absehen des Rundfunkbeitrags vom Bestehen einer Nutzungsmöglichkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der systemwidrigen Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung ist gerade ein voraussetzungsloses Abgabensystem mit dem Ziel geschaffen worden, Einnahmen zu generieren, das von einer Steuer nicht mehr zu unterscheiden ist.

Weiterhin nähert sich die Abgabepflicht auch wegen der Weite des Kreises der Abgabepflichtigen stark an eine grundsätzlich der Steuerfinanzierung vorbehaltene Gemeinlast an. Denn der RBStV enthält keinerlei individualisierende Merkmale im Hinblick auf die in § 2 Abs. 1 RBStV genannten Wohnungsinhaber. Da jeder irgendwo wohnen muss und es in Deutschland (abgesehen von Obdachlosen) keinen signifikanten Personenkreis gibt, der nicht in einer Wohnung wohnt und nirgendwo gemeldet ist, handelt es sich bei der Gruppe der Wohnungsinhaber nicht um eine bestimmte Gruppe von Individuen, die sich durch ein bei dieser Gruppe vorliegendes Merkmal beschreiben lässt, das bei einer anderen Gruppe nicht vorliegt. Die Gruppe der Wohnungsinhaber ist vielmehr mit der Allgemeinheit (nahezu) identisch.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat stets deutlich gemacht, dass der Kreis der Abgabepflichtigen einer nichtsteuerlichen Abgabe im Unterschied zur Steuer von der Allgemeinheit abgegrenzt werden muss (vgl. bereits BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 1959, 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, BVerfGE 9, 291, 297 f.; BVerfG, Beschluss vom 5. März 1974, 1 BvL 27/72, BVerfGE 37, 1, NJW 1974, S. 1317; BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 Bvl 12/88 u.a., NVwZ 1991, S. 53; BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004, 2 BvR 2374/99, a.a.O.). Vorliegend mangelt es gerade an dieser vom Bundesverfassungsgericht geforderten Abgrenzbarkeit des Kreises der Wohnungsinhaber von der Allgemeinheit, da die Wohnungsinhaber nicht durch eine bestimmte gemeinsame Gegebenheit oder Interessenlage verbunden sind, die sie von der Allgemeinheit oder anderen Gruppen (ungeachtet der Gruppe der „Wohnungslosen") abgrenzbar machen.

Noch deutlicher wird die mangelnde Abgrenzung zur Allgemeinheit an dem Fehlen der Möglichkeit der Nichtnutzung. Ein Ausweichen gegenüber der Abgabepflicht durch die Vermeidung des abgabepflichtauslösenden Tatbestands ist nicht

realistisch, da man zur Nichtverwirklichung des die Zahlungspflicht auslösenden Tatbestandes seine Wohnung aufgeben müsste. Wenn man auf diese Weise die Nichtverwirklichung des Abgabetatbestandes erreichen wollte, müsste die BRD ein wohnbevölkerungsloser (und betriebsstättenloser) Staat werden. Im Ergebnis wird damit also faktisch die Allgemeinheit anstelle von abgrenzbaren Nutzergruppen belastet. Die Abgabepflichtigen gehen in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf (vgl. allgemein zu diesem Problem im Rahmen der Gruppenbestimmung auch BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1994, 2 BvR 633/86, BVerfGE 91, 186, 205, NJW 1995, S. 381, 382).

Diese vor dem finanzverfassungsrechtlichen Gebot der deutlichen Unterscheidung zur Steuerlast problematische Weite des Kreises der Abgabepflichtigen kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar grundsätzlich an die Allgemeinheit richtet, eine Steuerfinanzierung dieses Angebots jedoch im Hinblick auf die Budgetbindung von Steuereinnahmen und die damit gegebene Nähe der Mittelzuweisung an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an die politische Entscheidungsgewalt des Haushaltsgesetzgebers zur verfassungsrechtlich geforderten Staatsferne der Rundfunkfinanzierung in Widerspruch tritt. Denn das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks bzw. der Rundfunkfinanzierung darf nicht so überstrapaziert werden, dass man aus ihm ein an die Adresse des Staates gerichtetes durchgängiges Verbot der Befassung mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ableitet. Sein Verfassungsrang steht zwar außer Zweifel und seine Bedeutung ist unangefochten. Nichtsdestotrotz erweist sich die institutionelle Garantie nicht als Garantie einer bestimmten Einnahmemöglichkeit, sondern als Garantie der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzquelle. Für die von Verfassungs wegen erforderliche Staatsfreiheit des Rundfunks kommt es nicht auf die Quelle der Leistungen an, sondern auf die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens bei der Festlegung der Finanzierungsmodalitäten.

Gegen eine direkte Finanzierung aus staatlichen Haushaltsmitteln ist deshalb unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nichts einzuwenden, solange und soweit die zuzuwendenden Finanzmittel in einem staatsfrei organisierten Verfahren festgesetzt werden. Bei der Verwirklichung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks steht also nicht die Herkunft der Finanzmittel, sondern die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens im Vordergrund. Auch das

Bundesverfassungsgericht nennt die unmittelbare Finanzierung aus dem Staatshaushalt und die Gebührenfinanzierung in ein und demselben Atemzug und räumt ein, dass der Verfassung keine bestimmte Finanzierungsregelung zu entnehmen ist (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994, 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60, NJW 1994, S. 1942; BVerfG, Urteil vom 11. September 2007, 1 BvR 2270/05 u.a., NVwZ 2007, S. 1287).

Jedenfalls kann wegen des Gebotes der Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung keine Ausnahme von dem in Art. 105 f. GG verfassungsrechtlich festgelegten Ertragssystem gemacht werden. Soll eine Abgabe direkt den Rundfunkanstalten zustehen, weil damit der Sicherung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in besonderer Weise Rechnung getragen wird, ist dies nur möglich, wenn die Abgabe als nichtsteuerliche Abgabe ausgestaltet wird. Die Ausgestaltung dieser Abgabe hat die von der bundestaatlichen Finanzverfassung dem Gesetzgeber auferlegten Grenzen zu beachten. Ist sie aufgrund der Weite des Kreises der Abgabepflichtigen nicht mehr deutlich von einer Steuer zu unterscheiden, sind diese Grenzen nicht mehr gewahrt. Diese Nichteinhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben kann nicht etwa dadurch „geheilt" werden, dass vorliegend aufgrund des Gebotes der Staatsfreiheit des Rundfunks ggf. keine andere Möglichkeit der Finanzierung besteht.

3.6. Keine Erfüllung der speziellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben

Ungeachtet dessen, dass der Rundfunkbeitrag sachlich nicht gerechtfertigt werden kann und somit bereits verfassungsrechtlich unzulässig ist, erfüllt der Rundfunkbeitrag auch nicht die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung für Sonderabgaben entwickelt hat.

So verlangt das Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung von Sonderabgaben, dass die Erhebung einer Sonderabgabe in einer spezifischen Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.03.1990, BVerfGE 55, 274 Rn 84; siehe auch BVerfGE 11, 105, 116; BVerfGE 18, 315, 328, BVerfGE 37, 1, 16; Friauf in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45, 53 ff.; ders., Verfassungsrechtliche Probleme einer Reform des Systems zur Finanzierung der beruflichen Bildung,

1974, S. 37 ff.; ders., in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103, 116 ff.). Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler; andernfalls wäre die Sonderbelastung der durch die Abgabe in Anspruch genommenen Gruppe schon mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbaren. Aus dieser zu fordernden Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Die Aufgabe, die mit Hilfe des Abgabeaufkommens erfüllt werden soll, muss demnach ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe, nicht in die der staatlichen Gesamtverantwortung fallen. Andernfalls würde es sich bei der Verfolgung des Zwecks um eine öffentliche Angelegenheit handeln, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, das heißt im Wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf (so Friauf in: Festschrift für Haubrichs, 1976, S. 103, 118; vgl. auch BVerfGE 23, 12, 23).

Diese Voraussetzungen erfüllt der Rundfunkbeitrag schon deshalb nicht, weil es ihm an einer homogenen, durch besondere Interessen oder sonstige Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgrenzbaren Gruppe der Abgabenpflichtigen fehlt, indem mit Wohnungsinhabern und nicht-privaten Abgabenpflichtigen letztlich jedermann zur Rundfunkfinanzierung herangezogen wird. Fehlt es aber schon an einer homogenen, abgrenzbaren Gruppe, so erfüllt der Rundfunkbeitrag auch die weiteren Voraussetzungen einer Sonderabgabe in Form der Gruppennützigkeit der Abgabe sowie der besonderen Gruppenverantwortung durch eine spezifische Sachnähe zum Erhebungszweck nicht. Gerade das Erfordernis einer besonderen Gruppenverantwortung ist bereits empirisch-logisch durch den Rundfunkbeitrag nicht zu verwirklichen, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur staatlichen Daseinsvorsorge zählt und auf diese Weise der Verantwortung einer bestimmten Gruppe von vornherein enthoben ist.

4. Ergebnis zu I.

Entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Ansicht ist der Rundfunkbeitrag abgabenrechtlich mithin nicht als nichtsteuerliche Abgabe, sondern als Steuer zu qualifizieren, deren Erhebung sich nicht nach Art. 70 Abs. 1 GG, sondern nach den besonderen Regeln für die Steuergesetzgebung in Art. 105 f GG richtet. Das Land Baden-Württemberg besitzt hiernach keine Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung des Rundfunkbeitrags. Bereits aus diesem Grund ist § 2 Abs. 1 RBStV formell verfassungswidrig und die Erhebung des Rundfunkbeitrags verletzt den Beschwerdeführer in seinem von Art.2 Abs. 1 GG verbürgten Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit.

Auch wenn der Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren wäre, so sind jedenfalls die Anforderungen, die sich aus der Schutz- und Begrenzungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben, nicht erfüllt. Auch dieser Verstoß führt zur Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 1 RBStV und damit einhergehend zu einer Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

II. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen materieller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG)

Die Erhebung des Rundfunkbeitrags gem. § 2 Abs. 1 RBStV verletzt den Beschwerdeführer auch deshalb in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil die Beitragserhebung aufgrund eines materiell verfassungswidrigen Gesetzes erfolgt. Denn die Regelungen des RBStV verstoßen gegen das Grundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit.

Dieser Verstoß ergibt sich innerhalb des privaten Bereich nicht nur bei einer (nach diesseitiger Auffassung zutreffenden) formalen Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer (nachfolgend unter 1.), sondern auch bei einer formalen Zuordnung des Rundfunkbeitrags zu den nichtsteuerlichen Abgaben (nachfolgend unter 2.).

Hierzu ist wie folgt auszuführen:

1. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer

Der Gesetzgeber hat sich bei der Erhebung von Steuern grundsätzlich am Leistungsfähigkeitsprinzip zu orientieren. Demnach soll höhere Leistungsfähigkeit auch höher besteuert werden, geringere Leistungsfähigkeit hingegen eine geringere Besteuerung zur Folge haben. Der Rundfunkbeitrag genügt diesen Anforderungen jedoch nicht und verstößt deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Zwar berücksichtigt der Gesetzgeber durch die in § 4 Abs. 1 RBStV geregelten Befreiungen für Empfänger z.B. von Sozialhilfe, Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II die geringere Leistungsfähigkeit dieser Bevölkerungsgruppen. Ansonsten wird jedoch im privaten Bereich ein einheitlicher Beitrag erhoben, der nach der Konzeption des RBStV die vermutete Rundfunknutzung abgelten soll. Der Gesetzgeber stellt insofern also ausdrücklich auf die vermutete Rundfunknutzung ab und nicht auf die Leistungsfähigkeit.

Diese Gleichbehandlung aller abgabepflichtigen Wohnungsinhaber verstößt deshalb gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und damit gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Leistungsfähigkeit von privaten Wohnungsinhabern kann sich stark unterscheiden. Die Anknüpfung an die Inhaberschaft einer Wohnung ist kein geeignetes und auch kein intendiertes Kriterium, um die Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Außerdem wird an die Inhaberschaft außer in den Ausnahmefällen des § 4 RBStV stets die gleiche Rechtsfolge, der Beitrag in einer bestimmten Höhe, geknüpft. Es findet keinerlei Differenzierung zwischen den Wohnungsinhabern statt. Die Höhe des Beitrags ist unabhängig von der Leistungsfähigkeit immer gleich. Bei einer Steuer wäre es jedoch aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips geboten, Steuerpflichtige mit höherer Leistungsfähigkeit mit einer höheren Steuer zu belegen, Steuerpflichtige mit geringer Leistungsfähigkeit müssten insofern niedriger besteuert werden. Die Gleichbehandlung aller abgabenpflichtigen Inhaber von Privatwohnungen verstößt damit bei einer Qualifikation des Rundfunkbeitrags als Steuer jedenfalls gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Gleiches gilt im Übrigen für den nicht privaten Bereich. Die Höhe der Abgabepflicht von Betriebsstätteninhabern richtet sich gemäß § 5 Abs. 1 RBStV nach der Anzahl der Beschäftigten und der Anzahl der Betriebsstätten. Auch hier knüpft die gesetzliche Regelung an die vermutete Rundfunknutzung an. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass bei einer höheren Anzahl Beschäftigter auch die Rundfunknutzung zunimmt. Die Anzahl

von Mitarbeitern in einer Betriebsstätte steht jedoch nicht zwangsläufig in Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens. So kann ein Unternehmen mit lediglich einem Standort und einer geringen Anzahl Mitarbeitern leistungsfähiger sein als ein Unternehmen, welches viele Betriebsstätten mit einer hohen Anzahl Arbeitnehmern betreibt. Selbst wenn man davon ausginge, dass der Gesetzgeber zumindest implizit die Staffelung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 – 10 RBStV mit der Intention vorgenommen hat, unterschiedliche Leistungsfähigkeit unterschiedlich zu besteuern, was bereits vor dem Hintergrund der intendierten Ausgestaltung als nichtsteuerliche Abgabe nicht überzeugt, wäre diese Differenzierung nicht geeignet, eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung herzustellen. So kann es sich bei einer Betriebsstätte mit 5.000 Mitarbeitern um kostenintensive industrielle Produktion handeln, die aufgrund geringer Margen auch nur eine geringe Leistungsfähigkeit aufweist, während eine Betriebsstätte mit einer geringen Anzahl Beschäftigter durchaus auch eine hohe Leistungsfähigkeit erwirtschaften kann. Die Anzahl der Beschäftigten lässt jedenfalls keinen Rückschluss auf die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens zu. Der RBStV (§ 5 RBStV) verstößt damit auch wegen dieser Missachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips im betrieblichen Bereich gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG bei formaler Klassifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe

Die Heranziehung aller Wohnungsinhaber zur Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Abs. 1 RBStV stellt eine nicht zu rechtfertigende Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dar und verstößt damit gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gesetzgeber ist bei der Ordnung von Massenerscheinungen zwar grundsätzlich zur Typisierung und Pauschalierung berechtigt (nachfolgend unter 2.1.). Dabei muss er jedoch die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung festgelegten Grenzen der Typisierung wahren (nachfolgend unter 2.2). Diese Grenzen hat der Gesetzgeber bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags innerhalb des privaten Bereichs, insbesondere wegen mangelnder Widerlegbarkeit der Rundfunknutzung, überschritten (nachfolgend unter 2.3.).

2.1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Typisierungen

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen

unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (BVerfG, Beschluss vom 30. November 2011, 1 BvR 3269/08, NZS 2012, S. 462). Art. 3 Abs. 1 GG verlangt nicht, unter allen Umständen Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Der allgemeine Gleichheitssatz ist nicht schon verletzt, wenn der Gesetzgeber Differenzierungen, die er vornehmen darf, nicht vornimmt. Es bleibt grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft, die er also im Rechtssinn gleich ansehen will. Allerdings muss der Gesetzgeber die Auswahl sachgerecht treffen. Zu einer Differenzierung bei ungleichen Sachverhalten ist der Gesetzgeber danach nur verpflichtet, wenn die tatsächliche Ungleichheit so groß ist, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht unberücksichtigt bleiben darf. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber somit auch berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 2012, 1 BvR 2983/10, NZA 2013, S. 193; BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2013, 2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07, BVerfGE 133, 377).

2.2. Grenzen zulässiger Typisierungen

Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings auf eine möglichst breite, alle betroffene Gruppen und Regelungsgegenstände einschließende Beobachtung aufbauen. Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997, 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1, NJW 1997, S. 2101; BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006, 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164, NJW 2006, S. 2757; BVerfG, Urteil vom 9. Dezember 2008, 2 BvL 1/07 u.a., BVerfGE 122, 210, NJW

2009, S. 48). Außerdem müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung bestehen. Weiter setzt eine zulässige Typisierung voraus, dass damit verbundene Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und diese nicht sehr intensiv belasten (st. Rspr. des BVerfG, vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 28. April 1999, 1 BvL 11/94 u.a., BVerfGE 100, 138, NJW 1999, S. 2505; BVerfG, Beschluss vom 28. September 2010, 1 BvR 1660/08, NZS 2011, S. 539; Beschluss vom 30. November 2011, 1 BvR 3269/08, a.a.O.).

2.3. Überschreiten der Grenzen zulässiger Typisierung durch den Rundfunkbeitrag

Mit diesen Anforderungen steht § 2 Abs. 1 RBStV in mehrfacher Hinsicht nicht in Einklang. Denn zum einen ist bereits die grundsätzliche Befugnis des Gesetzgebers zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen in der Bestimmung eines Abgabengrundes abzulehnen (nachfolgend unter 2.3.1.). Ungeachtet dessen ist jedenfalls die Typisierung in der Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags, der keine Widerlegbarkeit hinsichtlich der von § 2 Abs. 1 RBStV vermuteten Rundfunknutzung vorsieht, verfassungsrechtlich unzulässig (nachfolgend unter 2.3.2.).

2.3.1. Unzulässige Typisierung im Abgabengrund

Erfasst die typisierende Betrachtungsweise – wie beim RBStV – nicht nur den Maßstab der gesetzlichen Belastung, sondern auch den Belastungsgrund, also das „ob" der Beitragspflicht und nicht nur das „wie", so bedeutet dies, dass ein Eingriff auch für solche atypischen Fälle angeordnet wird, in denen die Eingriffsvoraussetzungen nicht vorliegen. Ob die Befugnis zu gesetzgeberischer Typisierung und Pauschalierung auch diesen Fall erfasst, sie also über fehlende Eingriffsvoraussetzungen hinwegtragen kann, ist – anders als dies die Gesetzesbegründung suggeriert – keineswegs gesichert, sondern muss vielmehr als in hohem Maße fraglich gelten. Die vorstehend erwähnte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Befugnis des Gesetzgebers, Massenerscheinungen typisierend und pauschalierend zu regeln, kann jedenfalls nicht hierfür herangezogen werden. Hauptsächliches

– und, soweit es um Eingriffsgesetze geht, auch alleiniges – Anwendungsfeld gesetzgeberischer Typisierung in der Rechtsprechung ist das Steuer- und Abgabenrecht. Hier aber bezieht sich die gesetzgeberische Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung durchweg auf die nähere Ausgestaltung der Besteuerung oder sonstigen Abgabenbelastung, wie etwa auf die steuerliche Behandlung von Unterhaltskosten und Kinderbetreuungskosten im Einkommensteuerrecht (BVerfG, Beschluss vom 16. März 2995, 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, 268, NJW 2005, S. 2448; BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214), auf die Behandlung des Kindesunterhalts im Rahmen des steuerfreien Existenzminimums (BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84 u.a., BVerfGE 82, 60; BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1990, 1 BvL 72/86, BVerfGE 82, 198), auf die Erfassung dieses Existenzminimums (Beschluss vom 25. September 1992, 2 BvL 5/91 u.a., BVerfGE 87, 153), auf die pauschalierte Anwendung erwerbssichernder Aufwendungen im Rahmen von Aufwandsentschädigungen (BVerfG, Beschluss vom 11. November 1998, 2 BvL 10/95, BVerfGE 99, 280, NJW 1999, S. 1457) und Pauschalen (BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997, 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1, NJW 1997, S. 2101), oder auf sonstige steuerliche Vergünstigungen (BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991, 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348; BVerfG, Urteil vom 6. März 2002, 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, NJW 2002, S. 1103). Es geht hier stets um das „wie" der Besteuerung, d.h. um die nähere Ausgestaltung und Bestimmung der Abgabenpflicht, und nicht um das „ob" der Abgabenpflicht. Gleiches gilt für die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Typengerechtigkeit bei kommunalen Abgabensatzungen (BVerwG, Beschluss vom 9. September 1983, 8 N 1/83; BVerwG, Urteil vom 25. August 1982, 8 C 54.18, DVBl. 1983, S. 46). Nichts anderes galt für die dem Rundfunkbeitrag vorausgegangene gerätebezogene Rundfunkgebühr, wo jedenfalls die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer durch das Bereithalten eines Empfangsgeräts und den hierdurch begründeten Nutzungsvorteilen tatsächlich gegeben sein musste und, falls sie nicht bestand, dies nicht in typisierender Weise übergangen werden durfte. Die typisierende Betrachtungsweise des Gesetzgebers ging mithin nicht so weit, dass ein Nutzungsvorteil auch dort unterstellt wurde, wo er tatsächlich nicht gegeben war, sondern erstreckte sich vielmehr auf die diesem Nutzungsvorteil äquivalente Gebühr, wobei

dem Umstand, dass Radioempfänger und mehr noch internetfähige PCs typischerweise einen deutlich geringeren Nutzungsvorteil begründen, durch Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr Rechnung getragen wurde.

Die gesetzgeberische Typisierung betraf in diesen Fällen eines zulässigerweise typisierenden Vorgehens also den Abgabenmaßstab und nicht den Abgabengrund (wie auch das Bundesverwaltungsgericht den von ihm so bezeichneten Grundsatz der Typengerechtigkeit bei der Gestaltung von Abgabensatzungen allein auf die Abgabenmaßstäbe bezieht, vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. September 1983, 8 N 1/83, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 25. August 1982, 8 C 54.18, a.a.O.). Nur hierauf ist die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers verfassungskonform zu erstrecken. Demgegenüber wird mit dem auf Wohnungen erhobenen Rundfunkbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV die Typisierung und Pauschalierung durch den Gesetzgeber auf den Belastungsgrund erstreckt. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Denn es fehlt jedenfalls bei denjenigen, die über kein Rundfunkempfangsgerät verfügen, an einem legitimierenden Vorteil, der durch den Beitrag abgegolten würde. Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk generell Leistungen im Interesse des Gemeinwohls erbringt, kann nicht als verfassungskonformes Äquivalent für die Beitragspflicht gelten, da hierdurch kein individualisierbarer Vorteil begründet wird. Dass der Rundfunkteilnehmer die Möglichkeit hat, sein Informationsbedürfnis individuell zu befriedigen, besagt nichts über die zulässige Belastung desjenigen, der mangels Vorhaltung eines Rundfunkempfangsgeräts kein Rundfunkteilnehmer ist. Der mit der unwiderlegbaren Vermutung verbundene Grundrechtseingriff ist daher schon deshalb materiell nicht gerechtfertigt, weil es an einem im Rahmen eines Beitrags legitimen Belastungsgrund fehlt. Allein die Begünstigung durch eine „medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur" (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61) kann den für eine Vorzugslast erforderlichen Vorteil nicht begründen. Denn hier kann nicht mehr von einem beitragsmäßig abzugeltenden individuellen Vorteil bzw. Gruppenvorteil ausgegangen werden. Dies gilt ebenso für den Gesichtspunkt der – hier keineswegs in

Zweifel zu ziehenden – konstitutionellen Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die freiheitlich-demokratische Ordnung.

2.3.2. Unzulässige Typisierung in der Ausgestaltung

Doch selbst dann, wenn man die grundsätzliche Befugnis des Gesetzgebers zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen in der Bestimmung eines Abgabengrundes konzedieren wollte, wären jedenfalls die Grenzen einer derartigen Vorgehensweise überschritten. Selbst wenn man also im Grundsatz davon ausgehen wollte, dass Haushalte belastet werden dürften, in denen keine Rundfunkteilnahme erfolgt, wären die Grenzen gesetzgeberischer Typisierung mit dem Wohnungsbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV überschritten. Denn gesetzgeberische Typisierung setzt jedenfalls voraus, dass die mit ihr einhergehende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen kleine Anzahl von Fällen betrifft. Selbst wenn die u.a. auch vom Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen zum Rundfunkbeitrag (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2016, 6 C 37.15, juris) herangezogenen statistische Angaben zutreffen sollten, wonach 97 % der Haushalte über ein Fernsehgerät verfügen (vgl. Rn. 39), würden einige Millionen Wohnungsinhaber verbleiben, die über kein Rundfunkempfangsgerät verfügen, gleichwohl aber mit dem vollen Rundfunkbeitrag belastet würden. Es handelt sich um keine atypischen, zu vernachlässigenden Sonderfälle, zumal die Entscheidung desjenigen, der bewusst auf Rundfunk verzichtet, in einer freiheitlichen Kommunikationsverfassung von der Rechtsordnung zu akzeptieren ist. Keinesfalls kann in der grundsätzlichen Frage des Belastungsgrundes dem Gesetzgeber die Befugnis zuerkannt werden, in typisierender und pauschalierender Betrachtungsweise bis zu 10 % von der typischen Fallgestaltung abweichende und in diesem Sinne nicht typgerechte Fälle undifferenziert der Geltung der pauschalierenden Regelung des § 2 Abs. 1 RBStV zu unterwerfen.

Um diesen Fällen gerecht zu werden, hätte der Gesetzgeber die gesetzliche Vermutung der Rundfunknutzung widerlegbar ausgestalten müssen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass es schon bei der Rundfunkgebühr nicht darauf ankam, ob der betreffende Rundfunkteilnehmer tatsächlich Rundfunk nutzt. Denn damit wird verkannt, dass es um eben jene Inhaber

von Wohnungen geht, die nicht Rundfunkteilnehmer sind und auch unter Geltung des RBStV nicht als solche behandelt werden wollen. Ob unter Geltung des RGebStV der Gebührenschuldner tatsächlich das Rundfunkangebot nutzte, spielte nur dann keine Rolle, wenn er jedenfalls wegen des vorhandenen Rundfunkempfangsgeräts als Rundfunkteilnehmer behandelt werden durfte. Der Einwand, kein Rundfunkteilnehmer zu sein, wurde jedoch nicht abgeschnitten. Die typisierende Betrachtungsweise des Gesetzgebers ging beim RGebStV also nicht so weit, dass ein Nutzungsvorteil auch dort unterstellt oder vermutet wurde, wo er tatsächlich nicht gegeben war.

Für die typisierende Gleichbehandlung von Wohnungsinhabern, die über ein Rundfunkempfangsgerät verfügen und Wohnungsinhabern, die ein solches nicht vorhalten, können auch keine verwaltungstechnischen Gründe ins Feld geführt werden. Solche Gesichtspunkte sind zwar grundsätzlich geeignet, die Gleichbehandlung an sich ungleicher Sachverhalte zu rechtfertigen. Das setzt aber voraus, dass bei einer Ungleichbehandlung erhebliche verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstünden, die nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden könnten (vgl. entsprechend BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991, BvL 50/86, NJW 1992, S. 423). Hier ist bereits fraglich, ob die geltend gemachten verwaltungstechnischen Gründe so gewichtig sind, dass sie eine Gleichbehandlung der in Rede stehenden Art zu rechtfertigen vermögen. Jedenfalls könnten die bei einer Ungleichbehandlung entstehenden Schwierigkeiten durch eine widerlegbare Nutzungsvermutung behoben werden. So spricht wenig dafür, dass die Zahl der Anträge auf Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht für den Fall der Nichtvorhaltung eines Rundfunkempfangsgeräts tatsächlich eine so erhebliche Anzahl erreichen würde, dass die wesentlichen Reformziele des RBStV dann nur noch ansatzweise oder ggf. sogar unter Aufgabe des Grundprinzips der Beitragserhebung im privaten Bereich erreicht würden. Diese Befürchtung unterstellt, dass die Mehrzahl der Wohnungsinhaber einen entsprechenden Befreiungsantrag stellt, obwohl in der Wohnung Rundfunkempfangsgeräte vorgehalten werden. Diese Unterstellung ist schon deshalb abzulehnen, weil nicht davon ausgegangen

werden kann, dass ein Wohnungsinhaber die Absicht verfolgt, die Rundfunkanstalten über Tatsachen bewusst und willentlich zu täuschen und sich damit ggf. sogar strafrechtlichen Konsequenzen aussetzt, nur um dadurch der Rundfunkbeitragspflicht zu entgehen.

Außerdem kann der einzelne Antrag nicht so viel Mehrbelastung für die Rundfunkanstalten mit sich bringen, dass dies verfassungsrechtlich relevant wäre. Zur Überprüfung, ob tatsächlich kein Rundfunkempfangsgerät vorhanden ist, müssten zwar ggf. auch Ermittlungen im privaten Bereich durchgeführt werden. Darlegungs- und beweispflichtig bleibt indes – und damit gerade anders als bei der Rundfunkgebühr – in erster Linie der Wohnungsinhaber. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich auch trotz einer widerleglichen Vermutung der Rundfunknutzung der Verwaltungsaufwand in Form von Ermittlungen im Privatbereich der Abgabepflichtigen im Vergleich zur Rundfunkgebühr um ein Vielfaches reduzieren würde. Selbst wenn man annehmen wollte, dass bei einer widerlegbaren Nutzungsvermutung erhebliche verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstehen würden, so bieten sich dem Gesetzgeber jedenfalls auch andere, weniger belastende Möglichkeiten als eine unwiderlegbare Nutzungsvermutung, um diese Schwierigkeiten zu vermeiden. So wäre es dem Gesetzeber grundsätzlich nicht unbenommen, von den Betroffenen bestimmte Nachweise (Zeugenaussagen, Unterlagen, ggf. sogar eidesstattliche Versicherungen) darüber zu verlangen, dass sie nicht über ein Rundfunkempfangsgerät verfügen.

Eine von der tatsächlichen Nutzbarkeit abhängige Entgeltabgabe fordert mithin eine widerlegbare Nutzungsvermutung, bei der ein Wohnungsinhaber, der nach den tatsächlichen Verhältnissen (mangels Vorhaltung eines Rundfunkempfangsgeräts) das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot nicht nutzt, die gesetzliche Vermutung widerlegen und sich insoweit von der Beitragspflicht befreien kann. Da der Beitrag in der Tradition des deutschen Beitragsrechts eher den öffentlich-rechtlichen Vorteilsausgleich regelt und den Vermögenswert eines Vorzugsangebotes abschöpft, ist es um der Rechtssicherheit und der öffentlichen Akzeptanz willen geboten, eine widerlegbare Regelvermutung zu schaffen, also in der Beitragsbemessungsgrundlage eine allgemeine Nutzbarkeit des generellen Programmangebots

zu vermuten, dessen Widerlegung aber in einem individuellen Antragsverfahren zuzulassen (so auch Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61 f.).

3. Ergebnis zu II.

Entgegen der in den beschwerdegegenständlichen Urteilen vertretenen Ansicht verstößt § 2 Abs. 1 RBStV gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, da der Gesetzgeber in der Bestimmung des Abgabengrundes nicht zu einem pauschalierenden und typisierenden Vorgehen befugt war und jedenfalls angesichts der mangelnden Widerlegbarkeit der Nutzungsvermutung die Grenze einer solchen Typisierung überschritten hat.

Folglich ist § 2 Abs. 1 RBStV wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG auch materiell verfassungswidrig und kann daher den Eingriff in die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit des Beschwerdeführers nicht rechtfertigen.

III. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen materieller Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags (Verstoß gegen die „negative" Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)

Die Regelungen des RBStV verstoßen daneben gegen das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitende Grundrecht auf negative Informationsfreiheit, sodass der Beschwerdeführer durch die Erhebung des Rundfunkbeitrags und die deren Rechtmäßigkeit bestätigenden beschwerdegegenständlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen auch deshalb in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist.

1. Verfassungsrechtliche Gewährleistung negativer Informationsfreiheit

Das Grundrecht der Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG gewährleistet jedermann, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Dies umfasst nicht nur das positive Beschaffen von Informationen einschließlich der freien Entscheidung über die Art der gewünschten Informationsquelle (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1994, 1 BvR 1687/92, BVerfGE 90, 27, 38, NJW 1994, S. 1147; BVerfG, Beschluss vom 3. Oktober 1969, 1 BvR 46/65, BVerfGE 27, 71, 82, NJW 1970, S. 235). Vielmehr steht Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG – in seiner negativen bzw. passiven Dimension – zugleich jedem Informationszwang entgegen. Eine Pflicht, sich

aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten oder ein vorhandenes Informationsangebot tatsächlich zu nutzen, läuft der Informationsfreiheit zuwider. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit gewährleistet also gleichermaßen, sich aufgedrängten Informationen verschließen zu können und sich gerade nicht informieren zu müssen (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 21. Oktober 2010, 3 K 2796/09, BeckRS 2011, 46311; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 5 Rd. 17; Fikentscher, NJW 1998, S. 1337, 1340 m.w.N.). Inwiefern diese negative Dimension des Informationsgrundrechts dabei – dogmatisch überzeugender – unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG (so BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998, 6 C 13/97, BVerwGE 108, 108, NJW 1999, S. 2454, 2456) oder aber aus dem über das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG umfassten Schutz der Privatsphäre (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1991, 1 BvR 867/90, NJW 1991, S. 910, 911; vgl. auch Hoffmann-Riem, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem, GG, Art. 5 Rd. 109) abzuleiten ist, das gleichsam ein Recht auf Ruhe und Einsamkeit gewährleistet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1969, 1 BvL 19/63, BVerfGE 27, 1, 6, NJW 1969, S. 1707), mag dahinstehen. Maßgeblich im vorliegenden Zusammenhang ist, dass die negative Informationsfreiheit als solche verfassungsrechtlich gewährleistet ist.

2. Einschränkung des Grundrechts auf negative Informationsfreiheit durch den Rundfunkbeitrag

Eine Einschränkung dieser Gewährleistung hat sich, je nach dogmatischer Einordnung, deshalb entweder – bei Subsumtion als Aspekt der Informationsfreiheit – an dem qualifizierten Vorbehalt der „Vorschriften der allgemeinen Gesetze" (Art. 5 Abs. 2 GG) oder aber im Falle der Zuordnung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht an dem einfachen Gesetzesvorbehalt der „verfassungsmäßigen Ordnung" i. S. des Art. 2 Abs. 1 GG messen zu lassen. Die Erhebung einer Rundfunkabgabe als solche beeinträchtigt das Grundrecht der Informationsfreiheit freilich nicht eo ipso. So ist unter dem Aspekt der positiven Informationsfreiheit zunächst zu beachten, dass diese nicht die Kostenlosigkeit der Informationserlangung umfasst, so dass namentlich staatlich festgesetzte Entgelte für die Rundfunknutzung allenfalls dann einen nicht mehr zu rechtfertigenden Eingriff in das Grundrecht darstellen, wenn sie wegen ihrer Höhe objektiv dazu geeignet sind oder gar darauf zielten, nutzungswillige Interessenten von Informationen aus bestimmten Quellen fernzuhalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. September 1999, 1 BvR 1013/99, NJW 2000, S. 649; BVerwG, Urteil vom 15. März 1968, VII C 189/66, BVerwGE 29, 214, 218, NJW 1968, S. 1393). Die Informationsfreiheit in ihrer positiven Ausformung steht

finanziellen Belastungen, die gleich welcher Art an die Inanspruchnahme einer Informationsquelle anknüpfen, grundsätzlich nicht entgegen – jedenfalls solange sie in ihrer Höhe nicht unverhältnismäßig sind und ihnen kein prohibitiver Charakter zu attestieren ist. Auch wird die Informationsfreiheit in ihrer negativen Ausformung durch die Erhebung einer zumindest geräteabhängig ausgestalteten Rundfunkabgabe nicht verletzt: Die Erhebung einer Rundfunkabgabe begründet keinen Zwang, die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tatsächlich in Anspruch zu nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998, 6 C 13/97, BVerwGE 108, 108, NJW 1999, S. 2454, 2456).

Für den Rundfunkbeitrag gilt dieser Befund indes nicht mehr. Zwar besteht mit ihm für den Einzelnen ebenso wenig die Pflicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Informationsquelle nutzen zu müssen. Allerdings verbleibt nach der Reform dem Grundrechtsträger keine Möglichkeit, seinem Willen, Rundfunkleistungen gerade nicht in Anspruch zu nehmen, praktische Wirksamkeit zu verleihen. Wie bereits ausgeführt, wird der Rundfunkbeitrag unabhängig davon erhoben, ob der einzelne Wohnungsinhaber über eine Rundfunknutzungsmöglichkeit verfügt. Auch liegt dem Rundfunkbeitrag keine tragfähige Generalisierung zu Grunde, wonach gerade bei Wohnungsinhabern das Vorhandensein von Empfangsgeräten typisierend in zulässiger Weise zu vermuten wäre. Mit der Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft wird die Rundfunkabgabe vielmehr geräteunabhängig erhoben. Diese geräteunabhängige Erhebung von jedem Wohnungsinhaber konterkariert das Recht des Einzelnen, sich dem Rundfunk als Informationsquelle zu verschließen: Trotz der Entscheidung des Einzelnen, sich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Informationsquelle durch das Nichtbereithalten eines Empfangsgerätes zu entziehen, wird er mit dem Rundfunk konfrontiert, indem er ungeachtet seiner getroffenen Freiheitsausübung den Rundbeitrag zu zahlen hat. Anders als bei der alten, geräteabhängigen Rundfunkgebühr, die in Anerkennung der negativen Informationsfreiheit dann nicht zu zahlen war, wenn durch das Nichtbereithalten eines Empfangsgerätes unmissverständlich zum Ausdruck gebracht wurde, an Rundfunkleistungen als Informationsquelle keinerlei Interesse zu haben, besteht für den Wohnungsinhaber beim Rundfunkbeitrag keinerlei Möglichkeit, mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht konfrontiert zu werden. Der Einzelne wird unvermeidlich mit den Lasten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks belastet, selbst wenn er durch das Nichtbereithalten eines Empfangsgerätes seine Entscheidung gegen die Inanspruchnahme von Rundfunkleistungen deutlich manifestiert. Die Entscheidung des Einzelnen, sich dem Rundfunk gänzlich zu

verschließen, wird somit durch eine geräteunabhängige Rundfunkabgabe missachtet und negiert.

3. Keine Rechtfertigung der Einschränkung

Erweist sich der Rundfunkbeitrag nicht als zulässige generalisierende Ausgestaltung der positiven Informationsfreiheit, sondern durch Nichtbeachtung des Umstands, ob ein Empfangsgerät überhaupt bereitgehalten wird, als Eingriff in die negative Informationsfreiheit, ist nach einer möglichen Rechtfertigung zu fragen. Der Eingriff hat insofern insbesondere den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu genügen. Dieses dem Rechtsstaatsprinzip immanente Prinzip errichtet ein Übermaßverbot (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1990, 1 BvR 283/85, BVerfGE 83, 1, 19, NJW 1991, S. 555; BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958, 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 407, NJW 1958, S. 1035), das den Staat verpflichtet, gesetzliche Eingriffe auf die Verfolgung legitimer Ziele zu begrenzen, zu deren Erreichung sie zugleich geeignet, erforderlich und angemessen zu sein haben (vgl. statt vieler BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 1984, 1 BvR 1494/78, BVerfGE 67, 157, 173, NJW 1985, S. 121). Wie bereits ausführlich unter I.3./3.4.1. ausgeführt, ist das mit der Erhebung einer Rundfunkabgabe verfolgte Ziel, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, zwar durchaus legitim und die Abgabenerhebung jedenfalls grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern. Mit dem Rundfunkbeitrag werden aber zur Erreichung des legitimen Ziels grundsätzlich geeignete Mittel so eingesetzt, dass zur Rundfunkfinanzierung auch Grundrechtsträger herangezogen werden, die sich durch das Nichtbereithalten eines Empfangsgerätes den Rundfunkleistungen ausdrücklich verschließen. Damit ist die Angemessenheitsgrenze (Verhältnismäßigkeit i.e.S.) überschritten (vgl hierzu bereits eingehend unter I.3./3.4.1.).

4. Ergebnis zu III.

Der Rundfunkbeitrag ist durch das Anknüpfen an das Innehaben einer Wohnung und der damit verbundenen Missachtung, dass Personen, die durch Nichtbereithalten einer Empfangsvorrichtung keinerlei Bezug zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dessen Vorzügen aufweisen, somit auch wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich unzulässig, sodass der Beschwerdeführer auch hierdurch in einem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist. Denn die nega-

tive Informationsfreiheit schließt das Recht ein, keine bestimmte Informationsquelle fördern zu müssen. Ein Beitragspflichtiger wird durch den Rundfunkbeitrag gezwungen, die Verbreitung fremder Auffassungen zu unterstützen. Das wird besonders deutlich, wenn man das Beitragsmodell auf die privaten Printmedien überträgt. Denn „ein gesetzlich angeordnetes Zwangsabonnement einer Tageszeitung würde wohl niemand für mit der Informationsfreiheit vereinbar halten" (Meßerschmidt, DÖV 2016, S. 279, 283 m.w.N.). Ähnliches gilt für einen einkommensschwachen Beitragspflichtigen, der kein Geld für ein Empfangsgerät hat und nun seine Tageszeitung abbestellen muss, um den Rundfunkbeitrag zu bezahlen.

IV. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht auf allgemeine Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) wegen verfassungswidriger Heranziehung als alleinlebender Wohnungsinhaber und als Inhaber einer Zweitwohnung

Die beschwerdegegenständlichen Urteile verletzen den Beschwerdeführer auch in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG, da seine Heranziehung zu Rundfunkbeiträgen als Inhaber einer Erstwohnung und als Inhaber einer Zweitwohnung verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist. Darüber hinaus verstößt auch die höhere Belastung des Beschwerdeführers als Alleinlebender im Vergleich zu solchen Personen, die eine Wohnung zusammen mit einem anderen Beitragspflichtigen innehaben, gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

1. Verfassungswidrige Schlechterstellung von alleinlebenden Beitragspflichtigen

Entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts in dem beschwerdegegenständlichen Urteil vom 25. Januar 2017 hat die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung einen Verteilungsmaßstab zur Folge, der nicht mehr als vorteilsgerecht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Denn die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die Wohnung stellt Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen dem Grunde nach Beitragspflichtigen innehaben, besser als alleinwohnende Personen. Da mehrere Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften, können sie die Beitragszahlungen nach ihren Vorstellungen unter sich aufteilen. Übernimmt einer von ihnen die Zahlungen in voller Höhe, haben die anderen den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit unentgeltlich. Die Beitragsbelastung pro Person ist also umso niedriger, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat.

Dieser erkennbar gleichheitswidrige Verteilungsmaßstab kann indes nicht mit der vom Bundesverwaltungsgericht bemühten Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers gerechtfertigt werden. Denn von dieser Benachteiligung ist nicht lediglich eine kleine Gruppe betroffen, sondern laut Daten des Mikrozensus ist die Anzahl alleinlebender volljähriger Personen größer als 30 % und die Anzahl der Einpersonenhaushalte sogar größer als 40 %. Zur Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung sind daher höhere Anforderungen an die Feststellung eines rechten Verhältnisses zwischen den mit der Typisierung verbundenen Vorteilen und Beeinträchtigungen der Betroffenen zu stellen. Bloße Praktikabilitätserwägungen reichen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht aus. Vielmehr müssen verwaltungstechnische Gründe vorliegen, die so gewichtig sind, dass sie eine Ungleichbehandlung der in Rede stehenden Art zu rechtfertigen vermögen (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991, 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348, ZMR 1992, 12).

Die vom Bundesverwaltungsgericht ins Feld geführten Praktikabilitätsgründe genügen diesen Anforderungen nicht. Insbesondere reicht es als Rechtfertigung des wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstabs nicht aus, dass hierdurch vermieden wird, die Daten aller Inhaber ermitteln und aktuell halten zu müssen und dass ein personenbezogener Maßstab („Pro-Kopf-Beitrag") einen größeren Ermittlungsaufwand notwendig machen würde, zumal das Bundesverwaltungsgericht auch nicht begründet, inwiefern ein größerer Ermittlungsaufwand bestehen würde, der von so gewichtiger Art und Weise wäre, dass er es rechtfertigen könnte, die Beitragspflicht nicht an die Person, sondern an die Wohnung anzuknüpfen. Eine Anknüpfung der Beitragspflicht an die Person würde – auch angesichts der ohnehin von den Meldebehörden an den Beitragsservice übermittelten personenbezogenen Daten für alle potentiell Beitragspflichtigen – jedenfalls nicht mit solchen verwaltungstechnischen und praktischen Nachteilen einhergehen, dass nur eine Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung in Frage käme. Im Gegenteil würden mit einem personenbezogenen Beitrag zahlreiche Ermittlungsschwierigkeiten vermieden, die mit einem wohnungsbezogenen Beitrag einhergehen. So lassen die im Rahmen des Meldedatenabgleichs sowie der regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden bei Zu- und Wegzügen automatisiert an den Beitragsservice übermittelten personenbezogenen Daten keine Zuordnung von Personen zu Wohnungen zu, da Personen auf eine Adresse und nicht auf eine individuelle Wohnung gemeldet sind. Im Falle von Wohngemeinschaften und zusammenlebenden Personen ist in jedem Fall eine Ermittlung der Wohnungszu-

gehörigkeit erforderlich, was einen wesentlich höheren Aufwand darstellt als wenn lediglich auf die gemeldete Person abgestellt würde. Da nach der Verwaltungspraxis zur Feststellung der Wohnungszugehörigkeit eine Selbstdeklaration genügt, die weiterhin ein strukturelles Erhebungsdefizit befürchten lässt, könnten durch einen personenbezogenen Beitrag diesem Erhebungsdefizit entgegenwirkende Nachforschungen hinsichtlich der Wohnungszugehörigkeit und damit auch Umgehungen der Rundfunkbeitragspflicht besser vermieden werden. Hinzu kommt, dass Daten von Mitbewohnern nach einer Zeit von sechs Monaten beim Beitragsservice gelöscht werden müssen. Wenn also der beim Beitragsservice gemeldete Wohnungsinhaber mehr als sechs Monate nach dem Einzug wegzieht und dann sein Beitragskonto löscht oder zur neuen Adresse „mitnimmt", aber die übrigen Mitbewohner in der Wohnung verbleiben, hat der Beitragsservice keine unmittelbare Möglichkeit, die Daten der übrigen Wohnungsinhaber zu ermitteln, da von den Meldebehörden lediglich der Wegzug des bisherigen Inhabers der Wohnung gemeldet wird und somit die Wohnung sozusagen vom „Radar" des Beitragsservice verschwindet, wenn keiner der übrigen Wohnungsinhaber die Wohnung auf seinen Namen erneut anmeldet. Jedenfalls könnte in solchen Fällen wie auch in Fällen, in denen sich unter einer Anschrift mehrere Wohnungen befinden, eine zutreffende Beitragserhebung überwiegend nur durch Ermittlungen und manuelle Erfassung bzw. Zuordnung der Beitragskonten erfolgen. Hinzu kommt der Verwaltungsaufwand im Zuge von manuellen Kontenklärungen, die in den Fällen notwendig werden, wenn Beitragspflichtige sich nicht per Selbstdeklaration beim Beitragsservice als Beitragszahler anmelden. Diese Nachteile eines wohnungsbezogenen Beitrags bestünden bei einem personenbezogenen Beitrag nicht. Der Meldedatenabgleich wäre anhand von personenbezogenen Daten eindeutig, manuelle Kontenklärungen mit dem damit einhergehenden Verwaltungs- und Ermittlungsaufwand deutlich seltener und damit die zutreffende Erhebung des Rundfunkbeitrags um ein Vielfaches sicherer. Die aufwändige und in der Praxis mitunter unmögliche Zuordnung von Personen zu Wohnungen bzw. Haushalten könnte entfallen. Die Beitragskontenverwaltung würde erheblich vereinfacht, da sie überwiegend automatisiert erfolgen könnte. Denn beim initialen Meldedatenabgleich würde jeder Personendatensatz einer volljährigen Person – sofern noch nicht vorhanden – zur automatischen Erzeugung eines Beitragskontos oder – sofern ein Umzug vorliegt – zur automatischen Aktualisierung des Beitragskontos führen.

Insofern erweist sich auch der weitere vom Bundesverwaltungsgericht so genannte Praktikabilitätsvorteil, dass die personelle Fluktuation innerhalb einer Wohnung außer Betracht bleiben könne, im Vergleich mit einem personenbezogenen Beitrag als nicht stichhaltig. Bei einem personenbezogenen Beitrag kommt es auf die Wohnungszugehörigkeit gerade nicht mehr an. Adressänderungen könnten automatisiert verwaltet werden. Dass die personenbezogene Beitragserhebung mit unzumutbarem Verwaltungsaufwand verbunden sein soll, erschließt sich ebenfalls nicht. Der Zoll als zuständige Behörde für die Erhebung der KFZ-Steuer hat gegenüber einer Landesrundfunkanstalt ein Vielfaches an Schuldnern zu verwalten. Auch Sozialversicherungen und Energieversorger sowie Telefonunternehmen, die zusätzlich noch eine Vielzahl von Tarifoptionen verwalten, haben vergleichbare Kundenzahlen.

Festzuhalten ist somit, dass die vom Bundesverwaltungsgericht und auch von den vorinstanzlichen Gerichten angestellten Praktikabilitätserwägungen nicht geeignet sind, die verhältnismäßig höhere Belastung von alleinstehenden Wohnungsinhabern bzw. Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden zu rechtfertigen. Die mit der Typisierung verbundenen Härten ließen sich durch einen personenbezogenen Beitrag nicht nur ohne Schwierigkeiten, sondern sogar unter oben dargestellter maßgeblicher Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs in vielfacher Hinsicht vermeiden. Somit hat der Gesetzgeber auch in dieser Hinsicht die Grenze zulässiger Typisierung überschritten, sodass der Beschwerdeführer auch hierdurch in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt ist.

2. Verfassungswidrige Gleichbehandlung von Erst- und Zweitwohnungsinhabern

Der Gesetzgeber hat daneben auch mit der Gleichbehandlung des Innehabens von Erst- und Zweitwohnung ohne Unterscheidung nach dem Anlass für die Begründung des Zweitwohnsitzes den Spielraum zulässiger Typisierung überschritten und damit Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Denn mit der Regelung eines Ausnahmetatbestandes (§ 3 Abs. 2 RBStV) bzw. eine Befreiungstatbestandes (§ 4 RBStV) hätte ein milderes Mittel bestanden, mit dem sich das Ziel der Beitragserhebung ebenso effektiv erreichen lässt. Der ohnehin bestehende Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aufgrund der fehlenden Möglichkeit, die der Anknüpfung an die Wohnung zugrunde liegende Vermutung der Rundfunknutzung zu widerlegen (vgl. hierzu ausführlich unter II.2.3.), spitzt sich im Fall des Beschwerdeführers, der für seine Zweitwohnung in Stuttgart zu Rundfunkbeiträgen herangezogen wird, zusätzlich zu.

Die Erhebung von Beiträgen für Zweitwohnungen führt im Übrigen nicht zu einer Verringerung, sondern zu einer Erhöhung der Anzahl der Teilnehmerkonten bzw. der zu verarbeitenden Datensätze, so dass die Erhebung eines generellen Zweitwohnungsbeitrags nicht unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung erfolgen kann. Gerade der Wegfall der generellen Zweitwohnungsbeitragspflicht würde im Gegenteil - auch unter Berücksichtigung des automatisiert von den Meldebehörden übermittelbaren Zweitwohnungssachverhalts zur Ausfilterung der Zweitwohnungs-Personendatensätze - zu einer Verwaltungsvereinfachung führen.

Wenn also ein genereller Zweitwohnungsbeitrag weder durch Vorteilsausgleichs- noch durch Praktikabilitätserwägungen gerechtfertigt werden kann, bleibt nur noch die theoretische Frage, ob man mit einem generellen Zweitwohnungsbeitrag dem Ziel der Belastungsgleichheit näher kommt. Bei ca. 40 Mio. Haushalten und ca.60 Mio. volljährigen Personen in Deutschland würde ein mit Art. 3 GG vereinbarer personenbezogener Beitrag bei ca. 12 € liegen (17,50 € * 40 Mio. / 60 Mio.). Dies ist also der Maßstab für die Belastungsgleichheit. Ein mit einem Zweitwohnungsbeitrag belegter Alleinlebender/Alleinerziehender muss aktuell für zwei Wohnungen Beiträge entrichten, also 35 € (17,50 € * 2 Wohnungen) statt 12 €, also einen um den Faktor 3 überhöhten Beitrag. Nach dem Prinzip der geforderten Belastungsgleichheit sind aber nicht nur Personen benachteiligt, die in Erst- und Zweitwohnung alleine leben. Laut Statistik leben in Deutschland im Durchschnitt zwei Personen in einem Haushalt (siehe http://www.bib-demografie.de/DE/ZahlenundFakten/13/Abbildungen/a_13_02_durchschnittl_hhgroesse_d_1991_2030.html). Für einen Zweipersonen-Haushalt mit sowohl am Erst- als auch Zweitwohnsitz gemeldeten zwei volljährigen Personen läge der mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbare personenbezogene Beitrag also bei 24 € pro Monat (= 12 € * 2 Personen). Laut aktuellem Modell müsste dieser Zweipersonenhaushalt aber auch 35 € entrichten, also fast 50 % mehr als nach dem Prinzip der Belastungsgleichheit gerechtfertigt. Mit einem Zweitwohnungsbeitrag entfernt man sich also auch bei einer Standard-Haushaltsgröße vom Ziel der Belastungsgleichheit statt sich ihm anzunähern.

Das Bundesverwaltungsgericht rechtfertigt die Typisierung des Rundfunkbeitrags für Zweitwohnungsinhaber vor allem mit dem erheblichen Verwaltungsaufwand, der aus einer Regelung, die selektiv von einem wohnungsbezogenen Beitrag benachteiligte Beitragspflichtige von der Zahlungspflicht für die Zweitwohnung freistellt oder diese ermäßigt, resultieren würde. Eine dahingehende Unterscheidung der Zweitwohnungshaushalte

in unterschiedlich belastete Gruppen wäre jedoch ohnehin nicht angezeigt, zumal abgesehen von Einpersonenhaushalten auch die Haushalte mit einer durchschnittlichen Größe von einem Zweitwohnungsbeitrag erheblich benachteiligt werden. Ein solcher Verwaltungsaufwand entstünde indes auch bei einer Unterscheidung nicht, da zum Beispiel durch Vorlage eines Steuerbescheids oder zweier Mietverträge bzw. anhand von Grundbucheintragungen bei Wohnungseigentum die Zweitwohnungseigenschaft leicht nachgewiesen werden kann. Hier bestünden auch kaum zusätzliche Missbrauchs- oder Umgehungsgefahren, die mit der Reform vermieden werden sollten. Jedenfalls besitzen die Rundfunkanstalten mit § 9 Abs. 1 Satz 2 RBStV die Befugnis, Auskünfte über Mietverhältnisse, also Informationen darüber, ob ein Beitragsschuldner eine Wohnung alleine angemietet hat, beim Eigentümer einer Wohnung zu verlangen. Zum anderen drängt sich die Möglichkeit einer eidesstattlichen Erklärung des Beitragsschuldners auf, gleichzeitig (alleiniger) Inhaber mehrerer Wohnung zu sein. Zudem kann der Zweitwohnungssachverhalt für jede Person bei den Meldebehörden abgefragt werden. Wenn das Bundesverwaltungsgericht argumentiert, dass über einen Meldedatenabgleich Ermittlungen nicht ersetzt werden können, so sind ähnliche Ermittlungen - wie in Kapitel IV./1. dargestellt - in weit größerem Umfang schon jetzt auch für Erstwohnungsbeiträge erforderlich.

Verwaltungsaufwand, Beweisschwierigkeiten und Missbrauchsgefahr können mithin die Gleichbehandlung von Erst- und Zweitwohnungsinhabern nicht rechtfertigen. Ungeachtet dessen lässt sich die Typisierung des Rundfunkbeitrags für Zweitwohnungsinhaber auch nicht mit der geringen Zahl der Betroffenen und/oder der geringen Höhe des monatlichen Beitrags rechtfertigen. Denn Fernpendler gehören zur gesellschaftlichen Normalität. Über 1,5 Millionen Erwerbstätige sind Wochenendpendler. Auf mehr als die Hälfte von ihnen läuft eine Zweitwohnung an ihrem Arbeitsort (vgl. Gräbe/Ott, „Man muss alles doppelt haben", Wochenendpendler mit Zweithaushalt am Arbeitsort, 2003, S. 10, 36). Die Statistik zählte im Jahr 2009 etwa 1,1 Mio. Zweitwohnungen bzw. einen Anteil von 2,8 % Zweitwohnungen an allen Haushalten in Deutschland (vgl. https://destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/WirtschaftrZeitbudget/EVSWista052009.pdf?__blob=publicationFile). Diese Zahlen bleiben zwar hinter der 10 % -Marke, die den Fachgerichten zumeist als Maßeinheit für den unbestimmten Rechtsbegriff der geringen Zahl der Betroffenen dient, weit zurück. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine starre Grenze, sondern maßgeblich ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vielmehr, dass nicht „unwesentlich viele Personen" betroffen sind (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2010, 1 BvR 1660/08, NZS 2011, S. 539) oder

dass der Kreis der betroffenen Personen nicht so klein ist, dass er zu vernachlässigen wäre. In der Entscheidung zur Rundfunkgebühr schaute das Bundesverfassungsgericht schließlich auch auf die „zahlreichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren", die in der zu entscheidenden Frage anhängig waren und konstruierte aus deren (ungenannter) Vielzahl einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, ZUM 2012, 244, 246). Was hinter dem Blick des Bundesverfassungsgerichts auf die Aktenzahlen bei den Fachgerichten zu stecken scheint, ist das über die Klagehäufigkeit messbare Gerechtigkeitsempfinden der Betroffenen. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Gesetzgeber nämlich dann zu einer Differenzierung bei ungleichen Sachverhalten verpflichtet, „wenn die tatsächliche Ungleichheit so groß ist, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht unberücksichtigt bleiben darf" (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2010, 1 BvR 1660/08, NZS 2011, S. 539, 540; BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1998, 1 BvR 1554/89 u.a., BVerfGE 98, 365, 385). Genaueres Zahlenmaterial zu anhängigen Klagen gegen den Rundfunkbeitrag für Zweitwohnungsinhaber lässt sich zwar nicht ermitteln, doch laufen in allen Bundesländern so viele Widerspruchs- und Klageverfahren, dass z.B. die Landesrundfunkanstalten mit dem Erlass von Widerspruchsbescheiden in Verzug geraten sind.

Darüber hinaus fällt die doppelte finanzielle Belastung der Zweitwohnungsinhaber auch nicht mehr in die Kategorie der „geringen Beitragshöhe". Das öffentliche Abgabenrecht geht von einem engen inneren Zusammenhang zwischen der Höhe eines Beitrags und dessen Zweckbindung zur Finanzierung der vom Staat gebotenen Vorteile aus. Das Äquivalenzprinzip ist die abgabenrechtliche Ausprägung des Übermaßverbots. Der Normgeber hat daher einen Beitragssatz grundsätzlich so zu bemessen, dass zwischen der Höhe des Beitrags und dem nutzenbringenden Vorteil ein ausgewogenes Verhältnis besteht (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979, 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217, 227, BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998, 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332, 345 f.). Die Höhe des Rundfunkbeitrags ist durch den aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Funktionsauftrag und dem danach zu bemessenden Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach § 1 RBStV, §§ 12 und 40 RStV bestimmt und zugleich begrenzt. Als angemessenes Entgelt für den Vorteil der Partizipationsmöglichkeit an der Gesamtveranstaltung Rundfunk erhebt der Gesetzgeber einen Beitrag von aktuell 17,50 € monatlich pro Wohnung. Vor diesem Hintergrund ist es nicht mehr angemessen, dass eine Einzelperson für ein und dieselbe Partizipationsmöglichkeit an der Gesamtveranstaltung Rundfunk, die sich auf zwei Wohnungen verteilt, den doppelten Beitrag bezahlt. Da kein

doppelter Vorteil besteht, der abzugelten wäre (vgl. hierzu bereits unter II.3./3.4.2.), steht die (doppelte) Höhe des Beitrags nicht mehr in einem Äquivalenzverhältnis zur staatlichen Rundfunkleistung. Nimmt man den – für eine nach Art. 3 Abs. 1 GG zu fordernde Belastungsgleichheit – pro Person gleichen Beitrag von 12 € als Referenz (zur Berechnung siehe oben), ergibt sich sogar eine dreifache Höhe des Gesamt-Beitrags für einen Alleinlebenden/-erziehenden ohne sachliche Rechtfertigung.

Betrachtet man zudem die Schwankungsbreite der Beitragsbelastung beim wohnungsbezogenem Modell, so können Beitragssätze pro Person zwischen beispielsweise 25% oder weniger und 400% oder mehr auftreten: Wohngemeinschaft aus vier Erwachsenen: 25 % Beitrag pro Erwachsenem nach Binnenausgleich; Familie: 50 % pro Erwachsenem; Single oder Alleinerziehende: Beitrag 100 % pro Erwachsenem; Single mit beruflichem Zweitwohnsitz oder Datscha: 200 %; Single mit beruflichem Zweitwohnsitz, Ferienappartment und beruflich genutztem PKW: 400 %. Ein Auseinanderdriften von 25 % bis 400 % trotz objektiver Unmöglichkeit der gleichzeitigen Mehrfachnutzung eines etwaigen Vorteils in Form des Programmangebots erscheint willkürlich. Einen Nichthörer/Nichtseher trifft eine Belastung von ca. 11.500 € (55 Jahre a 12 Monate a 17,50 €), die Differenz zwischen 25 % und 400 % beläuft sich auf den gleichen Zeitraum gerechnet gar auf ca. 43.300 €. Der Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz ist also offensichtlich intensiv.

3. Ergebnis zu IV.

Durch die beschwerdegegenständlichen Urteile ist der Beschwerdeführer auch in seinem Grundrecht auf allgemeine Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, weil sich die Heranziehung des Beschwerdeführers als Zweitwohnungsinhaber bzw. der Verzicht auf einen entsprechenden Ausnahme- oder Befreiungstatbestand nicht mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand rechtfertigen lässt, der entstehen würde, wenn Zweitwohnungen von der Beitragspflicht ausgenommen oder befreit würden, zumal es sich bei den Zweitwohnungsinhabern nicht um zu vernachlässigende Einzelfälle handelt und auch der doppelte Beitrag – sogar bei einer Durchschnitts-Haushaltsgröße – einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip darstellt. Daneben kann auch die Schlechterstellung des alleinlebenden Beschwerdeführers gegenüber zusammenlebenden Personen mit Praktikabilitätserwägungen nicht gerechtfertigt werden, weil sie jedenfalls nicht so gewichtig sind, dass sie die Ungleichbehandlung einer Vielzahl von Betroffenen rechtfertigen könnten und ein personenbezogener Beitrag vielmehr zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens als

zu dessen Erschwerung führen würde. Der wohnungsbezogene Beitrag erfüllt keine einzige der Typisierungsbedingungen des Bundesverfassungsgerichts („Neue Formel"). Denn die mit der Typisierung verbundenen Härten wären ohne Schwierigkeiten durch einen personenbezogenen Beitrag zu vermeiden. Sie betreffen mit Alleinlebenden/Alleinerziehenden nicht lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen (> 30 %), so dass eine Verhältnismäßigkeit i.e.S. nicht vorliegt. Daneben sind diese Härten angesichts der Beitragsmehrfachbelastung u.a. für Zweitwohnungen außerordentlich intensiv. Mit einem personenbezogenen Beitrag würden diese Härten vermieden oder zumindest abgemildert. Ein solcher wäre mit einer wesentlichen Vereinfachung des Verwaltungsvollzuges ohne die beim Wohnungsbeitrag existierenden Erhebungsdefizite verbunden.

V. Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017 verletzt den Beschwerdeführer darüber hinaus in seinem Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, weil das Gericht die sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergebende Vorlagepflicht in offensichtlich unhaltbarer Weise gehandhabt hat.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Europäische Gerichtshof gesetzlicher Richter i.S.d. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339, 366 f., NJW 1987, S. 577). Diesem gesetzlichen Richter kann ein Beteiligter dadurch entzogen werden, dass das mit der Sache befasste Gericht der Pflicht zur Vorlage gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht nachkommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159, 195, NVwZ 1991, S. 53). Das nationale Gericht ist unter den Voraussetzungen des Art. 267 Abs. 3 AEUV von Amts wegen gehalten, den Europäischen Gerichtshof anzurufen.

Vorliegend besteht eine Vorlagepflicht des Bundesverwaltungsgerichts gem. Art 267 Abs. 3 AEUV (nachfolgend unter 1.). Diese Vorlageverpflichtung hat das Bundesverwaltungsgericht in offensichtlich unhaltbarer Weise gehandhabt (nachfolgend unter 2.). Dies ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Erwägungen:

1. Vorlagepflicht des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 267 Abs. 3 AEUV

1.1. Bundesverwaltungsgericht als letztinstanzliches Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 3 AEUV

Das Bundesverwaltungsgericht ist vorliegend letztinstanzliches Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 3 AEUV und somit zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof verpflichtet.

1.2. Zulässiger Vorlagegegenstand

Vorliegend stellt sich die unionsrechtliche Frage ab, ob Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe eine gesetzliche Maßnahme eines Mitgliedstaates anzusehen ist, mit welcher die Rechtsvorschriften einer bestehenden Beihilfe insofern geändert werden, dass die zur Finanzierung der Beihilfe erhobene parafiskalische Abgabe nicht länger an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts sondern an das Innehaben einer Wohnung anknüpft.

Der Europäische Gerichtshof ist nach ständiger Rechtsprechung in einem nach Art. 267 Abs. 3 AEUV eingeleiteten Verfahren zwar nicht zur Auslegung des nationalen Rechts oder zur Entscheidung über die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht befugt (vgl. u.a. EuGH, Entscheidung vom 21. Januar 1993, Rs C 188/91, Slg. 1993, I-363, EuZW 1993, S. 287 Rn. 27). Was im Einzelnen die Kontrolle angeht, ob die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus den Art. 107 ff. AEUV eingehalten haben, so ist jedoch den unterschiedlichen, einander ergänzenden Rollen der nationalen Gerichte und der Europäischen Kommission Rechnung zu tragen, die der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Juni 1996 (Slg. 1996, I-3547, EuZW 1996, S. 564 Rn. 41 ff.) angeführt hat. Während für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt ausschließlich die Kommission zuständig ist und dabei der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt, wachen die nationalen Gerichte über die Wahrung der Rechte des Einzelnen bei Verstößen gegen die Verpflichtung nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV, staatliche Beihilfen der Kommission im Voraus zu melden. Um entscheiden zu können, ob eine staatliche Maßnahme, die ohne Beachtung des nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgeschalteten Prüfverfahrens eingeführt worden ist, diesem Verfahren hätte unterworfen werden

müssen, kann ein nationales Gericht zur Auslegung des Begriffs der Beihilfe i.S.d. Art. 107 ff. AEUV gezwungen sein. Hat es Zweifel, ob die betreffende Maßnahme als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, kann es die Kommission um entsprechende Erläuterungen bitten oder es kann oder muss nach Art. 267 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zur Vorabentscheidung vorlegen. Für eine sachgerechte Antwort auf die Frage des vorlegenden Gerichts ist vom Europäischen Gerichtshof daher zu prüfen, ob die nationale Regelung als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zu qualifizieren ist und vor ihrer Durchführung der Kommission gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV hätte gemeldet werden müssen (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Juni 1999, Rs. C – 297/97, EuZW 1999, S. 530, 532).

1.3. Entscheidungserheblichkeit

Die Frage, ob die Regelungen des RBStV als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zu werten sind, ist erheblich für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV sieht vor, dass die Europäische Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet wird, dass sie sich dazu äußern kann. Sie nimmt dann eine erste Überprüfung der beabsichtigten Beihilfen vor. Wenn sie nach Abschluss dieser Überprüfung der Auffassung ist, dass ein derartiges Vorhaben nach Art. 107 AEUV mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, leitet sie das in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehene förmliche Prüfverfahren ein. In einem solchen Fall darf der betreffende Mitgliedstaat gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.

Wird durch einen Mitgliedstaat eine Beihilfe eingeführt oder umgestaltet, ohne dass eine Mitteilung nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV an die Europäische Kommission erfolgt, hat dies auch Konsequenzen für die nationalen Gerichte. Denn wenn feststeht, dass die Maßnahme als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV zu werten ist, kann sie nicht angewendet werden, weil sie der Kommission nicht gemeldet worden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine Beihilfemaßnahme, die

unter Verstoß gegen die sich aus Art. 108 Abs. 3 AEUV ergebenden Verpflichtungen durchgeführt wird, rechtswidrig (EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2011, C-275/10, EuZW 2012, S. 106 m.w.N.; vgl. auch Art. 1 lit. f) der VO Nr. 659/1999). Das Gericht darf die europarechtswidrigen Regelungen nicht mehr anwenden und muss der Klage stattgeben. Hieran könnte auch ein späterer Beschluss der Europäischen Kommission über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt nichts ändern, da ansonsten die Missachtung von Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV durch den betreffenden Mitgliedstaat begünstigt und dieser Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit genommen würde (vgl. in diesem Sinne EuGH, Urteil vom 21. November 1991, C-354/90, NJW 1993, S. 49).

2. Verletzung der Vorlagepflicht durch das Bundesverwaltungsgericht

2.1. Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung des Art. 267 Abs. 3 AEUV

Das Bundesverfassungsgericht beanstandet die Auslegung und Anwendung des Art. 267 Abs. 3 AEUV, wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich und offensichtlich unhaltbar sind. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anforderungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG hinsichtlich der Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV anhand beispielhafter Fallgruppen näher präzisiert:

Danach wird die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV in den Fällen offensichtlich unhaltbar gehandhabt, in denen ein letztinstanzliches Gericht eine Vorlage trotz der Entscheidungserheblichkeit einer unionsrechtlichen Frage überhaupt nicht in Erwägung zieht, obwohl es selbst Zweifel hinsichtlich der richtigen Beantwortung der Frage hegt und das Unionsrecht somit eigenständig fortbildet (grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht: vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87 a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286, 316 f., NZA 2010, S. 995; BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 1741/09, BVerfGE 128, 157, NZA 2011, S. 400; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011, 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78, 106 f., NJW 2011, S. 3428; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014, 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NVwZ 2014, S. 646, 657). Dies gilt erst recht, wenn sich das Gericht hinsichtlich des

materiellen Unionsrechts nicht hinreichend kundig macht. Es verkennt dann regelmäßig die Bedingungen für die Vorlagepflicht. Gleiches gilt, wenn es offenkundig einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht auswertet. Um eine Kontrolle am Maßstab des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu ermöglichen, hat es die Gründe für seine Entscheidung über die Vorlagepflicht anzugeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2006, 2 BvR 264/06, BVerfGK 8, 401, 405, NZG 2006, S. 781; BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 2007, 1 BvR 2036/05, NVwZ 2007, S. 942, 945; BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2008, 1 BvR 2722/06, NVwZ 2008, S. 780, 781; BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 2010, 1 BvR 230/09, NJW 2010, S. 1268, 1269).

Die Frage nach dem Bestehen einer Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV wird auch dann in nicht mehr verständlicher und offensichtlich unhaltbarer Weise beantwortet, wenn ein letztinstanzliches Gericht in seiner Entscheidung bewusst von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu entscheidungserheblichen Fragen abweicht und gleichwohl nicht oder nicht neuerlich vorlegt (bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft: vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, a.a.O..; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, a.a.O..; BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 1741/09, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011, 1 BvR 1916/09, a.a.O.).

Liegt zu einer entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs noch nicht vor oder hat eine vorliegende Rechtsprechung die entscheidungserhebliche Frage möglicherweise noch nicht erschöpfend beantwortet oder erscheint eine Fortentwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht nur als entfernte Möglichkeit (Unvollständigkeit der Rechtsprechung), wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt, wenn das letztinstanzliche Gericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsspielraum in unvertretbarer Weise überschreitet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990, 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06 a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2011, 1 BvR 1741/09, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011, 1 BvR 1916/09 a.a.O.). Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn das Fachgericht das Vorliegen eines „acte clair" oder eines „acte éclairé" willkürlich bejaht (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2014, 2 BvR 1549/07, NZA 2015, S. 375,

376). Das Gericht muss sich daher hinsichtlich des materiellen Unionsrechts hinreichend kundig machen. Etwaige einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union muss es auswerten und seine Entscheidung hieran orientieren. Auf dieser Grundlage muss das Fachgericht unter Anwendung und Auslegung des materiellen Unionsrechts die vertretbare Überzeugung bilden, dass die Rechtslage entweder von vornherein eindeutig („acte clair") oder durch die Rechtsprechung in einer Weise geklärt ist, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt („acte éclairé"). Unvertretbar gehandhabt wird Art. 267 Abs. 3 AEUV im Falle der Unvollständigkeit der Rechtsprechung namentlich dann, wenn das Fachgericht eine von vornherein eindeutige oder zweifelsfrei geklärte Rechtslage ohne sachlich einleuchtende Begründung bejaht (BVerfG, Beschluss vom 4. November 2014, 2 BvR 723/12 u.a., WM 2015, S. 123 m.w.N.). Eine unvertretbare Überschreitung des fachgerichtlichen Beurteilungsrahmens liegt insbesondere auch vor, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind. Zu verneinen ist in Fällen der Unvollständigkeit der Rechtsprechung ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG deshalb bereits dann, wenn das Gericht die entscheidungserhebliche Frage in zumindest vertretbarer Weise beantwortet hat. Dies setzt aber voraus, dass sich das Gericht hinsichtlich des Unionsrechts hinreichend kundig gemacht hat. Dabei umfasst der Begriff des Unionsrechts nicht nur geschriebenes und ungeschriebenes Recht in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof, sondern auch die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für das Unionsrecht entwickelten Auslegungsmethoden und –grundsätze. Das Gericht beantwortet die entscheidungserhebliche Frage des Unionsrechts in nicht mehr vertretbarer Weise, wenn keine tatsächlichen und rechtlichen Anhaltspunkte dafür erkennbar sind, dass die eigene Auslegung und Anwendung des Unionsrechts mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den herkömmlichen Auslegungsmethoden und –grundsätzen übereinstimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. September 2011, 2 BvR 947/11, NJ 2012, S. 112). Das Vorliegen einer eindeutig vorzugswürdigen Gegenauffassung ist hierbei aber nur ein, wenn auch gewichtiger, Anhalt für eine Verletzung des Rechts aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch unterlassene Vorlage an den Europäischen Gerichtshof. Entscheidend ist, ob die Zuständigkeitsnormen durch die Fachgerichte unhaltbar gehandhabt worden sind. Fehlt es bereits an einer tragfä-

higen Würdigung der mit den mit der Klärungsbedürftigkeit einer entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschafts- (Unions-)recht verbundenen und dem Gericht unterbreiteten Aspekte, führt dies daher ebenfalls zur Feststellung eines Verfassungsverstoßes (BVerfG, Beschluss vom 25. August 2008, 2 BvR 2213/06, a.a.O.).

Bezogen auf diese für die Anwendung von Art. 267 Abs. 3 AEUV maßgeblichen Grundsätze wird ein letztinstanzliches nationales Gericht, das von einem Vorabentscheidungsersuchen absieht, dem Recht der Prozessparteien auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG in der Regel nur dann gerecht, wenn es nach Auswertung der entscheidungserheblichen Bestimmungen des Unionsrechts eine vertretbare Begründung dafür gibt, dass die maßgebliche Rechtsfrage durch den Europäischen Gerichtshof bereits entschieden oder die richtige Antwort auf diese Rechtsfrage offenkundig ist. Umgekehrt wird die unionsrechtliche Rechtsfrage dann nicht in zumindest vertretbarer Weise beantwortet, wenn das nationale Gericht eine eigene Lösung entwickelt, die nicht auf die bestehende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurückgeführt werden kann und auch nicht einer eindeutigen Rechtslage entspricht. Dann erscheint die fachgerichtliche Rechtsanwendung des Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht mehr verständlich und ist offensichtlich unhaltbar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014, 1 BvR 2083/11, WM 2014, S. 647).

2.2. Offensichtlich unhaltbare Handhabung der Vorlageverpflichtung durch das Bundesverwaltungsgericht

Gemessen an diesen Grundsätzen hat das Bundesverwaltungsgericht die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV in nicht mehr vertretbarer Weise gehandhabt und durch das Unterlassen der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Es hat die Revision des Beschwerdeführers als unbegründet zurückgewiesen, ohne sich gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV an den Europäischen Gerichtshof zu wenden und die unionsrechtliche Frage klären zu lassen, ob die Regelungen des RBStV als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV anzusehen sind.

2.2.1. Keine Öffenkundigkeit der Unionsrechtskonformität

Die Unionsrechtskonformität der Regelungen des RBStV kann vorliegend nicht als derart offenkundig angesehen werden, dass eine abweichende Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof lediglich als entfernte Möglichkeit erscheint. Insbesondere lässt sich aus dem Wortlaut des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV „Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe" nicht eindeutig ersehen, ob hiervon solche Änderungen einer bestehenden Beihilfe, wie sie durch die Einführung des RBStV erfolgt sind, erfasst sein sollen oder nicht. Weder aus Art. 1 lit. c) der VO Nr. 659/1999, wonach neue Beihilfen „alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen" sind, noch aus Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004, wonach „die Änderung einer bestehenden Beihilfe jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann" geht dies hervor. Abgesehen davon, dass es sich hier letztlich um eine Frage des Primärrechts handelt und daher bereits zweifelhaft ist, ob die Kommission (oder auch der Rat) überhaupt befugt ist, den Begriff der notifizierungspflichtigen Änderung einer Beihilfe im Wege einer Verordnung zu definieren, soll hiernach jedenfalls grundsätzlich jede Änderung einer bestehenden Beihilfe eine neue Beihilfe sein. Eine Ausnahme besteht dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 der VO Nr. 794/2004 nach nur für formelle oder verwaltungstechnische Änderungen und dies auch nur dann, wenn diese Änderungen keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem gemeinsamen Markt haben können. Dass es sich bei der Einführung des RBStV lediglich um eine formelle oder verwaltungstechnische Änderung einer bestehenden Beihilfe handelt, liegt fern und wird vom Bundesverwaltungsgericht auch nicht behauptet. Es wurde nicht lediglich das verwaltungstechnische Verfahren geändert, mit dem die Abgabe erhoben wird, sondern es hat vielmehr ein materieller Wechsel im Abgabentatbestand stattgefunden, der eine deutliche Verbreiterung des Kreises der Abgabepflichtigen zur Folge hat und zur staatlichen Leistung nicht mehr in einem Äquivalenzverhältnis steht.

2.2.2. Keine gesicherte und eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Ebenso wenig existiert eine bereits gesicherte und eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Denn der Europäische Gerichtshof hat zur Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bzw. seiner Vorgängervorschriften bisher lediglich entschieden, dass die Verlängerung der Gültigkeit einer bestehenden Beihilfe als Umgestaltung dieser Beihilfe und folglich als eine neue Beihilfe zu qualifizieren ist, die sich von der verlängerten Beihilfe unterscheidet (vgl. u.a. EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2016, C-590/14 P, EuZW 2016, S. 947; EuGH, Urteil vom 4. Dezember 2013, C-121/10, BeckRS 2013, 82268; EuGH, Urteil vom 4. Dezember 2013, C-111/10, BeckRS 2013, 82265). Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass eine Entscheidung, mit der einem öffentlichen Unternehmen, das vom Staat gewährte Vorteile genießt, die Ausdehnung seines Tätigkeitsbereichs gestattet wird, nicht als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe angesehen werden kann. Ergebe sich die Beihilfe aus früheren, nicht geänderten Rechtsvorschriften, so könne für die Anwendung des Art. 93 Abs. 1 und 3 EWG-Vertrag die Frage, ob eine neue Beihilfe oder die Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe vorliegt, nicht danach beurteilt werden, welche Bedeutung die Beihilfe für das Unternehmen im Laufe des Bestehens jeweils hatte und wie hoch sie insbesondere jeweils war. Maßstab für die Einstufung einer Beihilfe als neue oder umgestaltete Beihilfe seien die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, sowie die dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen. Durch die in Streit stehende Entscheidung wurden indes die Rechtsvorschriften, mit denen den Unternehmen die Vorteile eingeräumt worden waren, nicht geändert und damit die durch diese Rechtsvorschriften eingeführte Beihilferegelung nicht berührt (EuGH, Urteil vom 9. August 1994, C-44/93, BeckRS 2004, 77266).

Anders verhält es sich hingegen offensichtlich bei der Einführung des RBStV, mit welchem die Finanzierungsregelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, welche nach Ansicht der Europäischen Kommission eine bestehende Beihilfe darstellen (vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007, Az.: K (2007) 1761), dahingehend geändert wurden, dass

die Finanzierung der Beihilfe nicht mehr durch eine gerätebezogene, sondern durch eine wohnungsbezogene Abgabe erfolgt.

2.2.3. Unvollständigkeit der Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Einführung des Rundfunkbeitrags nicht der Zustimmung der Europäischen Kommission bedurfte. Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liege nur dann vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten, betroffen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht kommen zu dieser Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV ohne sich hinsichtlich des materiellen Unionsrechts hinreichend kundig zu machen. Es wurden weder die zu Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV erlassenen Verordnungen noch maßgebliche Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs herangezogen und ausgewertet. Vielmehr beruht die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung maßgeblich auf der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlichen Rundfunk (ABl. vom 27. Oktober 2009, C 257/01), in der es unter Rn. 31 heißt:

„Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen prüft die Kommission in ihrer Entscheidungspraxis im Allgemeinen, 1) ob es sich bei der ursprünglichen Finanzierungsregelung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten um eine bestehende Beihilfe im Sinne der Randnummern 26 und 27 handelt, 2) ob spätere Änderungen die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffen (d.h. die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle, das Ziel der Beihilfe, den Kreis der Begünstigten oder die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten) oder ob es sich dabei um rein formale oder verwaltungstechnische Änderungen handelt und 3) ob sich die späteren Änderungen, sofern sie wesentlicher Natur sind, von der ursprünglichen Maßnahme trennen lassen, so dass sie getrennt beurteilt werden können, oder ob sie sich von der ursprünglichen Maßnahme nicht trennen lassen, so dass die ursprüngliche Maßnahme insgesamt zu einer neuen Beihilfe wird".

Es sind indes keine tatsächlichen und rechtlichen Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass diese Auslegung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den herkömmlichen Auslegungsmethoden und –grundsätzen übereinstimmt. Im Gegenteil beruht sie gerade auf einem fehlerhaften Verständnis der hierfür von der Kommission herangezogenen Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 9. August 1994 (C-44/93, a.a.O.) und des Gerichts der Europäischen Union vom 30. April 2002 (T-195/01, T-207/01, Slg. 2002, II-2309, BeckEuRS 2002, 264162). Aus dieser Rechtsprechung geht nämlich keinesfalls hervor, dass nur sog. wesentliche Änderungen einer bestehenden Beihilfe nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV i.V.m. Art. 1 lit. c) der VO Nr. 659/1999 und Art. 4 Abs. 1 der VO Nr. 794/2004 notifizierungspflichtig sind. Vielmehr hat das Gericht der Europäischen Union klargestellt, dass eine bestehende Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe *umgewandelt* wird, wenn die Änderung sie in ihrem Kern betrifft. Um eine derartige wesentliche Änderung kann es sich nach Auffassung des Gerichts aber nicht handeln, wenn sich das neue Element eindeutig von der ursprünglichen Regelung trennen lässt. Ist eine solche Trennung möglich, hat das jedoch nur zur Folge, dass eine Umwandlung der bestehenden Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe ausscheidet. Es bleibt aber zu prüfen, ob eine Änderung, die die bestehende Beihilfe nicht in ihrem Kern betrifft und daher getrennt beurteilt werden muss, selbst als neue Beihilfe zu qualifizieren ist. Dementsprechend macht auch der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 der VO Nr. 794/2004 gerade keinen Unterschied zwischen wesentlichen, d.h. die ursprüngliche Beihilfe in ihrem Kern betreffenden, und unwesentlichen Änderungen bestehender Beihilfen, sondern es werden grundsätzlich alle Änderungen einer bestehenden Beihilfe als neue Beihilfe qualifiziert. Nach der auch von der Kommission herangezogenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind Maßstab für die Frage, ob überhaupt eine Änderung einer bestehenden Beihilfe vorliegt, „die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, sowie die dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen". Solange die Rechtsvorschriften der Beihilfenregelung nicht geändert werden, liegt folglich kein Fall der Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV vor. Werden hingegen die Rechtsvorschriften einer bestehenden Beihilfe geändert, so stellt dies grundsätzlich eine notifizierungspflichtige Änderung dar, und zwar ungeachtet

dessen, ob die Änderung als wesentlich oder unwesentlich anzusehen ist. Eine Ausnahme besteht nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz der VO Nr. 794/2004 nur für solche Änderungen, die lediglich formeller oder verwaltungstechnischer Art sind.

Die Frage, ob es sich um eine wesentliche oder um eine unwesentliche Änderung einer bestehenden Beihilfe handelt, entscheidet mithin nicht darüber, ob die Änderung notifizierungspflichtig ist oder nicht, sondern sie wird erst dann relevant, wenn es um die Auswirkungen der Änderung geht. Diese hängen maßgeblich davon ab, ob der geänderte Teil vom Rest der bestehenden Beihilferegelung trennbar ist. Trennbar ist er dann, wenn die bestehende Regelung nicht in ihrem Kern betroffen ist. In diesem Fall ist die Änderung selbst grundsätzlich als neue Beihilfe zu qualifizieren, es sei denn, es handelt sich lediglich um eine formelle oder verfahrenstechnische Änderung, die keinen Einfluss auf die Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann. Lassen sich die Änderungen hingegen nicht von der ursprünglichen Maßnahme trennen, weil sie diese in ihrem Kern betreffen, so wandelt sich die bestehende Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe um.

Die Fehlerhaftigkeit der vom Bundesverwaltungsgericht unter Heranziehung der Mitteilung der Kommission vorgenommenen Auslegung wird auch durch Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 der VO Nr. 794/2004 bestätigt. Wären unter Änderungen i.S.v. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004 nur solche Änderungen zu verstehen, die die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffen (d.h. die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle, das Ziel der Beihilfe, den Kreis der Begünstigten oder die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten), dann ergäbe weder Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der VO Nr. 794/2004 einen Sinn noch ließen sich die Regelungen des Art. 4 Abs. 2 der VO Nr. 794/2004 erklären. So ändern z.B. die Erhöhung der Ausgangsmittel oder die Verlängerung einer bestehenden Beihilfe die Beihilfe weder hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels, des Kreises der Begünstigten oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten und betreffen die ursprüngliche Maßnahme damit nicht in ihrem Kern. Unter Zugrundelegung der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung läge in solchen Fällen keine Änderung i.S.v. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der

VO Nr. 794/2004 vor. Dann erklärt sich jedoch nicht, warum Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der VO Nr. 794/2004 eine Erhöhung der Ausgangsmittel bis zu 20 % gerade konstitutiv aus dem Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der VO Nr. 794/2004 herausnimmt und Art. 4 Abs. 2 lit. a) und b) der VO Nr. 794/2004 eine über 20 %ige Erhöhung des genehmigten Budgets und eine Verlängerung einer bestehenden Beihilfe bis zu sechs Jahren einem vereinfachten Anmeldeverfahren unterwerfen.

Unter Zugrundelegung dieser fehlerhaften, jedenfalls nicht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewinnbaren Auslegung wird sodann auch die Einordnung der Regelungen des RBStV in nicht mehr vertretbarer Weise vorgenommen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts werden durch die Regelungen des RBStV weder die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle noch das Ziel der Beihilfe, der Kreis der Begünstigten oder deren Tätigkeitsbereiche wesentlich verändert. Das Bundesverwaltungsgericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Rundfunkbeitrag ebenso wie die Rundfunkgebühr als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben würde, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen und Begünstigte nach wie vor die Rundfunkanstalten seien. Die hier der Sache nach wohl dokumentierten Annahmen, durch die Regelungen des RBStV sei weder eine Änderung hinsichtlich der Finanzierungsquelle noch eine Erhöhung der Ausgangsmittel erfolgt, entbehrt jedoch einer nachvollziehbaren und verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung. Denn vertretbare andere Ansichten zu diesen Fragen erscheinen auf der Grundlage der hier maßgebenden unionsrechtlichen Vorschrift des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV keinesfalls als ausgeschlossen und werden auch in der Literatur vertreten (vgl. z.B. Geuer, CR 2013, S. 156). Vielmehr liegt es nahe, dass es sich bei dem vorliegenden Wechsel im Abgabentatbestand um eine Änderung hinsichtlich der Finanzierungsquelle handelt. Zwar wird die Beihilfe nach wie vor durch eine parafiskalische Abgabe finanziert. Während jedoch die Rundfunkgebühr an das Bereithalten eines Empfangsgeräts anknüpfte und Abgabenschuldner diejenigen waren, die ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithielten, knüpft die Abgabe seit Einführung des RBStV an das Innehaben einer Wohnung an und wird dementsprechend von dem

Inhaber einer Wohnung geschuldet. Dieser Wechsel im Anknüpfungstatbestand hat weitrechende Konsequenzen. Er führt nicht nur zu einer deutlichen Verbreiterung des Kreises der Abgabeschuldner, sondern auch zu einer Durchbrechung des die damalige Rundfunkgebühr rechtfertigenden Äquivalenzverhältnisses zwischen Abgabe und öffentlich-rechtlicher Leistung und betrifft die bestehenden Finanzierungsregelungen daher in ihrem Kern.

Ebenso wenig ist die Ansicht ausgeschlossen oder auch nur fernliegend, dass die Regelungen des RBStV aufgrund ihrer fehlenden Aufkommensneutralität als neue Beihilfe zu qualifizieren sind. Ist nämlich im Zeitpunkt der Beihilfenänderung nicht klar, ob sie aufkommensneutral ist, also ob nach der Änderung mehr Mittel zur Verfügung stehen, so wird sie im Zweifel als Einführung bzw. Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV angesehen werden müssen, es sei denn, die Aufkommensneutralität wird gesetzlich festgeschrieben und sichergestellt, etwa indem die staatlichen Zuschüsse zum Medienbudget entsprechend begrenzt bzw. gedeckelt werden, sodass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach der Reform finanziell nicht besser gestellt wird als vor der Reform. Ein gesetzlich festgeschriebenes Verbot der Überkompensation findet sich – im Gegensatz zum niederländischen Modell, bei welchem die Umstellung von gerätebezogenen Abgaben auf eine Steuerfinanzierung von der Europäischen Kommission nicht als neue Beihilfe eingestuft wurde (vgl. Entscheidung der EU-Kommission vom 26. Januar 2010, C (2010) 132) – in den Regelungen des RBStV an keiner Stelle. Auch § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV kann hierfür nicht herangezogen werden, da dieser kein Verbot der Erzielung von Mehreinnahmen, sondern lediglich einen Abzug von Überschüssen vom Finanzbedarf für die folgende Gebührenperiode vorschreibt. Es kann für die europarechtliche Einordnung einer Reform auch kein Kriterium sein, wenn sich die Reform im Nachhinein als aufkommensneutral erweisen sollte. Denn ob die Einführung bzw. Änderung der Beihilfe aufkommensneutral ist, ist im Zeitpunkt ihrer Änderung bzw. Einführung zu prüfen. Ist dies unklar, stellt es keine Lösung dar, die Beihilfe ohne sichernde Maßnahme zunächst einzuführen und sich darauf zu berufen, die Beihilfe würde nur verfahrenstechnisch geändert, da die Möglichkeit bestehe, dass es nicht zu einer Überkompensation kommen werde. Wäre dies möglich, entstünde ein Schlupfloch

für die Mitgliedstaaten, welches den Sinn und Zweck des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV konterkarieren würde. Daher muss für Beihilfen gelten, dass von vornherein feststehen muss, dass diese aufkommensneutral sind, um sie nicht als neue Beihilfe notifizieren zu müssen. Dies ist bei den Regelungen des RBStV jedenfalls mangels gesetzlicher Sicherstellung der Aufkommensneutralität nicht der Fall.

3. Ergebnis zu V.

Unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 267 Abs. 3 AEUV entwickelten Maßstäbe stellt das Unterlassen der Vorlage einen Verstoß gegen das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Eine Nichtvorlage kommt weder aufgrund einer offenkundigen Unionsrechtskonformität der Regelungen des RBStV noch aufgrund einer hierzu bereits ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Betracht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich hinsichtlich des materiellen Unionsrechts nicht hinreichend kundig gemacht und einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht ausgewertet. Vielmehr hat es lediglich die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlichen Rundfunk (ABl. vom 27. Oktober 2009, C 257/01) unter Rn. 31 vorgenommene Auslegung adaptiert, welche jedoch fehlerhaft ist, zumindest aber in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine Stütze findet. Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht seine Auffassung, dass die Regelungen des RBStV die bestehenden Finanzierungsregelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht in ihrem Kern betreffen, nicht hinreichend begründet. Denn angesichts des durch den RBStV vollzogenen Systemwechsels und der fehlenden gesetzlichen Sicherstellung der Aufkommensneutralität sprechen gewichtige Anhaltspunkte gegen die vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommene Einordnung der Regelungen des RBStV.

VI. Zusammenfassung

Allein der Tatbestand des Abgabegesetzes entscheidet darüber, ob eine Abgabe als Steuer oder als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist. Fehlt es im Tatbestand an einer Verknüpfung der Abgabe mit einer bestimmten öffentlichen Leistung, wird die Abgabe voraus-

setzungslos erhoben und ist als Steuer zu qualifizieren, auch wenn sich im Wege einer Auslegung des Abgabentatbestandes ein Bezug zu einer öffentlichen Leistung ergeben würde. Denn die auf Formenklarheit und Formenbindung angelegte Finanzverfassung verbietet es, die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern durch Rechtsanwendung festzustellen. Mangels tatbestandlicher Verknüpfung der Abgabepflicht mit einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Leistung ist der Rundfunkbeitrag daher abgabenrechtlich als Steuer einzuordnen, für deren Erhebung das Land Baden-Württemberg keine Kompetenz besitzt.

Selbst wenn man den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe qualifizieren würde, verstößt seine Erhebung gegen die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergebenden Anforderungen. Insbesondere der Zweck des Vorteilsausgleichs kann schon deshalb nicht als besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund herangezogen werden, weil er im RBStV nicht normiert ist. Er kann auch nicht durch Auslegung ermittelt werden, da der Gesetzgeber in § 1 RBStV ausdrücklich nur einen Finanzierungszweck festgelegt hat und insofern hinsichtlich des Zwecks des Rundfunkbeitrags keine Regelungslücke besteht. Jedenfalls mangelt es aber an einer individuellen Zurechenbarkeit des Vorteils der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu den Inhabern einer Wohnung, da es sich nicht um einen wohnungsbezogenen Vorteil handelt und aus der Inhaberschaft einer Wohnung kein Nutzen in Form der Rundfunkempfangsmöglichkeit gezogen werden kann. Die mangelnde individuelle Zurechnung des Vorteils der Rundfunkempfangsmöglichkeit tritt insbesondere im Fall des Beschwerdeführers, der zu Rundfunkbeiträgen für eine Zweitwohnung herangezogen wird, zutage, da insoweit kein doppelter Vorteil besteht. Auch die Annahme, dass in jeder Wohnung von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs Gebrauch gemacht wird, ist wegen Überschreitens der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnisse nicht geeignet, die individuelle Zurechenbarkeit zu begründen.

Vor allem wegen der verfassungsrechtlich unzulässigen Typisierung bei der Erhebung und Ausgestaltung (namentlich: Unwiderlegbare Nutzungsvermutung; Heranziehung von Zweitwohnungsinhabern; Schlechterstellung von Alleinlebenden) des Rundfunkbeitrags verstoßen die Regelungen des RBStV auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Diese formelle und materielle Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags führt dazu, dass der Beschwerdeführer durch die Heranziehung zu Rundfunkbeiträgen und die die Rechtmäßigkeit der Beitragsschuld bestätigenden Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015, des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 und des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017 in seinem von Art. 2 Abs. 1 GG garantierten

Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit und in seinem Grundrecht auf allgemeine Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt ist.

Indem das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25. Januar 2017 die Revision des Beschwerdeführers als unbegründet abgewiesen hat, ohne vorher die entscheidungserhebliche unionsrechtliche Frage nach der Auslegung des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, hat es zudem gegen das grundrechtsgleiche Recht des Beschwerdeführers aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.

Nach alledem ist die Verfassungsbeschwerde auch begründet.

Einfache und beglaubigte Abschrift der Verfassungsbeschwerde sowie einfache Kopien der beschwerdegegenständlichen Urteile, des Widerspruchsbescheids und der Beitragsbescheide liegen anbei.

Prof. Dr. Thomas Koblenzer

Beglaubigte Abschrift

3 K 4017/14

VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -

gegen

Südwestrundfunk - Anstalt des öffentlichen Rechts -,
Referat Beitragsrecht
[redacted]

- Beklagter -

wegen Rundfunkbeitrag

hat das Verwaltungsgericht Stuttgart - 3. Kammer - durch die Richterin Henker als Berichterstatterin auf die mündliche Verhandlung

vom 01. Juli 2015

für R e c h t erkannt:

Die Klage wird abgewiesen

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wehrt sich gegen seine Rundfunkbeitragspflicht.

Nachdem er anfänglich nicht bei der Beklagten registriert war, meldete der Kläger am 12.06.2013 über das hierfür bereitgestellte Internetportal des Beklagten seine Hauptwohnung in der (Beitragsnummer 350 236 482) ab dem 01.01.2013 sowie seine Zweitwohnung in der , (Beitragsnummer 603 339 412) ab dem 01.05.2013 an. Mit Schreiben vom 13.06.2013 bestätigte der Beklagte die jeweilige Anmeldung unter den entsprechenden Beitragsnummern.

Da der Kläger die Rundfunkbeiträge für beide Wohnungen nicht entrichtete, erinnerte der Beklagte ihn mit Schreiben vom 04.10.2013 an seine Beitragspflicht. Hierauf erklärte der Kläger mit E-Mail vom 19.10.2013, dass er den Rundfunkbeitrag für verfassungswidrig halte. Er werde daher, sobald [illegible] Bescheid von dem Beklagten für [seine] Mietwohnung [illegible] sowie für seine [illegible] Zweitwohnung in [illegible] [illegible] gegen diese Beitragsbescheide einlegen". Diese Erklärung wiederholte der Kläger mit E-Mail vom 05.11.2013.

Da der Kläger trotz der Zahlungsaufforderung des Beklagten nicht leistete, setzte der Beklagte mit „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 01.12.2013 die rückständigen Rundfunkbeiträge für den Zeitraum von Mai bis September 2013 für die Wohnung in Höhe von 89,90 € sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 €, mithin einen Betrag von 97,90 € fest. Mit „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom gleichen Tag setzte der Beklagte auch die rückständigen Rundfunkbeiträge inklusive Säumniszuschlag für die Wohnung fest. Die Beitragspflicht hinsichtlich dieser Wohnung ist nicht primärer Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits. Diesbezüglich ist beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ein Verfahren (Az.: 1 K 139/14 F) anhängig.

Gegen die „Gebühren-/Beitragsbescheide" vom 01.12.2013 legte der Kläger mit Schreiben vom 19.12.2013 Widerspruch ein und beantragte die Aussetzung der Voll-

ziehung der Beitragsbescheide. Zur Begründung führte er aus, dass die Beitragsbescheide formell und materiell verfassungswidrig seien. Die formelle Verfassungswidrigkeit ergebe sich aus der Qualifizierung des Beitrags als Steuer und somit aus der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder. Ferner rügte er die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG. Die Entscheidung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht zu nutzen, sei durch das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG garantiert. Der Umstand, dass einer hohen Anzahl von Bürgern juristisch die Existenz abgesprochen werde, stelle eine Verletzung des Anspruchs auf soziale Achtung und damit der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG dar. Zudem [illegible] sein, als Mieter einer weiteren Wohnung den doppelten Beitrag zahlen zu müssen, aufgrund der naturgesetzlichen Limitierung die Dienstleistung des Rundfunks [illegible] einen [illegible] Zeitpunkt in Anspruch nehmen könne. Er legte ausdrücklich auch Widerspruch gegen den geforderten Säumniszuschlag ein. [illegible] Beitragsgegner erwähnt, dass ohne Erlass eines Beitragsbescheids und damit ohne Widerspruchs- und Klagemöglichkeit seinerseits keinerlei Aktion zu erwarten sei.

Mit E-Mail vom 23.12.2013 erklärte der Kläger, er werde ohne Zugang eines Widerspruchs [illegible] keine Zahlungen entrichten.

Mit weiterem „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 03.01.2014 setzte der Beklagte gegen den Kläger die rückständigen Rundfunkbeiträge für die streitgegenständliche Wohnung für das 4. Quartal 2013 in Höhe von 53,94 € sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 €, mithin einen Betrag von 61,94 € fest. Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 20.01.2014 Widerspruch ein. Er wiederholte sein Vorbringen aus seinem vorangegangenen Widerspruch und rügte zusätzlich die Verletzung des Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend, dass in einem Haushalt lebende Doppelverdiener ohne Kinder im Vergleich zu seinen Beiträgen nur 25 % pro Person zahlen würden.

Mit drittem „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 04.07.2014 setzte der Beklagte gegen den Kläger die rückständigen Rundfunkbeiträge für die streitgegenständliche Wohnung für das 1. und 2. Quartal 2014 in Höhe von 107,88 € sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 €, mithin einen Betrag von 115,88 € fest. Hiergegen legte

der Kläger mit Schreiben vom 24.07.2014 Widerspruch ein. Zur Begründung verwies er auf seine Ausführungen in den vorangegangenen Widersprüchen und kündigte er die Erhebung einer Untätigkeitsklage an, wenn der Beklagte nicht innerhalb von vier Wochen nach Zugang dieses Widerspruchs einen rechtsmittelfähigen Widerspruchsbescheid erlasse.

Mit Widerspruchsbescheid vom 08.09.2014 wies der Beklagte die Widersprüche des Klägers als unbegründet zurück. Zur Begründung führte er aus, dass der Kläger als Wohnungsinhaber nach § 2 Abs. 1 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zur Zahlung eines Rundfunkbeitrages verpflichtet sei. Diese Rundfunkbeitragspflicht verstoße weder gegen die Rundfunkempfangsfreiheit noch gegen die allgemeine Handlungsfreiheit oder den allgemeinen Gleichheitssatz. Auch handle es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne. Ferner sei die Festsetzung eines Säumniszuschlages seitens der Landesrundfunkanstalten zulässig gemäß § 9 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrages i.V.m. § 11 Abs. 1 der Satzung der Landesrundfunkanstalten über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge. Der Beklagte versandte den Widerspruchsbescheid am 24.09.2014.

Der Kläger hat am 08.09.2014 Untätigkeitsklage beim Verwaltungsgericht Stuttgart bezüglich der Beitragsbescheide vom 01.12.2013 und 03.01.2014 erhoben. Mit der Klage wendet er sich gegen die Rundfunkbeitragspflicht. Nach Erlass des Widerspruchbescheides hat er seine Klage als Anfechtungsklage fortgeführt. Mit Schriftsatz vom 13.10.2014, bei Gericht am 15.10.2014 eingegangen, hat er den Beitragsbescheid vom 04.07.2014 in die Klage einbezogen.

Der Kläger wiederholt sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren. Ergänzend trägt er vor, dass sich Menschen keine Informationen aufdrängen lassen müssten und daher das Recht hätten, den Rundfunk nicht zu nutzen. Indem er durch seinen Rundfunkbeitrag den Rundfunk mitfinanzieren müsste, sei er in der negativen Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Außerdem sei der Wohnungsbegriff zu unbestimmt und verstoße somit gegen die Normenklarheit aus Art. 2 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG. Das Medium Fernsehen sei gesellschaftsschädigend, seine Unterstützung unzumutbar und mit Art. 4 GG nicht zu vereinbaren. Angesichts der gesellschaftsschädigenden Wirkung des Fernsehens stelle der Emp-

fang von öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen Sondernachteil dar. Er könne seine eigene Schädigung nicht mitfinanzieren. Ferner könne es ihm nicht zugemutet werden, die Schädigung der Gesellschaft, insbesondere von Kindern, mitzufinanzieren. Ferner sei die Rundfunkbeitragshöhe sittenwidrig, da die Gebühr in einem auffälligen Missverhältnis zu dem Qualitätsniveau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht, welcher sich immer mehr dem privaten Sektor annähere. Der Rundfunkbeitrag sei massiv überhöht, da der Programm-Angebotsumfang deutlich vom Verfassungsauftrag abweiche. Weder in der baden-württembergischen Landesverfassung noch im Grundgesetz gebe es einen mit Art. 111 a der Verfassung des Freistaates Bayern vergleichbare Regelung. Des Weiteren würden durch den Rundfunkbeitrag eheliche oder nichteheliche Wohngemeinschaften ohne Kinder bevorteilt, wohingegen Alleinlebende und Alleinerziehende benachteiligt werden würden. Es bestünden durchaus Möglichkeiten, die mit dem Rundfunkbeitrag verbundenen Härten unter verhältnismäßigen Aufwand zu vermeiden. So sei es durch Einführung eines geeigneten Verschlüsselungsverfahrens möglich, Rundfunkteilnehmer von Nicht-Rundfunkteilnehmer zu unterscheiden. Andernfalls könnte der Rundfunkbeitrag als Zwecksteuer ausgestaltet werden. Zudem sei die Unterscheidung zwischen Haupt- und Zweitwohnung möglich. Dies sei angesichts des Meldedatenabgleichs möglich. Andernfalls könnten die Meldedatenbehörden dahingehend instruiert werden, die Zweitwohnungsadressen erst gar nicht an die Rundfunkanstalten weiterzugeben. Hierdurch würden zudem weniger private Daten erfasst werden. Er beruft sich darüber hinaus auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung" vom Oktober 2014.

Nachdem der Beklagte in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, die Säumniszuschläge aufzuheben, beantragt der Kläger bei sachgerechter Auslegung,

> die Rundfunkbeitragsbescheide des Beklagten vom 01.12.2013, 03.01.2014 sowie 04.07.2014 und des Widerspruchbescheids vom 08.09.2015 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er verteidigt die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Insbesondere sei der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht dadurch verletzt, dass die Regelung des § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht zwischen Haupt- und Zweitwohnung unterscheide und daher für jede Wohnung ein gesonderter Rundfunkbeitrag zu entrichten sei. Diese Gleichbehandlung sei aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. So handle es sich bei dem Rundfunkbeitragseinzug um ein verwaltungstechnisches Massenverfahren, weshalb für dessen Funktionsfähigkeit und kostengünstige Abwicklung im Interesse der Allgemeinheit eine praktikable und möglichst einfach ausgestaltete Vollziehbarkeit erforderlich sei. Die Einstufung einer Wohnung als Haupt- oder Nebenwohnung richte sich nach der Intensität der Benutzung durch den Betroffenen. Da eine Überprüfung, wann und wie lange sich eine Person in einer bestimmten Wohnung aufhalte, nicht möglich sei und sich im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre verbiete, könnten die Rundfunkanstalten zu dieser Beurteilung nur auf die Angaben des Wohnungsinhabers abstellen. Hierbei bestünde die erhöhte Gefahr, dass die Beitragspflicht durch unrichtige oder unvollständige Angaben umgangen werde. Dies bürge die Gefahr eines Erhebungs- und Vollzugsdefizits. Zudem müsste der Betroffene der Rundfunkanstalt etwaige Änderungen der Nutzungsintensität der Wohnungen anzeigen. Dies würde zu Verwaltungsaufwand und zur Erhebung privater Daten, die Rückschlüsse über die Lebensumstände zuließen, führen. Ferner sei das Innehaben einer weiteren Wohnung im Regelfall Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betroffenen. Es sei außerdem nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sich - während sich der Betroffene in der Hauptwohnung aufhält - ein Dritter in der Zweitwohnung befindet und ebenso das Rundfunkangebot nutzen könne.

Mit rechtskräftig gewordenem Beschluss der Kammer vom 23.04.2015 - 3 K 1778/15 - ist der Antrag des Klägers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt worden. Wegen der Einzelheiten der Begründung wird hierauf verwiesen.

In der mündlichen Verhandlung haben die Beteiligten ihre unterschiedlichen Standpunkte wiederholt, erläutert und bekräftigt. Der Kläger hat hierbei ausgeführt, dass zur Vermeidung einer Benachteiligung von Alleinlebenden und Alleinerziehenden ein personenbezogener Rundfunkbeitrag eingeführt werden könne. Aufgrund des Meldedatenabgleichs müssten die Bewohner eines Haushaltes nicht eigens seitens des Beklagten ermittelt werden. Die sonach ermittelten Bewohner könnten seitens des Beklagten angeschrieben und zur Benennung eines beitragszahlenden Mitbewohners aufgefordert werden. Die Beklagtenvertreterin hat in diesem Zusammenhang vorgetragen, dass sich in der Praxis gezeigt habe, dass nicht immer auf die Anfragen der Beklagten reagiert werde. Zudem stelle ein personenbezogener Rundfunkbeitrag eine Benachteiligung von Ehe und Familie nach Art. 6 GG dar. Zudem hat der Kläger sechs Beweisanträge gestellt, welche durch begründeten Beschluss der Berichterstatterin in der mündlichen Verhandlung abgelehnt worden sind. Wegen der Einzelheiten wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung sowie auf die Anlage zu diesem Protokoll verwiesen.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten und die zur Sache gehörenden Behördenakten der Beklagten, die dem Gericht vorliegen, verwiesen.

Entscheidungsgründe

Das Gericht konnte mit Einverständnis der Beteiligten gemäß § 87 a VwGO durch die Berichterstatterin entscheiden.

Bei verständiger Würdigung des klägerischen Vorbringens nach § 88 VwGO hält das Gericht den Antrag, die Rundfunkbeitragsbescheide vom 01.12.2013, 03.01.2014 sowie 04.07.2014 hinsichtlich der darin festgesetzten Rundfunkbeitragsbescheide aufzuheben, für sachdienlich. Nachdem der Beklagte die in den streitgegenständlichen Rundfunkbeitragsbescheiden festgesetzten Säumniszuschläge aufgehoben, hat, wendet sich der Kläger ausschließlich gegen die festgesetzten Rundfunkbeiträge.

Die Klage gegen die Rundfunkbeitragsbescheide des Beklagten vom 01.12.2013, 03.01.2014 und 04.07.2014 ist zulässig. Bei der nachträglichen Einbeziehung des Beitragsbescheids vom 04.07.2014 handelt sich um eine zulässige Klageänderung gemäß § 91 VwGO. Die Anfechtung dieses Beitragsbescheids stellt ein zusätzliches Begehren seitens des Klägers dar, dessen Einbeziehung sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist, denn der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Bescheide liegen dieselben Rechtsfragen zugrunde.

Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Rundfunkbeiträge des Klägers für die Monate Mai 2013 bis Juni 2014 sind mit den angefochtenen Bescheiden nach § 10 Abs. 5 Satz 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV), der durch das Zustimmungsgesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 18.10.2011 (GBl. 2011, 477) mit Wirkung ab 01.01.2013 formell baden-württembergisches Landesrecht geworden war, rechtsfehlerfrei festgesetzt worden. Die Rundfunkbeiträge waren in der festgesetzten Höhe rückständig geworden, nachdem der Kläger sie nicht mit ihrer Fälligkeit gemäß § 7 Abs. 3 RBStV vollständig entrichtet hatte.

Der Kläger ist als Inhaber von zwei Wohnungen für jede dieser Wohnungen Beitragsschuldner im Sinne des § 2 Abs. 1 RBStV. Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.

Die verfassungsrechtlichen Einwände des Klägers gegen die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der in diesem Fall einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich überzeugen das Gericht nicht. Es sieht daher auch keinen Anlass, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV einzuholen.

Die vom Kläger oder in der breit geführten allgemeinen juristischen Debatte geltend gemachten grundsätzlichen Einwände gegen die Erhebung des Rundfunkbeitrags sind im Ergebnis nicht stichhaltig. Die Kammer hat dies bereits in zwei Urteilen vom 01.10.2014 - 3 K 4897/13 und 3 K 1360/14 - (beide veröffentlicht in juris) entschieden und im Urteil 3 K 4897/13 -, juris, Rn. 27 ff. unter anderem ausgeführt:

„Die Erhebung des Rundfunkbeitrags vom Kläger verstößt nicht gegen höherrangige verfassungsrechtliche Vorgaben.

Das Zustimmungsgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 12.11.2011 zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (GBl. 2011, S. 477) verletzt nicht Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105, 106 GG. Der Rundfunkbeitrag ist keine Steuer, für deren Einführung der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat; die gesetzliche Regelung von nichtsteuerlichen Abgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fällt als Annexkompetenz unter das Rundfunkrecht, für das die Länder gemäß Art. 70 GG die Gesetzgebungsbefugnis haben.

Steuern im Sinne der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere staatliche Leistung darstellen, sondern die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen - obschon gegebenenfalls zweckgebunden - zur Erzielung von Einkünften zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (BVerfG, Beschluss vom 12.10.1978 - 2 BvR 154/74 -, BVerfGE 49, 343). Dagegen werden nichtsteuerliche Abgaben vom Leistungspflichtigen zur Deckung eines besonderen Finanzbedarfs für die Erledigung einer speziellen Aufgabe mit einer tatbestandlich geregelten besonderen Finanzierungsverantwortung des Betroffenen oder beim Beitrag zu dessen Beteiligung an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung erhoben, die ihm besondere Vorteile gewährt, ohne dass es darauf ankommt, ob er diese tatsächlich in Anspruch nimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99 -, BVerfGE 110, 370 und Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95 -, BVerfGE 113, 128).

Der Rundfunkbeitrag könnte ungeachtet seiner Bezeichnung nach seinem materiellen Gehalt eine Steuer sein. Das entscheidende Merkmal zur Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen (Vorzugslasten) zur Steuer ist die Frage, ob der Rundfunkbeitrag „voraussetzungslos" geschuldet wird oder ob die mit der Zahlung des Beitrags eingeräumte rechtliche Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine hinreichende „Gegenleistung" darstellt. Dieses „Gegenleistungsverhältnis" wird in der Literatur teilweise verneint (z.B: Terschüren a.a.O. S. 141-144, 162; Geuer a.a.O., S. 15 f.; Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, Rechtsgutachten, S. 19 f.; Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, K&R Beihefter 1/2013, S. 10-12), teilweise bejaht (z.B.: Bullinger a.a.O., S. 11-16; Schneider, Antworten auf „Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder", ZUM 6/2013, 472, S. 476 f.; Kube, Der Rundfunkbeitrag - Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, Rechtsgutachten, 2013, S. 32 ff.; Gall/Schneider in: Hahn/Vesting, Kommentar zum

Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV, Rn. 37; Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechtsgutachten, 2010, S. 46 ff. und 80 ff.). Die bisher zum Rundfunkbeitrag ergangene Rechtsprechung ist ebenfalls der Auffassung, dass ein zur Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast bzw. nichtsteuerliche Abgabe ein hinreichend konkretes „Gegenleistungsverhältnis" besteht (Bayerischer Verfassungsgerichtshof a.a.O. Rn. 72 ff.; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.05.2014 - VGH B 35/12 -, juris, Rn. 109 ff.; aus der erstinstanzlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte z.B.: VG Hamburg, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -, juris; VG Freiburg, Urteil vom 02.04.2014 - 2 K 1446/13 -, juris; VG Bremen, Urteil vom 20.12.2013 - 2 K 605/13 -, juris; VG Osnabrück, Urteil vom 01.04.2014 - 1 A 182/13 -, juris).

Der letzteren Auffassung schließt sich auch die Kammer an. Insbesondere die beiden Verfassungsgerichtshöfe haben in ihren dem Kläger bekannten Urteilen überzeugend dargelegt, dass die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung gemäß § 2 Abs. 1 RBStV geeignet ist, die Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, abzugelten. Dem Systemwechsel von der geräteanhängigen Gebühr zum an die Wohnung anknüpfenden Betrag liegt die sachgerechte Erwägung der gesetzgebenden Länder zugrunde, dass die einzelnen Personen das Programmangebot vornehmlich in ihrer Wohnung nutzen oder nutzen können und dass deshalb das Innehaben einer Wohnung ausreichende Rückschlüsse auf den abzugeltenden Vorteil zulässt. Zwar erfasst der Rundfunkbeitrag aufgrund der im Beitragstatbestand liegenden Typisierungen und unwiderleglichen Vermutungen nahezu jeden im Inland Wohnenden und nähert sich so einer Gemeinlast an. Gleichwohl dient der Rundfunkbeitrag nach § 1 RBStV in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag der ausschließlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Durch zahlreiche Vorschriften und Kontrollmechanismen ist gesichert, dass der Beitragspflichtige nur für die Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zweckgebunden bezahlt. Zugleich ist im Sinne des Gegenleistungsverhältnisses und Vorteilsausgleichs - auch durch die Entscheidung der EG-Kommission vom 24.04.2007 - sichergestellt, dass der Beitrag ausschließlich und kontrolliert der Erfüllung des verfassungsrechtlich gebotenen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunk dient und der Höhe nach angemessen ist. Der Vergleich mit der „Kirchensteuer" ist deswegen nicht schlüssig. Ob die „Kirchensteuer" eine Steuer im abgabenrechtlichen Sinn oder eine nichtsteuerliche Abgabe ist, ist in diesem Zusammenhang ohne Belang.

Das Austauschverhältnis zwischen Beitrag und Rundfunknutzung wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass ein verschwindend geringer Anteil der Beitragspflichtigen über kein zum Rundfunkempfang geeignetes Gerät verfügt. Bei der nahezu flächendeckenden Verbreitung von empfangstauglichen Geräten vielfältiger Art in allen Bevölkerungskreisen dürfen die Bundesländer davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig besteht. Der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten liegt bei 96,2 % (bei einem durchschnittlichen Bestand von 160,8 Geräten je 100 Haushalten), mit stationären und mobilen Personalcomputern bei 82,0 %, mit Internetzugang bei 75,9 % und mit Mobiltelefonen bei 90 % (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 174). Wegen des weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der gebotenen Typisierung des Beitragstatbestands musste dem einzelnen Wohnungsinhaber - zusätzlich zu den Befreiungsmöglichkeiten des § 4 Abs. 1 RBStV und der Härtefallregelung des § 4 Abs. 6 RBStV - deswegen nicht zur Vermeidung seiner

Beitragspflicht der Nachweis erlaubt werden, in seiner Wohnung könne der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht empfangen werden. Auf die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe hat das Fehlen einer solchen Ausnahmeregelung deswegen keinen Einfluss."

An dieser Entscheidung hält die Berichterstatterin fest. Diese Rechtsprechung wurde zuletzt vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen und vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (OVG NRW, Urteil vom 12.03.2015 - 2 A 2423/14; Bay. VGH, Urteil vom 19.06.2015 - 7 BV 14.1707 -, allesamt juris) bestätigt. Insbesondere vermag der Kläger mit seinen Ausführungen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk stelle sich angesichts seiner gesellschaftsschädigenden Wirkung nicht als Sondervorteil, sondern vielmehr als Sondernachteil dar, nicht zu überzeugen. Es kommt nicht darauf an, ob der Einzelne die Folgen des Fernsehkonsums als gesellschaftsschädigend bewertet. Bereits die jederzeitige Möglichkeit des Empfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt einen Sondervorteil dar.

Der Kläger vermag in diesem Zusammenhang auch nicht mit seinem Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seinem 2. Rundfunkurteil vom 27.07.1971 zu durchzudringen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die für das Bereithalten des Empfangsgeräts zu zahlende „Gebühr" nicht Gegenleistung für eine Leistung (vgl. BVerfG, Entscheidung vom 27.07.1971, a.a.O., juris, Rn. 39). Diese Feststellung steht nicht im Widerspruch zu der oben dargestellten Auffassung des erkennenden Gerichts. Sie ist vielmehr dahingehend zu verstehen, dass die schlichte Möglichkeit des Empfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine konkrete Gegenleistung für die Erhebung von Gebühren ist. Denn Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 -, juris, Rn. 43 m.w.N.). Dies gilt zwar entsprechend für Beiträge, allerdings können Beiträge bereits bei einer potentiellen Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung erhoben werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 a.a.O., juris, Rn. 43 m.w.N.). Dies ist beim öffentlich-rechtlichen Rundfunkbeitrag der Fall. Durch diesen wird die potentielle Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgegolten.

Zu der im vorliegenden Fall relevanten Ungleichbehandlung von Rundfunknutzern und „Nicht-Rundfunknutzern" bzw. „Rundfunkverweigerern" hat die Kammer im Urteil 3 K 1360/14 -, juris, Rn. 33 zusätzlich ausgeführt:

„Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich verstoßen nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Im Rahmen der Regelung von Massenerscheinungen, zu denen auch die Erhebung von Rundfunkbeiträgen zählt, ist der Gesetzgeber befugt, in weitem Umfang zu generalisieren, pauschalieren und typisieren (vgl. zur Rundfunkgebühr BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 17.03.2011 - 1 BVR 3255/08 -, NVwZ-RR 2011, 465 im Anschluss an BVerfG, Beschluss vom 16.03.2005 - 2 BvL 7/00 -, BVerfGE 112, 268). Im Einzelfall mit generellen Regelungen verbundene Härten wären nur unter unverhältnismäßigem Aufwand vermeidbar, könnten nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden und betreffen im Verhältnis zur Zahl der Abgabenpflichtigen insgesamt eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen. Die damit einhergehende Ungleichbehandlung im Einzelfall ist gerechtfertigt, zumal durch den Wegfall der bisherigen Ermittlungen zum tatsächlichen Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten in der Wohnung der Schutz der Privatsphäre verbessert und im Hinblick auf die bisherigen Erhebungsdefizite eine größere Abgabengerechtigkeit erreicht wird (vgl. die ausführlichen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz a.a.O. Rn. 130 ff.; sowie des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs a.a.O. Rn. 101 ff.; ferner VG Hamburg a.a.O.).

Im Ergebnis nichts anderes gilt bezüglich des vom Kläger gerügten Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG im Hinblick auf die Erhebung eines Rundfunkbeitrags für eine von ihm in Stuttgart vorgehaltene Zweitwohnung und die Gleichbehandlung von Ein- und Mehrpersonenhaushalte. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es nicht, den Rundfunkbeitrag nach der Zahl der Personen in der Wohnung, d.h. nach Ein- oder Mehrpersonenhaushalten oder der Zahl der Wohnungen, d.h. nach Erst- und Zweitwohnungen weiter abzustufen oder Ausnahmen vorzusehen (vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -, juris, Rn. 47; Bay. VGH, a.a.O. -, juris, Rn. 116; a.A. Korioth/Koemm, DStR 2013, 833, 837). Dass aufgrund der typisierenden Erhebung des Rundfunkbeitrags der Inhaber mehrerer Wohnungen entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, auch wenn das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch genommen werden kann, ist als unvermeidliche Folge hinzunehmen (vgl. VG Köln, Urteile vom 16.10.2014 - 6 K 7041/12 - und vom 23.10.2014 - 6 K 5899/13; VG Hannover, Urteil vom 24.10.2014 - 7 A 8085/13 -, allesamt juris). Solche auf Einzelfälle beschränkte Härten sind nicht zuletzt durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden, den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern und gegen

Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern (vgl. Bay. VGH, a.a.O. -, juris, Rn. 116; OVG NRW, Urteil vom 12.03.2015 - 2 A 2423/14 -, juris, Rn. 116; VG Hamburg, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -, juris, Rn. 46).

Entgegen der Ansicht des Klägers hat der Gesetzgeber insoweit auch nicht die Grenzen der zulässigen Typisierung überschritten (die Grenzen einer zulässigen Typisierung ausführlich darstellend VG Hamburg, Urteil vom 12.11.2014 - 3 K 5250/13 -, juris, Rn. 35). Es ist insbesondere nicht davon auszugehen, dass der einheitliche Rundfunkbeitrag nach § 2 Abs. 1 RBStV für Einpersonenhaushalte oder für Inhaber von Zweitwohnungen generell zu Härten führt, die ohne Schwierigkeiten zu vermeiden wären. Denn die der pauschalisierenden Regelung in § 2 Abs. 1 RBStV zugrunde liegende gesetzliche Annahme, dass in einer Wohnung typischerweise Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden und daher die Nutzungsmöglichkeit besteht, trifft grundsätzlich auch für Einpersonenhaushalte und Zweitwohnungen zu. Die genannten Fallgruppen entsprechen somit - anders als im Fall von Haushalten, die über keinerlei Geräte verfügen - dem gesetzlichen Typ (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 12.11.2014, a.a.O., Rn. 42, 48). Insofern war der in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisantrag zu 4 analog § 244 Abs. 3 StPO sowohl als unerheblich wegen Wahrunterstellung als auch als auf Klärung einer Rechtsfrage abzielend abzulehnen. Selbst wenn die seitens des Klägers vorgetragenen Daten des Mikrozensus 2013 richtig sind, so begründen diese keine Überschreitung der Grenzen der zulässigen Typisierung. Insofern missversteht der Kläger die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.09.1983. Demnach ist der Grundsatz der Typengerechtigkeit regelmäßig geeignet, die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte zu rechtfertigen, solange nicht mehr als 10 % der von der Regelung betroffenen Fälle dem Typ widersprechen, also wenigstens 90 % dem Typ entsprechen (Vgl. BVerwG, Beschluss vom 19.09.1983 - 8 N 1/83 -, juris, Rn. 9; VG Hamburg, Urteil vom 12.11.2014, a.a.O., Rn. 42). Wie oben dargestellt, greift aber auch bei Einpersonenhaushalten und Zweitwohnungen die Vermutung, dass Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden. Allein dies ist der maßgebliche „Typ". Zudem handelt es sich bei der Frage um Benachteiligung von Personen um eine Rechtsfrage, deren Klärung grundsätzlich dem Gericht obliegt.

Eine unzulässige Gleich- oder Ungleichbehandlung von Einpersonenhaushalten und Zweitwohnungen kann allenfalls darin liegen, dass etwaige graduelle Unterschiede bei der Nutzungsintensität nicht durch Ausnahmen oder Abstufungen des Rundfunkbeitrags erfasst werden. Die insoweit bestehende Gleich- bzw. Ungleichbehandlung ist jedoch die regelmäßige Folge einer pauschalisierenden Abgabenregelung, die alle Beitragsschuldner, deren Nutzungsverhalten im Einzelnen stark voneinander abweichen kann, trifft. Diese Folgen ließen sich auch nicht ohne größere Schwierigkeiten vermeiden. Zwar könnte der Gesetzgeber weitere Befreiungen, Ermäßigungen oder Abstufungen des Rundfunkbeitrags nach der Zahl der Bewohner (Ein- und Mehrpersonenhaushalte) oder der Wohnungen vorsehen, doch sind diese auch unter der Geltung des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht geboten (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -, juris, Rn. 48). Bereits nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag waren Befreiungen oder Ermäßigungen dieser Fallgruppe nicht vorgesehen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 2 RGebStV). Die Einführung solcher Ausnahmen würde jeweils weitere Ermittlungen zur Zahl der Personen in einer Wohnung oder zum Haupt- und Nebenwohnsitz erforderlich machen. Damit einher ginge eine erhöhte Gefahr, dass die Beitragspflicht durch unzutreffende oder unvollständige Angaben - etwa durch die unzutreffende Ausweisung einer Wohnung als Zweitwohnung eines Familienmitglieds - umgangen werden könnte.

Die in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisanträge zu 2 und 3 waren ebenfalls im Wege der Wahrunterstellung analog § 244 Abs. 3 StPO abzulehnen. Selbst wenn der Beklagte ohne erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand zwischen Erst- und Zweitwohnung unterscheiden könnte oder innerhalb der Datenerhebungsrechte nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrages geprüft werden könnte, ob andere Personen an der gleichen Adresse ihren Erstwohnsitz haben, so würde dies einen höheren Verwaltungsaufwand zur dauerhaften Überprüfung dieser Angaben sowie weitere Ermittlungen in der Privatsphäre nötig machen, um eine etwaige Umgehung zu vermeiden. Zumal die Datensätze der Meldebehörden mitunter unrichtig oder unvollständig sin. Ferner zielen diese Beweisanträge, ebenso wie die Beweisanträge zu 5 und 6, welche ebenfalls im Wege der Wahrunterstellung analog § 244 Abs. 3 StPO abzulehnen waren, auf die Einführung eines Alternativmodells ab. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Gesetzgeber eine Rundfunkabgabe nicht wohnungs-, sondern auch personenbezogen regeln könnte, wodurch gegenüber der gel-

tenden Regelung die Inhaber von Zweitwohnungen entlastet und Mehrpersonenhaushalte in der Tendenz stärker belastet würden. Das Gericht hat im vorliegenden Verfahren ausschließlich zu beurteilen, ob das durch den Gesetzgeber gewählte Modell des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags im privaten Bereich mit dem Gleichheitsgrundsatz zu vereinbaren ist. Hieran bestehen, wie ausgeführt, keine durchgreifenden Bedenken. Die Recht- und Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle für eine Rundfunkabgabe steht demgegenüber nicht zur Disposition und ist nicht Gegenstand der gerichtlichen Bewertung.

Im Zusammenhang mit der vom Kläger vorgeschlagenen Einführung einer personenbezogenen Rundfunkabgabe verweist das Gericht auf die überzeugenden Erwägungen des VG Hamburg, a.a.O. -, juris, Rn. 49 zu dieser Rechtsfrage;

„Ergänzend weist die Kammer darauf hin, dass auch eine personenbezogene Rundfunkabgabe im Vergleich zur der geltenden Regelung dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der Abgabengerechtigkeit nicht in jeder Hinsicht besser gerecht würde. Vielmehr würde bei einer „Pro-Kopf-Abgabe" der Zusammenhang zwischen der Abgabe und dem Belastungsgrund in noch stärkerem Maß pauschaliert und generalisiert erfasst. Während dem Abgabentatbestand in § 2 Abs. 1 RBStV die statistisch gestützte Erwartung zugrunde liegt, dass in der Wohnung regelmäßig und typischerweise das öffentlich-rechtliche Programmangebot genutzt werden kann, wäre eine „Pro-Kopf-Abgabe" – soweit es sich überhaupt noch um einen Beitrag und keine Steuer handelte – nur durch die allgemeine Erwartung gedeckt, dass jede Person über stationäre oder mobile Endgeräte das öffentlich-rechtliche Programmangebot nutzen kann. Unabhängig davon könnte eine personenbezogene Abgabe dazu führen, dass Mehrpersonenhaushalte, insbesondere Familien mit mehreren minderjährigen Kindern ungleich stärker belastet würden als Einpersonenhaushalte. In diesem Zusammenhang würde sich auch die Frage stellen, ob bestimmte Personen, insbesondere minderjährige Kinder, von einer solchen Rundfunkabgabe auszunehmen wären. Die Erhebung einer „Pro-Kopf-Abgabe" dürfte zudem dazu führen, dass jede Person als Beitragsschuldner zu erfassen und für diese ein Beitragskonto zu verwalten wäre. Dies würde den Verwaltungsaufwand erhöhen. Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls nicht davon auszugehen, dass eine „Pro-Kopf-Abgabe" die verfassungsrechtlich allein gebotene und zulässige Form der Rundfunkabgabe wäre Vielmehr kann der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums andere Regelungsmodelle für eine Rundfunkabgabe wählen."

Auch die sonstigen geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Rundfunkbeitrag im privaten Bereich teilt das Gericht nicht.

Die wohnungsbezogene Beitragspflicht des § 2 Abs. 1 RBStV verletzt den Kläger auch nicht in seiner Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG. Das

Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG gibt jedermann das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Dies umfasst auch das korrespondierende negative Recht, sich aus den genannten Quellen nicht zu unterrichten (negative Informationsfreiheit). Diese negative Informationsfreiheit ist im vorliegenden Fall nicht verletzt. Mit der Zahlung des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrages ist nicht der Zwang verbunden, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überhaupt zu nutzen. Insofern überzeugt die Argumentation des Klägers, er sei als Mitglied der Gesellschaft von einer etwaigen schädigenden Wirkung des Fernsehkonsums betroffen, nicht.

Überdies ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag auch nicht wegen einer etwaigen Missachtung der Menschenwürde der Nicht-Rundfunknutzer nach Art. 1 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Hierbei ist bereits fraglich, ob dessen Schutzbereich durch die Rundfunkbeitragspflicht berührt wird (dies verneinend VG München, Urteil vom 10.10.2014 - M 6a K 14.3060 -, juris, Rn. 24). Zumindest ist die einheitliche Rundfunkbeitragspflicht von Rundfunknutzern und Nicht-Rundfunknutzern gerechtfertigt (vgl. VG München, a.a.O., Rn. 26). Der Rundfunkbeitrag ist durch seine Ausgleichfunktion und die Finanzierungsgarantie zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders sachlich gerechtfertigt (vgl. Bay. VGH, a.a.O., Rn. 80, 111).

Soweit der Kläger eine Verletzung des Art. 4 GG mit der gesellschaftsschädigenden Wirkung des Fernsehens begründet, vermag er damit ebenfalls nicht durchzudringen. Insoweit war der in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisantrag zu 1 ebenfalls analog § 244 Abs. 3 StPO als unerheblich abzulehnen. Selbst wenn dies so ist, kann sich der Kläger nicht zum Sachwalter der Allgemeinheit machen.

Das vom Kläger angeführte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom Oktober 2014 bringt, da es sich nicht um ein Rechtgutachten handelt, sondern es allgemein politisch eine neue Variante der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorschlägt, keine neuen rechtlich relevanten Argumente.

Zudem stellt sich die Zahlungspflicht im privaten Bereich als verhältnismäßig dar. Denn die mit dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verfolgten Zwecke der Kostende-

ckung und des Vorteilsausgleichs stellen legitime Ziele dar, die einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit rechtfertigen können. Damit durfte der Gesetzgeber die Vorschriften des § 2 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV zur Erreichung dieser Zwecke für geeignet und erforderlich halten, denn ein milderes, aber gleich wirksames Mittel zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit ist im Hinblick auf den bezweckten Vorteilsausgleich insbesondere auch für die Inhaber solcher Raumeinheiten zu bejahen, in denen sich keine Rundfunkempfangsgeräte befinden. Denn auch diesen bietet allein schon das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Vorteile, auf deren Abgeltung der Rundfunkbeitrag ausgerichtet ist. Ob dieses Programmangebot tatsächlich genutzt oder solches überhaupt beabsichtigt wird, ist dem Abgabentyp des Beitrags entsprechend nicht von Belang. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zwingt den Gesetzgeber daher nicht dazu, überhaupt eine Befreiungsmöglichkeit für solche Personen vorzusehen, die von der ihnen eröffneten Möglichkeit zur Nutzung dieser Programme keinen Gebrauch machen wollen (so auch Bay. VGH, a.a.O.).

Es ist auch nicht erkennbar, dass die Höhe des Rundfunkbeitrags im Verhältnis zu dem mit ihm verfolgten Zweck und der gebotenen Leistung unangemessen ist. Er ist eindeutig auf den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkt. Ebenso ist die Belastung für die Beitragsschuldner auch der Höhe nach zumutbar. Denn zum einen entsprach die Höhe des im privaten Bereich für jede Wohnung bis April 2015 zu entrichtenden Rundfunkbeitrags von monatlich 17,98 € der Summe von Grund- und Fernsehgebühr, die nach bisherigem Recht bis zum 31.12.2012 zu entrichten waren. Angesichts der weiten Verbreitung von Empfangsgeräten jeder Art hat sich damit die finanzielle Belastung der Beitragsschuldner in der Vergangenheit nicht erhöht, sondern wurde ab dem 1. April 2015 sogar auf 17,50 € pro Monat reduziert. Sie bleibt auch für solche Personen, die das Programmangebot nicht nutzen oder nicht nutzen wollen und früher, weil sie kein Rundfunkgerät zum Empfang bereitgehalten haben, überhaupt keine Rundfunkgebühr entrichten mussten, in einer überschaubaren Höhe, die durch die Ausgleichsfunktion zweifellos gerechtfertigt ist. Deshalb spricht nichts dafür, dass zwischen dem Rundfunkbeitrag und dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als abzugeltendem Vorteil ein dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechendes grobes Missverhältnis besteht. Hinzu kommt, dass bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit oder in

sonstigen Härtefällen Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände vorgesehen sind (so auch Bay. VGH, a.a.O., Rn. 97 ff.).

Soweit der Kläger die Unverhältnismäßigkeit der Höhe des Rundfunkbeitrags auf die von ihm beklagte unzureichende Programmqualität der öffentlich-rechtlichen Sender zu stützen versucht, muss er sich zusätzlich entgegen halten lassen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine besondere Programmverantwortung wahrzunehmen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 25.03.2014 - 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 - (NVwZ 2014, 867) noch einmal folgendermaßen dargelegt:

„Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung besondere Bedeutung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann (vgl. BVerfGE 73, 118 <158 f.>; 74, 297 <325>; 83, 238 <297 f.>; 90, 60 <90>; 114, 371 <388 f.>; 119, 181 <216>). Denn der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und den damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen (BVerfGE 119, 181 <217> m.w.N.). Die spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen ist ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Indem er jedenfalls im Wesentlichen öffentlich finanziert ist, wird er dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln. Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht (vgl. BVerfGE 90, 60 <90>; 119, 181 <219>). Er hat hierbei insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben. Zugleich können so im Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk verschiedene Entscheidungsrationalitäten aufeinander einwirken (vgl. BVerfGE 114, 371 <387 f.>; 119, 181 <217>). Entsprechend dieser Bedeutung beschränkt sich sein Auftrag nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information eine kulturelle Verantwortung umfasst (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 119, 181 <218>) und dabei an das gesamte Publikum gerichtet ist (vgl. BVerfGE 83, 238 <298>). Dabei muss sein Programmangebot für neue Publikumsinteressen oder neue Inhalte und

Formen offenbleiben und darf auch technisch nicht auf einen bestimmten Entwicklungsstand beschränkt werden (vgl. BVerfGE 74, 297 <324 f., 350 f.>; 83, 238 <298, 299 f.>; 119, 181 <218>)".

Nach § 11 Abs. 1 und 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ist es der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, „durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen." Soweit das Programmangebot des öffentlichen Rundfunks dem nicht gerecht wird, ist dies keine Frage seiner grundsätzlichen Gewährleistung, sondern der Umsetzung von unterschiedlichen Bedürfnissen in der Programmgestaltung, die durch eine entsprechende Einflussnahme und kritische Würdigung, Diskussion im Internet, z. B. durch Einbringen von eigenen Beiträgen, zu ändern wäre (vgl. VG Potsdam, Urteil vom 19.08.2014 - 11 K 4160/13 - juris, Rn. 31).

Die grundsätzliche Rechtfertigung der Beitragserhebung würde nur dann entfallen, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk generell seinen Auftrag verfehlen würde und ein strukturelles Versagen gegeben wäre. Dass dies grundsätzlich der Fall wäre, ist jedoch nicht ersichtlich. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber ausreichende strukturelle Regelungen zur Kontrolle der Programmgestaltung und Gewährleistung der Programmvielfalt geschaffen hat. Die zur Gewährleistung des Rundfunkauftrags gebotene Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird durch die Einrichtung eines Verwaltungsrats und eines Fernseh- oder Rundfunkrats sichergestellt. Diesen Aufsichtsgremien sind weitreichende, sowohl pro-

grammgestaltende als auch die Geschäftsführung insgesamt überwachende Aufgaben übertragen, die für die Erfüllung des Funktionsauftrags der Rundfunkanstalten von grundlegender Bedeutung sind. Die Reichweite dieser auch den Inhalt der Berichterstattung betreffenden Befugnisse steht in einer Wechselwirkung mit strengen Anforderungen an ihre plurale Zusammensetzung. Nur wenn diese Gremien eine breite Vielfalt der Strömungen des Gemeinwesens widerspiegeln und ein bestimmender Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder wirksam ausgeschlossen ist, genügt ihre Ausgestaltung den Anforderungen der Vielfaltsicherung und dem Gebot der Staatsferne (vgl. BVerfG, Urteil vom 25.03.2014, a.a.O.). Die Einhaltung dieser Anforderungen unterliegt letztlich der Überwachung durch das Bundesverfassungsgericht, das hierzu unter anderem entschieden hat, dass der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konsequent zu begrenzen ist und Ihr Anteil ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen darf (vgl. BVerfG, Urteil vom 25.03.2014, a.a.O.). Angesichts dieser Kontrollmechanismen ist die subjektive Programmkritik des Klägers zur Darlegung eines strukturellen Versagens der Rundfunkanstalten nicht geeignet.

Der Begriff der „Wohnung" in § 3 Abs. 1 RBStV verstößt auch nicht gegen das rechtsstaatliche Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit. Dieses Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften dergestalt zu fassen, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Gerichte müssen in der Lage sein, die Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung muss sich eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lassen (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, juris, Rn. 92 m.w.N.). Hieran gemessen kann der Begriff der „Wohnung" im Sinne des § 3 Abs. 1 RBStV nicht beanstandet werden.

Der Regelungsinhalt des § 3 Abs.1 RBStV kann ohne größere Schwierigkeiten ermittelt werden. Die Definition der „Wohnung" in § 3 Abs. 1 RBStV lehnt sich an die Re-

gelung des § 11 Abs. 5 Satz 1 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) bzw. des ab dem 1. November 2015 geltenden § 20 Satz 1 Bundesmeldegesetz (BGBl. I 2013, S. 1084) an. Nach § 3 Abs. 1 RBStV ist eine Wohnung unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räume jede ortsfeste baulich abgeschlossene Raumeinheit, die zum Wohnen oder Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung betreten werden kann. Nach § 11 Abs. 5 Satz 1 MRRG bzw. § 20 Satz 1 Bundesmeldegesetzes ist eine Wohnung im Sinne dieser Gesetze jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Nach der Begründung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (Gesetzesbegründung des baden-württembergischen Landesgesetzgebers, Bad.-Württ. LT-Drs. 15/197, S. 36) handelt es sich im Übrigen um eine eigenständige Definition für den Bereich des Rundfunkbeitragsrechts, die an den Abgrenzungserfordernissen des Beitragsrechts ausgerichtet und im Lichte des Beitragsmodells auszulegen ist (vgl. zur bayerischen Begründung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrags VG Potsdam, Urteil vom 19.09.2014 – 11 K 4025/13 –, juris, Rn. 46; Urteil vom 19.08.2014 - 11 K 875/14 -, juris, Rn. 39).

Der nach dem Schluss der mündlichen Verhandlung eingereichte Schriftsatz des Klägers rechtfertigt keine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung. Der Schriftsatz enthält kein wesentlich neues Vorbringen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht, sondern ist eine schlichte Wiederholung des klägerischen Vortrags in der mündlichen Verhandlung.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Berufung war gemäß §§ 124 a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die aufgeworfenen Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages grundsätzliche Bedeutung hat.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil ist die Berufung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gegeben. Die Berufung ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 10 50 52, 70044 Stuttgart, innerhalb ei-

nes Monats nach Zustellung einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die in § 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Henker

Beschluss vom 10.07.2015

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 3 GKG auf

251,72 EUR

festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Festsetzung des Streitwerts ist die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 € übersteigt. Sie ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart, oder Postfach 105052, 70044 Stuttgart, schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen und dann zulässig, wenn sie vor Ablauf von sechs Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung des Verfahrens eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde kann von den Beteiligten selbst oder von einem Prozessbevollmächtigten eingelegt werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die in § 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Henker

Beglaubigt:

Sprandel
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

2 S 1629/15

Beglaubigte Abschrift

Eingegangen
11. MRZ. 2016
Dr. Lewalder & Partner mbB
Rechtsanwälte Steuerberater

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Lewalder & Partner mbB,
Wilhelmstraße 30, 53111 Bonn, Az: 394/15 LA23 JJ

gegen

Südwestrundfunk - Anstalt des öffentlichen Rechts -,
Referat Beitragsrecht,
vertreten durch den Intendanten,
Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart, Az: 603 339 412

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen Rundfunkbeitrag

hat der 2. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Rudisile, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Göppl und den Richter am Sozialgericht Dr. Hößlein ohne mündliche Verhandlung

am 03. März 2016

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 01. Juli 2015 - 3 K 4017/14 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wehrt sich gegen seine Rundfunkbeitragspflicht.

Nachdem er anfänglich nicht bei dem Beklagten registriert war, meldete der Kläger am 12.06.2013 über das hierfür bereitgestellte Internetportal des Beklagten seine Hauptwohnung in F. ab dem 01.01.2013 sowie seine Zweitwohnung in S. ab dem 01.05.2013 an. Mit Schreiben vom 13.06.2013 bestätigte der Beklagte die jeweilige Anmeldung unter den entsprechenden Beitragsnummern.

Mit „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 01.12.2013 setzte der Beklagte die rückständigen Rundfunkbeiträge für den Zeitraum von Mai bis September 2013 für die Wohnung in S. in Höhe von 89,90 EUR sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,- EUR, mithin einen Betrag von 97,90 EUR fest. Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 19.12.2013 Widerspruch ein. Zur Begründung führte er aus, dass der Beitragsbescheid formell und materiell verfassungswidrig sei. Die formelle Verfassungswidrigkeit ergebe sich aus der Qualifizierung des Beitrags als Steuer und somit aus der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder. Ferner rügte er die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG. Die Entscheidung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht zu nutzen, sei durch das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG garantiert. Der Umstand, dass einer hohen Anzahl von Bürgern juristisch die Existenz abgesprochen werde, stelle eine Verletzung des Anspruchs auf soziale Achtung und damit der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG dar.

Mit weiterem „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 03.01.2014 setzte der Beklagte gegen den Kläger die rückständigen Rundfunkbeiträge für die streitge-

genständliche Wohnung für das 4. Quartal 2013 in Höhe von 53,94 EUR sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,- EUR, mithin einen Betrag von 61,94 EUR fest. Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 20.01.2014 Widerspruch ein. Er wiederholte sein Vorbringen aus seinem vorangegangenen Widerspruch und rügte zusätzlich die Verletzung des Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend, dass in einem Haushalt lebende Doppelverdiener ohne Kinder im Vergleich zu seinen Beiträgen nur 25 Prozent pro Person zahlen würden.

Mit drittem „Gebühren-/Beitragsbescheid" vom 04.07.2014 setzte der Beklagte gegen den Kläger die rückständigen Rundfunkbeiträge für die streitgegenständliche Wohnung für das 1. und 2. Quartal 2014 in Höhe von 107,88 EUR sowie einen Säumniszuschlag in Höhe von 8,- EUR, mithin einen Betrag von 115,88 EUR fest. Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 24.07.2014 Widerspruch ein und verwies zur Begründung auf seine Ausführungen in den vorangegangenen Widersprüchen. Mit Widerspruchsbescheid vom 08.09.2014 wies der Beklagte die Widersprüche des Klägers als unbegründet zurück.

Der Kläger hat am 08.09.2014 Untätigkeitsklage beim Verwaltungsgericht Stuttgart bezüglich der Beitragsbescheide vom 01.12.2013 und 03.01.2014 erhoben. Mit der Klage wende er sich gegen die Rundfunkbeitragspflicht. Nach Erlass des Widerspruchbescheides hat er seine Klage als Anfechtungsklage fortgeführt. Mit Schriftsatz vom 13.10.2014, bei Gericht am 15.10.2014 eingegangen, hat er den Beitragsbescheid vom 04.07.2014 in die Klage einbezogen. Zur Begründung seiner Klage hat der Kläger unter Wiederholung und Vertiefung seins Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren im Wesentlichen die Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags geltend gemacht. Er berufe sich darüber hinaus auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung" vom Oktober 2014.

Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sowie die Ge-

setzmäßigkeit der festgesetzten Zuschläge verteidigt. In der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte erklärt, die Säumniszuschläge aufzuheben.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Den Antrag, die Rundfunkbeitragsbescheide vom 01.12.2013, 03.01.2014 sowie 04.07.2014 hinsichtlich der darin festgesetzten Rundfunkbeitragsbescheide aufzuheben, sei sachdienlich. Nachdem der Beklagte die in den streitgegenständlichen Rundfunkbeitragsbescheiden festgesetzten Säumniszuschläge aufgehoben, habe, wende sich der Kläger ausschließlich gegen die festgesetzten Rundfunkbeiträge. Die Klage gegen die Rundfunkbeitragsbescheide des Beklagten vom 01.12.2013, 03.01.2014 und 04.07.2014 sei zulässig. Bei der nachträglichen Einbeziehung des Beitragsbescheids vom 04.07.2014 handele sich um eine zulässige Klageänderung gemäß § 91 VwGO. Die Klage sei jedoch nicht begründet. Die Rundfunkbeiträge des Klägers für die Monate Mai 2013 bis Juni 2014 seien mit den angefochtenen Bescheiden nach § 10 Abs. 5 Satz 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV) rechtsfehlerfrei festgesetzt worden. Die Rundfunkbeiträge seien in der festgesetzten Höhe rückständig geworden, nachdem der Kläger sie nicht mit ihrer Fälligkeit gemäß § 7 Abs. 3 RBStV vollständig entrichtet gehabt habe. Der Kläger sei als Inhaber von der streitgegenständlichen Wohnung Beitragsschuldner im Sinne des § 2 Abs. 1 RBStV. Die verfassungsrechtlichen Einwände des Klägers gegen die Anwendbarkeit oder Gültigkeit der in diesem Fall einschlägigen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich überzeugten das Gericht nicht.

Gegen das ihm am 15.07.2015 zugestellte Urteil hat der Kläger am 04.08.2015 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und diese am 15.09.2015 wie folgt begründet: Der Rundfunkbeitrag sei als Steuer zu qualifizieren, was seine Erhebung bereits aufgrund der fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die Erhebung einer solchen Steuer (Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 ff. GG) verfassungswidrig mache. Art. 2 Abs. 1 GG gewähre dem Kläger das Recht, von einer Steuer, deren Rechtsgrundlage wegen Verstoßes gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gesetzgebungskompetenz verfassungswidrig sei, verschont zu werden. Die Rechts-

grundlage für die Beitragserhebung (§ 2 Abs. 1 RBStV) verstoße zudem auch in materieller Hinsicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG. Die Anknüpfung der Beitragspflicht an die Eigenschaft des Innehabens einer Wohnung sei als willkürlich zu betrachten. Die Verknüpfung zwischen der Wohnung und der Möglichkeit des Rundfunkempfangs sei mit Blick auf die Hintergründe der Reform des Systems der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nachvollziehbar. Der Rundfunkempfang sei nicht mehr auf die stationäre, typischerweise zuhause stattfindende Nutzung von Radio- und Fernsehgeräten begrenzt, sondern könne auf vielfältige andere Weise, insbesondere außerhalb einer Wohnung stattfinden. Der aus verfassungsrechtlichen Gründen geforderten Folgerichtigkeit bei Abgabenregelungen, die einen gewissen Zusammenhang zwischen der Abgabenpflicht und dem Abgabenzweck verlange, werde mit der Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung nicht Rechnung getragen. Zudem verletze die nach der jetzigen Konzeption des RBStV nunmehr grundsätzlich jede erwachsene Person, die in einer Wohnung lebe, treffende Beitragspflicht den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könne ebenso gut gewährleistet werden, indem nur diejenigen Personen, die sich tatsächlich die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verschafften, zur Beitragspflicht herangezogen würden. Die Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung führe zu Bedenken im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Typisierung anhand des Merkmals der „Wohnung" verletze den Gleichbehandlungsgrundsatz. Alleinlebende Personen müssten den Rundfunkbeitrag allein aufbringen, die Mitglieder einer Wohngemeinschaft hingegen nur alle zusammen mit einer entsprechend geringeren Pro-Kopf-Belastung, ohne dass dies auch unter dem Aspekt der bloßen Möglichkeit des Rundfunkempfangs nachvollziehbar wäre. Der Kläger habe mehrere Wohnungen inne und müsse, obwohl er sich immer nur in einer Wohnung aufhalten könne, für sämtliche von ihm gehaltenen Wohnungen den Rundfunkbeitrag entrichten. Ferner werde das Grundrecht der negativen Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) durch die Erhebung des Rundfunkbeitrags ohne eine wie auch immer geartete Anknüpfung an die tatsächliche Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verletzt. Der einzelne Bürger werde gezwungen, sich mit dem öffentlich-rechtlichen Rund-

funk, auch nur in Form der Zahlung des Rundfunkbeitrags, auseinanderzusetzen und somit an diesem zu partizipieren, obwohl er dies womöglich ausdrücklich nicht möchte.

Der Kläger beantragt,

> das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 01.07.2015 - 3 K 4017/14 - zu ändern und die Bescheide des Beklagten vom 01.12.2013, 03.01.2014 und vom 04.07.2014 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 08.09.2015 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt unter Wiederholung und Vertiefung seines bisherigen Vortrags sowie der Gründe des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts,

> die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Die Akten des Beklagten und die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts Stuttgart waren Gegenstand des Verfahrens. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

I. Aufgrund des Einverständnisses der Beteiligten entscheidet der Senat ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Die Berufung ist zulässig. § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO bestimmt, dass die Berufung, wenn sie - wie vorliegend - vom Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Verwaltungsgericht einzulegen ist. Dies ist ordnungsgemäß erfolgt. Auch ist die Berufungsbegründungsfrist gemäß § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO gewahrt und das angefochtene Urteil in der Berufungsschrift hinreichend im Sinne von § 124a Abs. 2 Satz 2 VwGO bezeichnet. Schließlich sind die Anforderungen des § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO erfüllt. Die Begründung muss danach einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden

Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Die von dem Kläger übermittelte Berufungsbegründung genügt diesen Anforderungen.

II. Die Berufung ist jedoch unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die angegriffenen Bescheide des Beklagten vom 01.12.2013, 03.01.2014 und vom 04.07.2014 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 08.09.2015 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Gemäß § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Die Pflicht zur Entrichtung des Rundfunkbeitrags beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem der Beitragsschuldner erstmals die Wohnung innehat (§ 7 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV).

Die einfachgesetzlichen Voraussetzungen liegen - wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat - im Fall des Klägers vor. Der Senat folgt insoweit den Gründen des angefochtenen Urteils. Der Kläger ist auch weder gemäß § 4 Abs. 1 RBStV von der Beitragspflicht zu befreien noch ist ein besonderer Härtefall i.S.v. § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV gegeben, der zu einer Befreiung von der Beitragspflicht führen könnte. Der Kläger hat eine derartige Befreiung auch nicht beansprucht.

2. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist in allen seinen Regelungsteilen formell und materiell verfassungsgemäß.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat durch Urteil vom 13.05.2014 (- VGH B 35/12 - juris) entschieden, dass die Erhebung von Rundfunkbeiträgen mit der Verfassung für das Land Rheinland-Pfalz vereinbar ist und insbesondere weder die allgemeine Handlungsfreiheit noch den Gleichbehandlungsgrundsatz oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Ferner hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 15.05.2014 (- Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - juris) festgestellt, dass die in Lan-

desrecht umgesetzten Vorschriften in § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und 2 Satz 1 Nr. 2, § 8, § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 3 sowie § 14 Abs. 9 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen und die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen im privaten Bereich für jede Wohnung und im nicht privaten Bereich für Betriebstätten und Kraftfahrzeuge insbesondere mit der Rundfunkempfangsfreiheit, der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem allgemeinen Gleichheitssatz im Einklang stehen. Des Weiteren haben mehrere Oberverwaltungsgerichte die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bejaht. So hat sich das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in seinem Beschluss vom 29.10.2014 (- 7 A 10820/14 - juris) inhaltlich dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz angeschlossen, auf die zutreffenden Ausführungen zur Vereinbarkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags mit der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem Gleichheitsgebot verwiesen und zugleich betont, dass nicht ersichtlich sei, dass die Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG weitergehende Rechte als die der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz unterliegenden Vorschriften der Landesverfassung beinhalteten. Ferner hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen wiederholt entschieden, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag mit höherrangigem Recht vereinbar ist und die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen im privaten und im gewerblichen Bereich insbesondere nicht gegen Bestimmungen des Grundgesetzes verstößt (vgl. nur Urteile vom 28.05.2015 - 2 A 188/15 - und vom 12.03.2015 - 2 A 2311/14 - juris). Entsprechendes gilt für den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, der u. a. in seinen Urteilen vom 24.06.2015 (- 7 B 15.252 - juris) und vom 19.06.2015 (- 7 BV 14.1707 - juris) die Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen nach den Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bejaht hat. Auch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat in seinen Beschlüssen vom 14.07.2015 (- 4 LA 58/15 -) und vom 11.03.2015 (- 4 LA 130/14 - juris) bereits festgestellt, dass die Anknüpfung der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung unabhängig davon, ob in der Wohnung ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten wird oder nicht, mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3

Abs. 1 GG im Einklang steht. Schließlich gehen auch die Verwaltungsgerichte erster Instanz einhellig von der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags aus (vgl. u. a. VG Ansbach, Urteil vom 16.04.2015 - AN 6 K 14.00228 -; VG Arnsberg, Urteil vom 20.10.2014 - 8 K 3353/13 -; VG Augsburg, Urteil vom 13.04.2015 - Au 7 K 14.1160 -; VG Bayreuth, Urteil vom 16.03.2015 - B 3 K 14.15 -; VG Berlin, Urteil vom 22.04.2015 - 27 K 357.14 -; VG Braunschweig, Urteil vom 12.02.2015 - 4 A 186/14 -; VG Bremen, Urteil vom 20.12.2013 - 2 K 605/13 -; VG Dresden, Urteil vom 25.08.2015 - 2 K 2873/14 -; VG Düsseldorf, Urteil vom 03.03.2015 - 27 K 9590/13 -; VG Freiburg, Urteil vom 24.06.2015 - 2 K 588/14 -; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 10.12.2014 - 14 K 322/14 -; VG Greifswald, Urteil vom 12.08.2014 - 2 A 621/13 -; VG Hamburg, Urteil vom 17.07.2014 - 3 K 5371/13 -; VG Karlsruhe, Urteil vom 14.09.2015 - 8 K 2196/14 -; VG Köln, Urteil vom 16.10.2014 - 6 K 7041/13 -; VG Leipzig, Urteil vom 19.05.2015 - 1 K 1024/13 -; VG Magdeburg, Urteil vom 31.03.2015 - 6 A 33/15 -; VG Minden, Urteil vom 19.11.2014 - 11 K 3920/13 -; VG München, Urteil vom 12.12.2014 - M 6a K 14.3503 -; Urteil vom 21.01.2015 - M 6b S 14.4969 -; VG Osnabrück, Urteil vom 01.04.2014 - 1 A 182/13 -; VG Potsdam, Urteil vom 18.12.2013 - VG 11 K 2724/13 -; VG Regensburg, Urteil vom 11.02.2015 - RO 3 K 15.60 -; VG Saarland, Urteil vom 23.12.2015 - 6 K 43/15 -; VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 10.06.2015 - 4 A 90/14 -; VG Stuttgart, Urteil vom 01.10.2014 - 3 K 4897/13 -; VG Weimar, Urteil vom 29.04.2015 - 3 K 208/14 -; VG Würzburg, Urteil vom 12.03.2015 - W 3 K 14.627 - alle jeweils juris).

Dieser umfangreichen und übereinstimmenden landesverfassungsgerichtlichen, oberverwaltungsgerichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, welche die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bejaht, schließt sich der erkennende Gerichtshof an. Die von dem Kläger erhobenen Einwände rechtfertigen keine andere Beurteilung.

a) Der Rundfunkbeitrag verstößt nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Das Grundrecht des Klägers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einer Abgabe belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind

(vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 26.05.1976 - 2 BvR 995/75 - BVerfGE 42, 223), ist auch dann beachtet, wenn der Rundfunkbeitrag unabhängig von den Nutzungsabsichten und Nutzungsgewohnheiten des Klägers erhoben wird.

aa) Beim Rundfunkbeitrag handelt es sich entgegen der Ansicht des Klägers nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche und in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Abgabe.

(1) Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden. Für eine Steuer ist somit wesentlich, dass sie ohne Gegenleistung erhoben wird (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448; Beschluss vom 26.5.1976 - 2 BvR 995/75 - BVerfGE 42, 223). Abgaben, die einen individuellen Vorteil ausgleichen sollen, sind als Vorzugslasten zulässig. Darunter fallen Gebühren und Beiträge. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Das gilt entsprechend für Beiträge, die im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448).

(2) Der Rundfunkbeitrag, der - wie schon die frühere Rundfunkgebühr - dem der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegenden Bereich des Rundfunks zuzuordnen ist (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 - 1 BvR 199/11 - NJW 2012, 3423), erfüllt die an die Erhebung einer Abgabe in Gestalt eines Beitrags zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er dient nach § 1 RBStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV und fließt damit nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt. Er wird im Gegensatz zu

einer Steuer nicht „voraussetzungslos“ geschuldet, sondern als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Weil er ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten und -absichten verlangt wird, also für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist er eine Vorzugslast in Gestalt des - in dem gegebenen Regelungszusammenhang wiederkehrenden - Beitrags und durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215).

(3) Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auch dann als „individualisierte“ und verhältnismäßige „Gegenleistung“ in Bezug auf die Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags anzuerkennen, wenn Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms nicht jedermanns Zustimmung finden. Die grundrechtlich geschützte Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) gewährleistet die Programmfreiheit (Programmautonomie). Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms sind danach Sache des Rundfunks selbst. Der Rundfunk darf bei der Entscheidung über die zur Erfüllung seines Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms weder den Interessen des Staates noch einer gesellschaftlichen Gruppe oder gar dem Einfluss einer einzelnen Person untergeordnet oder ausgeliefert werden. Der Rundfunk muss vielmehr die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnehmen und wiedergeben, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60). Es ist dem Einzelnen deshalb verwehrt, seine Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags davon abhängig zu machen, ob ihm das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefällt oder nicht oder er mit dem Bestand und der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einverstanden ist. Es kommt in diesem Zusammenhang auch nicht darauf an, ob der Einzelne den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für zu hoch, das Programmangebot für „zu kommerziell“ oder dem Programmangebot privatrechtlicher Anbieter für vergleichbar hält oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch Einnahmen aus Werbung als zulässig angesehen und ferner betont, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk

im dualen System im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern steht und deshalb auch ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung anbieten darf, das dem Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 22.2.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60). Der für den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderliche Finanzbedarf wird regelmäßig entsprechend den hierfür geltenden gesetzlichen Regelungen geprüft und ermittelt (vgl. §§ 12 ff. des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien [Rundfunkstaatsvertrag – RStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.07.2001 [vgl. BayRS 2251-6-S, GVBl. S. 502], zuletzt geändert durch den Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 28.09.2015 [Gesetz vom 01.12.2015, GBl. BW 2015, S. 1055]). Dass nach der Einschätzung des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen im Gutachten vom Oktober 2014 zum Thema „Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung" auch andere Rundfunkmodelle möglich wären und vereinzelt Kritik am Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geübt wird, ändert an der Beurteilung der geltenden Rechtslage nichts.

bb) Die Anknüpfung der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(1) Das Bundesverfassungsgericht hat als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung in ständiger Rechtsprechung die „Gebührenfinanzierung" als Vorzugslast anerkannt (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 - 1 BvR 199/11 - BVerfGK 20, 37 m.w.N.). Die Gebührenfinanzierung erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. In der ungeschmälerten Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen im dualen System findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60

m.w.N.). Schon die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkgebühren war von den tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten des Rundfunkteilnehmers unabhängig. Als Rundfunkteilnehmer galt bereits derjenige, der ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithielt (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags [RGebStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.07.2001 [vgl. BayRS 2251-14-S, GVBl. S. 561], zuletzt geändert durch Art. 6 des Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 05.05.2009 [GVBl S. 193]).

(2) Auch bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags kommt es auf die tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten des Beitragspflichtigen in Bezug auf das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht an. Der Wechsel des Anknüpfungstatbestands vom bisherigen Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zum Empfang hin zum nunmehr geforderten Innehaben einer Wohnung ist dadurch veranlasst, dass mit der technischen Entwicklung neuartiger Rundfunkempfangsgeräte, die Rundfunkprogramme z.B. über Angebote aus dem Internet wiedergeben können (vgl. § 5 Abs. 3 RGebStV), der bisherigen Gebührenfinanzierung ein strukturelles Erhebungs- und Vollzugsdefizit drohte, weil das Bereithalten derartiger Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang (neben oder anstelle herkömmlicher Rundfunkempfangsgeräte wie Hörfunk- und Fernsehgeräten) nur unvollständig ermittelt und überprüft werden konnte und deshalb Anreize zur „Flucht aus der Rundfunkgebühr" bot (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 22.08.2012 - 1 BvR 199/11 - BVerfGK 20, 37). Das an das Innehaben einer Wohnung typisierend und pauschalierend anknüpfende Modell des Rundfunkbeitrags vereinfacht demgegenüber das Erhebungsverfahren deutlich, weil sich die Ermittlung von Art und Zahl der (herkömmlichen oder neuartigen) zum Empfang bereitgehaltenen Rundfunkempfangsgeräte nunmehr erübrigt. Damit wird auch die bisher von behördlichen Ermittlungen beeinträchtigte Privatsphäre der Bürger besser geschützt. Ermittlungen „hinter der Wohnungstür" entfallen. Das stellt einen gewichtigen Gemeinwohlbelang dar, zumal es zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung führen kann, wenn die Gleichheit im Belastungserfolg verfehlt wird (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215 m.w.N.).

(3) Die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung ist entgegen der Ansicht des Klägers sachgerecht. Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung. Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05 u.a. - BVerfGE 119, 181).

Weil das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des gesetzlichen Auftrags an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV), innerhalb der Gesellschaft jedem Einzelnen zugutekommt, ist grundsätzlich auch jede Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beteiligen. Auf die Möglichkeit der demokratischen Teilhabe am Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung kann der Einzelne nicht verzichten.

Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann (mittels herkömmlicher oder neuartiger Rundfunkempfangsgeräte) in ganz Deutschland flächendeckend und von jedermann - sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Wohnung - empfangen werden. Typischerweise besteht damit auch für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Auf die konkreten (individuellen) Nutzungsgewohnheiten kommt es dabei nicht an. Dass der beitragspflichtige Personenkreis der (volljährigen) Wohnungsinhaber (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV) sehr groß ist, ist abgabenrechtlich unerheblich. Denn die Breite der Finanzierungsverantwortung korrespondiert mit der Größe des Adressatenkreises, an den sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215). Der Rundfunkbeitrag - ebenso wie zuvor die Rundfunkgebühr - gilt daher unverändert den individuell bestehenden Vorteil der jederzeitigen Möglichkeit des Rundfunkempfangs ab. Dies kommt im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, der den Zweck des Rundfunkbeitrags und den Anknüpfungstatbestand für die Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags ausdrücklich nennt, auch hinreichend klar zum Ausdruck. Ebenso hat der Gesetzgeber klargestellt, dass die volljährigen Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften (§ 2 Abs. 3 Satz 1 RBStV). Jeder Wohnungsinhaber schuldet damit die gesamte Leistung bis zur vollständigen Zahlung des geschuldeten Betrags. Der Ausgleich im Innenverhältnis mehrerer Inhaber derselben Wohnung erfolgt nach privatrechtlichen Grundsätzen.

(4) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) wird nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlegt.

Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Bei der Auswahl des Abgabengegenstands sowie bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben und Abgabensatz hat der Gesetzgeber allerdings einen weitreichenden Gestaltungsspielraum, der sich nicht nur auf das „Wie", sondern auch auf das „Ob" der Abgabepflicht erstrecken kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Abgabengesetze in der Regel Massenvorgän-

ge des Wirtschaftslebens betreffen. Sie müssen, um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben abgabenrechtlichen Folgen knüpfen, typisieren und können dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen. Es ist auch ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, die Erhebung von Abgaben so auszugestalten, dass sie praktikabel bleibt und von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen entlastet wird (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448).

Aufgrund der technischen Entwicklung der elektronischen Medien im Zuge der Digitalisierung hat das Bereithalten eines Fernsehers oder Radios als Indiz für die Zuordnung eines Vorteils aus dem Rundfunkangebot spürbar an Überzeugungs- und Unterscheidungskraft eingebüßt. Rundfunkprogramme werden nicht mehr nur herkömmlich - terrestrisch, über Kabel oder Satellit - verbreitet, sondern im Rahmen des für neue Verbreitungsformen offenen Funktionsauftrags zugleich auch in das Internet eingestellt. Aufgrund der Vielgestaltigkeit und Mobilität neuartiger Rundfunkempfangsgeräte ist es nahezu ausgeschlossen, das Bereithalten solcher Geräte in einem Massenverfahren in praktikabler Weise und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre verlässlich festzustellen, zumal sich individuelle Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten jederzeit ändern können. Deshalb darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig in jeder Wohnung besteht. Da der Beitragstatbestand im Regelfall einfach und anhand objektiver Kriterien festgestellt werden kann, beugt die Typisierung zudem gleichheitswidrigen Erhebungsdefiziten oder Umgehungen und beitragsvermeidenden Gestaltungen vor, wie sie durch weitere Differenzierungen zwangsläufig hervorgerufen würden. Er dient damit auch einer größeren Abgabengerechtigkeit. Daraus ergibt sich, dass eine Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann. Schon nach dem früheren Rundfunkgebührenstaatsvertrag waren Empfangsgeräte in Zweitwohnungen einer Rundfunkgebührenpflicht unterworfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.09.2010 - 6 B 22.10 -, Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 57).

Nunmehr knüpft die Beitragspflicht nach den Regelungen in § 2 Abs. 1 bis 3 Satz 1 RBStV generalisierend und typisierend an die Möglichkeit der Rundfunknutzung durch die einer Wohnung zugeordneten Personen ohne Rücksicht auf die Anzahl der Bewohner und die Art oder Dauer des Wohnens an. Daher ist es folgerichtig, auf eine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnung zu verzichten. Denn unabhängig von dieser Zuordnung bildet jede Wohnung einen privaten Raum, in dem Rundfunknutzung in der Lebenswirklichkeit gewöhnlich stattfindet oder jedenfalls stattfinden kann. Dass aufgrund dieser Typisierung eine alleinstehende Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann, ist als unvermeidliche Folge hinzunehmen. Solche auf Einzelfälle beschränkte Härten sind nicht zuletzt durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden und den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern sowie gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 -, NJW 2014, 3215; OVG Nordrh.-Westf., Urteil vom 12.03.2015 - 2 A 2423/14 -, DVBl. 2015, 705; NdsOVG, Beschluss vom 23.09.2015 - 4 LA 230/15 - juris Rn. 7).

Die Härten, die mit der typisierenden Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Wohnung einhergehen, sind für die Betroffenen in ihren finanziellen Auswirkungen nicht besonders intensiv. Sie halten sich, zumal in § 4 RBStV Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen für den Fall fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vorgesehen sind, unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit im Rahmen des Zumutbaren. Die Höhe des Rundfunkbeitrags bleibt auch mit Blick auf diejenigen Personen, die das Programmangebot nicht oder nur teilweise nutzen (wollen), in einer moderaten Höhe, die durch die Ausgleichsfunktion des Rundfunkbeitrags gerechtfertigt ist (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215).

b) Sonstige Verstöße gegen Grundrechte des Klägers oder gegen unionsrechtliche Bestimmungen sind weder substantiiert vorgetragen noch sonst er-

sichtlich (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 15.05.2014 - Vf. 8-VII-12 u.a. - NJW 2014, 3215 = BayVBl 2014, 688,.723).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gegeben sind. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags hat grundsätzliche Bedeutung.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26.11.2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird.

Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Rudisile Göppl Dr. Hößlein

Beschluss
vom 03. März 2016

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird auf 251,72 EUR festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 3 GKG).

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Rudisile Göppl Dr. Hößlein

Beglaubigt:

Kern
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

152

Abschrift

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 15.16
VGH 2 S 1629/15

Verkündet
am 25. Januar 2017
Harnisch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Dr. Lewalder & Partner mbB,
Wilhelmstraße 30, 53111 Bonn -

g e g e n

den Südwestrundfunk,
vertreten durch den Intendanten,
Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 2017
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Rothfuß, Hahn und Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe:

I

1 Der Kläger hat zum 1. Januar 2013 seine Hauptwohnung in F. und zum 1. Mai 2013 seine Zweitwohnung in S. angemeldet. Er wendet sich gegen Beitragsbescheide, durch die die beklagte Rundfunkanstalt gegen ihn als Inhaber seiner Zweitwohnung rückständige Rundfunkbeiträge für die Monate Mai 2013 bis Juni 2014 festgesetzt hat. Der Kläger ist nicht von der Beitragspflicht befreit.

2 Die Anfechtungsklage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Berufungsurteil im Wesentlichen ausgeführt: Die angefochtenen Bescheide seien von den Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags gedeckt. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei formell und materiell verfassungsgemäß. Es handele sich um eine nichtsteuerliche Abgabe und falle daher in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, da der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diene und nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt fließe. Er werde nicht "voraussetzungslos" geschuldet, sondern als Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Er sei durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des

Vorteilsausgleichs legitimiert. Zudem stehe das Beitragsaufkommen den Rundfunkanstalten zu, um deren verfassungsunmittelbaren Finanzierungsanspruch in Ansehung ihres Programmauftrags zu erfüllen. Aus diesen Gründen sei die Anknüpfung der Zahlungspflicht an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Typischerweise bestehe für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Der allgemeine Gleichheitssatz werde nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlege.

3 Mit der Revision macht der Kläger im Wesentlichen geltend, es fehle bei einer Zweitwohnung an einem individuellen Vorteil, d.h. an einem konkret nutzbaren Gegenwert für den Beitragsschuldner, der bereits für die Erstwohnung den Beitrag entrichte. Der Vorteil der Nutzung des Rundfunks sei nicht wohnungsgebunden. Zudem erhöhe sich der Vorteil nicht mit der Anzahl der Wohnungen. Die mehrfache Beitragsbelastung eines Inhabers mehrerer Wohnungen sei zudem nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, da der Kreis der Betroffenen und die Belastung zu groß seien, um noch von der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers abgedeckt zu sein. Auch hinsichtlich seiner sonstigen Ausgestaltung verletze der Beitrag das Gebot der Belastungsgleichheit und die negative Informationsfreiheit. Insbesondere werde bei den Rundfunkanstalten nicht die Wohnungsetage bzw. Wohnungsnummer gespeichert, weshalb dies in Mehrfamilienhäusern zu erheblichen Unsicherheiten führe und Ermittlungen für die korrekte Zuordnung einer Person zu einem Beitragskonto erfordere. Des Weiteren rügt der Kläger die Unvereinbarkeit der Beitragspflicht mit europarechtlichen Vorgaben.

4 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

5 Die zulässige Revision des Klägers 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 Rundfunkbeitragsstaatsvertrags - RBStV -, § 48 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien <Rundfunkstaatsvertrag - RStV>, jeweils in der Fassung des durch das Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften vom 18. Oktober 2011 <GBl. BW S. 477> veröffentlichten Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge <Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag - 15. RÄStV>).

6 Die angefochtenen Bescheide sind durch die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich gedeckt (unter 1.). Die Rechtmäßigkeit der Rundfunkbeitragspflicht für Haushalte ist unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten zu beurteilen (2.). Der Rundfunkbeitrag ist eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt ist (3.). Die Beitragserhebung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt: Der Rundfunkbeitrag ist die angemessene Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (4.). Er stellt die Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil dar, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können; dieser Vorteil wird durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung verlässlich erfasst (5.). Die Landesgesetzgeber waren berechtigt, die frühere Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag zu ersetzen (6.). Es ist nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit geboten, Personen, die bewusst auf ein Rundfunkempfangsgerät verzichten, von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien (7.). Die Festlegung der rundfunkbeitragsfähigen Kosten beachtet die Zweckbindung des Rundfunkbeitrags (8.). Die Erhebung des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags unabhängig von der Zahl der Bewohner verstößt ebenso wenig gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit wie dessen Erhebung von einem Inhaber entsprechend der Anzahl seiner Wohnungen (9.). Die Regelungen zur Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich weisen kein strukturelles Erhebungs-

defizit auf (10.). Die Rundfunkbeitragspflicht ist mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit vereinbar (11.). Ihre Einführung bedurfte nicht der Genehmigung der Kommission der Europäischen Union (12.). Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union findet keine Anwendung (13.).

7 1. Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV ist Inhaber einer Wohnung jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Nach Satz 2 wird als Inhaber jede Person vermutet, die dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 RBStV haften mehrere Beitragsschuldner als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. Jeder schuldet den Rundfunkbeitrag in voller Höhe. Dieser ist insgesamt aber nur einmal zu bezahlen, weil jede Zahlung auch für die übrigen Beitragsschuldner wirkt (§ 44 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung).

8 Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet und für jeweils drei Monate zu leisten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 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). Im hier maßgebenden Zeitraum betrug der Rundfunkbeitrag monatlich 17,98 € (§ 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags - RFinStV - in der Fassung des 15. RÄStV). Dass das Verfahren, in dem die Höhe des Beitrags ermittelt wird, und deren Bestimmung nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst, sondern in einem anderen Staatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, geregelt ist, stellt dabei den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenklarheit nicht in Frage.

9 In § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV sind Befreiungen und Ermäßigungen von der Beitragspflicht auf Antrag für Empfänger von Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums sowie für Menschen vorgesehen, denen der Rundfunkempfang wegen einer Behinderung gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV ist in besonderen Härtefällen von der

Beitragspflicht zu befreien. Der bewusste Verzicht auf ein Rundfunkempfangsgerät kann keinen besonderen Härtefall begründen. Eine derartige Auslegung dieses Begriffs widerspräche dem Normzweck der §§ 2 ff. RBStV, weil die Rundfunkbeitragspflicht für private Haushalte nach dem Regelungskonzept dieser Bestimmungen in Abkehr von der früheren Rundfunkgebührenpflicht gerade unabhängig von dem Bereithalten eines Empfangsgeräts bestehen soll (LT-Drs. BW 15/197 S. 34 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f. und 56 ff.).

10 Die Voraussetzungen für die Festsetzung des Rundfunkbeitrags durch die angefochtenen Beitragsbescheide liegen vor: Der Kläger war im maßgebenden Zeitraum als Inhaber einer Wohnung Beitragsschuldner (§ 2 Abs. 1 und 2 Satz 1 RBStV). Die festgesetzten Beiträge waren rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Der Kläger war nicht von der Beitragspflicht befreit.

11 2. Die Beitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV greift in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit der Beitragsschuldner ein. Daher können diese eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung und damit auch der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich (Haushaltsbeitrag) verlangen. Dagegen kommt es für den Erfolg ihrer Anfechtungsklagen nicht darauf an, ob auch die Erhebung eines Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten nach §§ 5 ff. RBStV nach Grund und Höhe rechtmäßig, d.h. insbesondere verfassungsmäßig ist. Dies folgt daraus, dass eine unterstellte Verfassungswidrigkeit des Betriebsstättenbeitrags keine Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung der Bescheide über die Festsetzung des Haushaltsbeitrags hätte. In diesem Fall wären die Landesgesetzgeber gezwungen, denjenigen Teil des Beitragsaufkommens, der auf die Beiträge für Betriebsstätten entfällt, rückwirkend nach neuen Verteilungskriterien umzulegen. Auf deren Grundlagen müssten neue Rundfunkbeitragsbescheide ergehen.

12 3. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht sind von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Die Finanzverfassung des Zehnten Abschnitts des Grundgesetzes, die in Art. 105 ff. GG die Kompetenzen für die

Steuergesetzgebung auf Bund und Länder verteilt, ist nicht anwendbar, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2 GG, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Die Gesetzgebungskompetenz für nichtsteuerliche Abgaben wird von der Kompetenz für die jeweilige Sachmaterie, hier für das Rundfunkrecht, umfasst (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 12).

13 Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast voraussetzungslos, d.h. ohne individuelle Gegenleistung an die Steuerpflichtigen, zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 41). Der die Steuerpflicht begründende Tatbestand steht in keinem Zusammenhang mit der Entscheidung über die Verwendung des Steueraufkommens; Einnahmen- und Ausgabenseite sind voneinander abgekoppelt. Dies gilt auch für Zwecksteuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise für einen bestimmten Zweck verwendet wird. Der Haushaltsgesetzgeber ist nicht gehindert, jederzeit eine abweichende Verwendungsentscheidung zu treffen; insbesondere kann er bestimmen, dass Überschüsse aus der Zwecksteuer für einen anderen Zweck verwendet werden (BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1958 - 2 BvL 31, 33/56 - BVerfGE 7, 244 <254 f.> und vom 12. Oktober 1978 - 2 BvR 154/74 - BVerfGE 49, 343 <353 f.>; Wemsmann, ZG 2015, 79 <87 f.>).

14 Der Rundfunkbeitrag erfüllt diese Voraussetzungen des Steuerbegriffs nicht: Zum einen wird er nach dem Regelungskonzept der §§ 2 ff. RBStV nicht voraussetzungslos erhoben. Vielmehr soll er ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen. Die Landesgesetzgeber knüpften die Rundfunkbeitragspflicht an das Tatbestandsmerkmal des Innehabens einer Wohnung, weil sie davon ausgingen, die Wohnung sei der typische Ort des Rundfunkempfangs (vgl. unter 5., Rn. 25 ff.).

15 Zum anderen wird das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt. Nach § 1 RBStV, §§ 12 und 40 RStV ist es weitestgehend dazu bestimmt, die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Nach § 13 Satz 1 RStV ist der Rundfunkbeitrag dessen vorrangige Finanzierungsquelle. Die Beitragserhebung soll dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die finanziellen Mittel verschaffen, die er benötigt, um seinen durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Programmauftrag zu erfüllen (vgl. unter 4.). Dieser Zweckbindung entspricht, dass das Beitragsaufkommen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 RFinStV gedeckelt ist. Nach Satz 2 sollen die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren Einnahmen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. Folgerichtig bestimmt Satz 3, dass Überschüsse am Ende der (zweijährigen) Bedarfsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden.

16 4. Als nichtsteuerliche Abgabe bedarf der Rundfunkbeitrag einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dieses Erfordernis trägt dem Ausnahmecharakter nichtsteuerlicher Abgaben Rechnung; es wird durch das Gebot der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen nach Art. 3 Abs. 1 GG und durch die Kompetenzordnung der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Bundes- und Landesgesetzgeber könnten die abschließende Verteilung der steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen und der Steuerertragshoheit nach Art. 105 ff. GG umgehen, wenn sie unter Berufung auf ihre Regelungszuständigkeit für eine Sachmaterie nach Art. 70 ff. GG unbeschränkt damit in Zusammenhang stehende nichtsteuerliche Abgaben erheben könnten (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <16 f.>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 48).

17 Die notwendige Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht ergibt sich aus dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens. Die Beitragserhebung stellt das angemessene Mittel dar, um den verfassungsunmittelbaren Anspruch der Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzausstattung zu erfüllen. Zu diesem Zweck kann die Beitragspflicht ohne Rücksicht

auf die Nutzungsgewohnheiten auf alle Rundfunkteilnehmer, d.h. auf Personen mit einer Rundfunkempfangsmöglichkeit, erstreckt werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <201>; Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>).

18 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, d.h. die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und die Körperschaft "Deutschlandradio", als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit berechtigt und verpflichtet sind, die Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht leitet auch Inhalt und Reichweite dieses Auftrags unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG her. Danach leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung, d.h. des Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, einen maßgebenden Beitrag in den Bereichen der Information, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, der Kultur und der Unterhaltung. Die herausragende Bedeutung des Rundfunks für den Prozess der Meinungsbildung ergibt sich aus dessen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Aufgrund dessen sind die Rundfunkanstalten in besonderem Maße gehalten, umfassend und wahrheitsgemäß zu informieren. Auch müssen sie ein Programm ausstrahlen, das in seiner Gesamtheit darauf abzielt, die Vielfalt der in der Gesellschaft anzutreffenden Meinungen und Anschauungen vollständig widerzuspiegeln. Das Gebot der Vielfaltsicherung prägt die Sendetätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.>).

19 Als Träger der Rundfunkfreiheit sind die Rundfunkanstalten berechtigt und verpflichtet, die sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Anforderungen an die Erfüllung des Rundfunkauftrags eigenverantwortlich sicherzustellen. Es obliegt ihnen zu entscheiden, wie sie ihre Programme gestalten, d.h. welche Sendungen sie zu welcher Zeit und auf welchem Verbreitungsweg ausstrahlen

(Programmfreiheit). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts räumt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung in Bezug auf die Programme und deren Verbreitung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ein, die seine Wettbewerbsfähigkeit mit dem privaten Rundfunk gewährleistet. Die Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere die Sicherung der Programmvielfalt, setzt seine institutionelle Unabhängigkeit gegenüber politischen und gesellschaftlichen Kräften voraus. Dementsprechend müssen die für das Rundfunkrecht zuständigen Landesgesetzgeber Vorkehrungen treffen, die Gewähr bieten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht unter den Einfluss Außenstehender gerät (stRspr, vgl. BVerfG, Urteile vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>, vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 ff.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <218 ff.> und vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <50 ff.>).

20 Die verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss zwangsläufig durch eine Finanzierungsgarantie ergänzt werden. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch der Rundfunkanstalten her, mit den zur Erfüllung ihres Rundfunkauftrags funktionsnotwendigen Finanzmitteln ausgestattet zu werden. Sie können eine Finanzausstattung verlangen, die sie unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung dauerhaft in die Lage versetzt, ihr Programm eigenverantwortlich weiterzuentwickeln und neue Verbreitungsmöglichkeiten zu entwickeln und zu nutzen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.> und vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9 Rn. 39).

21 Dabei kommt nur eine Finanzierung in Betracht, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Es muss eine Finanzierung vermieden werden, die sich nachteilig auf die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebene Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten und die Vielfalt ihrer Programme auswirken

kann. Dies engt die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung entscheidend ein: Die Rundfunkanstalten dürfen nicht darauf verwiesen werden, sich die erforderlichen Mittel für eine funktionsgerechte Ausstattung vorrangig "auf dem Markt", d.h. von der werbenden Wirtschaft, zu beschaffen. Die Finanzierung durch bezahlte Rundfunkwerbung darf nicht im Vordergrund stehen, weil sie tendenziell zu einer Abhängigkeit von Einschaltquoten, d.h. von der Anzahl der Zuschauer oder Zuhörer, führt. Je höher die Einschaltquoten einer Sendung, desto höhere Preise können die Anstalten für die in ihrem Umfeld ausgestrahlte Werbung verlangen. Dies wiederum fördert die Neigung, auf Kosten der Breite des Programmangebots vermehrt massenattraktive Sendungen aus den Bereichen Sport und Unterhaltung auszustrahlen. Von einer Finanzierung durch Werbeeinnahmen gehen "programm- und vielfaltverengende Zwänge" aus, wie sie im werbefinanzierten privaten Rundfunk zu beobachten sind (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <311>; Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <199 f.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219 f.>).

22 Aus den gleichen Gründen verstößt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte der Zuschauer nur für tatsächlich empfangene Sendungen (Bezahlfernsehen bzw. "Pay-TV") gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auch sie fördert die Neigung zu massenattraktiven Sendungen zu Lasten der Programmvielfalt, weil die Rundfunkanstalten auch beim Bezahlfernsehen von Einschaltquoten abhängig wären (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <113 f.>).

23 Andererseits schließt die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, dass die Landesparlamente die Finanzausstattung auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung der Landesregierungen oder nach ihrem Ermessen in den Landeshaushalten festlegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss ein unabhängiges, außerhalb der Staatsorganisation stehendes Gremium über den voraussichtlichen Finanzbedarf der Rundfunkanstalten entscheiden, wobei es deren Pro-

grammfreiheit zu beachten hat. Dementsprechend prüft die hierfür eingerichtete Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) die finanziellen Vorstellungen der Rundfunkanstalten daraufhin nach, ob sie sich im Rahmen des Rundfunkauftrags halten, d.h. in Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung der Programme stehen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und diejenige der öffentlichen Haushalte berücksichtigen (§ 14 RStV; §§ 1, 3 RFinStV). Die Landesgesetzgeber dürfen von dem Vorschlag der KEF nur aus medienpolitisch neutralen Gründen abweichen, die offenzulegen sind (§ 7 Abs. 2 RFinStV; vgl. zum Ganzen: BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91 ff.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <224 ff.>).

24 Es kann dahingestellt bleiben, ob die Länder den auf diese Weise festgestellten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten im Haushalt bereitstellen, d.h. den Rundfunkanstalten staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln gewähren dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen sie die Finanzierung als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können (BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219>).

25 5. Danach setzt die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV auch voraus, dass sie geeignet ist, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Der Rundfunkbeitrag muss als Vorzugslast ausgestaltet sein, die die Gegenleistung für die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt.

26 Für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast ist ihr tatbestandlich bestimmter materieller Gehalt maßgebend. Es kommt darauf an, ob zwischen der Leistung und einer dadurch abgegoltenen Gegenleistung eine normative Verknüp-

fung besteht. Die Gegenleistung muss in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen. Dies ist durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln; es ist nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den abzugeltenden Vorteil ausdrücklich ("expressis verbis") benennt (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <13, 20>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 - BVerfGE 108, 186 <212>). Für die Auslegung kommt insbesondere dem Zweck des gesetzlichen Abgabentatbestands, der die Voraussetzungen der Abgabenpflicht festlegt, Bedeutung zu. Zwar ist der durch den Rundfunkbeitrag abgegoltene Vorteil, die Möglichkeit der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme, im Wortlaut der §§ 2 ff. RBStV nicht ausdrücklich genannt. Er ergibt sich aber aus dem Normzweck dieser Regelungen. Auch der Rundfunkgebührenstaatsvertrag führte die Rundfunkempfangsmöglichkeit als Rechtfertigung für die Erhebung der Rundfunkgebühr nicht wörtlich auf. Das Gegenleistungsverhältnis und damit der Charakter der Rundfunkgebühr als Vorzugslast wurden dennoch allgemein bejaht, weil die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts geknüpft war. Aus dem gesetzlichen Gebührentatbestand des Bereithaltens wurde geschlossen, dass die Rundfunkgebühr den Vorteil der Empfangsmöglichkeit abgalt (vgl. unter 6.). Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag sollte an der Rechtsnatur der Abgabe als Vorzugslast nichts ändern. Dass jemand den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit hat, wird nun nicht mehr aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern aus dem Innehaben einer Wohnung im Sinne von § 2 Abs. 1 RBStV geschlossen. Der Zweck dieses neuen Beitragstatbestands besteht wie der Zweck des früheren Gebührentatbestands des Gerätebesitzes darin, den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit normativ zu erfassen (vgl. unter 6.).

27 Schuldner einer Vorzugslast können nur Personen sein, denen die Leistung der öffentlichen Hand zugutekommt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 43; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 15). Auf die Größe des Personenkreises kommt es nicht an; er kann auch eine unbestimmte Vielzahl von Personen umfassen, sofern nur jeder einzelnen ein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668,

2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 52 unter Hinweis auf die zum Rundfunkbeitrag ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 - NVwZ 2015, 64 <71>). Der Zweck des Vorteilsausgleichs rechtfertigt die Erhebung einer Vorzugslast und setzt ihr zugleich Grenzen: Durch eine derartige nichtsteuerliche Abgabe dürfen grundsätzlich nur diejenigen Kosten finanziert werden, die dazu bestimmt sind, die auszugleichende Leistung zu erbringen. Eine darüber hinausgehende Belastung der Abgabenpflichtigen ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil sie nicht durch den Zweck des Vorteilsausgleichs gedeckt ist. Der derart begrenzte Finanzierungsbedarf muss seinerseits vorteilsgerecht, d.h. nach der individuellen Größe des Vorteils, auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden (vgl. unter 8.).

28 Ein ausgleichspflichtiger individueller Vorteil entsteht nicht nur, wenn eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen, d.h. tatsächlich genutzt wird. Vielmehr kann bereits die Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, einen derartigen Vorteil darstellen. Allerdings reicht die Nutzungsmöglichkeit nicht aus, um für alle Personen, denen diese Möglichkeit rechtlich und tatsächlich eröffnet ist, einen Vorteil zu begründen. Ein derart weiter Vorteilsbegriff würde die Finanzierungsmöglichkeiten durch Vorzugslasten auf Kosten der Steuerpflichtigen in einer Weise ausweiten, die sich nicht mit ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausnahmecharakter vereinbaren ließe (vgl. unter 3.). Aus Gründen der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen und der Geltungskraft der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG darf die steuerliche Belastung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzbarer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabenpflicht rechtfertigt. Dies ist bei der Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, der Fall, wenn die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich, sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt ist, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt.

29 Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn bestimmte Personen das Leistungsangebot nutzen müssen, um eine öffentlich-rechtliche Pflicht zu erfüllen. Eine derartige Pflicht begründet die Anordnung, dass die Eigentümer bebauter oder

baulich nutzbarer Grundstücke diese an eine kommunale Versorgungseinrichtung anschließen und die Versorgungsmöglichkeit nutzen müssen (Anschluss- und Benutzungszwang, vgl. Wemsmann, ZG 2015, 79 <89>). Kann der Einzelne dagegen frei darüber entscheiden, ob er eine Leistung in Anspruch nimmt, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Daher ist es ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen (z.B. Theater, Kindertagesstätten) oder des öffentlichen Personennahverkehrs zu erheben, für deren weitestgehende Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen sich keine tragfähige tatsächliche Grundlage findet.

30 Demgegenüber stellt die Rundfunkempfangsmöglichkeit einen Vorteil dar, der Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden kann, weil nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machen. Diese Annahme ist aufgrund des tatsächlichen Befunds berechtigt, dass Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sind. Nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2012 liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 % (Stand 1. Januar 2011). Darüber hinaus verfügen 81 % der privaten Haushalte über einen stationären oder mobilen Personalcomputer, 77 % über Internetzugang und 72 % über einen Zugang zu einer Breitband-Internetverbindung (S. 174 und 204). Diese Angaben werden durch die in Media Perspektiven 1/2011 veröffentlichten Zahlen bestätigt, wonach die Ausstattung der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 97 %, mit einem Personalcomputer bei 77 % liegt (S. 2 f.). Die statistischen Erhebungen können auch ohne entsprechende Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs berücksichtigt werden, weil es sich um allgemeinkundige und damit offenkundige Tatsachen im Sinne von § 173 VwGO, § 291 ZPO handelt (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 1992 - 9 C 21.92 - BVerwGE 91, 150 <153> und vom 21. Dezember 2011 - 6 C 18.10 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 138 Rn. 41).

31 Die statistischen Daten belegen die Behauptungen nicht, in Millionen privater Haushalte werde bewusst auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs verzich-

tet. Vielmehr lassen sie den Schluss zu, dass nahezu jeder beitragspflichtige Inhaber einer Wohnung dort Zugang zu einem Rundfunkempfangsgerät hat. Der Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte lässt darauf schließen, dass die meisten der Bewohner der 3,8 % bzw. 3 % der Wohnungen ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät haben. Es war bereits für die Rundfunkgebühr allgemein anerkannt, dass das Bereithalten eines empfangsbereiten Geräts darauf schließen lässt, dass es auch für den Programmempfang genutzt wird.

32 Die individuelle Zurechnung der Rundfunkempfangsmöglichkeit besteht auch in denjenigen Fällen, in denen eine Person als Inhaber mehrerer Wohnungen in Anspruch genommen wird. Zwar kann sich ein Inhaber nicht gleichzeitig in mehreren seiner Wohnungen aufhalten, ihm steht aber in mehreren Wohnungen die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zur Verfügung, die als Vorteil abzugelten ist. Die damit verbundene Erhöhung der Beitragslast ist am Gebot der Belastungsgleichheit zu messen (siehe unter 9., b)).

33 6. Die frühere Rundfunkgebühr, an deren Stelle seit 2013 der Rundfunkbeitrag getreten ist, knüpfte die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines empfangsbereiten Rundfunkempfangsgeräts (§ 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 und 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags - RGebStV - in der Fassung des durch das Gesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkulturkanal vom 19. November 1991 <GBl. BW S. 745> veröffentlichten Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991). Die Rundfunkgebühr setzte sich aus der Grundgebühr, die für das Bereithalten eines Hörfunkgeräts, und der Fernsehgebühr, die für das Bereithalten eines Fernsehgeräts anfiel, zusammen (§ 2 Abs. 2 RGebStV). Es war allgemein anerkannt, dass das Erhebungsmerkmal des Gerätebesitzes grundsätzlich geeignet war, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erfassen und individuell zuzuordnen.

34 Das Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts weist eine größere Nähe zu dem erfassten Vorteil als das Merkmal des Innehabens einer Wohnung auf. Dennoch hält sich die Entscheidung der Landesgesetzgeber, die gerätebezo-

gene Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunkbeitragspflicht zu ersetzen, innerhalb des ihnen verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums. Die tatsächliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs setzt zwar selbstverständlich ein entsprechendes Empfangsgerät voraus. Das Innehaben einer Wohnung allein reicht nicht aus, Rundfunkprogramme zu empfangen. Der Gesetzgeber hat das Merkmal "Wohnung" gewählt, weil mit ihm der Inhaber der Wohnung als der Beitragsschuldner unschwer festgestellt werden kann. Dahinter steht aber die Vorstellung, dass der Inhaber einer Wohnung zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist. Die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnungen mit Empfangs-, insbesondere Fernsehgeräten lässt den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot typischerweise in ihrer Wohnung nutzt, dort jedenfalls Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhält. Der Wechsel von dem Anknüpfungsmerkmal "Gerätebesitz" zum Anknüpfungsmerkmal "Wohnung" war sachlich gerechtfertigt, weil die Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts eine zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" ermöglichte. Dadurch war jedenfalls ernstlich zweifelhaft geworden, ob die Rundfunkgebührenpflicht noch mit dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit der Abgabenpflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar war. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt dieses Gebot für die Erhebung von Steuern gesetzliche Erhebungstatbestände und deren Anwendung, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen sicherstellen. Das durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebene Ziel des gleichen Belastungserfolgs wird dauerhaft verfehlt, wenn die Steuer nur von denjenigen Steuerpflichtigen erhoben wird, die die hierfür erforderlichen Angaben freiwillig machen. Die Steuerpflicht darf faktisch nicht von der Bereitschaft abhängen, sie zu erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sich die Steuerpflichtigen der Zahlung ohne Entdeckungsrisiko entziehen können (vgl. BVerfG, Urteile vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <271 ff.> und vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <112 ff.>). Diese Rechtsgrundsätze gelten auch für die Erhebung von Vorzugslasten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 52). Hier führt ein strukturelles Erhebungsdefizit der beschriebenen Art dazu, dass die Finanzierungskosten, die durch die Vorzugslast gedeckt werden

sollen, nur auf einen Teil der Abgabenpflichtigen, nämlich die freiwilligen Zahler, umgelegt werden. Diese werden wegen des Ausfalls der Zahlungsunwilligen mit einem nicht vorteilsgerechten, weil rechtswidrig überhöhten Abgabensatz belastet.

35 Die gleichmäßige Erhebung der Rundfunkgebühr litt daran, dass der Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts gegen den Willen des Gerätebesitzers nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Die Gebührenzahlung ließ sich dadurch vermeiden, dass ein Gerät nicht angezeigt wurde. Dies stellte zwar eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 RGebStV). Das Risiko, belangt zu werden, war aber gering, weil die Rundfunkanstalten keine hinreichende Aufklärungsmöglichkeit besaßen. Eine unangekündigte Nachschau in der Wohnung gegen den Willen des Inhabers war mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage nicht möglich. Auch wäre die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in die durch Art. 13 GG geschützte private Lebenssphäre der Wohnung fraglich gewesen. Bei mehreren Wohnungsinhabern bestand die Schwierigkeit, ein Gerät einer bestimmten Person zuzuordnen. Entscheidend kam hinzu, dass es unüberwindbare Schwierigkeiten bereitete, den Besitz multifunktionaler Empfangsgeräte (Personalcomputer, Smartphone u.a.) festzustellen. Derartige Geräte können in der Kleidung oder einer Tasche mitgeführt werden. Ihre Verbreitung hatte zur Folge, dass die Bereitschaft, ein Gerät anzumelden, weiter abnahm (vgl. LT-Drs. BW 15/197 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 12 ff. und 48 ff.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 2 ff.).

36 7. Die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV hat zwangsläufig zur Folge, dass auch Wohnungsinhaber beitragspflichtig sind, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten. Eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hierfür nicht vor; der Verzicht erfüllt nicht den Befreiungstatbestand des unzumutbaren Härtefalles im Sinne von § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV (vgl. unter 1.). Diese Ungleichbehandlung stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung dar, weil sie sachlich gerechtfertigt ist.

37 Dem Gesetzgeber ist ein weitreichender Gestaltungsspielraum für Entscheidungen darüber eröffnet, welche Sachverhalte er abgabenrechtlich unterschiedlich oder trotz vorhandener Unterschiede gleich behandelt. Er ist auch berechtigt, aus sachlichen Gründen von übermäßigen Differenzierungen abzusehen (Typisierungsbefugnis). Eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte muss sich realitätsgerecht an der allgemeinen Fallgestaltung orientieren. Je größer der zahlenmäßige Anteil einer atypischen Sachverhaltskonstellation ist und je stärker die Abweichungen ins Gewicht fallen, desto mehr spricht für ihre Berücksichtigung bei der Abgabenerhebung. Dagegen sprechende Gründe können sich insbesondere aus der Schwierigkeit der praktischen Erfassung ergeben. Der Gesetzgeber darf das Erhebungsverfahren auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit vereinfachen, um einen unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der damit notgedrungen verbundenen Ungleichheit stehen müssen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50).

38 Danach durften die Landesgesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht von Personen, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, als "kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden. Wie soeben unter 6. dargelegt, war die Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunkbeitragspflicht sachgerecht, wenn nicht geboten, um die verfassungsrechtlich notwendige gleichmäßige Belastung aller Personen mit Rundfunkempfangsmöglichkeit zu gewährleisten. Dieses Ziel der Landesgesetzgeber könnte nicht erreicht werden, wenn Wohnungsinhaber aufgrund der Behauptung, nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit zu verfügen, von der Beitragspflicht befreit werden müssten, sofern der Rundfunkanstalt der Nachweis des Gerätebesitzes nicht gelingt. Dies würde in der Sache eine Rückkehr zur gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht bedeuten, die die Landesgesetzgeber wegen des drohenden strukturellen Erhebungsdefizits aufgeben durften.

39 Eine Beitragsbefreiung, die den Wohnungsinhabern die Beweislast für das Fehlen einer Rundfunkempfangsmöglichkeit auferlegt, ist nicht sinnvoll, weil dieser Nachweis nicht erbracht werden kann. Es lässt sich nicht verlässlich feststellen, ob eine entsprechende Angabe glaubhaft ist. Persönliche Erklärungen bis hin zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung stellen stets nur Momentaufnahmen dar, die keinen hinreichend sicheren Schluss auf das künftige Verhalten zulassen. Unangekündigte Nachschauen in der Wohnung stellen einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte private Lebenssphäre dar und sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Darüber hinaus können Empfangsgeräte nicht entdeckt werden, wenn sie in Kleidung oder Taschen mitgeführt werden. Das Fehlen eines sichtbaren Empfangsgeräts in der Wohnung schließt nicht aus, dass ein empfangstaugliches multifunktionales Gerät zur Verfügung steht (vgl. VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 112).

40 Darüber hinaus handelt es sich bei den bewussten "Rundfunkverweigerern" nach den statistisch belegten, allgemeinkundigen Tatsachen um eine Gruppe, die im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wohnungsinhaber sehr klein sein muss. Nach dem statistischen Befund verfügen 3 % bzw. 3,8 % der privaten Haushalte nicht über ein Fernsehgerät. Angesichts des statistisch festgestellten Verbreitungsgrades multifunktionaler Empfangsgeräte ist nicht auszuschließen, dass auch die Inhaber dieser Wohnungen derartige Empfangsgeräte besitzen und Rundfunkprogramme empfangen können (vgl. unter 5.).

41 8. Vorzugslasten dürfen nur zur Finanzierung derjenigen Kosten erhoben werden, die einen sachlichen Zusammenhang mit der Gewährung des ausgleichspflichtigen Vorteils aufweisen. Die Einbeziehung anderer Kosten ist nicht durch den die Abgabenerhebung rechtfertigenden Zweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt; sie verstößt gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. unter 5.). Daher dürfen durch den Rundfunkbeitrag nur solche Kosten auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden, die einen Zusammenhang mit der Erfüllung des Rundfunkauftrags, d.h. mit der Herstellung und Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme aufweisen (§ 1 RBStV, § 12 Abs. 1 RStV). Dies sind diejenigen Mittel, die die KEF ihrem Bei-

tragsvorschlag zugrunde legt, d.h. für erforderlich hält, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen. Der KEF obliegt die Prüfung, ob und inwieweit sich die den Finanzbedarf auslösenden Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden (vgl. unter 4.).

42 Im Zusammenhang mit dem Rundfunkauftrag stehen auch die Kosten für Maßnahmen, die der Erprobung neuartiger Übertragungstechniken und Programmformen dienen (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <106>). Dementsprechend kann das Beitragsaufkommen für die Förderung der Versorgungsinfrastruktur und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden (§ 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 2 RStV).

43 Es verstößt nicht gegen das Gebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die beitragsfähigen Mittel zur funktionsnotwendigen Finanzausstattung der Rundfunkanstalten ohne Abzug eines aus den Landeshaushalten zu finanzierenden Eigenbehalts auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Ein derartiger Abzug ist erforderlich, wenn ein Leistungsangebot der öffentlichen Hand in nennenswertem Umfang auch von Personen genutzt wird, denen kein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <205 ff.> und vom 24. Juni 2015 - 9 C 23.14 - NVwZ-RR 2016, 68 Rn. 23). Demgegenüber besteht die Rundfunkempfangsmöglichkeit für den größten Teil der Bevölkerung; ansonsten wäre die Erhebung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast nicht möglich (vgl. unter 5.). Hinzu kommt, dass die Landesgesetzgeber eine Finanzierung des funktionsnotwendigen Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den Landeshaushalten zur Sicherung der Programmfreiheit ausschließen durften (vgl. unter 4.). Aus diesem Grund müssen auch die Einnahmeausfälle, die durch Beitragsbefreiungen und -ermäßigungen aus sozialen Gründen nach § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV entstehen, nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit durch Haushaltsmittel gedeckt werden.

44 Schließlich hat der Senat bereits entschieden, dass auch die Finanzierung der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern, für die nach § 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV, § 10 Abs. 1 RFinStV 1,8989 % des Beitragsaufkommens vorgesehen sind, von dem Finanzierungszweck der Rundfunkgebühr gedeckt wird (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <117 ff.>). Dies gilt gleichermaßen für den Rundfunkbeitrag. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit den Landesmedienanstalten als staatsfern und pluralistisch organisierten Stellen zu übertragen ist, um die verfassungsrechtlich gebotene Einhaltung der wesentlichen Voraussetzungen der Meinungsvielfalt im Bereich des privaten Rundfunks zu gewährleisten. Deren Aufgaben rechtfertigen es, die Rundfunkteilnehmer mit den Kosten zu belasten. Die Finanzierung durch staatliche Zuschüsse oder durch die beaufsichtigten privaten Rundfunkveranstalter würde Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen, die die Meinungsvielfalt tendenziell gefährden (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <120>).

45 9. Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung hat einen Verteilungsmaßstab zur Folge, der als noch vorteilsgerecht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Wie unter 1. dargelegt, stellt der Wohnungsbezug Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen dem Grunde nach Beitragspflichtigen innehaben, besser als alleinwohnende Personen. Da mehrere Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften, können sie die Beitragszahlungen nach ihren Vorstellungen unter sich aufteilen. Übernimmt einer von ihnen die Zahlungen in voller Höhe, haben die anderen den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit unentgeltlich. Es gilt die Faustregel, dass die Beitragsbelastung pro Person umso niedriger ist, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat (a)). Demgegenüber führt die an das Innehaben einer Wohnung anknüpfende Beitragspflicht in denjenigen Fällen zu einer erhöhten Belastung, in denen eine Person für mehrere Wohnungen als Inhaber gleichzeitig in Anspruch genommen wird und sich hierdurch ihre Beitragspflicht entsprechend der Anzahl der Wohnungen vervielfachen kann (b)). Von der Typisie-

rungsbefugnis ebenfalls gedeckt ist, dass Minderjährige und Wohnungslose von der Beitragspflicht ausgenommen worden sind (c)).

46 a) Es ist durch den Zweck einer Vorzugslast vorgegeben, dass sich die Verteilung des zu finanzierenden Aufwands auf die Abgabenpflichtigen möglichst an dem individuellen Vorteil zu orientieren hat. Je größer der Vorteil des einzelnen, desto höher soll seine Belastung sein. Da die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt werden, nicht exakt bemessen werden können, muss der Aufwand anhand eines Maßstabs verteilt werden, der Rückschlüsse auf die Häufigkeit und Intensität der tatsächlichen Nutzung zulässt. Die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers erstreckt sich auch auf den Verteilungsmaßstab. Differenzierungen können vor allem dann unterbleiben, wenn es um die Erfassung atypischer Sachverhalte geht, deren Feststellung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Ebenso ist eine Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und zur Vermeidung von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zulässig, wenn die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 ff.).

47 Die Rundfunkempfangsmöglichkeit stellt einen personenbezogenen Vorteil dar (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 9 f.). Die Größe dieses Vorteils kann nicht bestimmt werden, weil sich die hierfür maßgebenden Hör- und Sehgewohnheiten der Beitragspflichtigen, d.h. der zeitliche Umfang ihres Rundfunkempfangs, nicht feststellen lassen. Daher kommt als Alternative zu dem wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstab lediglich ein personenbezogener Maßstab in Betracht, nach dem jeder Inhaber (Bewohner) einer Wohnung einen gleichhohen Beitrag bezahlen müsste ("Pro-Kopf-Beitrag"). Ein solcher Rundfunkbeitrag fiele niedriger aus als der wohnungsbezogene Beitrag, weil der zu deckende Finanzbedarf auf eine größere Zahl von Bemessungseinheiten (Bewohner statt Wohnungen) umgelegt würde. Diese Absenkung käme den alleinigen Inhabern einer Wohnung zugute; zusammenwohnende Beitragspflichtige würden höher belastet,

weil sie den Rundfunkbeitrag nicht mehr unter sich aufteilen könnten, sondern jeder einen vollen "Pro-Kopf-Beitrag" bezahlen müsste.

48 Diese Beitragsgestaltung ist jedoch nicht derart vorzugswürdig, dass die Landesgesetzgeber aus Gründen der Belastungsgleichheit verpflichtet waren, sie anstelle des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags einzuführen. Da es nicht möglich ist, die individuellen Nutzungsgewohnheiten festzustellen, kann der Wohnungsbezug allerdings weder damit gerechtfertigt werden, dass sich die Nutzungsgewohnheiten mehrerer Inhaber einer Wohnung untereinander ausglichen noch dass der Rundfunkempfang in Haushaltsgemeinschaften häufig über Gemeinschaftsgeräte stattfinde. Hierbei handelt es sich um Annahmen, die nicht durch Tatsachen belegt werden können (vgl. aber LT-Drs. BW 15/197 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 22).

49 Da es unmöglich ist, die Größe des individuellen Vorteils, d.h. die Nutzungsgewohnheiten der Rundfunkteilnehmer, auch nur annähernd zu bestimmen, können bei der Festlegung des Verteilungsmaßstabs Gründe der Praktikabilität berücksichtigt werden. Aufgrund der Vielzahl der Beitragspflichtigen und der Häufigkeit der Erhebung kommt dem Interesse an einem einfach und praktikabel zu handhabenden Maßstab für die Erhebung des Rundfunkbeitrags besonderes Gewicht zu. Es handelt sich um ein monatlich wiederkehrendes Massengeschäft, das Millionen gleichgelagerter Sachverhalte betrifft, wobei die Beitragsbelastung bei genereller Betrachtungsweise verhältnismäßig niedrig ist.

50 Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die Wohnung hat den Vorteil, dass für die Beitragserhebung nur ein Wohnungsinhaber (Bewohner) bekannt sein muss. Es wird vermieden, dass die Daten aller Inhaber ermittelt und auf dem aktuellen Stand gehalten werden müssen. Die personelle Fluktuation innerhalb einer Wohnung kann außer Betracht bleiben (LT-Drs. BW 15/197 S. 35). Dies reicht als Rechtfertigung des wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstabs aus, weil ein personenbezogener Maßstab ("Pro-Kopf-Beitrag") ei-

nerseits einen größeren Ermittlungsaufwand notwendig macht, andererseits aber nur zu geringen Verschiebungen der individuellen Beitragsbelastungen führt. Der höheren Belastung alleinwohnender oder alleinerziehender Personen durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag steht die Entlastung von familiären Haushaltsgemeinschaften mit mehreren Erwachsenen gegenüber.

51 b) Die Gesetzgeber waren nicht gehalten, für Personen, die als Inhaber mehrerer Wohnungen als Beitragsschuldner zur Zahlung verpflichtet sind, im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag differenzierende Regelungen zu schaffen (ebenso zur früheren Gebührenpflicht für Empfangsgeräte in Zweitwohnungen des Ehegatten: BVerwG, Beschluss vom 20. September 2010 - 6 B 22.10 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 57). Ist ein Beitragsschuldner für zwei oder mehrere Wohnungen beitragspflichtig, können der Beitragspflicht verschiedene Fallgestaltungen zugrunde liegen. Zum einen kann der Beitragsschuldner in seinen Wohnungen jeweils alleine leben mit der Folge, dass er das Vielfache des vollen Rundfunkbeitrags entsprechend der Anzahl seiner Wohnungen zu zahlen hat. Zum anderen kann der Beitragsschuldner in seiner Hauptwohnung mit einer grundsätzlich beitragspflichtigen Person oder mehreren Personen, die der Beitragspflicht unterfallen, z.B. in einer Familie zusammenleben und in seiner Nebenwohnung, die er etwa aus beruflichen Gründen in einem Ort bewohnt, alleine leben. Umgekehrt kann es auch sein, dass der Beitragsschuldner in seiner Hauptwohnung alleine und in der Nebenwohnung etwa in einer Wohngemeinschaft mit anderen grundsätzlich beitragspflichtigen Personen lebt. Schließlich sind Fälle nicht ausgeschlossen, in denen ein Beitragsschuldner sowohl in der Haupt- als auch in der Nebenwohnung mit mehreren grundsätzlich Beitragspflichtigen zusammenlebt. In den letztgenannten Fallgestaltungen hängt die Inanspruchnahme eines Beitragsschuldners für mehrere Wohnungen allein davon ab, dass gerade dieser Schuldner sich als Inhaber der Wohnungen gegenüber der Rundfunkanstalt angemeldet hat und seine Zahlungen für die anderen beitragspflichtigen Wohnungsinhaber gegenüber der Rundfunkanstalt befreiend wirken. Die weiteren beitragspflichtigen Schuldner haften als Gesamtschuldner im Innenverhältnis nach § 426 Abs. 1 Satz 1 BGB zu gleichen Teilen, soweit sie nichts anderes vereinbart haben oder praktizieren. Daher kann der Wohnungsinhaber von ihnen einen entsprechenden Ausgleich verlangen, so dass sich

seine Belastung entsprechend verringert. Während sich mithin in dem erstgenannten Fall die Beitragspflicht entsprechend der Anzahl der Wohnungen vervielfacht, ist demgegenüber in den anderen Fallgestaltungen die Belastung des Beitragsschuldners im Innenverhältnis zu den weiteren vorhandenen Schuldnern niedriger.

52 Die Rundfunkanstalt kann aus den bei ihr gespeicherten Daten nicht erkennen, ob ein für mehrere Wohnungen in Anspruch genommener Beitragsschuldner den Beitrag alleine trägt oder für andere Beitragsschuldner mit befreiender Wirkung zahlt. Eine Regelung, die den Beitragspflichtigen von der Zahlungspflicht für die Zweitwohnung bzw. seine weiteren Wohnungen freistellt oder diese ermäßigt, weil er alleiniger Schuldner ist, würde in ihrer Durchsetzung zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen. Die Rundfunkanstalt könnte die tatsächliche Belastung des für mehrere Wohnungen angemeldeten Zahlungspflichtigen nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermitteln. Hierzu müsste sie kontinuierlich die personelle Fluktuation in den Wohnungen des Inhabers überwachen und Änderungen bei der Anzahl der beitragspflichtigen Mitbewohner nachverfolgen. Entsprechende Ermittlungen wären sehr aufwändig, weil sie durch einen Meldedatenabgleich, der nur eine Momentaufnahme darstellt, nicht ersetzt werden könnten. Auch in diesen Fallgestaltungen kommt daher aufgrund der Vielzahl der Beitragspflichtigen und der Häufigkeit der Erhebung dem Interesse an einem einfach und praktikabel zu handhabenden Maßstab für die Erhebung des Rundfunkbeitrags ein besonderes Gewicht zu, das es rechtfertigt, den Beitrag unabhängig von der Zahlungspflicht für weitere Wohnungen jeweils nur von einem Inhaber der Wohnung zu erheben.

53 c) Die generelle Freistellung Minderjähriger und wohnungsloser Personen ist von der Typisierungsbefugnis der Landesgesetzgeber gedeckt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der weit überwiegende Teil der Minderjährigen im Haushalt eines Erziehungsberechtigten wohnt und wohnungslose Personen regelmäßig nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügen.

54 10. Die Regelungen zur Erhebung des Rundfunkbeitrags genügen dem Gebot der Belastungsgleichheit. Dieses verbietet im Steuerrecht eine Erhebungsrege-

lung, welche die Gleichheit des Belastungserfolgs prinzipiell verfehlt. Der Gesetzgeber hat demgemäß die Besteuerungstatbestände und die ihnen entsprechenden Erhebungsregelungen so aufeinander abzustimmen, dass ein strukturelles, dem Gesetzgeber zuzurechnendes Erhebungsdefizit der Abgabe nicht entsteht. Nicht um ein solches strukturelles Erhebungsdefizit handelt es sich, wenn die Belastungsungleichheit durch Vollzugsmängel bei der Steuererhebung hervorgerufen wird, wie sie immer wieder vorkommen können und sich auch tatsächlich ereignen (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <268, 271 f.>). Diese Grundsätze sind auf das Rundfunkbeitragsrecht übertragbar (BVerwG, Urteile vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:180316U6C6.15.0] - BVerwGE 154, 275 Rn. 32 und vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 52).

55 Hinsichtlich der Wohnung haben die Beitragsschuldner nach § 8 Abs. 4 Nr. 4 RBStV nicht nur ihre gegenwärtige Anschrift, sondern auch alle vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung zu machen. Gleichlaufend hiermit hat der im privaten Bereich umstellungsbedingt durchgeführte Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV ebenfalls die Anschrift einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung erfasst. Soweit bei Mehrfamilienhäusern Angaben zur Lage der Wohnung unterbleiben oder nicht durch den Meldedatenabgleich in Erfahrung gebracht werden, kann bei bestehenden Unsicherheiten und damit verbundenen Zweifeln an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der in der Anmeldung zu machenden Angaben die Rundfunkanstalt nach § 8 Abs. 4 RBStV die erforderlichen Angaben und Nachweise zur Ausräumung der Zweifel vom Inhaber verlangen. Darüber hinaus stehen ihr insbesondere gegenüber dem Wohnungseigentümer die in § 9 Abs. 1 RBStV normierten Auskunfts- und Nachweisrechte zu. Ihre Rechte kann die Rundfunkanstalt im Verwaltungszwangsverfahren durchsetzen (§ 9 Abs. 1 Satz 6 RBStV). Unsicherheiten und Zweifel können hiernach im Rahmen des Verwaltungsvollzuges beseitigt werden; hier bestehende Defizite sind dem Gesetzgeber nicht zuzurechnen und begründen kein strukturelles Erhebungsdefizit.

56 Werden Wohnungen verheimlicht und bestehen keine Anhaltspunkte für die Beitragspflicht des die Wohnung verschweigenden Inhabers, kommt § 11 Abs. 4 RBStV zur Anwendung. Nach dessen Satz 1 haben die Rundfunkanstalten die Befugnis, unter den Voraussetzungen seines Satzes 2 Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen zu erheben. Die Regelung ermächtigt die Rundfunkanstalten für Zwecke der Beitragserhebung sowie zur Feststellung einer Beitragspflicht zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten einerseits aus öffentlichen Registern oder aufgrund von melderechtlichen Normen und andererseits durch Adresskäufe von privaten Anbietern (LT-Drs. BW 15/197 S. 53 f.). Damit ist gewährleistet, dass die Rundfunkanstalten unabhängig von dem Willen des Beitragspflichtigen Kenntnis von Anhaltspunkten erlangen können, die auf eine Beitragspflicht bzw. auf eine Unvollständigkeit und Unrichtigkeit von Erklärungen hinweisen und damit Anlass geben, von den in § 8 Abs. 4 und § 9 Abs. 1 RBStV bestehenden Auskunfts- und Nachweisrechten Gebrauch zu machen. Zwar ist der Adresskauf im privaten Bereich der Beitragspflicht nach § 14 Abs. 10 RBStV bis zum 31. Dezember 2014 ausgeschlossen, weil in diesem Zeitraum der Meldedatenabgleich durchzuführen ist (s. LT-Drs. BW 15/197 S. 54); dies hindert aber nicht die Rundfunkanstalten, im Übrigen von der in § 11 Abs. 4 RBStV enthaltenen Befugnis Gebrauch und Inhaber von nicht gemeldeten Wohnungen ausfindig zu machen. Hinzu tritt die Möglichkeit, durch ab dem 1. Januar 2015 im privaten Bereich ebenfalls mögliche Adresskäufe beitragspflichtige Wohnungsinhaber in Erfahrung zu bringen und auf der Grundlage entsprechender Auskünfte und Nachweise ihnen gegenüber auch für zurückliegende Zeiträume im Rahmen der geltenden Regelungen Beiträge festzusetzen. Denn die Pflicht zur Beitragszahlung besteht kraft Gesetzes bei Vorliegen der Voraussetzungen, ohne dass eine vorherige Festsetzung erforderlich ist. Angesichts dieser vom Gesetzgeber den Rundfunkanstalten eröffneten Befugnisse ist die Inhaberschaft einer Wohnung erheblich schwerer dauerhaft zu verheimlichen als der Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts, auf den es noch für die Erhebung der Rundfunkgebühr ankam.

57 11. Die Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber nach §§ 2 ff. RBStV verstößt nicht gegen das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Informati-

onsquellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Da nahezu jeder Beitragspflichtige über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügt, zielt die Rundfunkbeitragspflicht weder darauf ab noch ist sie wegen der Höhe des Beitrags objektiv geeignet, Interessenten von Informationen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fernzuhalten. Soweit sie sich als Beschränkung des Zugangs zu anderen Informationsquellen auswirkt, ist dies hinzunehmen, um den unmittelbar durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Entwicklung zu gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 39 ff.). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert die Finanzierung des Rundfunkauftrags; dem dient die Rundfunkbeitragspflicht (vgl. unter 4.).

58 12. Die Einführung des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV bedurfte nicht der Zustimmung der Kommission der Europäischen Union. Nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 3 AEUV darf ein Mitgliedstaat eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe nicht einführen oder umgestalten, bevor die Kommission einen das Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV abschließenden Beschluss erlassen hat. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr hat Beihilfecharakter (Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007 - K<2007> 1761). Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liegt vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31).

59 Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat diese maßgebenden Faktoren nicht verändert. Ebenso wie die Rundfunkgebühr wird der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Begünstigte sind nach wie vor die Rundfunkanstalten (VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12,

Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 89 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 76). Zur Finanzierung werden auch weiterhin diejenigen herangezogen, die die Möglichkeit des Rundfunkempfangs haben. Insoweit hat sich lediglich die tatbestandliche Anknüpfung der Erfassung der Pflichtigen geändert. Bei der Einbeziehung der sehr kleinen Gruppe, die nicht im Besitz eines herkömmlichen oder neuartigen Empfangsgeräts, aber ebenfalls beitragspflichtig ist, handelt es sich nicht um eine Änderung der ursprünglichen Finanzierungsregelung in ihrem Kern (vgl. unter 5.).

60 Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag musste der Europäischen Kommission nicht auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 S. 37) vorgelegt werden, da sie nach deren Art. 1 Nr. 2 auf Hörfunk- und Fernsehdienste gemäß Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/552/EWG keine Anwendung findet.

61 13. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Fassung vom 12. Dezember 2007 (ABl. C 303 S. 1) - GRC -, deren Art. 11 Abs. 1 die Informationsfreiheit gewährleistet, ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Nach Art. 51 Abs. 2 GRC dehnt die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union aus; sie begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben. Daher ist das Recht der Mitgliedstaaten nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es durch Unionsrecht determiniert ist. Das Unionsrecht muss inhaltliche Vorgaben für die Gestaltung des nationalen Rechts enthalten, insbesondere Umsetzungspflichten statuieren. Darüber hinaus ist die Charta anwendbar, wenn Grundfreiheiten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Rede stehen (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 88 ff.; BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2014 - 2 C 1.13 - BVerwGE 149, 117 Rn. 71 und vom 21. Sep-

tember 2016 - 6 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210916U6C2.15.0] - NVwZ 2017, 65 Rn. 26).

62 Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Das deutsche Rundfunkbeitragsrecht ist nicht durch unionsrechtliche Vorgaben beeinflusst; es ist gegenüber dem Unionsrecht autonom. Allein der Umstand, dass unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen ist, ob die Einführung der Rundfunkbeitragspflicht ein Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 2 AEUV fordert (s. unter 12.), rechtfertigt nicht die Annahme, dass das Rundfunkbeitragsrecht inhaltlich durch das europarechtliche Beihilferecht determiniert ist. Auch finden weder die Richtlinie 98/34/EG (s. dazu unter 12.) noch die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 S. 36) Anwendung, nach deren Art. 2 Abs. 2 Buchst. g der Rundfunk von ihrem Geltungsbereich ausgenommen ist. Es ist ebenso wenig ersichtlich, dass die Beitragspflicht die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV beeinträchtigt. Die Beitragspflicht verfolgt das rein innerstaatliche Ziel, die Erfüllung der Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu gewährleisten (vgl. unter 4.). Dieses Ziel kann das Funktionieren unionsrechtlich geordneter Rechtsbeziehungen nur mittelbar beeinflussen, was für eine Prüfung am Maßstab unionsrechtlicher Grundrechtsverbürgungen nicht genügt (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 90 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 18. Dezember 1997 - C-309/96 [ECLI:EU:C:1997:631], Annibaldi - Rn. 22). Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten der Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV stehen ebenfalls nicht in Rede. Die allein an Inländer gerichtete Beitragspflicht stellt keine normative Einschränkung dieser Grundfreiheiten dar, weil sie für alle Personen, die Inhaber einer Wohnung i.S.v. § 2 Abs. 2 RBStV sind, gleichermaßen gilt. Auf die Staatsangehörigkeit kommt es nicht an. Anhaltspunkte für eine tatsächliche Schlechterstellung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber deutschen Staatsangehörigen bestehen nicht. Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union schützen regelmäßig nicht davor, durch die Wohnungsinhaberschaft in einem anderen Mitgliedstaat dort mit rechtlichen Regelungen konfrontiert zu werden, die im Staat des bishe-

rigen Wohnsitzes nicht bestehen. Dies gilt jedenfalls für solche Regelungen, die nicht durch das Unionsrecht determiniert sind (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Mai 1998 - C-336/96 [ECLI:EU:C:1998:221], Gilly/Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin -; BVerwG, Urteil vom 21. September 2016 - 6 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210916U6C2.15.0] - NVwZ 2017, 65 Rn. 27).

63 Angesichts der vorstehenden Ausführungen sieht der Senat keinen Anlass, das Verfahren auszusetzen und zu den in der mündlichen Verhandlung aufgeworfenen europarechtlichen Fragen eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen.

64 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Heitz Dr. Möller Rothfuß

Hahn Dr. Tegethoff

Beschluss

vom 25. Januar 2017

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 251,72 € festgesetzt.

Gründe:

1 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG. Der nach den festgesetzten Beträgen zu bemessende Streitwert ist nicht nach Satz 2 des § 52 Abs. 3 GKG zu erhöhen. Diese Regelung soll insbesondere Verfahren aus dem Bereich der Steuerverwaltung erfassen, in denen es um die Höhe jährlich wiederkehrender Beträge geht (BT-Drs. 17/11471 S. 245).

Dr. Heitz Hahn Dr. Tegethoff

1 BvR 836/17
(AR 2066/17)

Prof. Dr. Christoph Degenhart
Universität Leipzig – Juristenfakultät
Zustelladresse:
Stormstrasse 3, 90491 Nürnberg
Tel.: 0911 592462, Mobil: 0171 2017894,
Fax: 0911 5979876
E-Mail: dres.degenhart@t-online.de

Dr. Holger Jacobj
Prof. Versteyl Rechtsanwälte
Kokenhorststraße 19
30938 Burgwedel
Tel.: 05139 9895-0, Fax: 05139 9895-55
E-Mail: kanzlei-burgwedel@versteyl.de
Az. 375/17 JA d13/d9-17

kein Faxeingang

Jetzt AR/Anlw. offen

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Bundesverfassungsgericht
Eing. 20.03.17 9-10 10-11
div. Doppel ____ Bd.
Anlage ____ Doppel

20.3.17

21.3.

Namens und im Auftrag der

erheben wir kraft beiliegender Vollmacht

Verfassungsbeschwerde

gegen [illegible]

das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2016
– 6 C 49.15 –

sowie mittelbar gegen

den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. - 21. Dezember 2010, nach Zustimmung des Landtags vom 17. Mai 2011 bekanntgemacht am 7. Juni 2011 (BayGVBl 2011 S. 258.)

Wir

beantragen,

das Bundesverfassungsgericht möge erkennen:

(1) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2016 – 6 C 49.15 – verletzt die Beschwerdeführerin in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1 GG, aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG und aus Art. 103 Abs. 1 GG.

(2) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. - 21. Dezember 2010, verkündet als Art. 1 Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, und die Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse der Länder (BayGVBl 2011 S. 258, Baden-Württ. GBl. 2011, S. 477, BerlGVBl 2011, S. 211, BBg GVBl 2011 I Nr. 9, BremGBl. 2011 S. 425, HmbGVBl 2011, S. 63, HessGVBl 2011 S. 382, NdSGVBl 2011, S. 186, NWGVBl 2011 S. 675, RhPfGVBl 2011 S: 385, SaarlABl 2011 S. 1619, SächsGVBl 2011 S. 638, SachsAnhGVBl 2011 S. 824, SchlHGVBl 2011 S: 345, ThürGVBl 2011 S. 479) sind mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig; hilfsweise: sind mit Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 70 GG sowie mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

(3) Für den Fall der Feststellung der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz wird ferner beantragt: § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ist bis zu einer Neuregelung durch die Gesetzgeber der Länder nicht anwendbar.

Begründung

Die Beschwerdeführerin betreibt eine gewerbliche Autovermietung. Sie sieht sich durch die Beitragspflicht nach § 5 Abs. 1 sowie Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV und hierauf beruhende Beitragsbescheide in ihren Grundrechten verletzt.

Sie rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 103 Abs. 1 GG.

Vorab darf klarstellend angemerkt werden, dass die Beschwerdeführerin weder die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem, noch dessen Bestands- und Entwicklungsgarantie und einen hieraus sich ergebenden Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Frage stellen will. Die Beschwerdeführerin sieht sich jedoch durch die konkrete, kompetenzwidrige, insbesondere aber durch die gegen das Prinzip der Belastungsgleichheit verstoßende Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich in ihren Grundrechten verletzt. Hiergegen sowie gegen die hierauf beruhende Heranziehung durch Beitragsbescheide des Bayerischen Rundfunks und die in letzter Instanz klagabweisende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2016 richtet sich die Verfassungsbeschwerde.

A. Sachverhalt

Unmittelbarer Beschwerdegegengestand ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Dezember 2016 – BVerwG 6 C 49.15 –. Die in vollständiger Form abgefasste Entscheidung wurde den Prozessvertretern der Beschwerdeführerin am 20.02.2017 zugestellt. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist das nachstehend geschilderte Verfahren vorausgegangen.

I. Unmittelbarer Beschwerdegegenstand – Ausgangsverfahren und Prozessverlauf

Der beschwerdegegenständlichen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die dem Hohen Senat als Anlage 1 vorgelegt wird, liegen im Ausgangsverfahren Beitragsbescheide der Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerischer Rundfunk" vom 07.08.2013 über 710.803,86 € und über 683.812,92 € jeweils zuzüglich Säumniszuschlägen unter der Beitrags-Nr. 34265832 zugrunde. Die Klage der Beschwerdeführerin gegen die Bescheide blieb in allen Instanzen erfolglos.

Gegen diese Bescheide erhob die Beschwerdeführerin Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München. Sie begründete die Klage mit Schriftsätzen vom 14.11.2013 – Anlage 2 – und vom 08.10.2014 – Anlage 3 – i.W. mit der Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlagen der Beitragsbescheide. Sie rügte insbesondere und rügt weiterhin einen Gleichheitsverstoß durch die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV über den Fahrzeugbeitrag im nicht privaten Bereich und des 5 Abs. 1 RBStV über den Betriebsstättenbeitrag wegen struktureller Erhebungsdefizite, die gleichheitswidrige Mehrfachbelastung durch den Fahrzeugbeitrag sowie weitere Gleichheitsverstöße durch den Betriebsstättenbeitrag, ferner Verfassungswidrigkeit der Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz der Länder und fehlender Aufkommensneutralität sowie die unterbliebene Notifizierung als neue Beihilfe. Ergänzend zur Klagebegründung wurde von Seiten der Beschwerdeführerin ein Rechtsgutachten des Linksunterfertigten vorgelegt (Rechtsgutachtliche Stellungnahme zu Fragen des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten und nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge, November 2013), Anlage 4.

Gegen das klagabweisende Urteil des VG München vom 15.10.2014 – Anlage 5 – legte die Beschwerdeführerin Berufung zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ein. In der Berufungsbegründung vom 26.05.2015 – Anlage 6 – bekräftigt die Beschwerdeführerin ihr erstinstanzliches Vorbringen und setzt sich insbesondere mit auch mit der Aussage des Verwaltungsgerichts auseinander, an die Entscheidung des Bayerischen Verfas-

sungsgerichtshofs vom 15.05.2014[1] gebunden zu sein. So wird in der Berufungsbegründung geltend gemacht, das Verwaltungsgericht hätte sich eingehend mit den Ausführungen der Klägerin zum strukturellen Erhebungsdefizit auseinandersetzen müssen. Gerügt wird auch die Übernahme der in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.05.2014 getroffenen Einschätzung, der Rundfunkbeitrag dürfe sich „einer Gemeinlast annähern",[2] und es sei nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber auch im unternehmerischen Bereich die „Beitragspflicht grundsätzlich unwiderleglich" ausgestaltet habe.[3]

Die Berufung der Beschwerdeführerin wurde mit Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.10.2015 – Anlage 7 – zurückgewiesen.[4] Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof sieht im Berufungsurteil den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche, durch die verfassungsrechtliche Finanzierungsgarantie für öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerechtfertigte Abgabe.[5] Dessen Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung hatte die Beschwerdeführerin indes nicht bestritten und nie zum Gegenstand des Verfahrens gemacht. Das Berufungsgericht beschreibt i.E. den – von der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht bestrittenen – Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine Bedeutung für die freiheitlich-demokratische Ordnung und sieht die Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags in der jederzeitigen Empfangbarkeit des Rundfunkprogramms, diese gleichsetzend mit der „Möglichkeit der demokratischen Teilhabe am Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung", auf die der Einzelne nicht verzichten könne.[6] Der VGH befasst sich auch mit der Steigerung des Gebühren- bzw. Beitragsaufkommens von 7.493 Mrd. € in 2012 auf 8,3248 Mrd. € in 2014. Er verneint fehlerhafte Prognosen des Gesetzgebers und sieht die Beitragssteigerung im Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Beitragsbelastung wegen der Bestimmung des § 3 Abs. 2

---

1 BayVerfGH, E.v. 15.05.2014, V. 9-VII-12 und Vf. 24-VII-12, NJW 2014, 3215 = DVBl 2016, 120.

2 A.a.O., Rdn. 75.

3 A.a.O., Rdn. 122.

4 BayVerfGH NJW 2014, 3215.

5 BayVerfGH a.a.O. Rdn. 12, 16.

6 BayVGH a.a.O. Rdn. 15.

Satz 3 RFinStV – Anrechnung von Überschüssen auf die folgende Beitragsperiode – als unerheblich an.

Strukturelle Erhebungsdefizite wurden vom Berufungsgericht verneint: die Nichtanzeige beitragspflichtiger Betriebsstätten oder Kraftfahrzeuge sei mit einem angemessenen Entdeckungsrisiko verbunden.[7] Für den nicht privaten Bereich dürfe eine eigenständige Vorteilsabgeltung erfolgen, da der Rundfunk dort in besonderer, die Unternehmenszwecke fördernder Weise genutzt werden könne. Schließlich durfte nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs der Gesetzgeber typisierend darüber hinweggehen, ob und in welcher Art von Betrieben Rundfunkempfang möglich sei.[8]

Revision wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen und von der Beschwerdeführerin eingelegt. Sie bekräftigte mit Schriftsatz vom 01.03.2016 – Anlage 8 – zur Begründung ihr bisheriges Vorbringen zu einem vom Gesetzgeber sehenden Auges in Kauf genommenen strukturellen Erhebungsdefizit sowohl bei nicht ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen als auch bei Betriebsstätten, zu systemwidrigen Mehrfachbelastungen, zu weiteren Gleichheitsverstößen, zur Unverhältnismäßigkeit wegen Nichtbeachtung des Kostendeckungsprinzips sowie zur fehlenden Gesetzgebungskompetenz. Verfahrensrechtlich wird gerügt, dass eine Heranziehung der Tatsachen, die zur Frage des Entdeckungsrisikos und der Ungeeignetheit der vom Gesetzgeber im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehenen Verifikationsmittel im nicht privaten Bereich vorgetragen wurden, sowie die Berücksichtigung des Ergebnisses der mündlichen Verhandlung hierzu das Berufungsgericht hätte zur Annahme eines strukturellen Erhebungsdefizits veranlassen müssen. In einem weiteren Schriftsatz vom 09.11.2016 – Anlage 9 – werden die strukturellen Erhebungsdefizite beim Rundfunkbeitrag für Kraftfahrzeuge und die systemwidrige Beitragsbemessung weiter substantiiert.

Wie schon in den Vorinstanzen, regte die Beschwerdeführerin Aussetzung des Verfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG an.

---

7 BayVerfGH a.a.O. Rdn. 31.

8 BayVerfGH a.a.O. Rdn. 38 – es kann sich jedenfalls nur um Betriebe mit monotonen, die Aufmerksamkeit der Hörer nur in geringem Maße in Anspruch nehmende Tätigkeiten handeln.

II. Mittelbarer Beschwerdegegenstand – Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

Mittelbarer Beschwerdegegenstand ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, der durch Zustimmung des Bayerischen Landtags in Landesrecht transformiert wurde.

Mit dem zum 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr durch einen im privaten Bereich für jede „Wohnung", § 2 RBStV und im nicht-privaten Bereich für jede „Betriebsstätte", § 5 RBStV zu entrichtenden Rundfunkbeitrag abgelöst. Dass ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten und hierdurch die Eigenschaft des Abgabepflichtigen als Rundfunkteilnehmer begründet wird, ist nicht mehr Voraussetzung; der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag knüpft nicht mehr an den Begriff des Rundfunkteilnehmers und nicht mehr an das Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten an.[9]

Während im privaten Bereich für jede Wohnung nach näherer Definition des § 3 RBStV ein Beitrag zu entrichten ist, sind für den nicht privaten Bereich für jede Betriebsstätte nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 Satz 1 RBStV Beiträge zu entrichten, die sich nach näherer Maßgabe des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 - 10 RBStV nach der Anzahl der Beschäftigten richten[10] und hierbei degressiv gestaffelt sind. Sie belaufen sich von einem Drittel eines Rundfunkbeitrags bis zu 180 Rundfunkbeiträgen. Ferner ist zusätzlich für jedes Kraftfahrzeug, das zu gewerblichen Zwecken oder einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit genutzt wird, vom Inhaber ein Beitrag in Höhe eines Drittels des Rundfunkbeitrags zu entrichten, § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV, wobei nach Satz 2 für jede beitragspflichtige Betriebsstätte das erste auf den Inhaber zugelassene Fahrzeug nicht beitragspflichtig ist. Beitragsschuldner ist der jeweilige Inhaber des Fahrzeugs. Nach § 6 Abs. 2 Satz 3 ist „Inhaber" eines Fahrzeugs „derjenige, auf den das Fahrzeug zugelassen ist." Dass auf den Zulassungsinhaber und nicht etwa auf den Halter

---

9 So für die gerätebezogene Rundfunkgebühr gemäß RGebStV BVerfG (K), B. v. 22.08.2012 – 1 BvR 199/11 – NJW 2012, 3423, Rdn. 16 bei juris.

10 Vgl. dazu BayLT-Drucks. 16/7001 S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 10.

oder auch den tatsächlichen Nutzer abgestellt wird, wird vor allem aus Praktikabilitätsgründen erklärt.[11] Für die Fahrzeugflotte der Beschwerdeführerin ist also diese beitragspflichtig.

B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Beschwerdeführerin ist als inländische juristische Person des Privatrechts gemäß Art. 19 Abs. 3 GG[12] grundrechtsfähig, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind. Dies trifft sowohl für die Rüge einer Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG zu, als auch die Rüge eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Beschwerdeführerin ist durch das beschwerdegegenständliche Urteil selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Der Rechtsweg ist erschöpft. Soweit die Beschwerdeführerin sich durch die letztinstanzliche fachgerichtliche Entscheidung in ihrem Recht auf Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG verletzt sieht, hat sie Anhörungsrüge nach § 152a VwGO erhoben, Anlage 10.

Die Verfassungsbeschwerde ist von grundsätzlicher Bedeutung. Die zur Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht gestellte Frage der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ist vorgreiflich für zahlreiche anhängige verwaltungsgerichtliche Verfahren. Sie wurde bisher vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden. Die Verfassungsbeschwerde ist auch angezeigt zum Schutz der Grundrechte der Beschwerdeführerin.

---

11 Vgl. *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 23 sowie *Schneider* a.a.O., § 6 RBStV Rdn. 19.

12 Auch die KG ist juristische Person nach Art. 19 Abs. 3 GG, vgl. Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 3 Rdn. 241.

C. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Die Beitragsbescheide des Bayerischen Rundfunks haben ihre Rechtsgrundlage in formell wie materiell verfassungswidrigen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags.

– Dazu im Folgenden unter II. –

Dies verkennt das Revisionsgericht, wie schon die Vorinstanzen. Es verkennt damit, dass die Beitragsbescheide des Ausgangsverfahrens, da auf verfassungswidriger Rechtsgrundlage beruhend, die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie, da sie eine gleichheitswidrige Belastung der Beschwerdeführerin bewirken, diese zudem in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzen. Die beschwerdegegenständliche Entscheidung verletzt die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG, ferner durch unterlassene Vorlage zum Europäischen Gerichtshof in ihrem Grundrecht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Gerügt wird weiterhin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, Art. 103 Abs. 1 GG.

– Nachstehend III. –

I. Zusammenfassender Überblick

Die nachstehenden Überlegungen können wie folgt zusammengefasst werden.

(1) Im Folgenden wird zunächst aufgezeigt werden, dass der vom Bundesverwaltungsgericht ohne nähere abgabenrechtliche Qualifikation[13] als unspezifizierte nichtsteuerliche Abgabe eingeordnete Rundfunkbeitrag in der konkreten Ausgestaltung durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag als Gemeinlast kompetenzwidrige Steuer, nicht Vorzugslast ist. Die Abgabe wird insbesondere voraussetzungslos,

---

13 Vgl. *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 (2536).

also unabhängig von einem erhaltenen Vorteil[14] erhoben. Wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag insgesamt kompetenzwidrig zustande gekommen.

– Dazu s. die Urteilsgründen unter Ziff. II.3.; nachstehend II. 1. –

(2) Es wird des Weiteren aufgezeigt werden, dass es entgegen der Aussage des beschwerdegegenständlichen Urteils an einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung für den Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich fehlt, da keine individuellen oder individualisierbaren Vorteile beitragsmäßig abgegolten werden. Der Rundfunkbeitrag ist insbesondere für den nicht privaten Bereich auch dann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, wenn er als nichtsteuerliche Abgabe eingestuft werden sollte. Die Beitragsbescheide gegenüber der Beschwerdeführerin beruhen daher auf verfassungswidriger Rechtsgrundlage und verletzen sie schon deshalb in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG Dies bestätigt zum einen die abgabenrechtliche Qualifikation als Steuer, hat andererseits aber zur Folge, dass der Rundfunkbeitrag jedenfalls für den nicht privaten Bereich auch als nichtsteuerliche Abgabe entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts verfassungsrechtlich insoweit nicht gerechtfertigt ist. Deshalb sind jedenfalls die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über den Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich und hier insbesondere für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge auch materiell verfassungswidrig.

– Zu den Urteilsgründen unter Ziff. II.4.-7.; s. nachstehend II. 2. –

(3) Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Gebot der Aufkommensneutralität nicht gewahrt. Dies bedeutet einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

– Urteilsgründe unter Ziff. II.8.; dazu nachstehend II. 3. –

(4) Die Verfassungsbeschwerde ist auch deshalb begründet, weil der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag im Fall der Beschwerdeführerin ent-

---

14 Vgl. zum Kriterium der Voraussetzungslosigkeit *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzwesens des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdn. 85.

gegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu gleichheitswidrigen Belastungen führt. Das Erfordernis der Belastungsgleichheit wird zum einen dadurch verletzt, dass entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, der Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich und insbesondere bei betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen unter strukturellen Erhebungsdefiziten leidet.

– Urteilsgründe unter Ziff. II.9.; dazu nachstehend II. 4. –

(5) Der Rundfunkbeitrag verstößt zudem für den nicht privaten Bereich in mehrfacher Hinsicht, insbesondere für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge, gegen das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot der Belastungsgleichheit. Der Gesetzgeber überschreitet die Grenzen zulässiger Typisierung im Abgabengrund und im Abgabenmaßstab. Die im Revisionsurteil zur Rechtfertigung gleichheitswidriger Belastungen durch die Beitragsstaffelung unterstellte Nutzenproportionalität beruht auf willkürlichen Annahmen. Die Ungleichbehandlung nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge im Vergleich zu privaten Fahrzeugen ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

– Urteilsgründe unter Ziff. II.10.-12.; s. nachstehend II. 5. u. 6. –

(6) Die Beschwerdeführerin wird daher, da die Beitragsbescheide als belastende Verwaltungsakte auf verfassungswidriger Grundlage beruhen, in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt, wie auch in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 durch ihre gleichheitswidrige Belastung und durch objektive Willkür in der Revisionsentscheidung.

– Dazu nachstehend III.1. –

(7) Der Rundfunkbeitrag ist eine Beihilfe i.S.v. Art. 107 AEUV. Dafür, dass es sich um eine neue Beihilfe handelt, sprechen gewichtige Gründe. Dann bestand Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV – das Unterlassen der Notifizierung verstößt gegen europäisches Recht. Das Gericht hätte dem EuGH vorlegen müssen.

– Dazu nachstehend III.2.; die Urteilsgründe verweisen lediglich auf das Urteil vom 18. März 2016[15] –

(8) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG. Das Gericht hat entscheidungserhebliches Vorbringen nicht zur Kenntnis genommen.

– Nachstehend III.3.; Gehörsrüge wurde erhoben. –

II. Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags

1. Formelle Verfassungswidrigkeit – Gesetzgebungskompetenz: der Rundfunkbeitrag als Steuer

Der Rundfunkbeitrag ist im Gegensatz zur gerätebezogenen, beitragsähnliche Elemente aufweisenden[16] Rundfunkgebühr nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag[17] keine Vorzugslast[18], sondern Steuer[19]. Die Länder

---

15 BVerwGE 154, 275 Rdn. 50 ff.

16 *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 37 sowie *Libertus* ebda., § 13 RfStV Rdn. 14; für Beitragscharakter *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, 2007, S. 31; der Auftraggeber des Gutachtens ist nicht genannt, es ist jedoch abrufbar unter www.ard.de; im Folgenden: *Jarass*, Rechtsgutachten, 2007; das Rechtsgutachten geht von einem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Befreiung im Fall der Widerlegbarkeit der Vermutung aus, sieht also eine unwiderlegbare Vermutung als verfassungswidrig; daraus mag zu erklären sein, dass es von den mutmaßlichen Auftraggebern nicht in das Verfahren eingebracht wurde; für modifizierte Rundfunkgebühr auf der Grundlage einer widerlegbaren Vermutung auch *Degenhart*, ZUM 2009, 374 ff.

17 Vgl. BVerfG (K), B. v. 22.08.2012 – 1 BvR 199/11 –, NJW 2012, 3423, Rdn. 16 bei juris: „Begünstigung durch eine Leistung der Rundfunkanstalten zu zahlen, indem sie an den durch das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründeten Status als Rundfunkteilnehmer geknüpft wird."

18 Vgl. zum Begriff der Vorzugslast als Oberbegriff für Gebühren und Beiträge *Pahlke/Koenig*, AO, 2. Aufl. 2009, § 3 Rdn. 39; *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 17, der hier den Begriff der „Entgeltabgaben" zugrundelegt.

waren hierfür nicht zuständig. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist daher bereits aus formellen Gründen verfassungswidrig.

Das Bundesverwaltungsgericht gelangt demgegenüber zur Annahme einer nichtsteuerlichen Abgabe bereits deshalb, weil der Rundfunkbeitrag „voraussetzungslos" geschuldet werde und weil er nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließe. [20]

a) Voraussetzungslosigkeit ?

Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts und etwa auch des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs[21] und des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz[22] in einer „Gesamtschau"[23] wird der Rundfunkbeitrag nicht etwa deshalb nicht „voraussetzungslos" geschuldet, weil er als eine „Gegenleistung" für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben würde.

aa) Raumeinheit als Anknüpfungspunkt – sachlicher Zusammenhang ?

Der Rundfunkbeitrag wird, abgesehen von den im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehenen herkömmlichen Befreiungstatbeständen aus sozialen Gründen, auf alle Wohnungen und auf alle Betriebsstätten und die dort

---

19 So die wohl überwiegende Auffassung im Schrifttum, vgl. *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 (2536); *Degenhart*, ZUM 2011, 193; *Wiemers*, GewA 2011, 110; *Degenhart*, K&R, 2013, Beihefter 1 zu Heft 3; *ders.*, ZUM 2013, 621; *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Diss. TU Ilmenau 2013; *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833; *Séché*, NVwZ 2013, 683; *Exner/Seifarth*, NVwZ 2013, 1569: verfassungswidrige Gemeinlast; *Bölck*, NVwZ 2014, 266 (271); *Siekmann*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, vor Art. 104a Rdn. 115; sachkompetenzimplizite Abgabe *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, § 1 RBeitrStV Rdn. 4; für Beitrag *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 36 ff.

20 BVerwGE 154, 275 Rdn. 12 f.; hierauf verweist das beschwerdegegenständliche Urteil in Rdn. 24.

21 BayVerfGH NJW 2014, 3215 Rdn.72 ff.

22 VerfGH RhPf, U.v. 13.05.2014 – VGH B 35/12 – DVBl 2014, 842 Rdn. 89 f.

23 A.a.O. Rdn. 89 ff.

zugelassenen Kraftfahrzeuge erhoben. Die Abgabenpflicht erfasst sämtliche zu Wohnzwecken oder zu betrieblichen Zwecken genutzten „Raumeinheiten" – sowohl der Wohnungsbegriff des § 3 RBStV als auch der Begriff der Betriebsstätte des § 6 Abs. 1 RBStV knüpfen an den Begriff der „Raumeinheit" an,[24] Kraftfahrzeuge werden demgemäß als mobile Raumeinheiten gesehen.[25] Die Abgabenpflicht betrifft sowohl im privaten als auch im nicht-privaten Bereich alle Inhaber derartiger Raumeinheiten. Da aber im privaten wie im nicht privaten Bereich ausnahmslos Raumeinheiten genutzt werden, sind besondere Voraussetzungen für die Beitragspflicht im Gesetz nicht erkennbar. Eine Raumeinheit wirkt nicht vorteilsbegründend, es besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Innehaben einer „Raumeinheit" insbesondere im betrieblichen Bereich, und dem Empfang von Rundfunk. Wenn das Bundesverfassungsgericht in seiner Kammerentscheidung aus dem Jahr 2012 die Rundfunkgebühr nach dem damaligen Rundfunkgebührenstaatsvertrag deshalb nicht als voraussetzungslose Steuer qualifizierte, weil sie im Gegensatz zum nunmehrigen Rundfunkbeitrag *„an den durch das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründeten Status als Rundfunkteilnehmer geknüpft"* wurde,[26] so fehlt es für die „Raumeinheit" an diesem maßgeblichen Anknüpfungspunkt.

Für den Rundfunkbeitrag Voraussetzungslosigkeit der Erhebung schon deshalb zu verneinen, weil er an die Inhaberschaft an einer Raumeinheit anknüpft, greift daher zu kurz: jegliche Steuer knüpft an – subjektive oder objektive – Tatbestandsmerkmale an, die den Steuertatbestand ausmachen, insofern wird keine Steuer „voraussetzungslos" erhoben. Der Rundfunkbeitrag ist nicht weniger voraussetzungslos als z.B. die Grundsteuer, an die die Belastung von Raumeinheiten ja in der Tat auch erinnert, ähnlich wie die Belastung „mobiler Raumeinheiten" an die Kfz-Steuer. Als Anknüpfungsmerkmal einer Steuer als Gemeinlast kann jede Innehabung einer Wohnung oder eines Grundstücks dienen,[27] ebenso wie jede betriebli-

---

24 Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13.

25 *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, 5 RBStV Rdn. 19.

26 B. v. 22.08.2012 – 1 BvR 199/11 – NJW 2012, 3423, Rdn. 16 bei juris.

27 *Pagenkopf*, NJW 2016, 2534 (2536).

che „Raumeinheit". Das Bundesverwaltungsgericht[28] verkennt hier ebenso wie die Landesverfassungsgerichte[29] das Kriterium der Voraussetzungslosigkeit: Voraussetzungslose Erhebung bedeutet Erhebung unabhängig von einem erhaltenen Vorteil.[30] Die „Raumeinheiten", an die der Rundfunkbeitrag anknüpft, erhalten jedoch keinen derartigen Vorteil.

– S. auch dazu nachstehend II.2. –

bb) „Einwirkungsbereich" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Dass der Rundfunkbeitrag Gemeinlast, nicht Vorzugslast ist, bestätigt sich durch seine voraussetzungslose Ausgestaltung für den privaten Bereich wie für den nicht privaten Bereich. So wird etwa im Berufungsurteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs darauf abgestellt, dass jedermann im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dessen Vorteile genieße und damit zu dessen Finanzierung heranzuziehen sei.[31] Dabei wird auf den unmittelbaren Anknüpfungspunkt der „Raumeinheit"[32] abgestellt. Im „Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" liegen unterschiedslos alle „Raumeinheiten" im Geltungsbereich des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, also innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Die Möglichkeit, innerhalb einer dieser „Raumeinheiten" Rundfunk empfangen zu können, begründet keinen besonderen Nutzungsvorteil.[33] Sie stellt keinen wie auch immer gearteten individualisierbaren Vorteil dar, der diesen Raumeinheiten zugeordnet werden könnte, wie dies etwa der Fall ist bei klassischen Erscheinungsformen von grundstücksbezogenen Beiträgen wie den Erschließungsbeiträgen,[34] sondern kennzeichnet jegliche

---

28 BVerwGE 154, 275 Rdn. 11.

29 BayVerfGH NJW 2014, 3215 Rdn.72 ff., hierauf bezugnehmend das Berufungsurteil; VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 89 ff. in einer diffusen „Gesamtschau" unterschiedlicher Faktoren.

30 Vgl. *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzwesens des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdn. 85.

31 BayVerfGH NJW 2014, 3215 Rdn. 15.

32 Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13.

33 Entsprechend BVerfG (K), 20. 8. 2012 – 1 BvR 199/11 – Abs.Nr. 20.

34 Diese dürften gemeint sein, wenn das Revisionsurteil unter Rdn. 32 von Einrichtungen spricht, deren Nutzung rechtlich verpflichtend ist.

„Raumeinheit“ innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, wie auch immer die in Betracht kommenden Raumeinheiten abgegrenzt werden mögen. Der Abgabenzweck[35] als solcher hat keinen Zusammenhang mit der Anknüpfung an Raumeinheiten, steht damit nicht im Gegensatz zur Voraussetzungslosigkeit der Erhebung.

Wenn der Gesetzgeber davon ausgeht, dass innerhalb von Raumeinheiten typischerweise Rundfunkempfang stattfindet,[36] so vermag diese Erwägung schon deshalb nichts zur abgabenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Qualifikation des Rundfunkbeitrags beizutragen, weil die gesetzgeberische Vermutung jedenfalls für den nicht privaten Bereich nicht hinreichend belegt ist.

– Näher nachstehend dd) sowie II.2. –

Entgegen der Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Berufungsurteil ist für den nicht privaten Bereich zudem die Annahme unzulässig, dass das Innehaben einer Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf einen abzugeltenden Vorteil zulasse.[37] Der Rundfunkbeitrag wird also voraussetzungslos für betriebliche Raumeinheiten erhoben.

cc) „Nahezu geschlossene“ Inanspruchnahme des Programmangebots als Gegenleistung ?

Das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts befasst sich mit dieser Frage schwerpunktmäßig im Zusammenhang mit der materiell-verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags als einer nichtsteuerlichen Abgabe, wenn es dort die „Gegenleistung“ für den Beitrag, durch die sich dieser ja von der Steuer unterscheiden soll, ihren – die Abgabe aus seiner Sicht rechtfertigenden – Gegenwert feststellt. Dieser bestehe, so weiter das Gericht im Urteil vom 7. Dezember 2016, *„wenn der Betriebsstätten- bzw. Kraftfahrzeuginhaber den Rundfunk nutzen kann, indem er entweder Informationen aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot für den Betrieb beschafft bzw. Gegenstände mit Empfangsgeräten für*

---

35 Darauf abstellend VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 98.

36 Urteilsgründe Rdn. 24; vgl. aus den Gesetzesmaterialien die Begründung zu „Raumeinheiten“, BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13, 17.

37 BayVGH Urteilsgründe Rdn. 13.

seine Beschäftigten oder Kunden ausstattet oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Unterhaltung oder Information seiner Beschäftigten bzw. Kunden einsetzt."[38] Dass die Angehörigen des von der Beitragspflicht im nicht privaten Bereich betroffenen Personenkreises, also die Inhaber von Betriebsstätten, von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit regelmäßig Gebrauch machen würden, dies verkennt die Realität,[39] ist empirisch nicht belegt und entspricht auch nicht der Lebenserfahrung. Eben diese regelmäßige Nutzung ist jedoch auch aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Rechtfertigung einer nichtsteuerlichen Abgabe als Vorzugslast.[40] Sie ist auch maßgeblich für die Einordnung als Gemeinlast oder Vorzugslast.

Die Nutzung muss hiernach nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich sein, sondern es muss darüber die Annahme berechtigt sein, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt. Für Leistungsangebote, deren Inanspruchnahme nicht verpflichtend ist, muss darüber hinaus feststehen, „*dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen.*"[41] Nur unter diesen Voraussetzungen soll also ein hinreichender Gegenwert und damit eine Gegenleistung für den Beitrag anzunehmen sein.

dd) „Vermutete Gruppennutzung"

Wenn das Revisionsgericht dies bejaht, so akzeptiert es hierbei die realitätsfernen Annahmen des Landesgesetzgebers, den Betrieben erwachse ein unternehmensspezifischer Vorteil aus der Möglichkeit des Rundfunkempfangs, eine Annahme, die auf die einer vergangenen Arbeitswelt ver-

---

38 Urteilsgründe Rdn. 29.

39 Vgl. z.B. *Korioth/Koemm* DStR 2013, 833 (835).

40 Vgl. zum Begriff der Vorzugslast als Oberbegriff für Gebühren und Beiträge *Pahlke/Koenig*, AO, 2. Aufl. 2009, § 3 Rdn. 39; *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 17

41 Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 32.

hafteten Vorstellung *Kirchhofs*[42] von „Rundfunkempfangsgemeinschaften" auch in Betrieben[43] zurückgeht. Schon das Berufungsurteil verzichtet auf die Nachweisbarkeit eines individualisierbaren Vorteils und gibt sich mit dem strukturellen Vorteil im Sinne einer Demokratieabgabe zufrieden, der für die Gegenleistungsbeziehung nicht ausreicht.[44]

Der Beklagten im Ausgangsverfahren mag zuzugestehen sein, dass jedenfalls ihre Mainstream-Programme mitunter auch in „betrieblichen Empfangsgemeinschaften", um auf die Begriffsschöpfung des der Reform der Rundfunkfinanzierung zugrundeliegenden Gutachtens von *Kirchhof* zurückzugreifen,[45] konsumiert werden. Doch dürfte es sich in diesen Fällen eher um Arbeitsplätze mit einfacheren Anforderungsprofilen handeln, nicht um anspruchsvollere betriebliche Funktionen – doch auch auf der unteren Stufe der betrieblichen Hierarchie beobachtet der Pförtner die Monitore der Videoüberwachung und nicht die Darbietungen des Fernsehens, sei es öffentlich-rechtlich, sei es privat.

Die Grundannahme, in den beitragspflichtigen Betriebsstätten bzw. zu Betriebsstätten zusammengefassten betrieblichen Raumeinheiten werde typischerweise das Rundfunkangebot genutzt, ist so nicht belegbar und für weite Bereiche klar zu widerlegen. Ebenso wie in den Betrieben der Beschwerdeführerin ist in zahlreichen anderen Betrieben den Beschäftigten Rundfunkteilnahme nicht gestattet[46] bzw. auf Grund der Arbeitsabläufe nicht möglich. Rundfunkempfang in den Arbeitspausen ist demgegenüber

---

42 *Kirchhof*, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und von Deutschland Radio, 2010, zitiert nach der Internet-Publikation, im Folgenden: *Kirchhof*, Rechtsgutachten – der Rundfunkbeitrags-Staatsvertrag setzt nahezu 1:1 die im Gutachten *Kirchhof* enthaltenen Vorschläge um; Abweichungen finden sich dort, wo die Vorschläge von *Kirchhof* zu einer Minderung von Einnahmen geführt hätte, so z.B. bei Zweitwohnungen oder in der Frage der Werbefreiheit.

43 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 8.

44 Ebenso VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 98 ff. zur „Konnexität" von Finanzierungslast und besonderer staatlicher Leistung.

45 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, 2012, S. 6.

46 Sehr häufig ist den Betriebsangehörigen die Nutzung des Rundfunkangebots nicht gestattet; ob sie ihnen unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten generell untersagt werden darf, so *Schneider*, ZUM 2013, 472 (478) unter Verweis auf BAG NJW 1986, 1952, ist hierfür unerheblich.

dem privaten Bereich zuzuordnen, unabhängig davon, ob hierfür private mobile Geräte[47] oder betriebliche Empfangsgeräte benutzt werden: nach dem Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung soll es gerade nicht mehr auf das Empfangsgerät ankommen.

Die Annahme einer Vorzugslast – nur als solche kann hier eine nichtsteuerliche Abgabe erwogen werden – verliert sich auch insoweit in allgemeine, nicht belegbare Vermutungen, wenn das Bundesverwaltungsgericht aus der regelmäßigen Ausstattung betrieblicher Räume mit PCs individuelle Vorteile durch Rundfunkempfang ableiten will – nach der Revisionsentscheidung ist dies wiederum maßgebliches Kriterium für einen beitragsmäßig abzugeltenden individuellen Vorteil.[48] Das Revisionsurteil zieht hier – zur Rechtfertigung des Beitrags – Statistiken heran, wonach 87% bzw. 89% aller Unternehmen mit PCs ausgestattet sind,[49] was nicht notwendig bedeutet, dass dies auch für alle Betriebsstätten gilt, denn ein Unternehmen kann mehrere Betriebsstätten haben. Doch auch wenn in nahezu allen Betriebsstätten PC-Anschlüsse vorhanden sein sollten, was empirisch nicht belegt ist, würde dies noch nicht bedeuten, dass diese zum Rundfunkempfang genutzt würden. Computer in Kanzleien oder Arztpraxen ebenso wie in Büros oder auch in den Fabrikationsräumen des produzierenden Gewerbes oder den Verkaufsräumen, Lagerräumen und Büros des Einzelhandels werden in aller Regel ausschließlich für betriebliche Zwecke, für die inner- und außerbetriebliche elektronische Kommunikation, aber nicht für die Teilnahme am Rundfunk genutzt. In der Mehrzahl der Betriebe ist eine derartige Nutzung den Mitarbeitern nicht gestattet; in großen Filialunternehmen sind die Computer häufig auch nur mit dem betriebseigenen Intranetz verbunden, sind also nicht internetfähig, sondern nur intranetfähig. Wenn also das Revisionsgericht hier undifferenziert von Nutzungsvorteilen durch internetfähige PCs ausgeht, die der Gesetzgeber habe annehmen dürfen, erscheint dies schon im Tatsächlichen nicht hinreichend abgesichert. In der Mehrzahl der Fälle kann sich um den internetfähigen PC und der damit ausgestatteten „Raumeinheit" keine „Empfangsgemeinschaft" bilden. Dass, wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz sta-

---

47 Auf diese Fallgestaltung stellt das Revisionsurteil ab, Rdn. 30 der Urteilsgründe.

48 Rdn. 34 f.

49 Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 34.

tistischen Erhebungen entnehmen will, 55 % der Erwerbstätigen mindestens einmal in der Woche einen Computer mit Internetzugang nutzen, begründet weder die Annahme einer Empfangsgemeinschaft noch die einer nahezu geschlossenen Nutzung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots.[50]

Auch die Ausstattung mit meist internetfähigen PCs begründet also keinen sachlichen Zusammenhang, der die Annahme einer voraussetzungslosen Erhebung entkräften könnte. Sie beruht ausschließlich auf mehrfachen Vermutungen, ohne sich auf objektive Kriterien zu stützen, die einen sachlichen Zusammenhang begründen könnten.

ee) „Allgemeine Vermutungen und Pauschalierungen": Steuer

Die gesetzliche Regelung beruht hier auf mehrfachen, aufeinander aufbauenden Vermutungen. Raumeinheiten, in denen typischerweise Computer vorhanden sind, werden in unzulässiger Vereinfachung gleichgesetzt mit Raumeinheiten, in denen typischerweise Rundfunkteilnahme erfolgt.[51] Ohne dass hierfür eine tragfähige Tatsachenbasis gegeben wäre, wird nicht nur vermutet, dass in Betriebsstätten Rundfunkempfangsgeräte vorhanden sind, sondern auch, dass den Betriebsangehörigen auch tatsächlich der Zugang zum Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eröffnet ist und dass darüber hinaus mit Vorteilen für die Abgabenschuldner, also die Betriebsinhaber, die bei ihnen vermuteten Rundfunkempfangsgeräte zur Information und Unterhaltung ihrer Mitarbeiter und

---

50 Entsprechend der durch BVerwG im Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 32 aufgestellten Forderung.

51 Dass dies nicht der Fall ist, bedarf keiner näheren Erläuterung. Computer in Kanzleien oder Arztpraxen ebenso wie in Büros oder auch in den Fabrikationsräumen des produzierenden Gewerbes oder den Verkaufsräumen, Lagerräumen und Büros des Einzelhandels werden in aller Regel ausschließlich für betriebliche Zwecke, für die inner- und außerbetriebliche elektronische Kommunikation, aber nicht für die Teilnahme am Rundfunk genutzt, und ebenso wenig wird entgegen der Vermutung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof der PC genutzt, um betriebsrelevanten Informationen vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beziehen, VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 152.

Kunden sowie „zur Erledigung betriebsbezogener Aufgaben“[52] genutzt werden.

Dies gilt auch für weitere „vermutete“ Vorteilstatbestände, etwa die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots „zur Unterhaltung und Information der Beschäftigten und Kunden“.[53] Auch diese Vermutung entfernt sich von der Realität der Arbeitswelt, wie auch die „Beschaffung betrieblichen Wissens“[54] sich in den seltensten Fällen aus dem öffentlich-rechtlichen Programmangebot speisen wird. Der Gesetzgeber ist jedoch gehalten, seine Entscheidungen in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu treffen und *„sie insoweit – etwa in Blick auf die Verhältnismäßigkeitsanforderungen – auf hinreichend fundierte Kenntnisse von Tatsachen und Wirkzusammenhängen zu stützen.“*[55]

Im Fall des Rundfunkbeitrags flüchtet sich der Gesetzgeber in allgemeine Vermutungen und Typisierungen, für die weitgehend auch tatsächliche Anhaltspunkte fehlen.[56] Je mehr aber *„sich die individuelle Finanzierungsverantwortlichkeit der Beitragsschuldner in allgemeine Vermutungen und Typisierungen verflüchtigt, die persönliche Finanzierungsverantwortung des Abgabenschuldners sich also in der Allgemeinheit einer Gemeinlast verliert, desto mehr nähert sich der Beitrag der Steuer an und verliert seine Berechtigung neben der Steuer“.*[57] Wenn *„ein Beitrag keinen Ausgleich für einen der Gruppe der Beitragsschuldner zurechenbaren Vorteil“ fordert, sondern „lediglich eine Gruppe (belastet), der aus Leistungszuwendungen an die Allgemeinheit oder an einen Dritten Vorteile erwachsen,*[58] *„so ist diese Abgabe Steuer.“*[59]

---

52 Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 68.

53 Urteilsbegründung Rdn. 29.

54 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 12; VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 152.

55 Vgl. BVerfG, U.v. 06.12.2016 Rdn. 275.

56 Dies konzediert auch *Kirchhof*, Rechtsgutachten, a.a.O.

57 *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 64.

58 *Kirchhof* a.a.O.

59 *Kirchhof* a.a.O.

ff) „Demokratieabgabe“ ?

Bemerkenswert ist schließlich die Aussage des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Berufungsurteil zur Ableitung individueller Vorteile aus der demokratiestaatlichen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wenn dort unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[60] und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ausgeführt wird: *„Auf die Möglichkeit der demokratischen Teilhabe am Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung kann der Einzelne nicht verzichten.“* Weder ist diese Teilhabe zwingend mit dem Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verknüpft, noch erscheint ein derartiger Anschluss- und Benutzungszwang auf verfassungsrechtlicher Ebene mit einem im Einklang mit einer freiheitlichen Kommunikationsverfassung. Die Bedeutung von Rundfunkvielfalt als Bedingung einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft[61] und insbesondere der Beitrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur demokratische Ordnung[62] soll keinesfalls in Frage gestellt werden, doch sind diese Leistungen eben keine individualisierbaren Vorteile im Sinn einer gegenleistungsabhängigen Beitragsfinanzierung.

– S. insbesondere für den nicht privaten Sektor nachstehend II. 2 –

Deshalb vermag auch das Wort von der „Demokratieabgabe“ keinen Beitrag zur rechtlichen Qualifikation der Abgabe zu leisten.[63]

Mithin ist daran festzuhalten, dass der Rundfunkbeitrag voraussetzungslos geschuldet wird und hierin die Begriffsmerkmale einer Steuer erfüllt.

---

60 BVerfGE 119, 181.

61 Hierauf abstellend auch VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 152.

62 Hierauf abstellend *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29; *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 3.

63 So u.a. der Chefredakteur des WDR, *Schoenenborn*, zitiert nach: www.deutsche-wirtschafts-nachrichten.de vom 30.12.2012, abgerufen am 25.02.2017; allerdings finanzieren sich der demokratische Staat des Grundgesetzes und seine Einrichtungen für die Allgemeinheit primär durch Steuern, vgl. auch *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 20: *„Solange staatliches Handeln der Allgemeinheit zugutekommt, muss der staatliche Aufwand auch durch die Allgemeinheit finanziert werden“*.

b) Ertragshoheit

Soweit das Revisionsurteil sich darauf stützt, dass das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag nicht in den allgemeinen Staatshaushalt eingeht,[64] kann allein hieraus der Steuertatbestand nicht verneint werden.[65] Steuern im Sinn des Grundgesetzes sind Geldleistungen, die hoheitlich auferlegt werden und einer Kraft Verfassung ertragsberechtigten Körperschaft zur Deckung ihres Finanzbedarfs zufließen[66] und die „voraussetzungslos", also unabhängig von einem erhaltenen Vorteil erhoben werden.[67] Eben dies ist beim Rundfunkbeitrag der Fall. Die Rundfunkbeiträge als Geldleistungen werden hoheitlich auferlegt und werden, wie vorstehend ausgeführt wurde, nicht zur Abgeltung eines besonderen Vorteils erhoben. Sie fließen den Rundfunkanstalten als öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu, die einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Finanzierung haben. Dass also die Finanzmittel nicht den öffentlichen Haushalt durchlaufen, ist nicht entscheidend, wie in anderem Zusammenhang der Europäische Gerichtshof für die seinerzeitige Rundfunkgebühr als eine durch staatlichen Akt eingeführt und hoheitlich geltend gemachte Abgabe entschied.[68]

Ob allerdings der Gesetzgeber ihnen Ertragshoheit einräumen durfte, dies betrifft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Steuer, nicht ihre begrifflichen Merkmale. Dies gilt auch für die Frage einer etwa unzulässigen Zwecksteuer.[69] Ebenso wenig ist für die Qualifikation der Abgabe entscheidend, ob und mit welchen Maßgaben sie materiell verfassungskonform,[70] insbesondere mit den Erfordernissen der Rundfunkfreiheit des

---

64 In diese Richtung zielt auch das Konnexitätsargument bei VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 90 ff.

65 *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 (2536).

66 In diesem Sinn *Siekmann*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, vor Art. 104a Rdn. 80; *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzwesens des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdn. 85.

67 *Waldhoff* a.a.O.

68 EuGH – C 250/06 – GEWA/Bayerischer Rundfunk mit Anm. *Degenhart*, JZ 2008, 564.

69 Deren grundsätzliche Zulässigkeit bejaht auch VerfGH RhPf DVBl 2014, 842 Rdn. 88.

70 S. hierzu BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. – BVerfGE 108, 1 (13 f.).

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, aber auch mit unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Umgekehrt wird eine Qualifikation als Steuer auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass, so der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, die Abgabe erhoben wird, ohne dass hierdurch die bundesstaatliche Finanzverfassung gefährdet wird oder deren Verteilungsregeln umgangen werden.[71] Dies ist Voraussetzung dafür, dass eine nichtsteuerliche Abgabe erhoben werden darf, nicht aber bedeutet dies, dass sich auch tatsächlich um eine solche handelt.

c) Zweckbindung der Abgabe

Aus dem Vorstehenden folgt:

Beim Rundfunkbeitrag verliert sich die individuelle oder individualisierbare Finanzierungsverantwortlichkeit des Abgabenschuldners vollständig in der Allgemeinheit einer Gemeinlast. Während die gerätebezogene Rundfunkgebühr Vorzugslast im finanzverfassungsrechtlichen Sinn war, unterscheidet sich der Rundfunkbeitrag hiervon in wesentlichen Punkten. Das Innehaben einer „Raumeinheit" begründet keinen individualisierbaren Vorteil. Die Abgabe „Rundfunkbeitrag" ist eine Steuer, die auf alle Raumeinheiten erhoben wird.

Es handelt sich um eine Zwecksteuer, denn diese unterscheidet sich vom Beitrag dadurch, dass sie zwar der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe und nicht der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates dient, dass der Kreis der Abgabenschuldner aber „nicht auf Personen begrenzt ist, die einen individualisierbaren wirtschaftlichen Vorteil durch ein öffentliches Vorhaben erhalten haben."[72] Dass der Beitrag zweckgebunden erhoben wird, steht einer Einstufung als Steuer nicht entgegen. Zwecksteuern sind im Rahmen der Finanzverfassung des Grundgesetzes grundsätzlich zulässig und, mögen sie auch die Ausnahme sein, tatsächlich nicht unbekannt.[73] Dass sie nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes die

---

71 VerfGH RhPf DVBl 2014, 842 Rdn. 99 ff.

72 *Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdn. 64.

73 *Siekmann*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, vor Art. 104a Rdn. 84 f.; *Korioth//Koemm*, DStR 2013, 833 (835); *Vogel/Waldhoff*, BonnK, vor Art. 104a

Ausnahme darstellen und gegen das Prinzip der Gesamtdeckung verstoßen können,[74] dies ist eine Frage der Zulässigkeitsvoraussetzungen, nicht aber der finanzverfassungsrechtlichen Qualifikation.[75]

d) Kompetenzwidrigkeit

Damit richtet sich die Gesetzgebungszuständigkeit nicht nach den Sachkompetenzen der Art. 70 ff. GG, sondern nach den spezielleren Bestimmungen der Art. 104 a ff. GG.[76] Auch unter dem Gesichtspunkt einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion[77] kann eine Gesetzgebungskompetenz nicht begründet werden, weil es an einer abgrenzbaren, in sich homogenen und in einer besonderen Finanzierungsverantwortung stehenden Gruppe fehlt, die mit der Abgabe belastet wird. Vielmehr gilt die Abgabe unterschiedslos für alle „Raumeinheiten".[78]

(1997) Rdn. 383; *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdn. 133 ff.; s. auch BVerfGE 93, 319 (348).

74 Vgl. dazu *Siekmann*, in: Sachs, GG, 76. Aufl. 20141, vor Art. 104a Rdn. 85: nur eine überwiegende Zweckbindung mit dem Non-Affektationsprinzip unvereinbar; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (6).

75 Vgl. *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (835); *Siekmann*, in: Sachs, GG, 76. Aufl. 20141, vor Art. 104a Rdn. 85; *Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, 16. Aufl. 2013, Rdn. 126.

76 *Siekmann*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, vor Art. 104 a Rdn. 115.

77 Vgl. *Degenhart*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 28. Aufl. 2012, Rdn. 543; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104 a GG Rdn. 165 ff.; BVerfGE 55, 274 (305 ff.);67, 256 (275 ff.); 108, 186 (217).

78 Auch die Rechtsfigur einer „sachkompetenzimpliziten bzw. –immanenten Abgabe" – darauf abstellend *Gersdorf*, in: Gersdorf Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, Art. 70 GG Rdn. 6 – kann nicht über die fehlende Kompetenzgrundlage für den Rundfunkbeitrag hinweg tragen: unmittelbar der Sachkompetenz immanente Finanzierungskompetenzen hat das BVerfG mehrfach aus der konkurrierenden Zuständigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für die Sozialversicherung abgeleitet, BVerfGE 75, 108 (148); 89, 132 (144); 113, 167 (196 f.). dies kann jedoch weder verallgemeinert noch auf die Abgaben nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag übertragen werden. Dass der Kompetenztitel für „Sozialversicherung" sich auch auf deren Finanzierung bezieht, folgt schon daraus, dass mit „Versicherung" begriffsnotwendig der Beitrags- wie der Leistungsaspekt erfasst wird Dies kann jedoch weder verallgemeinert noch auf die Abgaben nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag übertragen werden. Dass der Kompetenztitel für „Sozialversicherung" sich auch auf deren Finanzierung bezieht, folgt

Als Steuer aber ist der Rundfunkbeitrag kompetenzwidrig. Es handelt sich ungeachtet der Bezeichnung um eine Steuer in Gestalt einer besonderen Verbrauchs- oder Aufwandssteuer,[79] doch scheidet Art. 105 Abs. 2a GG als Kompetenzgrundlage schon deshalb aus, weil es sich nicht um eine „örtliche" Aufwandssteuer handelt. Aber auch eine begriffliche Einordnung als Aufwandsteuer müsste fehlgehen. Wenn der Gesetzgeber wie im Fall des Rundfunkbeitrags davon ausgeht, dass in jeder Raumeinheit Rundfunk genutzt wird, so ist dies gerade kein Ausdruck einer besonderen Leistungsfähigkeit, auf die eine Aufwandssteuer zugreifen könnte.[80] Bei Betrieben geht es ohnehin nicht um Einkommensverwendung, sondern um Einkommenserzielung, so dass die Annahme einer Aufwandsteuer schon deshalb ausscheidet.[81]

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit als nichtsteuerliche Abgabe – der Rundfunkbeitrag als das „kleinere Übel" ?

a) Individueller Vorteil als materielle Voraussetzung für nichtsteuerliche Abgabe

---

schon daraus, dass mit „Versicherung" begriffsnotwendig der Beitrags- wie der Leistungsaspekt erfasst wird. die Sachkompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht dazu ermächtigen, anstelle von Versicherungsbeiträgen Steuern einzuführen. Selbst wenn man also die Zuständigkeit der Länder für die Sachmaterie des Rundfunks nach Art. 70 ff. GG auf die bisherige Gebührenfinanzierung erstrecken, insoweit die Rechtsfigur einer sachkompetenzimmanenten Abgabenkompetenz anerkennen wollte, würde diese allenfalls die Umformung zu einem echten Beitrag legitimieren, etwa in Gestalt der von *Jarass*, Rechtsgutachten, 2007, S. 32 f. vorgeschlagenen modifizierten Rundfunkgebühr.

79 Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdn. 67, 115; *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, 2007, S. 46 f.; der Auftraggeber des Gutachtens ist nicht genannt, es ist jedoch abrufbar unter www.ard.de; im Folgenden: *Jarass*, Rechtsgutachten, 2007; *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 235.

80 *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 105 Rdn. 63.

81 *Jarass*, Rechtsgutachten, 2007, S. 46 f.

Dem Revisionsgericht ist darin beizutreten, dass der Rundfunkbeitrag auch dann, wenn er als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen wäre, einer besonderen materiell-verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.[82]

aa) Bestands- und Entwicklungsgarantie ?

Eine solche Rechtfertigung folgt, so das Bundesverwaltungsgericht, nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus der verfassungsrechtlich 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.“*[83] Diese wird hier, dies ist auch an dieser Stelle klarstellend zu bemerken, ebenso wenig grundsätzlich in Frage gestellt, wie der im Urteil zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich, auf das das vorliegende Revisionsurteil für den nicht privaten Bereich verweist, ausführlich dargelegte „klassische Rundfunkauftrag“.[84]

Dem entspricht, wenn die Rechtfertigung für die Beitragsbelastung hierfür entscheidend aus der Bedeutung des Rundfunks für die freiheitlich-demokratische Ordnung hergeleitet wird,[85] wie dies insbesondere für den nicht-privaten Bereich der Fall ist, wenn es hierfür als unerheblich gewertet wird, ob in den fraglichen betrieblichen Raumeinheiten Rundfunk überhaupt empfangbar ist.[86] Die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für diese Ordnung, wenn dieser *„einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leistet“*,[87] sollen hier keinesfalls in Frage gestellt werden, doch sind

---

82 Urteilsgründe unter II.4., Rdn. 24 f.

83 Urteilsgründe unter II.4., Rdn. 26; ebenso BVerwGE 154. 275 Rdn. 20.

84 BVerwGE 154. 275 Rdn. 16 ff.; hierauf bezugnehmend das Urteil vom 07.12.2016, Rdn. 26.

85 *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29; *Schneider/Siekmann* a.a.O., § 5 RBStV Rdn. 3.

86 *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 3.

87 So BayVGH im Berufungsurteil, Rdn. 18; ebenso BayVerfGH NJW 2014, 3215 Rdn. 72, gestützt auf die Gesetzesbegründung, BayLT-Drucks. 16/7001 S. 11.

dies keine individualisierbaren Vorteile im Sinn einer gegenleistungs- oder vorteilsabhängigen Beitragsfinanzierung.

bb) „Gleichsam" strukturelle Vorteile ?

Ebenso wenig, wie der Begriff einer „Demokratieabgabe" zur Qualifikation des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast beitragen konnte,

– s.o. II.1.a) ff) –

kann unter diesem Gesichtspunkt ein den Beitrag als nichtsteuerliche Abgabe materiell rechtfertigender Abgabengrund hergeleitet werden; es fehlt am individualisierbaren Nutzen. Nichts anderes gilt, soweit etwa das Berufungsurteil aus dem „Wirken" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen *„gleichsam struktureller Vorteil"* ableiten will,[88] ähnlich wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof.[89] In ähnlicher Weise will der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz abstellen auf eine „kulturelle Infrastruktur",[90] die in vielfältiger Weise auch der Wirtschaft zugutekomme und zu deren konstitutiven Elementen auch der Rundfunk, insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk, zähle.[91] Damit aber sind wiederum nur allgemeine Vorteile angesprochen, nicht aber individuelle Vorteile oder Begünstigungen als Kriterium und verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Vorzugslast. Dass also „gleichsam" strukturelle Vorteile für „die Wirtschaft" bestehen mögen, kann es grundsätzlich rechtfertigen, den nicht privaten Bereich in die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzubeziehen.[92] Dies bedeutet nicht, dass damit jegliche voraussetzungslose Beitragspflicht gerechtfertigt wäre. Die Verknüpfung mit dem für die Beitragspflicht nach Maßgabe einer Vorzugslast zu fordernden individuellen Vorteil wird darüber nicht verzichtbar.

---

88 BayVGH a.a.O. Rdn. 18.

89 BayVerfGH a.a.O. Rdn. 72.

90 Begriff bei *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (382).

91 VerfGH RhPf DVBl 2014, 842 Rdn. 122.

92 Allein dies ist mit der von VerfGH Rheinland-Pfalz und von *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29 zitierten Äußerung des Linksunterfertigten - *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (382) – zum Ausdruck gebracht, die von *Gall/Schneider* und auch von letzterem schriftsätzlich zu Unrecht als Beleg angeführt wird.

Deshalb können auch Vorteile aus einer vom Rundfunk bereitgestellten kommunikativen oder kulturellen Infrastruktur dann erst zur Rechtfertigung und Qualifizierung eines Beitrags herangezogen werden, wenn zunächst diese Verknüpfung für die jeweilige Betriebsstätte festgestellt ist.[93] Auch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sind „strukturelle Vorteile" allein nicht ausreichend. Es sieht es deshalb zu Recht als „ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen [...] zu erheben",[94] obschon es für den beispielhaft genannten öffentlichen Personennahverkehr durchaus plausibel erschiene, in dessen Bereitstellung strukturelle Vorteile für den Individualverkehr zu sehen. Doch fehlt es hier – auch darin ist dem Gericht beizutreten – an der nahezu geschlossenen Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen.[95]

Erforderlich ist mithin auch unter materiell-verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ein individueller Vorteil aus der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung, für den sich eine tragfähige tatsächliche Grundlage finden muss.[96] An eben dieser tatsächlichen Grundlage fehlt es im Fall des Rundfunkangebots für den nicht privaten Bereich. Entgegen der Auffassung des Revisionsgerichts konnte der Gesetzgeber sich hier nicht auf hinreichende, tragfähige tatsächliche Grundlagen stützen.[97]

---

93 Zu Unrecht berufen sich daher *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting (Fn. 1), vor RBStV Rdn. 29 auf *Degenhart*, ZUM 2009, 374 (382).

94 BVerwGE 154, 275 Rdn. 28.

95 Zu diesem Erfordernis BVerwG, Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 32.

96 BVerwGE 154, 275 Rdn. 28,

97 Demgemäß will VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842 Rdn. 157 dem Gesetzgeber zugestehen, hier „ausnahmsweise" ohne tatsächliche Anhaltspunkte typisierend und pauschalierend vorzugehen; der BVerfGE 127, 224 zugrundeliegende Sachverhalt der Umgehung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten ist insoweit nicht vergleichbar.

b) Zum Erfordernis eines individuellen Vorteils: Betriebsstätten

aa) „Mediengestützte Informationskultur" ?

Das Erfordernis der Abgeltung eines *individuellen* Vorteils[98] wird im Revisionsurteil als Voraussetzung der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast behandelt. Dies bedeutet auch vom Standpunkt des Bundesverwaltungsgerichts aus: er muss einen unternehmensspezifischen Vorteil ausgleichen. Denn wie schon im Urteil zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich ausgeführt wurde, darf *„die steuerliche Belastung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzbarer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabenpflicht rechtfertigt."*[99] Allein die Begünstigung durch eine „medienbedingte und mediengestützte Informationskultur"[100] kann, wie auch das Wort von der „Demokratieabgabe" den für die materielle Rechtfertigung einer nichtsteuerlichen Abgabe in Gestalt einer Vorzugslast erforderlichen Vorteil nicht begründen.

bb) Betriebsstätten: Erledigung betriebsbezogener Aufgaben ?

Dass ein hinreichend individueller oder individualisierbarer Vorteil, der für den nicht privaten Bereich beitragsmäßig abzugelten wäre, entgegen der Auffassung des Revisionsurteils nicht anzunehmen ist, wurde vorstehend für die abgabenrechtliche Qualifikation des Beitrags dargelegt, ebenso, dass dies in besonderer Weise für das Kriterium der Ausstattung mit PCs gilt. Insbesondere der Gesichtspunkt des Einsatzes gerade von Rundfunkempfangsmöglichkeiten zur Erledigung betriebsbezogener Aufgaben wird nicht nachvollziehbar belegt.

– vorstehend unter II.1.a), insbesondere cc) –

Die gerichtlicherseits hierzu angestellten Mutmaßungen beruhen, wie dargelegt,

---

98 *Bölck* NVwZ 2014, 266 (267)

99 BVerwGE 154, 275 Rdn. 27 und Verweis hierauf im Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 32.

100 *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 61.

– vorstehend II.1.a) dd) –

auf nicht gesicherter Tatsachenbasis, wenn vom Gericht nicht näher belegte Statistiken herangezogen werden, wonach 87% bzw. 89% aller Unternehmen – also nicht notwendig aller Betriebsstätten – mit PCs ausgestattet sind.[101] Denn damit ist, wie dargelegt noch keine Aussage getroffen über die Anzahl der Mitarbeiter, deren Arbeitsplatz tatsächlich mit einem internetfähigen und mit dem Internet verbundenen PC ausgestattet ist und erst recht nicht über die Anzahl der Mitarbeiter, die hierüber Zugang zum Rundfunkprogramm haben oder gar dieses in Anspruch nehmen.

Dass PCs in der betrieblichen Praxis nicht „vorrangig" zum Rundfunkempfang genutzt werden,[102] dieser Erkenntnis kann auch der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts sich nicht verschließen, erachtet dies jedoch deshalb als unerheblich, weil der Gesetzgeber jedenfalls von ihrer Eignung als Rundfunkempfangsgerät ausgehen durfte. Eben diese Erwägung verharrt in der Logik der gerätebezogenen Rundfunkgebühr. Diese war nach der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Begünstigung durch eine Leistung der Rundfunkanstalten zu zahlen, indem sie an den durch das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründeten Status als Rundfunkteilnehmer geknüpft wurde, wobei dem Umstand, dass internetfähige PCs typischerweise, wenn überhaupt, dann einen deutlich geringeren Nutzungsvorteil begründen, durch die Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr Rechnung getragen wurde. Für die nunmehrige geräteunabhängige Abgabenpflicht kann es jedoch für die materiell-verfassungsrechtliche Rechtfertigung wie auch für die finanzverfassungsrechtliche Qualifikation nur darauf ankommen, ob der Gesetzgeber von besonderen, individuellen oder doch individualisierbaren Vorteilen ausgehen durfte.

---

101 Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 34.

102 Soweit dies in Einzelfällen geduldet werden mag, wie im Fall der Endrunde einer Fußball-WM mit deutscher Beteiligung, handelt es sich um Ausnahmefälle, die nicht in eine typisierende Betrachtung eingehen dürfen und die auch keinen betrieblichen Vorteil begründen, wie die Beschwerdeführerin im Schriftsatz vom 09.11.2016 – Anlage 9 – in Erwiderung auf die von der Beklagten zitierte Meldung: „5 Mio. Fußball-Fans verfolgen WM per PC am Arbeitsplatz" ausführt.

Wie ungesichert die Vermutung eines besonderen kommunikativen Nutzens als Rechtfertigung der Beitragsbelastung, wie spekulativ diese Annahme ist, belegt etwa auch die durch nichts belegte Behauptung, dass der spezifische Vorteil aus dem Programmangebot für den unternehmerischen Bereich in der einzelnen Betriebsstätte nicht linear proportional zur Beschäftigtenzahl zunimmt, sondern ein kommunikativer Nutzen in Bezug auf den einzelnen Beschäftigten bei Zunahme der Beschäftigtenzahl typischerweise abnimmt.[103] Wenn es um „Information und Unterhaltung" der Mitarbeiter geht und hierin ein spezifischer unternehmensbezogener Nutzen zu sehen sein sollte, ist nicht nachvollziehbar, warum dieser in Bezug auf den einzelnen Mitarbeiter geringer sein sollte, wenn es sich um eine Betriebsstätte mit zahlreichen Mitarbeitern handeln sollte. Dass insbesondere die unter Einsatz des öffentlich-rechtlichen Programmangebots zu erledigenden „betriebsbezogenen Aufgaben"[104] – worin immer sie bestehen mögen – bei größerer Beschäftigtenzahl von geringerer Bedeutung sein sollten, auch dies ist nicht nachvollziehbar. Dies ist eine Frage auch der gleichmäßigen Belastung und damit des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG,

– dazu nachstehend II.5. –

lässt jedoch augenfällig deutlich werden, dass die vom Gesetzgeber angestellten Vermutungen nicht hinreichend belegt und nur bedingt plausibel sind. Es ist jedoch die Vermutung gemeinsamer Nutzung, die – nicht widerlegbare – „vermutete Gruppennutzung",[105] aus der ein den Beitrag rechtfertigender individueller Vorteil für den Betriebsinhaber als Beitragsschuldner begründet wird.

cc) Unwiderlegbarkeit der Vermutung

Der gesetzliche Vermutungstatbestand ist also für eine relevante Anzahl von Unternehmen nicht oder jedenfalls nicht in der vom Gesetzgeber vorausgesetzten Weise belegt und weitergehend auch widerlegbar. Er ist widerlegbar für jene Betriebsstätten und deren Beschäftigte, die auch über

---

103 So das Berufungsurteil des BayVGH unter Rdnr. 38.

104 Gemäß Urteil des BVerwG vom 07.12.2016 Rdn. 68.

105 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, 2012, S. 48.

PC Anschluss nur an das firmeneigene Intranet haben.[106] Der besondere kommunikative Nutzen für das Unternehmen ist widerlegbar für Betriebsstätten, in denen die Nutzung von PCs zum Rundfunkempfang nicht gestattet, durch technische Sperren unterbunden oder mit den Betriebsabläufen nicht vereinbar ist.[107] Dies sind keine zu vernachlässigenden Sonderfälle.

In diesen Fällen ist jedenfalls die Beitragsbelastung auf der Grundlage einer unwiderlegbaren Vermutung, ohne dass ein Anspruch auf Befreiung bestünde,[108] dem Beitragsschuldner gegenüber verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Ob der Gesetzgeber darüber im Wege der Typisierung und Pauschalierung[109] hinweggehen durfte, ob also der dem Rundfunkbeitrag gegenüberstehende Vorteil im Wege der Typisierung fingiert werden darf, sofern die Rundfunkteilnehmereigenschaft nicht mehr anhand des Besitzes eines Rundfunkempfangsgerätes festgestellt wird,[110] dies ist wiederum vorrangig eine Frage des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG und des darin begründeten Verbots, Ungleiches ohne sachlichen Grund gleich zu behandeln. Wenn jedenfalls das Bundesverwaltungsgericht den konkreten Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Unternehmen als „nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar" bezeichnet,[111] so mag dies daran liegen, dass dieser Nutzen offenbar in der Tat schwer feststellbar ist.

– Dazu nachstehend II.5. –

Dass die Beitragsbelastung auch derjenigen Abgabenschuldner, für die die gesetzliche Vermutung nicht zutrifft, vom Gesetzgeber als das „kleinere Übel" in Kauf genommen werden durfte, wie vom Bundesverwaltungsge-

---

106 Dies betrifft z.B. ein Filialunternehmen des Einzelhandels mit zahlreichen Filialen im gesamten Bundesgebiet; ein vor dem OVG Lüneburg anhängiges Verfahren wurde ausgesetzt bis zur einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

107 Dass die Erwerbstätigkeit dem Rundfunk- und Fernsehempfang „oft" entgegensteht, wird auch eingeräumt bei *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 11.

108 Vgl. *Jarass*, Rechtsgutachten, 2007, S. 22, 24. 59.

109 Vgl. BVerwGE 154, 275 Rdn. 33 ff. für den privaten Bereich; BayVGH Rdn. 13 ff.

110 *Schneider*, ZUM 2013, 472 (474).

111 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 63.

richt in apologetischer Tendenz ausgeführt wird,[112] kann im Rechtsstaat des Grundgesetzes keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs begründen.

c) Zum Erfordernis eines individuellen Vorteils: Betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge

In der Beitragserhebung für Kraftfahrzeuge soll ausweislich der Gesetzesbegründung *„keine Abkehr von dem System des geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags"* zu sehen sein. Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht sei *„nicht das Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern vielmehr (wie bei der Wohnung und der Betriebsstätte) das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise Rundfunknutzung stattfindet (typisierende Betrachtungsweise)."*[113]

aa) Kommunikativer Nutzen ?

Gleichwohl rechtfertigt das Revisionsurteil die zusätzliche Abgabenbelastung betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge aus deren regelmäßiger Ausstattung mit Rundfunkempfangsgeräten. Dabei handelt es sich allerdings ganz überwiegend nicht mehr um das klassische „Autoradio", sondern um multifunktionale Geräte, die nicht allein zum Rundfunkempfang genutzt werden können, sondern gleichermaßen für den Anschluss eigener Tonträger, als elektronische Navigationshilfen wie auch zur unternehmensinternen Kommunikation zwischen Betriebsstätte und betrieblichem Fahrzeug. Der zu-

---

112 BVerwGE 154, 275 Rdn. 35.

113 BayLT-Drucks. 16/7001 S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 10; dass es nicht auf die tatsächliche Rundfunknutzung ankommt, vgl. *Schneider*, ZUM 2013, 472 (474), wird nicht verkannt, wie *Schneider* a.a.O. irrtümlich ausführt; Rundfunknutzung wird jedoch vermutet. Wenn hieraus, also aus „vermuteter Gruppennutzung" die Beitragspflicht abgeleitet wird, so bedarf diese Vermutung ihrerseits der Rechtfertigung, die nicht schon darin liegt, dass es nach der gesetzlichen Regelung auf die tatsächliche Nutzung nicht ankommt; die Kritik von *Schneider*, die Rundfunkteilnahme würde unzulässig mit tatsächlicher Rundfunknutzung gleichgesetzt, liegt neben der Sache.

sätzliche „kommunikative Nutzen", der ja allenfalls darin gesehen werden kann, dass der Fahrzeuglenker während der Fahrt auch Radio hören kann, ist nicht nur von geringem Gewicht, sondern wird schon dadurch abgegolten, dass der Fahrzeuglenker bereits als Mitarbeiter des Unternehmens beitragsmäßig erfasst wird. Ist bereits der Belastungsgrund der Zusammenarbeit im Betrieb und der hierdurch begründeten „Empfangsgemeinschaft" in seiner Plausibilität fraglich, so gilt dies erst recht im Hinblick auf die zusätzliche, zum Betriebsstättenbeitrag hinzutretende Beitragspflichtigkeit betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge. Mit ihr entfernt sich der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom Erfordernis des auf den Menschen ausgerichteten Abgabentatbestandes,[114] dem es in der Konsequenz entsprechen würde, eine Person als potentiellen Rundfunkteilnehmer einmal zu erfassen, nicht aber mehrfach als Privatperson, Betriebsangehörigen und Insasse eines betrieblich genutzten Kraftfahrzeugs.

bb) Beibehaltung der bestehenden Gebührenpflicht

Doch selbst wenn hier von einem differenzierten „kommunikativen Nutzen" ausgegangen werden sollte, ist jedenfalls für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge ein solcher besonderer Nutzen aus dem öffentlich-rechtlichen Programmangebot nicht begründbar. Dass es für die Beitragspflicht betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge an einem sachlich rechtfertigenden Grund fehlt und hierfür schlicht das Motiv der Einnahmeerzielung ausschlaggebend war, bestätigt sich auch aus der anstaltsseitigen Erklärung für die Rundfunkbeitragspflichtigkeit von nicht ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen:

> *„Es wäre im Übrigen auch nicht einzusehen, warum sich die heute bestehende Gebührenpflicht für Radios in gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen nach dem neuen Modell einfach in Luft auflösen sollte."*[115]

---

114 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 9, 78 sowie *ders.*, in: Festschrift Eberle 2012, S. 57 (58); dazu, dass dies auch die Konzeption des RBStV ist, s. *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 10.

115 *Eicher*, Media Perspektiven 2012, 612 (618); *ders.* in Festschrift für Carl-Eugen Eberle. 2012, S. 69 (76); der Urheber der Äußerung war von Seiten

Klarer lässt es sich nicht zum Ausdruck bringen: Für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge sollte es eben doch bei der schon nach der gerätebezogenen Rundfunkgebühr – tatsächlich ein Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinn[116] – gegebenen Beitragsbelastung auf Grund der Geräteausstattung bleiben.[117] Das Empfangsgerät ist aber ein ungeeigneter Anknüpfungspunkt, um Nutzungsvorteile aus dem Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Grundlage einer Beitragspflicht zu erfassen.[118]

d) Insbesondere: Mietfahrzeuge

aa) Nutzung durch Mieter – „kommunikativer Nutzen" für das Unternehmen ?

Dies gilt in besonderem Maße für Mietfahrzeuge. Sie sind allerdings stets mit Kommunikations- und Unterhaltungselektronik ausgestattet, die neben Navigation und dem Anschluss eigener Tonträger auch den Empfang der Rundfunkprogramme ermöglicht. Insoweit erwächst dem jeweiligen Nutzer des Fahrzeugs kommunikativer Nutzen, wenngleich hier die Vermutung einer Inanspruchnahme gerade des öffentlich-rechtlichen Programmangebots auf wenig gesicherter Grundlage stehen dürfte. Doch kommt es hierauf letztlich nicht entscheidend an, stellt man maßgeblich auf den „kommunikativen Nutzen" ab, den die Ausstattung mit Kommunikations- und Entertainmentelektronik dem Fahrer des Mietfahrzeugs, also dessen Mieter verschafft.

Soweit das Fahrzeug vom Mieter privat genutzt wird, ist nicht ersichtlich, welcher spezifische kommunikative Nutzen hier einen beitragsmäßig ab-

---

der Anstalten maßgeblich an der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung beteiligt; vgl. auch *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, Diss. Ilmenau 2013, S. 117 f., die von einer verdeckten Geräteabgabe spricht.

116 Jarass, Rechtsgutachten, 2007, S. 31.

117 Vgl. auch *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, Diss. Ilmenau 2013, S. 116 ff. zu Systembrüchen im RBStV.

118 *Kirchhof*, in: Festschrift Eberle 2012, S. 57 (58).

zugeltenden individuellen Vorteil begründen soll. Der Nutzer des Fahrzeugs hat, wenn er den Mietwagen privat nutzt, ebenso wie der eines Privatwagens die Möglichkeit des Rundfunkempfangs und den hierdurch begründeten individuellen Vorteil bereits für diejenige „Raumeinheit" abgegolten, für die er beitragspflichtig ist; ein „Mehrwert" besteht für ihn also nicht. Die für den Rundfunkbeitrag maßgebliche Nutzungssituation ist unabhängig davon, ob das Fahrzeug im Eigentum des Nutzers steht, ob es geleast oder ob es gemietet ist. Handelt es sich um Mietfahrzeuge, die gewerblich genutzt werden, so wird die potentielle Inanspruchnahme des Rundfunkangebots, wird der hieraus resultierende kommunikative Vorteil bereits über die Beitragspflicht der jeweiligen Betriebsstätte abgegolten, von der aus das Fahrzeug gemietet wird.

Auch dies ist eine Frage der Gleichbehandlung, lässt aber bereits den individuellen Vorteil als Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beitragsbelastung entfallen. Denn die Beitragspflicht im nichtprivaten Bereich knüpft an den Belastungsgrund der durch die Zusammenarbeit in einem Unternehmen vermittelte Zugehörigkeit zu einer „sozialen Gruppe" an, in der typischerweise Rundfunkempfang stattfinden soll. An eben dieser Zugehörigkeit fehlt es beim Mieter eines Fahrzeugs, unabhängig davon, ob er es privat oder beruflich fährt. Die Mitarbeiter des Mietwagenunternehmens selbst sind in diesem Zusammenhang irrelevant – die Mietfahrzeuge sind für den Kunden, nicht für sie bestimmt. Auf den Kunden, den Nutzer des Mietfahrzeugs jedoch ist abzustellen, und nicht auf das Fahrzeug. Nur dies entspricht der verfassungsrechtlich begründeten Forderung, dass der Abgabentatbestand „auf den Menschen ausgerichtet"[119] sein muss.

Demgegenüber ist ein Beitrag, der jedes Fahrzeug erfasst, unabhängig davon, ob sein Benutzer privat oder beruflich unterwegs ist, unabhängig auch davon, in welchem Maße sich diese Nutzungsarten verteilen und unabhängig davon, ob das Fahrzeug im Inland oder im Ausland genutzt wird, auf das Fahrzeug und das in ihm eingebaute Empfangsgerät ausgerichtet.[120]

---

119 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 78.

120 Das Revisionsgericht scheint sich dieser Problematik bewusst zu sein, wenn es für den nicht privaten Bereich zwischen Vorteilen, die auf die Betriebsstätte bezogen sind und Vorteilen, die auf die Beschäftigten abstel-

bb) Ausstattungsmerkmale und kommunikativer Nutzen

Dies verkennt insbesondere das Berufungsurteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, wenn dieser darauf abstellt, dass bei gewerblichen Autovermietern *„der private oder gewerbliche Kunde regelmäßig Wert auf das Vorhandensein eines Radios im gemieteten Auto und die Möglichkeit des Rundfunkempfangs legt.“*[121] Dies wird auch verkannt, wenn von Seiten der Rundfunkanstalten darauf verwiesen wird, die Ausstattung von Fahrzeugen mit Rundfunkempfang werde von Käufern und Mietern von Kraftfahrzeugen allgemein erwartet und begründe daher einen Mehrwert, den abzuschöpfen die Rundfunkanstalten berechtigt sein müssten.[122] Dies müsste dann allerdings auch für den privaten Bereich gelten, wäre dann aber erst recht nicht gerechtfertigt. Hier werden jedoch merkantiler Mehrwert für das Unternehmen und kommunikativer Nutzen für den Mieter des Fahrzeugs unzulässig gleichgesetzt.

Richtig ist, dass Käufer und Mieter von Fahrzeugen sowohl im privaten wie im gewerblichen Bereich die Ausstattung mit einem Autoradio sowie generell mit Unterhaltungselektronik erwarten, deren Fehlen sich wertmindernd auswirken müsste. Es sind jedoch die technischen Ausstattungsmerkmale, die insoweit wertbestimmend sind – ähnlich wie z.B. Kabelanschluss für eine Mietwohnung. Diese technischen Ausstattungsmerkmale werden vom Käufer oder Mieter demjenigen bezahlt, der auf seine Kosten das Fahrzeug damit ausgestattet hat; hier ist nichts „abzuschöpfen“. Davon zu unterscheiden ist die potentielle Rundfunknutzung als kommunikativer Nutzen: sie wird mit dem Haushalts- bzw. dem Betriebsstättenbeitrag abgegolten. Ein besonderer, eigens abzugeltender kommunikativer Nutzen besteht nicht. So spricht denn auch das Bundesverwaltungsgericht nur von einem „unternehmensspezifischen Vorteil“, der darin bestehen soll, dass das Un-

---

len, die offenbar kumulativ durch Beiträge abgegolten werden sollen, Rdn. 72 der Urteilsgründe.

121 BayVGH Rdn. 35.

122 Vgl. *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 22; die Autoren sind in der juristischen Direktion des Bayerischen Rundfunks bzw. des NDR tätig.

ternehmen seinen Kunden *„Kraftfahrzeuge anbietet, in denen Rundfunk empfangen werden kann.“*[123]

cc) Rundfunkbeitrag als Steuer auf „mobile Raumeinheiten“

Wenn im Übrigen etwa in der Gesetzesbegründung darauf abgestellt wird, dass nahezu alle Kraftfahrzeuge mit Rundfunkempfangsmöglichkeiten ausgestattet sind und es sich deshalb um (mobile) Raumeinheiten oder „Raumeinheiten“ in Gestalt „mobiler Fahrgastzellen“ handelt, in denen Rundfunkempfang stattfinde,[124] so bestätigt dies nicht zuletzt die abgabenrechtliche und kompetenzielle Einordnung des Rundfunkbeitrags als Steuer. Er bedeutet in der Sache nichts anderes als eine voraussetzungslose Abgabe und damit Steuer auf „mobile Raumeinheiten“.[125]

3. Verhältnismäßigkeit und Aufkommensprognose

Aus dem Vorstehenden folgt: Die Beitragsbelastung im nicht privaten Bereich in ihrer konkreten Ausgestaltung durch den auf demnach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist – abgesehen von der fehlenden Zuständigkeit des Landesgesetzgebers – verfassungsrechtlich deshalb nicht gerechtfertigt, weil dem Rundfunkbeitrag kein individueller Vorteil gegenübersteht,

---

123 BVerwG, U.v. 97.12.2016 Rdn. 74.

124 Vgl. aus der Begründung zum RBStV BayLT-Drucks. 16/7001 S. 17; *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn. 19-

125 Unbehelflich ist hier auch der Vergleich mit den Anliegerbeiträgen für Grundstücke, durch die der aus Erschließungskosten resultierende Mehrwert durch die öffentliche Hand abgeschöpft werde, vgl. *Schneider/Siekmann*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RBStV Rdn.22 unter Verweis auf *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 47: Während der Erschließungsbeitrag, dessen grundstücksbezogene Anknüpfung noch am ehesten mit der auf Wohnungen und Betriebsstätten bezogenen Anknüpfung des Rundfunkbeitrags vergleichbar ist, individualisierbar dem einzelnen, erschlossenen Grundstück – und damit auch den diesem Grundstück zugeordneten Raumeinheiten – zugutekommt und dieses von der Vielzahl der nicht erschlossenen Grundstücke abhebt, hat das Vorhandensein und die Empfangbarkeit von Rundfunkprogrammen keinen wie immer gearteten Grundstücksbezug.

der eine Beitragsbelastung rechtfertigen könnte. Insofern fehlt es schon an einem hinreichenden sachlichen Grund für den Eingriff. Der Eingriff ist aber auch deshalb verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil er über das Maß des Erforderlichen hinausgeht, das hier durch den Grundsatz der Aufkommensneutralität bezeichnet wird.

a) Zum Erfordernis der Aufkommensneutralität

aa) Aufkommensneutralität und Verhältnismäßigkeit

Die Forderung nach Aufkommensneutralität ist nicht nur rechtspolitisch motiviert; sie ist auch verfassungsrechtlich begründet. Denn vom Gesetzgeber ist nicht nur zu fordern, dass er die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.[126] Er hat auch die Abgabenbelastung der Rundfunkteilnehmer bzw. der Beitragsschuldner nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zu begrenzen[127] und darf die Finanzierung der Anstalten nicht über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus ausweiten.[128] Davon geht auch das Revisionsurteil aus, wo eben dieser Bedarf mit den Empfehlungen der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) gleichgesetzt wird.[129] Geht man davon aus, dass – was nicht ernstlich bestritten wird – das bisherige Aufkommen aus der Rundfunkgebühr eine funktionsgerechte Finanzausstattung gewährleistete, so geht ein deutlich höheres Beitragsaufkommen über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus. Dies bedeutet andererseits: es belastet den einzelnen Beitragsschuldner in höherem Maße, als dies durch die legitime Zielsetzung der Beitragserhebung gerechtfertigt ist.

---

126 BVerfGE 90, 60 (92) unter Bezugnahme auf BVerfGE 87, 181 (201); s. hierzu *Lerche*, in: Festschrift Kübler, 1997, S. 239 (242 ff.); zuletzt BVerfGE 119, 181 (219).

127 BVerfGE 119, 181 (226).

128 BVerfGE 90, 60 (92) unter Bezugnahme auf BVerfGE 87, 181 (201); zuletzt BVerfGE 119, 181 (219); *Lerche*, in: Festschrift Kübler, 1997, S. 239 (242 ff.).

129 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 44.

bb) Steigerung des Beitragsaufkommens – die maßgeblichen Parameter

Tatsächlich führte die Umstellung auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zu einer deutlichen Steigerung des Gebühren- bzw. nunmehr Beitragsaufkommens und damit zu einer unverhältnismäßigen, da nicht erforderlichen Beitragsbelastung. Dass der Gesetzgeber, worauf das Revisionsurteil maßgeblich abstellt,[130] sich zunächst an den Empfehlungen der KEF orientiert hat – diesen freilich nach Inkrafttreten des Vertragswerks nicht mehr gefolgt ist[131] –, kann ihn in diesem Punkt nicht entlasten. Denn die entscheidenden Ursachen für die Beitragssteigerung liegen im Gesetz selbst begründet.

Obschon die Reform der Rundfunkfinanzierung aufkommensneutral erfolgen sollte,[132] sprachen die für das Beitragsaufkommen maßgeblichen Parameter von vornherein für eine relevante Steigerung gegenüber dem bisherigen Gebührenaufkommen. Dies gilt bereits für den privaten Bereich. Wenn hier dem bisher geltenden Recht erhebliche Erhebungsdefizite zugeschrieben wurden – eben deshalb wurde ja die gerätebezogene Rundfunkgebühr durch das Beitragsmodell abgelöst –,[133] und eben diese behoben werden sollen, so musste sich die Annahme geradezu aufdrängen, dass bei gleichbleibender Höhe des Beitrags und breiterer Erhebungsbasis Mehreinnahmen erzielt würden. Mehreinnahmen waren auch zu erwarten durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr nach § 8 Nr. 1 und Nr. 2 RFinStV zugunsten des einheitlichen Rundfunkbeitrags in Höhe von Grundgebühr und Fernsehgebühr. Vor allem aber waren Mehreinnahmen im nicht privaten Bereich zu erwarten. So wurde das Aufkommen aus der gewerblichen Wirtschaft für 2010 mit ca. 435 Mio. € angegeben.[134] Dass die Umstellung auf den Rundfunkbeitrag

---

130 BVerwG a.a.O.

131 Vgl. Pressemitteilung der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern Nr. 228/2016, vom 28.10.2016 zum Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, der von der KEF empfohlene Beitragssenkung um 0,30 Euro nicht nachzukommen.

132 Vgl. *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 50.

133 Vgl. *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (195).

134 So eine dem Bundesverband der Autovermieter Deutschland e.V. durch die GEZ erteilte Auskunft vom 14.04.2010, Handelsblatt vom 23.09.2010, S. 24.

auch bei konservativsten Annahmen zu erheblichen Mehreinnahmen führen musste, liegt auf der Hand.[135]

b) Prognosefreiheit ?

aa) Schranken gesetzgeberischer Prognosespielräume

Dem kann nicht mit dem Hinweis auf gesetzgeberische Prognosespielräume entgegengetreten werden.[136] Prognoseentscheidungen sind insbesondere auch daraufhin überprüfbar, ob die wesentlichen Faktoren berücksichtigt wurden. Tatsächlich jedoch wurden weder Prognosen angestellt, noch belastbare Zahlen in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Auch wenn der Gesetzgeber nicht verpflichtet sein mochte, eigene Prognosen anzustellen,[137] ist er doch auch insoweit gehalten, sich auf hinreichend fundierte Kenntnisse von Tatsachen und Wirkzusammenhängen zu stützen.[138] Ein Gesetz wird nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil diese Annahmen sich nachträglich als unzutreffend erweisen. Der Systemwechsel zum geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag war jedoch von vornherein darauf angelegt, in erheblichem Umfang Mehreinnahmen zu generieren, denn die Landesgesetzgeber haben, obwohl sich die Erzielung von Mehreinnahmen bei Erreichung des mit der Reform u.a. verfolgten Zieles der Beseitigung von Erhebungsdefiziten ihnen zwingend hätte aufdrängen müssen, bewusst davon abgesehen, für die gebotene Aufkommensneutralität zu sorgen. Einerseits erfolgte für den privaten Bereich eine deutliche Verbreiterung der Abgabenbasis, während andererseits für den nicht privaten Bereich an der systemwidrigen Rundfunkabgabe für Kraftfahrzeuge festgehalten wurde, weil diese sich „nicht in Luft auflösen" sollte. Die dann

---

135 Vgl. Haucap u.a., Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, Februar 2014, im Internet (Abruf am 15.03.2017): http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftli-che_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/058_OP_Haucap_Normann_Benndorf_Pagel.pdf.

136 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 45 - 47.

137 BVerwG a.a.O.

138 Vgl. BVerfG, U.v. 06.12.2016 Rdn. 275.

auch tatsächlich erzielten Mehreinnahmen waren also bereits im Gesetz angelegt.

Im Revisionsverfahren ist zur Erforderlichkeit einer Prognose des näherungsweise zu erwartenden Abgabenaufkommens ausführlich vorgetragen worden (Revisionsbegründung vom 01.03.2016, S. 73 ff.; Schriftsatz vom 09.11.2016, S. 14 f.). Die wesentlichen Aussagen werden im Folgenden zusammengefasst und der Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts gegenübergestellt.

Mangels substantiierten Vortrags der im Ausgangsverfahren beklagten Rundfunkanstalt blieb während des Prozesses lange Zeit unklar, ob die Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags im Gesetzgebungsverfahren (fehlerhafte) Prognosen zum voraussichtlichen Beitragsaufkommen erstellt und lediglich nicht veröffentlicht hatten oder ob sie von der Entbehrlichkeit von Prognosen ausgegangen waren. Inzwischen ist anzunehmen, dass keine validen Prognosen angestellt wurden, weder von den Rundfunkanstalten, noch von den Landesgesetzgebern, noch von der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Das Bundesverwaltungsgericht hat den Verzicht auf Prognosen gebilligt und diese Auffassung mit der gesetzgeberischen Einbeziehung von Empfehlungen der KEF gemäß den Vorschriften des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags und mit dem Ausgleich gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV begründet.[139] Keine dieser beiden Begründungen vermag zu überzeugen.

bb) Keine Entbindung von Prognosepflichten im Gesetzgebungsverfahren mit Blick auf zukünftige Empfehlungen der KEF

Bereits mit der These, dass die Delegation von Aufgaben auf die KEF den Gesetzgeber von der Pflicht zur Erstellung einer eigenen Prognose zu den voraussichtlichen Konsequenzen einer neuen Abgabenpflicht entbinde, strapaziert das Bundesverwaltungsgericht das herkömmliche Verständnis der Anforderungen an Vorzugslasten. So ist für die Überprüfung von sonstigen Gebühren- und Beitragsnormen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung allgemein anerkannt, dass der Normgeber selbst das

---

139 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 47.

Verhältnis von Aufwand und Abgabenaufkommen in den Blick nehmen muss sowie gravierende Kalkulationsmängel und erst recht das Fehlen einer nachvollziehbaren Kalkulation die Unwirksamkeit der Abgabennormen zu Folge haben.[140] Diese einhellige Auffassung entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das dem Gesetzgeber im Ergebnis einen gerichtlich nicht überprüfbaren Spielraum bei der Bestimmung der Höhe von Vorzugslasten zubilligt, aber mit der Feststellung, dass die gesetzgeberische Bemessung nichtsteuerlicher Abgaben „komplexe Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt", ebenso ein ernsthaftes Bemühen um die angemessene Festlegung der Abgabenhöhe auferlegt.[141]

Jedenfalls sind im konkreten Fall die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen der Normierung nichtsteuerlicher Abgaben dadurch überschritten, dass die Landesgesetzgeber die Bestimmung der Abgabenhöhe weitgehend aus der Hand gegeben haben und auch von der KEF keine die Aufkommensneutralität der Reform gewährleistende Begrenzung der Abgabenhöhe erwartet werden konnte.

Bemerkenswert ist zunächst, dass sich die Landesgesetzgeber – so auch ausdrücklich durch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt – eine Empfehlung der KEF zu Eigen gemacht haben, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Zustimmungsgesetze zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag noch gar nicht existierte. Der einschlägige 18. Bericht der KEF datierte vom Dezember 2011, der 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde bereits im Dezember 2010 unterzeichnet und die meisten Zustimmungsgesetze der Länder wurden bereits im Juni 2011 verkündet. Zum Zeitpunkt der Gesetzgebung lag also weder eine eigene Prognose der Landesgesetzgeber, noch ein Prognose Dritter vor, die sich die Landesgesetzgeber hätten zu Eigen machen können.

---

140 Vgl. VGH Mannheim, Beschl. vom 27.2.1996 – 2 S 1407/94 – NVwZ-RR 1996, 593 (594); OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.2.2004 – 12 A 10826/03.OVG – Juris; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27.7.2006 – 4 K 253/05 – Juris; VG Ansbach, Urt. vom 29.10.2008 – AN 11 K 08.01161 – www.vgh.bayern.de/vgansbach/documents/08a01161u.pdf.

141 Vgl. BVerfG, Urteil vom 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 – BVerfGE 108, 1 = NVwZ 2003, 715, Rdn. 62.

Es ist auch keineswegs so, dass die Landesgesetzgeber mit dem Vorbehalt einer Änderung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags nach Vorlage des 18. KEF-Berichts bis zum 1. Januar 2013 ein ergebnisoffenes Verfahren beschlossen hätten, denn in der Begründung des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags heißt es wörtlich: *„Führt die Überprüfung und Ermittlung der KEF nicht zu einem höheren Rundfunkbeitrag, bedarf es damit keiner weiteren Umsetzungsschritte zur Erhebung des monatlichen Beitrags ab dem 1. Januar 2013.“*[142] Die Möglichkeit eines niedrigeren Rundfunkbeitrags wegen – später eindrucksvoll bestätigter – Verbreiterung der Erhebungsbasis durch zusätzliche Beitragsschuldner wurde von den Landesgesetzgebern also offenbar gar nicht in Erwägung gezogen. Es liegt demnach auf der Hand, dass die Landesgesetzgeber – trotz ausführlicher Anregungen seitens der Wirtschaft im Gesetzgebungsverfahren – das Gebot der Aufkommensneutralität schlichtweg ignorieren wollten.

Spätestens nach Vorlage des 18. KEF-Berichts hätten die Landesgesetzgeber eigene Recherchen und Prognosen zum voraussichtlichen Beitragsaufkommen veranlassen müssen, um ihrer Überprüfungspflicht nachzukommen, denn die KEF war mit ihren Bemühungen mangels Verfügbarkeit von Informationen gescheitert und hatte dies im 18. Bericht ausdrücklich mitgeteilt.[143]

Die KEF hat sich zwar in ihrem 18. Bericht nicht imstande gesehen, das zu erwartende Abgabenaufkommen ab 2013 zu beziffern, sie hat aber keinen Zweifel daran gelassen, dass sie von Steigerungen des Aufkommens ausging, wie sich aus den folgenden Zitaten aus dem 18. Bericht der KEF ergibt:

> *„Aus der Differenz zwischen der Gesamtzahl beitragspflichtiger Wohnungen und dem aus dem TNK-Bestand der GEZ abgeleiteten Wohnungsbestand ergibt sich rechnerisch ein zusätzliches Ertragspotenzial.“*[144]

---

142 BayLT-Drucks. 16/7001, S. 29 li. Sp.

143 KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 380: „So liegen im Rundfunkgebührenrechnungswesen der GEZ die für die neuen Anknüpfungspunkte benötigten Teilnehmerinformationen bisher nicht vollständig vor.“

144 KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 390.

„Aus der Differenz zwischen der Gesamtzahl der Betriebsstätten mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Angabe der BA und den bei der GEZ erfassten Betriebsstätten ergibt sich demnach rechnerisch ein zusätzliches Beitragspotenzial."[145]

„Aus der Differenz zwischen der sich aus der Statistik des Kraftfahrt-Bundesamtes ergebenden Anzahl nicht-privater Kfz und der bei der GEZ erfassten Anzahl ergibt sich rechnerisch ein zusätzliches Ertragspotenzial."[146]

Schließlich sind die Aufgaben der KEF auch deshalb nicht geeignet, den Landesgesetzgebern die üblicherweise mit der Normierung nichtsteuerlicher Abgaben verbundenen Prognosepflichten abzunehmen, weil die Tätigkeit der KEF nur zu einer für die Festsetzung und Änderung der Abgabenhöhe nicht verbindlichen Stellungnahme führt (§ 3 Abs. 8 RFinStV). Jüngstes Beispiel hierfür ist die Entscheidung der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 28.10.2016: Danach kamen die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder überein, die von der KEF empfohlene Senkung um 0,30 € nicht umzusetzen und die Höhe eines vollen Rundfunkbeitrags bei 17,50 € monatlich zu belassen.[147] Da die Entscheidungskompetenzen nicht bei der KEF liegen, können auch die Prognosepflichten nicht auf sie übergehen.

bb) Unbeachtlichkeit des Ausgleichs gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV

Das Bundesverwaltungsgericht meint ferner, die Erstellung einer Prognose zum Beitragsaufkommen sei entbehrlich mit Blick auf § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV.[148] Diese Argumentation vermag allerdings deshalb nicht zu überzeugen, weil nach dieser Vorschrift zwar Überschüsse am Ende einer Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezo-

---

145 KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 395.

146 KEF, 18. Bericht, 2011, Tz. 399.

147 So die Pressemitteilung der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern Nr. 228/2016, vom 28.10.2016, im Internet (Abruf am 09.03.2017): http://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerpr%C3%A4sident%20und%20Staatskanzlei/Dateien/pdf-Dokumente/228-2016.pdf.

148 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 47.

gen werden, dies jedoch keinen unmittelbaren Rückfluss an die Abgabepflichtigen bedeutet. Wenn am Ende der Beitragsperiode die Abgabenhöhe neu festgelegt wird, ist nicht sichergestellt, dass dann die Abgabepflichtigen das zurückerhalten, was sie ursprünglich zu viel bezahlt haben. Den Maßstab muss nämlich der individuelle Abgabepflichtige bilden, da er auch für die Erfüllung seiner Abgabepflicht einzustehen hat. Der individuelle private Abgabepflichtige kann jedoch in der Zeit bis zur nächsten Beitragsperiode mit einer anderen Person zusammengezogen, beitragsbefreit, ausgewandert oder verstorben sein. Im nicht privaten Bereich kann es sich um Fälle der Umstrukturierung, Verlagerung von Betriebsstätten ins Ausland, Ausgliederung eines Fuhrparks, der Insolvenz oder des Ausscheidens aus dem Markt aus anderen Gründen handeln. Es ist offensichtlich, dass es sich dabei auch nicht um zu vernachlässigende Einzelfälle handelt.

Hinzu kommt, dass – wie soeben dargestellt – gesetzlich auch nicht sichergestellt ist, dass im Falle der Reduzierung des Finanzbedarfs für die folgende Beitragsperiode wegen der Vereinnahmung von Überschüssen die Beiträge prozentual im selben Umfange zu reduzieren sind. Die Länder sind ferner nicht daran gehindert, etwa den Beitrag für Betriebsstätten geringer zu reduzieren als den für den privaten Bereich. Im Ergebnis begrenzt § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV lediglich die Folgen einer unzutreffenden Prognose, liefert aber keine überzeugenden Gründe für einen Verzicht darauf.

4. Strukturelle Erhebungsdefizite im nicht privaten Bereich, Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sind die fraglichen Beitragstatbestände für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge – im nicht privaten Bereich – mit strukturellen Erhebungsdefiziten behaftet, die mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) unvereinbar sind. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt zwar die Übertragbarkeit der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze zu strukturellen Erhebungsdefiziten im Steuerrecht,[149] verkennt aber, dass

---

149 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 48; ebenso bereits Urteil vom 18.03.2016 – 6 C 6.15 – Rdn. 32 unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 6 C 12.09 – Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rdn. 52.

auch bei der Erhebung von Rundfunkbeiträgen gemäß § 5 Abs. 1 RBStV für Betriebsstätten und gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge das durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebene Ziel des gleichen Belastungserfolges wegen der Abhängigkeit von freiwilligen Angaben dauerhaft verfehlt wird.

Es ist unstreitig, dass die Landesgesetzgesetzgeber im privaten Bereich des Rundfunkbeitrags wirksame Instrumente eingeführt haben, um die Defizite der früheren Rundfunkgebührenerhebung zu beseitigen. Entsprechende Maßnahmen haben aber die Landesgesetzgeber im nicht privaten Bereich nachweislich trotz gesicherter Erwartung der weiter anhaltenden Erhebungsdefizite bewusst unterlassen, worauf das Bundesverwaltungsgericht nicht eingegangen ist. Von der im privaten Bereich gelungenen Beseitigung des Erhebungsdefizits kann nicht auf eine entsprechende Abhilfe im nicht privaten Bereich geschlossen werden.

a) Entscheidungserhebliche Merkmale der Beitragserhebung

Das Bundesverwaltungsgericht hat einige der für die Beurteilung der §§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV unter dem Gesichtspunkt des strukturellen Erhebungsdefizits wesentlichen Merkmale der Beitragserhebung außer Acht gelassen oder nicht hinreichend gewürdigt. Bei einem Vergleich des Prozessstoffs mit dem Ergebnis der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Streitpunkt des strukturellen Erhebungsdefizits tun sich daher bemerkenswerte Widersprüche auf. Zugespitzt formuliert: Wenn mit den Vollzugsregelungen zum Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich normativ alles in bester Ordnung ist, nämlich – mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichts – der Gesetzgeber „den Rundfunkanstalten alle gesetzlich erforderlichen Befugnisse an die Hand gegeben [hat], die Beitragspflicht gleichmäßig zu vollziehen“,[150] wie ist es dann zu erklären, dass selbst die Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bereits im Gesetzgebungsverfahren ein signifikantes Erhebungsdefizit angekündigt haben (aa)), dass tatsächlich auch längere Zeit nach dem Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ganz erhebliche Anteile der statistisch nachgewiesenen Kraftfahrzeuge und Betriebsstätten im Sinne der Bei-

---

150 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 54.

tragsregelungen bei den Rundfunkanstalten und ihrem Beitragsservice nicht erfasst sind (bb)), dass den Vertretern des Beklagten im Verwaltungsprozess trotz ihrer Spezialisierung und Befassung mit einer Vielzahl von ähnlichen Verfahren auch mehr als zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags kein einziger Fall einer Abfrage von Daten bei einer Kfz-Zulassungsstelle bekannt war (cc)) und dass die Rundfunkanstalten mit ihrem Personalabbau im Bereich des früheren Beauftragtendienstes die fehlende Veranlassung von Tätigkeiten zur Überprüfung von Beitragsschuldner bestätigt haben (dd))?

aa) Inkaufnahme von Erhebungsdefiziten durch die Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags

In den Entscheidungsgründen des Bundesverwaltungsgerichts vollkommen unerwähnt bleibt der von der Klägerin mehrfach vorgetragene und inzwischen zum Gegenstand der Anhörungsrüge gemäß § 152a VwGO gemachte Umstand, dass bereits im Gesetzgebungsverfahren von den Urhebern des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags insbesondere für den Bereich der Kfz-Beiträge ein deutliches Erhebungsdefizit ausdrücklich hingenommen wurde. Hierzu wurde und wird wie folgt vorgetragen:

Ungeachtet des in der Gesetzesbegründung genannten Reformbedarfs haben die Landesgesetzgeber das strukturelle Erhebungsdefizit im nicht privaten Bereich der Erhebung von Rundfunkabgaben nicht beseitigen wollen, sondern es sehenden Auges sogar vergrößert. So führten NDR, ARD, ZDF und Deutschlandradio in dem Schriftsatz vom 08.10.2014 an das Verwaltungsgericht München als Anlage 1 beigefügten gemeinsamen Stellungnahme, die dem Landtag von Schleswig-Holstein im Verfahren der Ratifizierung der Rundfunkfinanzierung vorgelegt wurde, Folgendes aus (Hervorhebungen durch die Unterzeichner):[151]

> *„Bei Berechnung der 800 Mio. € nach neuem Modell wird unterstellt, dass ab 2013 alle Betriebe und Betriebsstätten auch tatsächlich ihren Rundfunkbeitrag vollständig entrichten. Davon ist aber nicht*

---

151 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 17/2447 vom 27.05.2011: Informationen zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung zur Unterrichtung des Landtags von Schleswig-Holstein, Stand: 18.04.2011, S. 5.

> *auszugehen. Gerade z.B. bei der Anmeldung gewerblich genutzter Kfz werden auch nach neuem Beitragsmodell (mangels entsprechender Übermittlung von Daten z.B. der Zulassungsbehörden) diejenigen nur schwer zu ermitteln sein, die sich bereits heute der Gebührenpflicht entziehen."*

Nahezu wortgleich führt *Eicher* in einer dem Schriftsatz der Klägerin vom 8.10.2014 an das Verwaltungsgericht München als Anlage 2 beigefügten Veröffentlichung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag aus (Hervorhebungen durch die Unterzeichner):[152]

> *„Bei einer Reihe von Stichproben hat sich auch herausgestellt, dass die Wirtschafts-, Handwerks- und Mittelstandsbetriebe im heutigen Gebührenmodell ihrer gesetzlichen Pflicht nur unvollständig nachkommen. Dies bedeutet, eine Vielzahl an sich gebührenpflichtiger Geräte wird einfach nicht angemeldet. [...] Gerade zum Beispiel bei der Anmeldung gewerblich genutzter KFZ werden auch nach neuem Beitragsmodell (mangels entsprechender Übermittlung von Daten zum Beispiel der Zulassungsbehörden) diejenigen nur schwer zu ermitteln sein, die sich bereits heute der Gebührenpflicht entziehen."*

Eicher ist Justitiar des SWR. Er war seinem eigenen Bekunden nach federführend für die ARD an der Einführung des Rundfunkbeitrags beteiligt.[153] Als Justitiar des SWR hat er zudem langjährige Erfahrung mit der Beitreibung von Rundfunkgebühren (bzw. nunmehr Rundfunkbeiträgen), so dass davon auszugehen ist, dass seine Äußerungen auf seinen eigenen Erfahrungen beruhen. Er trat als einer der Bevollmächtigten des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht am 07.12.2016 auf. Angesprochen auf seine Veröffentlichungen und die von ihm während des Gesetzgebungsverfahrens abgegebenen Einschätzungen, kam auch *Eicher* in der mündlichen Verhandlung nicht umhin, den Befund des Erhebungsdefizits im nicht privaten Bereich des Rundfunkbeitrags zu bestätigen.

---

152 *Eicher*, Media Perspektiven 2012, 614, 619 (li. Sp.).

153 Vgl. auch die Angaben zur Person in Media Perspektiven, a.a.O., und im Internet (abgerufen am 19.02.2016): http://www.swr.de/blog/1000antworten/antwort/author/hermanneicher/.

Wie sich aus den vorstehenden Zitaten ergibt, haben sich die Landesgesetzgeber ganz bewusst für ein System entschieden, das strukturell auf eine gleichheitswidrige Belastung des Abgabenehrlichen angelegt ist. Es ist nicht nur mangelnde Sorgfalt des Gesetzgebers festzustellen (mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: ein Fall, in dem sich dem Gesetzgeber die Erkenntnis „aufdrängen" musste, dass *„das von Verfassungs wegen vorgegebene Ziel der Gleichheit im Belastungserfolg ‚prinzipiell' nicht zu erreichen sein würde"*[154]), sondern Erhebungsdefizite wurden darüber hinausgehend im Gesetzgebungsverfahren sogar bewusst in Kauf genommen.

bb) Tatsächliche Erhebungsdefizite

Das von den Verfassern des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags angekündigte Erhebungsdefizit ist tatsächlich in ganz erheblichem Umfang eingetreten. Eine genaue Quantifizierung ist weder möglich noch erforderlich, denn die Feststellung eines gleichheitswidrigen Erhebungsdefizits setzt nicht voraus, dass gesicherte Kenntnisse über das tatsächliche Ausmaß der Abgabenausfälle vorliegen; ein maßgebliches Indiz ist bereits gegeben, wenn die „Besteuerung bestimmter Einkünfte im Vergleich mit anderen Einkünften Erhebungsmängel aufweist, wie sie bei den anderen Einkünften regelmäßig in solchem Ausmaß nicht vorkommen".[155] Entsprechendes muss auch für die Erhebung von Rundfunkbeiträgen gelten. Es ist offensichtlich, dass die Belastungsgleichheit der Rundfunkbeitragsschuldner im nicht privaten Bereich um Längen hinter der des privaten Bereichs zurückbleibt.

Entgegen der Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts[156] ist es nicht angebracht, die im Ausgangsverfahren aufgezeigten Fehlbestände als „Vollzugsdefizite, die sich insbesondere unmittelbar nach dem Modellwechsel zunächst noch ergeben" zu bagatellisieren, denn es ist auch aktuell – vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags – keine sich abzeichnende Behebung der Defizite erkennbar. Die jüngsten

---

154 BVerfG, Beschl. vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (136) = NJW 2004, 1022 (1029).

155 BVerfG, Beschl. vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (115) = NJW 2004, 1022 (1024).

156 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 54.

verfügbaren Statistiken betreffen das Jahr 2015, für das der Jahresbericht des Beitragsservices 3.602.027 angezeigte Betriebsstätten – einschließlich der Betriebsstätten ohne Berechnung – und 4.255.979 angezeigte Kraftfahrzeuge ausweist.[157] Dies bedeutet, dass die Zahl der angezeigten Betriebsstätten nicht einmal die Zahl der in der DGUV (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung) in diesem Zeitraum erfassten Unternehmen und Einrichtungen erreicht (4.037.712),[158] obwohl die Zahl der – nirgendwo statistisch erfassten – Betriebsstätten angesichts von Filialunternehmen mit einer Vielzahl von Standorten zwangsläufig wesentlich höher liegen muss. Der Anteil der normwidrig nicht angezeigten Kraftfahrzeuge muss weiter angestiegen sein, denn der im Jahresbericht 2015 des Beitragsservices im Zeitraum 2013 bis 2015 verzeichnete Zuwachs um 1,98 % (von 4.173.543 auf 4.255.979 angezeigte Kraftfahrzeuge) bleibt hinter dem allgemeinen Anstieg des Fahrzeugbestandes in der Bundesrepublik Deutschland in demselben Zeitraum um 3,2 % (von 61.511.342 auf 63.476.994 zugelassene Fahrzeuge)[159] deutlich zurück.

cc) Keine Datenabfragen bei den Kfz-Zulassungsstellen

Trotz der aufgezeigten Defizite finden gerade für den besonders gravierend betroffenen Bereich der Kraftfahrzeuge offenbar keine Datenabfragen bei den Kfz-Zulassungsstellen statt. Im Protokoll der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts am 27.10.2015 (S. 2) heißt es: „Auf Frage des Bevollmächtigten der Klägerin erklären die Vertreter des Beklagten, dass ihnen persönlich kein Fall bekannt sei, bei dem Daten von den Kfz-Zulassungsstellen abgefragt worden sind.“ Die Äußerung zeigt, dass Erkundigungen über Fahrzeugbestände von Beitragsschuldnern bei den mit

---

157 Im Internet (Abruf am 07.03.2017): https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e4730/Jahresbericht_2015.pdf, S. 28.

158 Im Internet (Abruf am 07.03.2017): http://www.dguv.de/de/zahlen-fakten/versicherte-unternehmen/unternehmen-einrichtungen/index.jsp.

159 Im Internet (Abruf am 07.03.2017): http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Ueberblick/2014/2014_b_ueberblick_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=7; http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Ueberblick/2016_b_ueberblick_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

diesen Daten ausgestatteten öffentlichen Stellen und damit effektive Kontrollen dieser beitragsrelevanten Tatbestände in der Praxis nicht stattfinden, und dies auch mehr als zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. Da den Mitarbeitern des Bayerischen Rundfunks, einer der bedeutendsten Landesrundfunkanstalten, sicher nicht in ihrer Gesamtheit Unwilligkeit oder Unfähigkeit beim Vollzug der Beitragserhebungsregelungen vorgeworfen werden kann, lässt sich das Ausbleiben von Datenabfragen bei den Kfz-Zulassungsstellen nur mit normativen Mängeln erklären.

dd) Personalabbau beim Beitragsservice der Rundfunkanstalten

Auch der im Urteil des Berufungsgerichts vom 30.10.2015 festgestellte Abbau von Personal beim Beitragsservice der Rundfunkanstalten im Bereich der früheren Gebührenbeauftragten[160] legt den Schluss nahe, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht auf effektiven Vollzug ausgelegt ist und eine Überprüfung der Beitragsschuldner im nicht privaten Bereich angesichts der mehr als auskömmlichen Beitragszahlungen aus dem privaten Bereich weder normativ noch in der Verwaltungspraxis der Rundfunkanstalten vorgesehen ist. Offenbar gibt es auch nach Einschätzung der Rundfunkanstalten wesentlich weniger zu vollziehen als nach früherem Gebührenrecht. Der Personalabbau ist jedenfalls ein weiterer Grund für ein unangemessen niedriges Entdeckungsrisiko bei unvollständigen Angaben der Beitragsschuldner über ihre Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge.

Der Personalabbau entspricht dem in der Gesetzesbegründung erklärten Willen des Gesetzgebers, ein Modell der Rundfunkfinanzierung einzuführen, bei dem nur „geringer Verwaltungsaufwand" entsteht.[161] Folglich ist der Personalabbau eine Komponente der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei der Einschätzung des Entdeckungsrisikos insbesondere auch zu „berücksichtigen, ob besondere Verifikationsinstrumente wie etwa die Außenprüfung [...]

---

160 BayVGH, Urteil vom 27.10.2015 Rdn. 32.

161 BayLT-Drucks. 16/7001, S. 11.

regelmäßig zur Anwendung kommen oder eher die seltene Ausnahme darstellen".[162] Vorliegend liegt das Entdeckungsrisiko, dem unehrliche Beitragsschuldner ausgesetzt sind, auch deshalb im Bagatellbereich, weil die Rundfunkanstalten – dokumentiert durch den schriftsätzlich dargestellten und vom Berufungsgericht festgestellten Personalabbau – auf Außenprüfungen verzichten.

In einer Entscheidung zum früheren Rundfunkgebührenrecht konnte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ein strukturelles Erhebungsdefizit auch deshalb noch verneinen, weil er gesetzliche Möglichkeiten der Sachaufklärung feststellte, von denen die beklagte Rundfunkanstalt in der Vollzugspraxis umfassend Gebrauch machte.[163] Der Verwaltungsgerichtshof stellte dabei vor allem ab auf die große Zahl der eingesetzten Gebührenbeauftragten, die auf Außenprüfungen spezialisiert waren, wegen ihrer erfolgsabhängigen Bezahlung von der Aufdeckung nicht angemeldeter Teilnehmerverhältnisse auch persönlich profitierten und „aus generalpräventiver Sicht große Bedeutung für die Melde- und Zahlungsmoral der Rundfunkteilnehmer" hatten. Diese damals zur Ablehnung eines strukturellen Erhebungsdefizits bei der Abgabenerhebung führenden Gründe sind jedoch – wie dargelegt – inzwischen entfallen.

Aus Sicht der Befürworter des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages ist der Verzicht auf Kontrollen nachvollziehbar, zahlen doch bereits die ehrlichen Beitragsschuldner weit mehr als genug. Von einem gleichmäßigen Belastungserfolg der Abgabennormen ist diese Situation jedoch weit entfernt.

b) Strukturelle (normativ angelegte) Ursachen der Erhebungsdefizite

Es sind nicht nur beträchtliche Defizite bei der Erhebung von Rundfunkbeiträgen für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge tatsächlich gegeben, sondern diese sind auch normativ in den für die Beitragserhebung maßgeblichen Vorschriften angelegt und damit als strukturell im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bezeichnen. Die aufgezeig-

---

162 BVerfG, Beschl. vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (114) = NJW 2004, 1022 (1023).

163 BayVGH, Urteil vom 10.03.2008 – 7 BV 07.765 – ZUM-RD 2009, 625 (631).

ten Vollzugsmängel sind kein rein administratives Problem, das allein die mit der Durchführung des Rundfunkbeitrags betrauten Stellen zu verantworten hätten, sondern es besteht eine strukturell in den Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages i.V.m. mit den Zustimmungsgesetzen der Bundesländer angelegte Vollzugsuntauglichkeit. Die Beschaffung der für die Erhebung von Betriebsstätten- und Fahrzeugbeiträgen erforderlichen Daten derjenigen Beitragsschuldner, die diese nicht freiwillig zur Verfügung stellen, ist entweder tatsächlich oder rechtlich unmöglich oder sie wäre nur mit praxisfremden Anstrengungen – d.h. einem übermäßigen Ermittlungsaufwand – der Rundfunkanstalten zu leisten, so dass jedenfalls die nach Art. 3 Abs. 1 GG gebotene Gleichheit im Belastungserfolg nicht gewährleistet ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Gesetz mit einem erheblichen strukturellen Erhebungsdefizit behaftet, wenn dessen Vollzug einen übermäßigen Ermittlungsaufwand der Behörde erfordert.[164]

aa) Unzulänglichkeit der Anzeigepflichten gemäß § 8 RBStV

Die Pflichten der Beitragsschuldner gemäß § 8 Abs. 1 RBStV, das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs unverzüglich schriftlich der zuständigen Landesrundfunkanstalt anzuzeigen und die im Einzelfall erforderlichen Daten gemäß § 8 Abs. 4 RBStV sowie Änderungen dieser Daten mitzuteilen, sind nicht geeignet, den Erhebungsdefiziten bei der Erhebung von Rundfunkbeiträgen im nicht privaten Bereich entgegenzuwirken. Die Erfüllung dieser Pflichten setzt eine qualifizierte Erklärungsbereitschaft der Beitragsschuldner voraus und fußt damit allein auf dem Deklarationsprinzip. Die Anzeigepflichten enthalten keine Elemente eines dem Verifikationsprinzip folgenden Kontrollinstrumentariums und können daher den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts postulierten Anforderungen an die Vermeidung struktureller Erhebungsdefizite nicht genügen. Insoweit bestätigt auch das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungsgründen, es bedürfe einer „Gesamtbetrachtung der Erhebungsregelungen, die neben der An-

---

164 BVerfG, Beschl. vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (115 f.) = NJW 2004, 1022 (1024).

zeigepflicht sämtliche gesetzlich vorgesehenen Kontrollinstrumente in den Blick nimmt".[165]

bb) Unzulänglichkeit der Auskunftsrechte gemäß § 9 Abs. 1 RBStV

Auch die Auskunftsrechte gemäß § 9 Abs. 1 RBStV enthalten keine wirksamen Vorkehrungen gegen die festgestellten Erhebungsdefizite. Daran ändert auch der in den Entscheidungsgründen des Bundesverwaltungsgerichts hervorgehobene Umstand, dass diese Rechte gemäß § 9 Abs. 1 Satz 6 RBStV im Verwaltungszwangsverfahren durchgesetzt werden können,[166] im Ergebnis nichts, denn die einschränkende Voraussetzung, dass Anhaltspunkte für die fehlende oder unvollständige Erfüllung der Anzeigepflicht vorliegen müssen, lässt die Auskunftsrechte gemäß § 9 Abs. 1 RBStV einschließlich der Durchsetzungsbefugnis in den meisten Fällen leer laufen.

Um eine Auskunft vom Beitragsschuldner überhaupt einholen zu können, muss dieser zunächst den Rundfunkanstalten oder ihrem Beitragsservice bekannt sein. Daher versagen die Auskunftsrechte vollständig in den Fällen, in denen unehrliche Beitragsschuldner nicht nach außen auftreten und nicht öffentlich am Geschäftsleben teilnehmen (z.B. rein konzernintern tätige Servicegesellschaften, Lagerbetriebe etc.). Ein weiteres prinzipielles Problem der Auskünfte und Nachweise besteht darin, dass sie nur vergangenheitsbezogen abgegeben werden können, also fortwährend erneut eingeholt werden müssten, um auf dem aktuellen Stand zu sein. Es ist jedoch nach den Erklärungen der Schöpfer des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht gewollt, den Verwaltungsapparat der Rundfunkanstalten mit Aufgaben ständig wiederkehrender Auskunftsersuchen zu belasten,[167] und es wäre praxisfremd anzunehmen, dass diese umfangreichen Aufgaben flächendeckend und effektiv wahrgenommen werden könnten.

Auch wird denjenigen Beitragsschuldnern, die nur einen Teil ihrer Betriebsstätten, sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und/oder Fahrzeu-

---

165 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 49.

166 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 50.

167 Vgl. BayLT-Drucks. 16/7001, S. 11.

ge angeben, mit Auskunfts- und Nachweisverlangen nicht beizukommen sein, denn mit der Frage, ob über die abgegebenen Erklärungen hinaus tatsächlich keine zusätzlichen Raumeinheiten und/oder potentielle Rundfunkteilnehmer vorhanden sind, geht es um negative Tatsachen, die naturgemäß schwer nachzuweisen sind. Insbesondere erscheint es ausgeschlossen, insoweit aussagekräftige Vollständigkeitsbescheinigungen von unabhängigen Dritten zu beschaffen.

Es kommt hinzu, dass nach § 8 Abs. 1 der von den Rundfunkanstalten inhaltlich übereinstimmend erlassenen Rundfunkbeitragssatzungen,[168] die in die nach dem angefochtenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gebotene „Gesamtbetrachtung der Erhebungsregelungen" einbezogen werden müssen, ein Auskunftsverlangen an einen in § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 RBStV genannten Dritten (insbesondere an den Eigentümer eines Betriebsstätten-Grundstücks oder einen vergleichbar dinglich Berechtigten) nur gerichtet werden darf, wenn ein vorheriges Auskunftsverlangen unmittelbar beim Betroffenen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV und eine Anfrage bei der Meldebehörde oder dem maßgeblichen öffentlichen Register nach § 7 Abs. 3 erfolglos geblieben ist oder nicht möglich war. Daher kann ein Beitragsschuldner mit einer unvollständigen Antwort auf ein Auskunftsverlangen der für ihn zuständigen Rundfunkanstalt weitere Nachfragen auch bei Dritten abblocken. Weitere Auskunftsverlangen wären erst wieder dann zulässig, wenn der Rundfunkanstalt der kaum zu erbringende Nachweis gelänge, dass die Angaben des Beitragsschuldners unvollständig waren.

Selbst aus den Reihen der Rundfunkanstalten ist im Zusammenhang mit den Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages nachgewiesen worden, dass die Überprüfung der Beitragsschuldner in Bezug auf negative Tatsachen zwangsläufig ineffektiv ist. *Schneider,*[169] einer der Prozessver-

---

168 Vgl. z.B.: Satzung des Bayerischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Rundfunkbeitragssatzung) vom 19.12.2012 (StAnz Nr. 51-52/2012, S. 3); Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 24.08.2012 (StAnz. 51-52/2012, S. 1434); Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 24. September 2012 (Thür. StaatsAnz. 2012, S. 2010); Satzung des Norddeutschen Rundfunks (NDR) über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 19.10.2012 (Nds. MBl. S. 1104; Hamb. Amtl.Anz. 2012, S. 2310).

169 *Schneider*, NVwZ 2013, 19 (22).

treter des Beklagten im Verwaltungsgerichtsverfahren, erläutert in einem nach Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages erschienenen Aufsatz, weshalb nach dem Willen der Normgeber auch derjenige Wohnungsinhaber, der vorträgt, kein Rundfunkempfangsgeräte zu besitzen, zur Zahlung des Rundfunkbeitrags verpflichtet sein soll. Als Begründung wird unter anderem angeführt, dass die Behauptung, keinerlei Geräte zu besitzen, kaum überprüft werden könne und selbst eine – zudem mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedenkliche – eidesstattliche Versicherung nur eine Momentaufnahme liefere und in regelmäßigen Abständen abgegeben werden müsse, um hinreichend aussagekräftig zu sein.[170] Insoweit ist der zitierten Auffassung durchaus zuzustimmen. Indes gelten diese Erwägungen auch für sonstige Erklärungen der Beitragsschuldner über Tatsachen, die für die Beitragsbemessung von Bedeutung sind.

Die Ausführungen von *Schneider* zeigen zugleich, dass den Defiziten, die vor der Rundfunkfinanzierungsreform sowohl für den privaten als auch den nicht privaten Bereich erkannt wurden, sehenden Auges nur im privaten Bereich mit Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages entgegengewirkt wurde. Während die Unzulänglichkeiten einer auf Erklärungen der Beitragsschuldner gestützten Abgabenerhebung im privaten Bereich Anlass zu einem umfassenden Datenabgleich mit den Einwohnermeldeämtern gaben, um den Rundfunkanstalten eine objektive Datenbasis zu verschaffen, soll die Möglichkeit der Anforderung von Angaben und Nachweisen bei Inhabern von Betriebsstätten und Kfz nach wie vor genügen, um eine hinreichend gleichmäßige Beitragserhebung zu gewährleisten. Ein Vergleich der Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages für den nicht privaten Bereich mit den Regelungen für den privaten Bereich zeigt, dass zur Beseitigung eines strukturellen Erhebungsdefizits für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge und zur Bewältigung eines gleichheitsgerechten Vollzugs im Massenverfahren ein automatisiertes Verifikationsverfahren erforderlich wäre.

Das Bundesverwaltungsgericht meint, es sei unschädlich, dass sich die Beitragserhebung in erster Linie auf die unter Praktikabilitätsgründen im Massenverfahren zu billigenden Erklärungen gemäß § 8 Abs. 1 und 4 RBStV stützt, und verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverfas-

---

170 *Schneider*, NVwZ 2013, 19 (22).

sungsgerichts zu Steuervordrucken.[171] Mit der Möglichkeit des Adressenkaufs sei gewährleistet, dass die Rundfunkanstalten unabhängig von dem Willen der Beitragspflichtigen Kenntnis von Anhaltspunkten für die Geltendmachung von Auskunfts- und Nachweisrechten erlangen könnten.[172] Indes hat das Bundesverfassungsgericht in der vom Bundesverwaltungsgericht zitierten Entscheidung im Ergebnis ein strukturelles Erhebungsdefizit bejaht und festgestellt, dass *„ermittlungsbeschränkend wirkende Verfahrensgrundsätze […] nicht ausreichend durch praktikable und effiziente, auf hinreichende Verifikation im regulären Veranlagungsverfahren angelegte Erhebungsregeln ergänzt"* waren.[173] Ebenso liegt der Fall hier, denn die Abhängigkeiten von formularmäßigen Erklärungen und die genannten Satzungsbestimmungen wirken sich als ermittlungsbeschränkend wirkende Verfahrensgrundsätze aus und es fehlt an einer leistungsfähigen Datenerhebung im regulären Verfahren.

Auch die vom Bundesverwaltungsgericht hervorgehobene Option des Adressankaufs ist kein taugliches Instrument, denn es ist bereits nicht ersichtlich, wie sich aus einer Adresse ein Anhaltspunkt für die für die Geltendmachung von Auskunfts- und Nachweisrechten in den Fällen ergeben soll, in denen der Beitragsschuldner einen wesentlichen Teil seines Fahrzeugbestandes verschweigt. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung ist es schlichtweg unmöglich, über einen Adressenkauf Lücken bei der Ermittlung nicht gemeldeter Kraftfahrzeuge zu schließen. Vielmehr offenbart sich hier die Willkürlichkeit der Entscheidungsbegründung des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage eines strukturellen Erhebungsdefizits.

Abgesehen hiervon müssten angekaufte Adressen jedenfalls aufwändig ausgewertet werden, so dass von angemessener Effizienz der Datenbeschaffung auf diesem Wege keine Rede sein kann. Zwei Randnummern weiter unten in den Entscheidungsgründen lässt das Bundesverwaltungsgericht sogar für den Fall eines automatisierten Datenabgleichs mit den Kfz-Zulassungsstellen die Erforderlichkeit einer „einzelfallbezogenen Prüfung, die mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre" genü-

---

171 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 51 unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94, 120.

172 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 51.

173 BVerfG, Urteil vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (120) = NJW 2004, 1022 (1025).

gen, um dieses Instrument zu verwerfen (dazu sogleich).[174] Diese Argumentation ist höchst widersprüchlich: Während sich die Daten der Kfz-Zulassungsstellen so filtern ließen, dass ihnen sehr wohl in einem automatisierten Verfahren belastbare Anhaltspunkte für die Nichterfüllung von Pflichten nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag entnehmen ließen, ist dies bei bloßen Adressenbeständen sicher nicht der Fall.

cc) Unzulänglichkeit der Datenerhebung gemäß § 11 Abs. 4 RBStV

Nach § 11 Abs. 4 RBStV kann die zuständige Landesrundfunkanstalt „im Wege des Ersuchens für Zwecke der Beitragserhebung sowie zur Feststellung, ob eine Beitragspflicht nach diesem Staatsvertrag besteht, personenbezogene Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen erheben, verarbeiten oder nutzen". Die Rechtsgrundlage der Datenerhebung wäre dann zur Vermeidung eines strukturellen Erhebungsdefizits geeignet, wenn sie den Rundfunkanstalten den Zugriff auf die für die Erhebung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich maßgeblichen Daten in einem praktikablen und effizienten (Massen-) Verfahren erlaubte. Dies ist jedoch entgegen dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus mehreren Gründen nicht der Fall.

(1) Analoge Anwendung auf Daten von juristischen Personen und Personenvereinigungen

Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Bezugnahme auf den Willen des Gesetzgebers sowie den Sinn und Zweck des § 11 Abs. 4 RBStV ausgeführt, dass die darin geregelte Datenerhebungsbefugnis nicht auf „personenbezogene Daten" im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG – nämlich Daten natürlicher Personen – beschränkt sei, sondern auch Daten von juristischen Personen und Personenvereinigungen erfasse; es sei eine „einschränkende, nur natürliche Personen erfassende Auslegung und Anwendung der Norm nicht geboten".[175]

---

174 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 53.

175 BVerwG, Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 52.

Angesichts der seit Jahrzehnten in den insoweit übereinstimmenden Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder gefestigten Definition des in § 11 Abs. 4 RBStV verwendeten Begriffs der personenbezogene Daten kann von einer Einschränkung der Norm durch ein auf natürliche Personen bezogenes Begriffsverständnis keine Rede sein. Es stellt sich vielmehr die Frage einer analogen Anwendung auf Daten von juristischen Personen und Personenvereinigungen. Im Ergebnis ist der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zuzustimmen, so dass an dem Vortrag der Revisionsbegründung zur Unanwendbarkeit des § 11 Abs. 4 RBStV im vorliegenden Fall (S. 24 des Schriftsatzes vom 01.03.2016) nicht länger festgehalten wird.

(2) Ausschluss der Erhebung von Daten über Kraftfahrzeuge gemäß § 7 Abs. 3 der Beitragssatzung

Der Anwendung des § 11 Abs. 4 RBStV auf Daten über Kraftfahrzeuge steht allerdings entgegen, dass sie durch ergänzend erlassene Regelungen ausgeschlossen ist. In die gebotene „Gesamtbetrachtung der Erhebungsregelungen“[176] sind diese Ergänzungen einzubeziehen.

Die Datenerhebungen gemäß § 11 Abs. 4 RBStV werden konkretisiert durch die von den Rundfunkanstalten inhaltlich übereinstimmend erlassenen Rundfunkbeitragssatzungen, beispielsweise die „Satzung des Bayerischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Rundfunkbeitragssatzung) vom 19.12.2012“.[177] Im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen sind ausschließlich Datenerhebungen bei öffentlichen Stellen geeignet, die Erhebungen der Rundfunkanstalten zu vervollständigen, nämlich Erhebungen bei Kfz-Zulassungsstellen. Die Erhebung von Daten über Inhaber von Kraftfahrzeugen bei öffentlichen Stellen sucht man jedoch nicht nur vergebens in den beispielhaften Aufzählungen der Rundfunkbeitragssatzung, sondern sie ist sogar ausgeschlossen, denn nach § 7 Abs. 3 Satz 1 der Rundfunkbeitragssatzung dürfen die Rundfunkanstalten und der Beitragsservice „nur solche öffentlichen Stellen um die Übermittlung personenbezogener Daten ersuchen, die über die Daten einzelner

---

176 BVerwG, Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 52.

177 Siehe oben Fn. 168 f.

Inhaber von Wohnungen oder einzelner Inhaber von Betriebsstätten verfügen".

Mit der Beschränkung auf Datenerhebungen im Zusammenhang mit Wohnungs- und Betriebsstättenbeiträgen wird dieses Kontrollinstrument in Bezug auf Kfz-Beiträge zwangsläufig verworfen. NDR, ARD, ZDF und Deutschlandradio sowie *Eicher* führen in den oben zitierten Fundstellen selbst aus, dass beispielsweise ein Datenabgleich mit den Zulassungsbehörden im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gerade nicht vorgesehen ist. Mithin werden nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nur die beitragsehrlichen Kfz-Zulassungsinhaber belastet, die ihre Daten von sich aus den Rundfunkanstalten oder deren Beitragsservice mitteilen. Die Anwendung des § 11 Abs. 4 RBStV auf Daten der Kfz-Zulassungsstellen ist normativ durch § 7 Abs. 3 Satz 1 der Rundfunkbeitragssatzung gesperrt.

(3) Fehlende Betriebsstätten-Datenbestände

Die Regelungen in § 11 Abs. 4 RBStV i.V.m. §§ 7 und 8 der Rundfunkbeitragssatzung ermächtigen die Rundfunkanstalten, Daten einzelner Inhaber von Betriebsstätten bei öffentlichen oder privaten Stellen in Erfahrung zu bringen. Diese Ermächtigung läuft jedoch ins Leere. Es gibt nämlich schlichtweg keine öffentliche oder private Stelle, bei der die für die Beitragserhebung maßgeblichen Daten geführt werden. Das im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehene Verfahren ist somit nicht nur ineffektiv und praxisfremd, sondern darüber hinaus vollkommen untauglich, die gebotene Abgabengerechtigkeit herzustellen.

Das Urteil des Berufungsgerichts vom 30.10.2015 bestätigt in Rdn. 27 die fehlende Existenz von aussagekräftigen Daten über Betriebsstätten im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags im Zusammenhang mit der Frage der Prognostizierbarkeit von Mehreinnahmen: *„Hier bestand eine erhebliche Planungsunsicherheit, weil die Definition einer ‚Betriebsstätte' in der Wirtschaftsstatistik bislang nicht existierte und daher unbekannt war, wie viele Betriebsstätten nach der Definition des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags in Deutschland existieren.*" Das Berufungsgericht ging mithin ebenfalls davon aus, dass Betriebsstätten im Sinne des Beitragsstaatsver-

trages und die einer jeden Betriebsstätte zuzuordnende Anzahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nirgends erfasst werden.

Die in § 7 Abs. 3 der Rundfunkbeitragssatzung explizit genannten öffentlichen Stellen können entweder nur Fragmente der benötigten Daten oder überhaupt keine sachdienlichen Informationen zur Verfügung stellen. Letzteres gilt für die Meldebehörden, die lediglich in Bezug auf Wohnungsbeiträge Hilfestellung leisten können. Die weiterhin genannten Handelsregister und Gewerberegister enthalten keine Eintragungen über die zu den Niederlassungen hinzutretenden Betriebsstätten oder gar die Anzahl der Beschäftigten. Die Gewerberegister sind zudem auf den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Gemeinde beschränkt. Bei den Grundbuchämtern lassen sich abgesehen von der Beschränkung auf die örtliche Zuständigkeit allenfalls Daten zu Grundstückseigentümern, jedoch keine Daten zu den Nutzern eines Grundstücks oder über die Anzahl von Betriebsstätten der eingetragenen Rechtsträger erheben und schon gar nicht Anhaltspunkte für die Anzahl der in einer Liegenschaft beschäftigen Personen erkennen. Angesichts der Streuung der benötigten Daten und des daraus resultierenden Beschaffungsaufwandes ist es abwegig davon auszugehen, mit den genannten Instrumenten könne die Bemessungsgrundlage bei der Erhebung von Betriebsstättenbeiträgen angemessen verifiziert werden. Auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,[178] wonach ein strukturelles Erhebungsdefizit nicht mit überzogenen Anforderungen an behördlichen Ermittlungsaufwand verneint werden kann, wird abermals verwiesen.

Die Datenerhebung bei privaten Stellen gemäß § 7 der Rundfunkbeitragssatzung zur Erlangung von Kenntnissen über die Anzahl von Betriebsstätten eines Unternehmens ist nur denkbar in Bezug auf einzelne Betriebsstätten, hinsichtlich derer bereits ein konkreter Verdacht besteht, z.B. durch Befragung des Vermieters eines bestimmten Gebäudes. Aber auch dieser wird in der Regel keine verlässlichen Angaben zu der Anzahl der Beschäftigten machen können. Hinsichtlich der Effektivität solcher Anfragen gilt das vorstehend Ausgeführte erst recht.

Gänzlich ausgeliefert sind die Beitragsgläubiger den Beitragsschuldnern in Bezug auf die für die Beitragshöhe maßgebliche Verknüpfung der Be-

---

178 BVerfG, Beschl. vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (115 f.) = NJW 2004, 1022 (1024).

triebsstätten mit der Anzahl der ihnen jeweils zugeordneten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese Daten sind bei keiner der in § 7 Abs. 3 der Rundfunkbeitragssatzung genannten öffentlichen Stellen vorhanden und erst recht nicht gemäß § 8 der Rundfunkbeitragssatzung bei nichtöffentlichen Stellen zu beschaffen. Selbst wenn zuverlässig die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigen eines Unternehmens in Erfahrung gebracht werden könnte, könnten nach geltendem Beitragsrecht daraus keine hinreichenden Rückschlüsse auf die korrekte Beitragsschuld gezogen werden, da diese aufgrund der extremen degressiven Staffelung der Beiträge gemäß § 5 Abs. 1 RBStV entscheidend von der Verteilung auf die zu einem Unternehmen zählenden Betriebsstätten abhängt.

(4) Fehlende Praxistauglichkeit und Effizienz der Datenerhebung

Die Erhebungsbefugnis des § 11 Abs. 4 RBStV stellt auch deshalb kein Verifikationsinstrument dar, das ein strukturelles Erhebungsdefizit beseitigen könnte, da eine regelmäßige, konsequente und dem Gleichbehandlungsgebot entsprechende Durchsetzung dieses Instruments in der Praxis für die Rundfunkanstalten und ihren Beitragsservice mit einem übermäßigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre, den sie der Lebenserfahrung nach schlichtweg nicht bewältigen könnten. Vielmehr kann, wie dies im Steuerrecht und auch Sozialrecht regelmäßig der Fall ist, bei einer Massenveranlagung nur ein regelmäßiges automatisiertes Verfahren hinreichend leistungsfähig sein, wofür aber § 11 Abs. 4 RBStV keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage bietet.

Die gegenteilige Annahme hinreichender gesetzlicher Instrumente zur Ermittlung und Verifikation von Daten der Beitragsschuldner hat das Bundesverwaltungsgericht insbesondere damit begründet, dass es eines von der Klägerin geforderten automatisierten Datenabgleichs wie im privaten Bereich nicht bedürfe; ein Datenabgleich mit den Kfz-Zulassungsstellen würde auch nicht zwischen privater und nicht privater Nutzung von Kraftfahrzeugen unterscheiden, so dass er keinen unmittelbaren Rückschluss auf die Beitragspflicht zulassen würde und mit einer einzelfallbezogenen Prü-

fung, die „mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre", verknüpft werden müsste.[179]

Damit wird zunächst der Vortrag der Klägerin insoweit verkürzt wiedergegeben, als sie insbesondere mit Schriftsatz vom 09.11.2016 (S. 7 f.) – ohne Beschränkung auf einen Datenabgleich analog zu § 14 Abs. 9 RBStV – ausdrücklich ausgeführt hatte, dass allgemein „kein leistungsfähiges Massenverfahren" zur Vervollständigung des Kfz-Datenbestandes bei den Rundfunkanstalten existiert.

Die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts ist außerdem widersprüchlich, denn mit der Annahme, dass Einzelfallprüfungen mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wären, wird die Tauglichkeit des § 11 Abs. 4 RBStV als Instrument zur gleichmäßigen Durchsetzung der Beitragspflicht insgesamt in Abrede gestellt. Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts läuft aber darauf hinaus, § 11 Abs. 4 RBStV als wirksames Instrument der Datenerhebung und als „auf das Massenverfahren der Rundfunkbeitragspflicht abgestimmt" anzusehen, wenn sich die Rundfunkanstalten die Daten der privaten oder öffentlichen Stellen mit Anfragen im Einzelfall beschaffen und anschließend auswerten müssen; hingegen soll die Auswertung von automatisiert zur Verfügung gestellten Daten ohne Notwendigkeit einer vorherigen Anfrage durch die Rundfunkanstalten mit einem „unverhältnismäßigen Aufwand verbunden" sein.[180] Diese unterschiedliche Bewertung vermag nicht zu überzeugen. Wenn die Datenerhebung als eine Art „Holschuld" der Rundfunkanstalten zumutbar ist, gilt dies erst Recht für eine Art „Bringschuld" der Stellen, die über die relevanten Daten verfügen.

Indem das Revisionsgericht offenbar eine Prüfung von Daten in Einzelfällen für ausreichend erachtet, verkennt es folgenden vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz:[181]

> *„Die Form der Steuererhebung und – in Ergänzung des Deklarationsprinzips – das behördliche Kontrollinstrumentarium haben somit der materiellen Steuernorm regelmäßig so zu entsprechen, dass de-*

---

179 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 53.

180 BVerwG, Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 53.

181 BVerfG, Urteil vom 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (115) = NJW 2004, 1022 (1024).

ren gleichheitsgerechter Vollzug im Massenverfahren der Veranlagung möglich ist, ohne unverhältnismäßige Mitwirkungsbeiträge der Steuerpflichtigen oder übermäßigen Ermittlungsaufwand der Finanzbehörden zu fordern".

Einzelfallprüfungen wie sie in der Entscheidung des Revisionsgerichts befürwortet werden, sind in Massenverfahren mithin kein taugliches Verifikationsinstrument, da sie einen übermäßigen Ermittlungsaufwand bedeuten. Wenn das Revisionsgericht zur Ablehnung der Erforderlichkeit eines Datenabgleichs mit den Kfz-Zulassungsstellen darauf verweist, die Auswertung „bedürfte einer einzelfallbezogenen Prüfung, die mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre",[182] so wird damit bei näherer Betrachtung ausdrücklich bestätigt, dass Einzelfallprüfungen nicht hinreichend leistungsfähig sind und das Erhebungsdefizit strukturell bedingt ist, weil der Gesetzgeber die Beitragstatbestände im nicht privaten Bereich an Voraussetzungen geknüpft hat, die nicht effizient verifizierbar sind. Auch insoweit zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zum privaten Bereich, für den die mit einem Meldedatenabgleich verifizierbare Wohnungsinhaberschaft einen unmittelbaren Rückschluss auf die Beitragspflicht zulässt.

In diesem Zusammenhang ist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abzustellen, der zufolge ein strukturelles Erhebungsdefizit indiziert ist, wenn die *„Besteuerung bestimmter Einkünfte im Vergleich mit anderen Einkünften Erhebungsmängel aufweist, wie sie bei den anderen Einkünften regelmäßig in solchem Ausmaß nicht vorkommen"*.[183] Übertragen auf den Rundfunkbeitrag bedeutet dies: Der Gesetzgeber hat durch das Anknüpfen an das Innehaben einer Wohnung, verifizierbar durch Abgleich der bei den Rundfunkanstalten verzeichneten Anmeldungen von Wohnungsinhabern mit den Einwohnermeldedaten gemäß § 14 Abs. 9 RBStV, unter Beweis gestellt, wie einfach und wirksam die Behebung von Erhebungsdefiziten bei der Erhebung von Rundfunkabgaben sein kann; der Verzicht auf eine ähnlich effizient vollziehbare Beitragserhebung im nicht privaten Bereich ist ein struktureller Mangel des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages.

---

182 BVerwG, Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 53.

183 BVerfG, B. v. 09.03.2004 – 2 BvL 17/02 – BVerfGE 110, 94 (115) = NJW 2004, 1022 (1024).

Mit Pressemeldung vom 5.3.2015[184] teilten die Rundfunkanstalten mit, dass die Gesamterträge aus dem Rundfunkbeitrag für das Jahr 2014 auf 8,324 Milliarden Euro angestiegen waren und im Vergleich zu den Erträgen im Jahr 2013 die Mehrerträge 643 Millionen Euro betrugen. Zur Ursache heißt es in der Pressemeldung: „Die Mehrerträge resultieren überwiegend aus dem einmaligen Meldedatenabgleich".

Gäbe es im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag für den nicht privaten Bereich ein Kontrollinstrument, dessen Wirksamkeit dem Abgleich mit den Einwohnermeldedaten im privaten Bereich gemäß § 14 Abs. 9 RBStV entspräche, so wäre der Effekt derselbe wie dort. Es käme zu einer weiteren Beitragsflut.

Das Missverhältnis zwischen der Verifikation von Angaben der Beitragsschuldner im privaten Bereich einerseits und im nicht privaten Bereich andererseits wird sich voraussichtlich in Zukunft noch verschärfen, denn nach dem „Bericht der Rundfunkkommission zur Evaluierung des Rundfunkbeitrags (Stand 17. Juni 2015, S. 8)" ist beabsichtigt, einen weiteren Einwohnermeldedatenabgleich gesetzlich zu verankern.[185]

(5) Beschränkungen der Auskünfte von Kfz-Zulassungsstellen nach den Vorschriften des StVG

Das Bundesverwaltungsgericht begründet seine Auffassung ferner damit, dass die Kfz-Zulassungsstellen den Rundfunkanstalten Auskunft zur Feststellung und Bestimmung von Halterdaten nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG i.V.m. § 32 Abs. 2 Nr. 1 StVG für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten erteilen dürfen.[186] Diesem Argument steht zunächst wiederum die mangels

---

184 Im Internet (abgerufen am 19.02.2016): http://www.ard.de/home/intern/presse/pressearchiv/Mehreinnahmen_aus_dem_Rundfunkbeitrag/1692336/index.html.

185 Im Internet (abgerufen am 19.02.2016): https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Datei-en/Medienpolitik/Bericht_der_Rundfunkkommmission_zur_Evaluierung_des_Rundfunkbeitrags.pdf.

186 BVerwG, Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 53.

Durchführung in einem Massenverfahren fehlende Effizienz entgegen (wie vorstehend zu (4)). Außerdem hatten die Vertreter der Klägerin zu diesem in der mündlichen Verhandlung diskutierten Tatbestand vorgetragen, dass sich daraus auch deswegen kein nennenswerter Beitrag zur erforderlichen Ermittlung von Daten der Kfz-Rundfunkbeitragsschuldner ergeben kann, weil die Inanspruchnahme dieses Tatbestandes bereits vorhandene Rumpfdaten und den Verdacht einer Ordnungswidrigkeit voraussetzt. Diese Voraussetzungen stehen der Praxistauglichkeit und Leistungsfähigkeit des vermeintlichen normativen Verifikationsinstruments zusätzlich entgegen.

Ähnliches gilt für die Datenübermittlung gemäß § 39 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a) StVG, die in vielen Fällen daran scheitern wird, dass der Empfänger „unter Angabe von Fahrzeugdaten oder Personalien glaubhaft" machen muss, dass er die Daten zur Geltendmachung, Sicherung oder Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen „in Höhe von jeweils mindestens 500 Euro" benötigt. Die Voraussetzungen der Norm sind daher nur erfüllt, wenn dem Anfragenden bereits Daten des Kfz-Zulassungsinhabers vorliegen. Sie ist damit nicht geeignet, Beitragsverweigerer aufzuspüren, die sich ihren Anzeigepflichten gegenüber den Rundfunkanstalten bzw. dem Beitragsservice vollständig entziehen. Außerdem stellt die Wertgrenze von 500 Euro eine erhebliche Hürde dar. Ob ein Anspruch auf Entrichtung von Rundfunkbeiträgen für Kraftfahrzeuge in mindestens dieser Höhe besteht, wird sich ja häufig erst nach Erhalt der Daten, aber nicht bereits vorher im Rahmen der Glaubhaftmachung eines Anspruchs auf Datenübermittlung aus den Fahrzeugregistern beurteilen lassen.

dd) Nichtigkeit von Rundfunkbeitragsnormen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen

Dass das Erhebungsdefizit unmittelbar normativ angelegt und daher als „strukturell" im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bezeichnen ist, ergibt sich schließlich auch daraus, dass die Umsetzung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages in mehreren Bundesländern an nichtigen Regelungen der Befugnisse zur Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten (§§ 8, 9 und 11

RBStV) scheitern muss. Näheres hierzu ist in der Revisionsbegründung vom 01.03.2016 ausgeführt (S. 32 ff.).

Das Bundesverwaltungsgericht meint, die landesverfassungsrechtlichen Zitiergebote seien nicht verletzt, weil sie nach der übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG keine Anwendung auf solche Gesetze finden, die bereits geltende Grundrechtsbeschränkungen unverändert oder mit geringen Abweichungen wiederholen.[187] Diesem rechtlichen Ansatz ist zu folgen, aber es ist vorliegend kein Fall der Wiederholung bereits geltender Grundrechtsbeschränkungen gegeben.

Erstens sind die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, die in Datenschutzgrundrechte eingreifen, nicht zwischen Regelungen zum privaten und zum nicht privaten Bereich teilbar. Es kann unseres Erachtens nicht überzeugend in Abrede gestellt werden, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag jedenfalls mit dem einmaligen Einwohnermeldedatenabgleich gemäß § 14 Abs. 9 RBStV einen zuvor nicht normierten und nicht in ähnlicher Weise normierten Grundrechtseingriff beinhaltet.

Zweitens haben die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag für den nicht privaten Bereich normierten Eingriffe in die Rechte von juristischen Personen und Personenvereinigungen auf informationelle Selbstbestimmung eine wesentlich andere Qualität als die zuvor in § 4 Abs. 5 und 6 sowie § 8 RGebStV normierten Kontrollinstrumente. Einschlägig ist insoweit die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, nach der Daten juristischer Person dann besonders schutzwürdig sind, wenn sie einem Geheimhaltungsinteresse unterliegen, dessen Beeinträchtigung auf die eigene wirtschaftliche Tätigkeit zurückwirken kann.[188] Dies ist hier deswegen zu bejahen, weil die für die Erhebung von Rundfunkbeiträgen relevanten Daten (Anzahlen von Betriebsstätten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Fahrzeugen) Anknüpfungspunkte insbesondere für eine Vielzahl von öffentlichen Abgaben und die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der juristischen Personen sein können. Die Bedeutung dieser Angaben erreichen die Informationen über die Anzahl und Art von

---

187 Urteil vom 07.12.2016 Rdn. 57 unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 30.05.1973 – 2 BvL 4/73 – BVerfGE 35, 185 (188 f.).

188 BVerfG, Beschl. vom 13.07.2007 – 1 BvR 1550/03 u. a. – BVerfGE 118, 168 = NJW 2007, 2464, Rdn. 160.

Empfangsgeräten, auf die allein es unter Geltung des früheren Rundfunkgebührenstaatsvertrags ankam, nicht einmal ansatzweise. Hinzu kommt, dass für Standorte mit mehreren neuartigen Empfangsgeräten bei Abgeltung mit der Pauschale in Höhe einer vollen Rundfunkgebühr gemäß §§ 3 Abs. 1 Satz 2, 5 Abs. 3 Satz 2 RGebStV die Anzeigepflicht deutlich unkomplizierter und weniger datenlastig war als das Verfahren nach § 8 RBStV, nach dem Inhaber von Betriebsstätten die Zahl der jeweils an einem Standort tätigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anzeigen und Änderungen jährlich mitteilen müssen.

Nach alldem ist eine der Abgabengerechtigkeit entsprechende Beitragserhebung undurchführbar und der Anspruch der Klägerin auf Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

c) Zusammenfassung und Zwischenergebnis

Das Revisionsgericht hat entgegen jeglicher Lebenserfahrung folgende Prämissen zugrunde gelegt bzw. Schlussfolgerungen gezogen:

- Die den Rundfunkanstalten eingeräumte Ermächtigung zu Adresskäufen, über deren Umsetzung in der Praxis nichts bekannt ist, vermeide strukturelle Erhebungsdefizite im nicht privaten Bereich.
- Strukturelle Erhebungsdefizite seien zudem durch die Möglichkeit Vor-Ort-Kontrollen (also aufwändige Einzelfallüberprüfungen) im nicht privaten Bereich ausgeschlossen.
- Automatisierte Verifikationsmethoden im Massenverfahren (wie z.B. ein geeigneter automatisierter Datenabgleich o.Ä.) seien zur Vermeidung eines strukturellen Erhebungsdefizits im nicht privaten Bereich des Rundfunkbeitrags nicht erforderlich.

Damit verkennt das Revisionsgericht den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts postulierten Grundsatz, wonach der Vollzug von behördlichen Kontrollinstrumenten in Massenverfahren praktikabel sein muss und keinen übermäßigen Ermittlungsaufwand erfordern darf. Das Revisionsgericht verneint nämlich ein Erhebungsdefizit unter Verweis auf Kontrollinstrumente, die nur in Einzelfällen und dort auch nur mit einem übermäßigen Ermittlungsaufwand genutzt werden können.

Daher sind vor allem die Regelungen in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV (Fahrzeugbeitrag), aber auch die Regelung in § 5 Abs. 1 RBStV (Betriebsstättenbeitrag) schon deshalb wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verfassungswidrig, weil die Landesgesetzgeber sich damit ausweislich unmissverständlicher Veröffentlichungen der Entwurfsverfasser sehenden Auges für Abgabentatbestände mit erheblichen strukturellen Erhebungsdefiziten entschieden und sich damit bewusst über die Vorgaben der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Maßstäbe, die eine verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung im Belastungserfolg gewährleisten sollen, hinweggesetzt haben.

5. Gleichheitsverstöße in Abgabengrund und Abgabenhöhe: Grenzen gesetzgeberischer Typisierung

a) Relevante Tatbestände in gesetzgeberischer Typisierung

aa) Gleichheitsverstöße in gesetzgeberischer Typisierung

Weitere Gleichheitsverstöße im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag liegen im Abgabengrund und in der Abgabenhöhe des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich begründet. Gleichheitswidrig ist für den nicht privaten Bereich die unterschiedslose Einbeziehung von Betriebsstätten, für die kein kommunikativer Nutzen aus dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermutet werden durfte angesichts der unwiderlegbar vermuteten Gruppennutzung – vergleichbare Gleichheitsverstöße erfolgen auch im privaten Bereich. Bei der Höhe des Betriebsstättenbeitrags führt die Anknüpfung an die jeweilige Betriebsstätte zusammen mit der degressiven Staffelung nach Anzahl der Beschäftigten zu Gleichheitsverstößen in der Abgabenhöhe. Dies gilt auch für den Rundfunkbeitrag für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge, für die zudem eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung im Vergleich mit privat genutzten Kraftfahrzeugen erfolgt.

Die dergestalt erfolgende Ungleichbehandlung gleicher sowie Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte wird in gegenüber dem Gleichheitssatz

des Art. 3 Abs. 1 GG in der Gesetzesbegründung wie in der Rechtsprechung erster Linie aus Gesichtspunkten gesetzgeberischer Typisierungsbefugnisse gerechtfertigt.[189] Der Gesetzgeber geht davon aus, dass innerhalb von Raumeinheiten typischerweise Rundfunkempfang stattfindet.[190] Nach Einschätzung von *Kirchhof*, die auch insoweit in die Gesetzgebung eingegangen ist,[191] gehört *„die Nutzung der Programmangebote in den Pausen, bei der humanen Gestaltung von Massenfertigungen, bei der Ausstattung der Firmenfahrzeuge, bei Nutzung der Multifunktion von Handys und PC, bei der Beschaffung betrieblichen Wissens [...] zu den typischen Betriebsabläufen und Organisationsstrukturen eines Gewerbebetriebs"*[192] und führt die Zusammenarbeit in einem Unternehmen zu einer „Erwerbsgemeinschaft" innerhalb eines Betriebes,[193] einer sozialen Gruppe, „in der Menschen typischerweise Rundfunkprogramme empfangen".[194] Insbesondere für die Beitragspflicht betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge[195] wird als Anknüpfungspunkt *„nämlich nicht das Bereithalten eines Empfangsgerätes,*[196] *sondern vielmehr (wie bei der Wohnung und der Betriebsstätte) das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet"*, genannt und ausdrücklich auf eine „typisierende Betrachtungsweise" verwiesen.[197]

---

189 Vgl. aus der Gesetzesbegründung BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13, 17; *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn.28 f.; sehr weitgehend in der Rechtsprechung VerfGH RhPf, DVBl 2014, 842, wenn hiernach der Gesetzgeber „ausnahmsweise" auf tatsächliche Anhaltspunkte verzichten durfte.

190 Urteilsgründe Rdn. 24; vgl. aus den Gesetzesmaterialien die Begründung zu „Raumeinheiten", BayLT-Drucks. 16/7001, S. 13, 17.

191 Vgl. *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 31.

192 *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11.

193 Begriff bei *Kirchhof*, Rechtsgutachten S. 11, 83.

194 Unzulässig verallgemeinernd etwa auch OVG Koblenz DVBl 2009, 721 (723), wonach es „nicht unüblich" sei, dass im geschäftlichen Bereich, „etwa in einer Kfz-Werkstatt oder einem Schreibbüro" ein Radiogerät „auch während der Arbeitszeit" in Betrieb ist. In deutlich mehr Betrieben ist dies jedoch nicht der Fall.

195 S. hierzu *Degenhart*, ZUM 2011, 193 ff.

196 Vgl. demgegenüber *Degenhart* a.a.O., wonach es sich in der Sache um die bisherige gerätebezogene Rundfunkgebühr handelt.

197 BayLT-Drucks. 16/7001, S. 17; *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn.28.

bb) Zulässigkeit und Grenzen typisierenden Vorgehens

Der Gesetzgeber darf, insbesondere in Massenverfahren,[198] Sachverhalte generalisierend regeln und sich hierbei an typischen Fallgestaltungen orientieren, um den Gesetzesvollzug zu vereinfachen.[199] Hauptanwendungsfall ist das Recht der öffentlichen Abgaben.[200] Insbesondere das Bundesverfassungsgericht behandelt pauschalierende und typisierende Regelungen des Gesetzgebers zur Ordnung massentypischer Vorgänge[201] als Frage der Gleichbehandlung, und hier vor allem im Steuerrecht,[202] sowie auch im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen.[203]

Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen.[204] Er braucht nicht übermäßig zu differenzieren,[205] darf vielmehr in Orientierung am typischen Gesamtbild der regelungsbedürftigen Sachverhalte typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten in atypischen Fällen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen.[206] Voraussetzung soll herfür sein, dass die durch sie eintretenden „Härten und

---

198 *Kirchhof*, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 132.

199 Vgl. zu Zulässigkeit und Grenzen etwa *Englisch*, in: Stern/Becker; Grundrechtekommentar, 2010, Art. 3 Rdn. 146 ff.; *Söhn*, Steuerliche Belastungsgleichheit durch Vereinfachung, in: Ged.Schrift Kopp, 2007, S. 392 ff.; *Kirchhof*, Allgemeiner Gleichheitssatz, in: HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 132 ff.

200 S. dazu BVerfGE 75, 108 (162); 82, 60 (102); 97, 103 (114); 112, 268 (280); 127, 224 (255); *Kirchhof* a.a.O. Rdn. 134.

201 Vgl. BVerfGE 112, 268 (280 f.).

202 Vgl. BVerfGE 21, 12 (27); 78, 214 (228 f.); 82, 60 (91); 82, 198 (206 f.); 84, 348 (359); 87, 153 (169 ff.); 96, 1 (6); 99, 256 (259 ff.); 99, 280 (290); 105, 73 (127); 112, 268 (280 f.); 117, 1 (31).

203 BVerfGE 11, 245 (254); 17, 1 (23); 63, 119 (128).

204 So z.B. OVG Münster U.v. 01.09.2016 - 2 A 2243/15 – Rdn. 109 bei juris.

205 BVerfGE 137, 1 Rdn. 50; BVerwGE 154, 275 Rdn. 34.

206 BVerfGE 112, 268 (280 f.);

Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar" wären, lediglich eine „verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen" und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz „nicht sehr intensiv" ist[207] – die Großzügigkeit, mit der die Rechtsprechung hier über „Ungerechtigkeiten" und „nicht sehr intensive" Gleichheitsverstöße denjenigen gegenüber hinweggeht, die durch das Typisierungsraster fallen, diese als das „kleinere Übel" akzeptiert, erscheint rechtsstaatlich nicht unbedenklich und im hier zu beurteilenden Zusammenhang auch verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

b) Gleichheitsverstöße auf Grund unzulässiger Typisierung

In Ansehung dieser Maßstäbe hat der Gesetzgeber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags die Grenzen zulässiger Typisierung überschritten.

aa) Typisierung im Abgabengrund: Betriebsstätten

Mit der ausnahmslosen Einbeziehung von Betriebsstätten in die Beitragspflicht hat der Gesetzgeber das Erfordernis, sich am typischen Regelfall zu orientieren, weitgehend verfehlt. Denn die Annahme, dass typischerweise in betrieblichen Raumeinheiten Rundfunkempfang stattfindet, dass die Beschäftigten eine Erwerbs- und Empfangsgemeinschaft bilden, dass das öffentlich-rechtliche Programmangebot zur Beschaffung betrieblichen Wissens und zur Erledigung betrieblicher Aufgaben genutzt wird, ist so nicht haltbar – dies wurde bereits im Zusammenhang der finanzverfassungsrechtlichen Qualifikation und materiell-verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Beitrags ausgeführt. Die Leitbilder, an denen der Gesetzgeber sich hier orientiert hat, bezeichnen keineswegs typische, vielmehr weitgehend atypische Sachverhalte – Inanspruchnahme des Programmangebots des öffentlich-rechtlichen (und auch des privaten) Rundfunks ist keineswegs mehr die Regel und wird mit Beschleunigung und Verdichtung betrieblicher Abläufe immer mehr zur Ausnahme werden. Das Kriterium einer verhältnismäßig kleinen Anzahl von atypisch Betroffenen ist hier nicht mehr

---

207 OVG Münster U.v. 01.09.2016 - 2 A 2243/15 – Rdn. 109 bei juris.

gewahrt. Da es zudem hier nicht nur um Abgabenmaßstäbe geht,[208] sondern um den Abgabengrund, kann auch nicht mehr von einem geringfügigen, „nicht sehr intensiven" Gleichheitsverstoß gesprochen werden. Es mag sein, dass der „tatsächliche Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" tatsächlich „nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar"[209] ist, doch würde eben dies besondere Sorgfalt des Gesetzgebers erfordern, zumal für den nicht privaten ebenso wie für den privaten Bereich der Weg über eine widerlegbare Vermutung[210] eröffnet wäre.

Die unterschiedslose Einbeziehung von Betriebsstätten unabhängig vom kommunikativen Nutzen als dem aus Sicht des Revisionsurteils maßgeblichen Belastungsgrund führt jedenfalls zu grundrechtswidriger Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. Wenn das Revisionsurteils der Gesetzgeber anstelle tatsächlichen kommunikativen Nutzens an das nahezu lückenlose Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten in den Betrieben anknüpfen durfte,[211] so verharrt es auch hierin in der Logik der gerätebezogenen Rundfunkgebühr.

bb) Typisierung im Abgabenmaßstab: Beitragsdegression

Für die gleichheitswidrigen Auswirkungen der degressiv gestaffelten Beiträge für Unternehmen mit einer Vielzahl von Betriebsstätten[212] wurden in den Tatsacheninstanzen und in der Revisionsinstanz Berechnungsbeispiele vorgelegt, so dass es im Folgenden genügen mag, auf einige wenige eklatante Fallkonstellationen zu verweisen.

- So schuldet ein Unternehmer mit 9.000 Beschäftigten an einer Betriebsstätte gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 RBStV 80 Rundfunkbeiträ-

---

208 So bei BVerwG, B, v, 9.09.1983 – 8 N.83 – Abs. Nr. 9; ebenso BVerwG, U.v. 25.08.1982 – 8 C 54.81 – DVBl 1983, 46; dies verkennen *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor RBStV Rdn. 29.

209 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 63.

210 Vgl. Jarass, Rechtsgutachten, a.a.O.

211 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 63.

212 *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, § 1 RBeitrStV Rdn. 5; Geuer, VR 2012, 378 (379); *Degenhart*, K&R 2013, Beihefter, S. 1 (5).

ge zu 17,98 € = 1.438,40 €. Der gleiche Unternehmer würde dann, wenn sich diese 9.000 Angestellten gleichmäßig auf 200 Betriebsstätten mit jeweils 45 Beschäftigten verteilen würden, gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RBStV für jede dieser Betriebsstätten 5 Rundfunkbeiträge, insgesamt also 1.000 Rundfunkbeiträge entsprechend 17.980,00 € schulden,[213] also etwa das 12,5-fache. Eine derart überproportionale Beitragsbelastung ergibt sich in besonderer Weise für Filialunternehmen des Einzelhandels wie auch die Beschwerdeführerin mit ihren zahlreichen Anmiet- und Rückgabestationen. Für sie ergeben sich darüber hinaus zusätzliche Belastungen auf Grund ihres umfangreichen Fahrzeugparks, denen keine entsprechenden Vorteile des Unternehmens gegenüber stehen, dazu nachstehend II.6.[214] -

Nach dieser degressiven Beitragsstaffelung differiert die Bewertung des angenommenen kommunikativen Nutzens in zwischen 5,83 € und 0,08 € pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Monat. Dies ist nicht nachvollziehbar und wird auch nicht durch Erfordernisse einer Typisierung aus Praktikabilitätsgründen gerechtfertigt. Der Verwaltungsvollzug würde bei einem gleichheitskonformen Maßstab etwa der Beschäftigtenzahl in keiner Weise behindert.

Nach Auffassung der Revisionsentscheidung durfte der Gesetzgeber „*davon ausgehen, dass der spezifische Vorteil aus dem Programmangebot für den unternehmerischen Bereich in der einzelnen Betriebsstätte nicht linear proportional zur Beschäftigtenzahl zunimmt, sondern ein kommunikativer Nutzen in Bezug auf den einzelnen Beschäftigten bei Zunahme der Beschäftigtenzahl typischerweise abnimmt*."[215] Diese Feststellung ist, wie dargelegt, nicht nachvollziehbar und durch nichts belegt. Warum dann, wenn der Nutzen des Rundfunkangebots personenbezogen sein soll, dieser Nutzen nicht mit der Anzahl der Nutzer steigen soll, ist nicht einsichtig.[216] Ein rechtfertigender Grund für die vom Gesetzgeber vorgenommene

---

213 Das Rechenbeispiel wurde entnommen bei *Geuer*, MMR-Aktuell 2012, 335995, unter http://beck-online.beck.de.

214 Die Beitragsbemessung weist weitere Systembrüche auf, s. auch den in der Revisionsbegründung S. 45, durch VG Regensburg, Urteil vom 11.02.2015 – RO 3 K 13.1642 – BeckRS 2015, 43350 geschilderten Fall einer Abnahme der Beitragsbelastung bei größerer Zahl von Raumeinheiten.

215 BayVGH Rdn. 38.

216 Ebenso *Séché*, NVwZ 2013, 683 (684); ähnlich *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, § 1 RBStV Rdn. 5.

Ungleichbehandlung kann hierin nicht gesehen werden, der Gesetzgeber durfte nicht von einem dergestalt degressiven kommunikativen Nutzen ausgehen.

Allerdings ist auch das Bundesverwaltungsgericht sich dessen bewusst, dass der „kommunikative Nutzen" innerhalb einer Betriebsstätte nicht exakt bestimmt werden kann.[217] Doch durfte, so das Gericht, der Gesetzgeber diesen Nutzen typisierend bestimmen und dabei einen mit der Anzahl der Beschäftigten proportional abnehmenden Nutzen zugrundlegen. Damit aber beruht der Rundfunkbeitrag für den nicht privaten Bereich auf mehrstufig aufeinander aufbauenden Typisierungen. Zunächst wird in typisierender Betrachtungsweise davon ausgegangen, dass in Betriebsstätten bzw. in den einer Betriebsstätte zugeordneten „Raumeinheiten" Rundfunkempfang stattfindet – eine Annahme, die, wie dargelegt, auf tönernen Füßen steht. Es wird sodann wiederum pauschalierend und typisierend vermutet, dass hieraus den beitragspflichtigen besondere kommunikative Vorteile etwa bei der Erledigung betriebsbezogener Aufgaben entstehen. Diese Vorteile werden dann wiederum in typisierender Betrachtungsweise degressiv angesetzt. Angesichts vager Typisierungen in Abgabengrund und Abgabenmaßstab kann hier nicht mehr von einem geringfügigen Gleichheitsverstoß gesprochen werden.

Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts oder auch des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, auf den sich das Revisionsurteil bezieht,[218] führt der Abgabenmaßstab für den nicht privaten Bereich zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von „*Unternehmen mit einer strukturbedingt großen Anzahl von Betriebsstätten oder Kraftfahrzeugen, etwa von großen Handelsfilialisten oder Autovermietungen.*" Dass diese Unternehmen „aufgrund der Kombination von Betriebsstättenbezug und degressiver Staffelung nach der Beschäftigtenzahl in der einzelnen Betriebsstätte", wie dargelegt deutlich höher belastet werden, durfte nicht „*als Konsequenz der sachgerechten Typisierung vornehmlich nach Raumeinheiten*" hingenommen werden.[219] Dass die vom Gesetzgeber vorgenom-

---

217 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 63.

218 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn.71 unter Bezugnahme auf BayVerfGH NJW 2014, 3215 Rdn. 126.

219 So aber BayVerfGH a.a.O., ihm folgend BVerwG a.a.O.

meine Typisierung zu derart gleichheitswidrigen Ergebnissen führt, macht vielmehr deutlich, dass hier keine sachgerechte Typisierung erfolgte. Typisierung bedeutet nicht, dass gleichheitswidrige Ergebnisse, sofern sie nicht einige wenige atypische Sonderfälle betreffen, als das „kleinere Übel" hingenommen werden dürften, zumal dann, wenn, wie hier, gleichheitskonforme Abgabenmaßstäbe zur Verfügung stehen. Für atypische Sonderfälle sind Härtefallregelungen in Erwägung zu ziehen. Auch dies hat der Gesetzgeber unterlassen.

cc) Typisierung im Abgabenmaßstab: Systembrüche

Über die dargelegte extreme Degression in § 5 Abs. 1 RBStV hinausgehend enthält die Betriebsstättenstaffelung weitere Systembrüche, die unter keinem Gesichtspunkt mehr mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren sind (vgl. S. 46 f. der Revisionsbegründung vom 1.3.2016 sowie S. 11 ff. des Schriftsatzes vom 9.11.2016). Die gesetzliche Systematik der gestaffelten Beiträge geht ja zunächst davon aus, dass sicher der „kommunikative Nutzen", der beitragsmäßig abzugelten ist, nach der Anzahl der Betriebsstätten und der Gesamtzahl der Mitarbeiter richtet – wenngleich das Ausmaß dieses Nutzens, bezogen auf den einzelnen Beschäftigten, mit steigender Beschäftigtenzahl abnehmen soll. Andererseits wird aber auch die Ausrichtung an den Parametern der Beschäftigtenzahl und der Anzahl der Betriebsstätten nicht konsequent umgesetzt, vielmehr enthält die gesetzliche Regelung hier weitere innere Widersprüche und Systembrüche. Unter bestimmten Voraussetzungen kann mit einer Zunahme eben dieser Parameter des unterstellten Vorteils sogar eine Senkung der Beitragshöhe einhergehen.

Diese Auswirkungen ergeben sich aus dem im Ausgangsverfahren zitierten Rechtsprechungsbeispiel,[220] in dem entschieden wurde, dass pro Standort der Klägerin jenes Verfahrens nicht – wie von der beklagten Rundfunkanstalt angenommen – von einer Betriebsstätte mit durchschnittlich 15 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auszugehen war, sondern von jeweils zwei kleinen Betriebsstätten mit jeweils durchschnittlich sieben bzw.

---

220 VG Regensburg, Urteil vom 11.02.2015 – RO 3 K 13.1642 – BeckRS 2015, 43350.

acht Mitarbeitern. Die Aufteilung der Standorte nach den jeweiligen Zwecken der Raumeinheiten entsprach dem zweckbezogenen Betriebsstättenbegriff gemäß § 6 Abs. 1 RBStV und führte im konkreten Fall zu einer Verdoppelung der beitragsrelevanten Raumeinheiten bei gleichzeitiger Reduzierung der Beitragslast um ein Drittel, da in der ersten Beitragsstaffel für kleine Betriebe jeweils nur ein Drittelbeitrag, in der zweiten Beitragsstaffel jedoch bereits ein voller Beitrag zu leisten ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 RBStV).

Der Systembruch sei an weiteren Beispielen nochmals verdeutlicht:

- Unternehmen A, dessen 16 Beschäftigte gleichmäßig auf zwei Betriebsstätten verteilt sind (zweimal je acht Beschäftigte), hat monatlich insgesamt zwei Drittel des Rundfunkbeitrags zu entrichten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBStV). Hingegen hat Unternehmen B, dessen neun Beschäftigte an einer einzigen Betriebsstätte tätig sind, monatlich einen ganzen Rundfunkbeitrag zu entrichten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 RBStV).

- Unternehmen C, dessen 98 Beschäftigte gleichmäßig auf zwei Betriebsstätten verteilt sind (zweimal je 49 Beschäftigte), hat monatlich insgesamt vier Rundfunkbeiträge zu entrichten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RBStV). Hingegen hat Unternehmen D, dessen 50 Beschäftigte an einer einzigen Betriebsstätte tätig sind, monatlich fünf Rundfunkbeiträge zu entrichten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 RBStV).

Dass sich die Ungleichheit der Belastung unter Berücksichtigung von Anrechnungsmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV in diesen Beispielfällen noch zusätzlich verschärft, sei nur am Rande erwähnt. Bereits mit den vorstehenden Kenngrößen ergibt sich: Obwohl in diesen Beispielen die Zahl der Beschäftigten des jeweils größeren Unternehmens A bzw. C fast doppelt so hoch und die Zahl der Betriebsstätten exakt doppelt so hoch ist wie die des jeweils kleineren zum Vergleich herangezogenen Unternehmens B bzw. D, übersteigt die Beitragslast des jeweils kleineren Unternehmens die des größeren Unternehmens deutlich, und zwar um 50 % bzw. 25 % der Beitragslast des größeren Unternehmens. Wenn sich aber nach der Systematik des Gesetzes der mit der Beitragserhebung abzuschöpfende Sondervorteil eines Betriebsstätteninha-

bers nach der Zahl seiner Betriebsstätten und der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten richten soll, sind die aufgezeigten Entlastungen bei der Beitragshöhe trotz deutlicher Steigerung der vermeintlich vorteilsbestimmenden Faktoren in ihrer Systemwidrigkeit mit dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Belastung nicht vereinbar.

Der vorstehend zusammengefasste Vortrag wird in den Entscheidungsgründen des Revisionsgerichts nicht gewürdigt, weshalb die Beschwerdeführerin auch insoweit Anhörungsrüge gemäß § 152a VwGO erhoben hat.

6. Ungleichbehandlung von Kraftfahrzeugen im nicht privaten Bereich

Letztlich sind es Vermutungen, Typisierungen und Pauschalierungen, die zum Rundfunkbeitrag für Betriebsstätten führen – verstärkt noch gilt dies für den Rundfunkbeitrag für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge. Eine relevante und nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung liegt nicht nur darin, dass Unternehmen, deren Betriebsstätten zahlreiche Kraftfahrzeuge zugeordnet sind, im Verhältnis zu anderen Unternehmen deutlich stärker belastet werden. Eine relevante Ungleichbehandlung erfolgt weiterhin im Vergleich nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge zu privaten Fahrzeugen. Im Fall der Beschwerdeführerin kumuliert sich die Eingriffswirkung dieser Gleichheitsverstöße.

a) Strukturelle Mehrbelastung von Unternehmen

Aus jedem dieser Blickwinkel ist eine Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Entgegen der Auffassung des Revisionsgerichts[221] ergibt sich weder für innerbetrieblich, also durch Unternehmens- oder Betriebsstättenangehörige, wie auch für vermietete Fahrzeuge ein spezifischer Nutzungsvorteil oder kommunikativer Nutzen für die Unternehmen, der hier die zusätzliche Beitragsbelastung für betrieblich genutzte Fahrzeuge rechtfertigen könnte. Für die Rechtfertigung einer Mehrbelastung der insoweit betroffenen Unternehmen unter Gleichheitsaspekten gilt

---

221 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 74.

nichts anderes als für die Annahme eines spezifischen kommunikativen Nutzens als materiell-verfassungsrechtliche Voraussetzung einer hierauf abstellenden Vorzugslast.[222] Auf die Ausführungen hierzu wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen.

– S.o. unter II.2.c); II.2.d). –

Ein die zusätzliche Beitragsbelastung von Kraftfahrzeugen im nicht privaten Bereich, die sich ja der Sache nach als nichts anderes als die Beibehaltung der gerätebezogenen Rundfunkgebühr darstellt,[223] ist weder für betrieblich durch Unternehmens- bzw. Betriebsstättenangehörige genutzte Fahrzeuge noch für Mietfahrzeuge anzuerkennen. Auch wenn insbesondere im ersteren Fall das betrieblich genutzte Kraftfahrzeug als eine gegenüber der Betriebsstätte gesonderte mobile Raumeinheit aufgefasst werden sollte,[224] wird doch die Nutzung des Rundfunkangebots durch Beschäftigte des Unternehmens bereits mit dem Betriebsstättenbeitrag abgegolten, der ja die Fahrzeugnutzer bereits als Mitarbeiter des Unternehmens erfasst.

Für die Fahrzeuge von gewerblichen Autovermietungen wie der Beschwerdeführerin verweist das Revisionsgericht zur Rechtfertigung auch gegenüber dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG auf den besonderen Vorteil, den sie – die Beschwerdeführerin – *„dadurch hat, dass sie ihren Kunden Kraftfahrzeuge anbietet, in denen Rundfunk empfangen werden kann“*.[225] Dieser „Vorteil“ jedoch resultiert allein aus dem Umstand, dass sie für ihre Fahrzeugflotte Fahrzeuge mit entsprechender Ausstattung – wie auch meist mit Navigationssystemen und weiteren Ausstattungsmerkmalen – ankauft. Die Ausstattung mit Unterhaltungselektronik, zu der auch ein „Autoradio“ zählt, begründet, wie dargelegt, keinen besonderen kommunikativen Nutzen für den Vermieter, vielmehr entgegen der Auffassung des Revisionsgerichts für den Nutzer des Fahrzeugs. Zusätzlich zur Betriebsstätte auf die betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge als „Raumeinheiten“ zuzugreifen, ist zur Abgeltung eines wie immer zu bestimmenden „kommunikativen Nutzens“ weder erforderlich noch gerechtfertigt und führt

---

222 Hierauf verweisend auch BVerwG a.a.O.

223 Eben weil diese nach der Systematik des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags hätte entfallen müssen, aber gleichwohl beibehalten werden sollte, vgl. *Eicher*, Media Perspektiven 2012, 612 (618).

224 So die Gesetzesbegründung, BayLT-Drucks. 16/7001, S. 17.

225 BVerwG a.a.O. Rdnr. 74; dazu s.o. II.2.d) cc).

faktisch zu nichts anderem als zu einer zusätzlichen gerätebezogenen Rundfunkgebühr und damit zu einer gleichheitswidrigen Zusatzbelastung.

b) Ungleichbehandlung im Vergleich zum privaten Sektor

Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung gewerblich genutzter im Vergleich zu privat genutzten Fahrzeugen stützt sich das Bundesverwaltungsgericht im beschwerdegegenständlichen Urteil entscheidend darauf, dass erstere für eine „gewinnbringende" Tätigkeit eingesetzt werden. Es bezieht sich hierfür auf eine Entscheidung aus dem Jahr 1996 zur Rundfunkgebührenpflicht für nicht ausschließlich privat genutzte Autoradios.[226] Diese Rechtsprechung sei *„auf den Rundfunkbeitrag zu übertragen, mit dem ein Vorteil des Zulassungsinhabers abgegolten wird, der von dem Betriebsstättenbeitrag nicht erfasst wird*." Ein Blick auf den Beschluss aus dem Jahr 1996 aber macht deutlich, dass dessen Begründung für den Rundfunkbeitrag des Jahres 2013 nicht passt. Als „Gegenleistung für die Zahlung der Gebühr" erhält der Rundfunkteilnehmer, so der Beschluss zur Rundfunkgebühr, „das Recht auf Benutzung des Rundfunkgeräts".[227]

Diese Argumentation ist ausschließlich gerätebezogen. Überträgt man mit dem Bundesverwaltungsgericht diese Rechtsprechung auf den Rundfunkbeitrag, so ginge es nunmehr um die Möglichkeit, mit dem Rundfunkgerät das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Anspruch zu nehmen. Auf den Gerätebezug soll es nach dem Systemwechsel zum Rundfunkbeitrag aber gerade nicht mehr ankommen. Und ebenso wenig lässt sich die tragende Argumentation im seinerzeitigen Beschluss, die notwendigen Feststellungen zu überwiegend geschäftlicher oder privater Nutzung des „Zweitradios" würden „zeitraubende Ermittlungen erfordern und auf außerordentliche Schwierigkeiten stoßen",[228] auf die Gestaltung des Rundfunkbeitrags übertragen. Die Beitragspflichtigkeit für Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich, an der auf jeden Fall festgehalten werden, die sich

---

226 BVerwG, B.v. 06.02.1996 – B 6 72/95 – NJW 1996, 1163 (1164); hierauf ohne weitere Sachauseinandersetzung bezugnehmend U.v. 06.12.2016 Rdn. 77.

227 BVerwG, B.v. 06.02.1996 – B 6 72/95 – NJW 1996, 1163 (1164) Rdn. 6 bei juris.

228 A.a.O.

nicht „in Luft auflösen“[229] sollte, erweist sich hier erneut als Relikt der gerätebezogenen Rundfunkgebühr, für die nunmehr keine sachliche Rechtfertigung erkennbar ist. Auf den Gerätebezug oder gar das Recht, ein Gerät zu benutzen, soll es gerade nicht mehr ankommen. Ein über den Betriebsstättenbeitrag hinaus zusätzlich abzugeltender kommunikativer Nutzen des Unternehmens kann nicht vorausgesetzt werden. Soweit bei Mietfahrzeugen deren Nutzer auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zugreifen, ist der kommunikative Nutzen ihnen zuzuordnen. Die Ungleichbehandlung im Verhältnis zum privaten Sektor ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Ergebnis: Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags

Aus dem Vorstehenden folgt: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ist nicht nur wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz der Länder formell verfassungswidrig, sondern verstößt insbesondere im nicht privaten Bereich gegen materielles Verfassungsrecht. Er verletzt durch die normativ in ihm angelegten strukturellen Erhebungsdefizite bei den Beiträgen für Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich das Gebot der Belastungsgleichheit und damit den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Er ist ungeachtet der Qualifikation als Steuer im nicht privaten Bereich bereits deshalb dem Grunde nach verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil es an einem rechtfertigenden Grund für eine Vorzugslast fehlt. Auch der Beitragsmaßstab ist mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

III. Verletzung der Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten

1. Verletzung in materiellen Grundrechten, Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG

Die Beschwerdeführerin ist durch den beschwerdegegenständlichen Hoheitsakt in ihren Grundrechten verletzt.

---

229 Vgl. zu entsprechenden Aussagen aus der Sphäre der Rundfunkanstalten II.2.c) bb).

Sie ist bereits dadurch in ihren Grundrechten verletzt, dass die Beitragsbescheide des Ausgangsverfahrens ebenso wie die bestätigenden judikativen Akte auf verfassungswidriger Rechtsgrundlage beruhen; dies bedeutet einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in ihr Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Sie ist, da der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in mehrfacher Hinsicht gleichheitswidrige Beitragsbelastungen vorsieht und eben diese durch die Bescheide des Ausgangsverfahrens und die gerichtlichen Entscheidungen hierzu umgesetzt werden, auch in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

Sie ist in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Willkürverbot aber auch durch die Vorgehensweise des Revisionsgerichts verletzt, wenn dieses mit nicht nachvollziehbaren Begründungen, beruhend auf nicht belegbaren tatsächlichen Annahmen, Gleichheitsverstöße verneint hat. Derartige nicht belegbare Vermutungen nicht nur des Gesetzgebers, sondern auch des Gerichts liegen insbesondere der Annahme eines besonderen kommunikativen Nutzens für die Unternehmen zugrunde, wenn ohne jegliche Plausibilität von einer Nutzung des Programmangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur „zur Erledigung betriebsbezogener Aufgaben“[230] unterstellt wird, ohne dass auch nur angedeutet würde, worin diese Aufgaben nach Auffassung des Gerichts bestehen sollen. Ebenso wenig belegt ist die Annahme, dass „ein kommunikativer Nutzen in Bezug auf den einzelnen Beschäftigten bei Zunahme der Beschäftigtenzahl typischerweise abnimmt.“[231] Es sind dies die zentralen Rechtfertigungsgründe für die gleichheitswidrige Spreizung der Beiträge, wie auch für die gleichheitswidrige Belastung von Kraftfahrzeugen im nicht privaten im Verhältnis zum privaten Bereich.

Nicht nur der Gesetzgeber, auch und gerade die Rechtsprechung ist gehalten, sich nicht in bloßen Vermutungen zu ergehen. Für Willkürfreiheit in erster Linie auf eine hinreichende und vertretbare Entscheidungsbegrün-

---

230 Urteil vom 07.12.2016 unter Rdn. 68.

231 BayVGH Rdn. 38.

dung an.[232] Eben daran fehlt es an zentralen Punkten der Revisionsentscheidung.

2. Recht auf den gesetzlichen Richter, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG

Das Bundesverwaltungsgericht bejaht den Beihilfecharakter des Rundfunkbeitrags, verneint jedoch das Vorliegen einer „neuen Beihilfe", ohne eine Vorlage zum EuGH in Erwägung zu ziehen.[233] Die Frage der Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union war jedoch vom Standpunkt des Revisionsgerichts aus entscheidungserheblich. Sie ist dies nach Auffassung der Beschwerdeführerin nicht, da die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene gerichtliche Entscheidung und die zugrundliegenden Normen bereits aus anderen Gründen verfassungswidrig sind. Die nachstehenden Ausführungen erfolgen insoweit hilfsweise.

a) Beihilfequailtät

Bereits für die gerätebezogene Rundfunkgebühr war von Beihilfequalität i.S.v. Art. 107 AEUV (ex-Art. 87 EGV) auszugehen.[234] Der Einwand der fehlenden Herkunft aus staatlichen Mitteln, den die Entscheidung des EuGH zu „Preussen Elektra" nahelegen mochte,[235] kann nicht zuletzt angesichts des Urteils des EuGH in der Rechtssache Bayerischer Rundfunk/. GEWA[236] nicht aufrechterhalten werden. Für die Rundfunkgebühr war es

---

232 Vgl. *Osterloh/Nußberger*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 3 Rdn. 129.

233 BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 51.

234 Die Kommission geht von Beihilfequalität der bisherigen Rundfunkgebühr aus, Entscheidung der Kommission vom 24.04.2007, K (2007) 1761, S. 35 f. – sog. Beihilfekompromiss;· vgl. *Degenhart*, AfP 2005, 493 ff.; anders noch *Dörr*, MP 2005, S. 333 (335 f.); *Koenig/ Kühling*, ZUM 2001, 537 ff.; gegen Beihilfequalität auch *Kirchhof*, Rechtsgutachten, 2010, S. 69 ff.; zu den weiteren Beihilfekriterien s. *Degenhart*, AfP 2005, 493

235 EuGH, U. v. 13.03.2001, Slg. 2001, I-2099 – Preussen-Elektra –, dazu u.a. *Koenig/Kühling*, ZUM 2001, 537 ff., deren Folgerungen sich als voreilig erwiesen; auf Preussen-Elektra stützt sich auch *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S. 75.

236 EuGH. U.v. 13.12. 2007 – Rs. C-337/06 – JZ 2008, 564 mit Anm. *Degenhart;* dort sieht der EuGH die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in

unerheblich, dass sie von den Rundfunkteilnehmern unmittelbar den Rundfunkanstalten geschuldet wurde, denn Rechtsgrundlage der Gebühr war der Rundfunkstaatsvertrag, also ein staatlicher Akt und nicht ein Rechtsgeschäft.[237] Die Gebühr wurde zudem unabhängig von der Inanspruchnahme einer Leistung der Rundfunkanstalt geschuldet. Dies gilt verstärkt noch für den Rundfunkbeitrag, der bereits für das Innehaben einer „Raumeinheit" erhoben wird. Er wurde gleichermaßen durch staatlichen Akt eingeführt, wird staatlich garantiert und hoheitlich geltend gemacht.

b) Neue Beihilfe

Die Fachgerichte verneinen das Vorliegen einer neuen Beihilfe. Eine neue Beihilfe im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV, worunter auch die Änderung oder Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe fällt,[238] liegt gemäß der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk[239] dann vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen „in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten" betroffen ist,[240] wobei diese Faktoren nicht zwingend als abschließend formuliert gelten dürften. Änderung einer bestehenden Beihilfe ist grundsätzlich jede Änderung, *„außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann"*.[241]

---

der Bundesrepublik Deutschland als öffentliche Auftraggeber im Sinn der Richtlinien 92/50/EWG bzw. 2004/18/EG und bejaht hierfür insbesondere das Kriterium der überwiegenden Finanzierung durch den Staat; die Parallele zur gleichermaßen wettbewerbsrechtlich fundierten Beihilfeproblematik ist naheliegend.

237 So EuGH a.a.O.; dies macht den Unterschied aus zur Einspeisungsvergütung in der Sache Preussen-Elektra.

238 *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 108 AEUV Rdn. 7.

239 ABl. 2009 C 257 S. 1 Rdn. 31.

240 Mitteilung der Kommission; hierauf bezugnehmend BVerwG, U.v. 07.12.2016 Rdn. 51; aus der RSpr. der Instanzgerichte z.B. OVG Berlin-Brandenburg B.v. 17.02.2017 – OVG 11 N 30.16 – Rdn. 13.

241 EuGH Ul.v. 26.10.2016 – C-590/14 P – Rdn. 47.

Eine derartige Änderung der bestehenden Beihilfe in ihrem Kern durfte hier nicht aus der Erwägung verneint werden, der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag habe die maßgebenden Faktoren nicht verändert. Selbst unter der Annahme eines gegenüber der Rundfunkgebühr unveränderten Gegenleistungscharakters des Rundfunkbeitrags und der unveränderten Zielsetzung einer staatsfernen und bedarfsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks[242] hat doch der mit diesem Übergang vollzogene Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung deren Charakter grundlegend verändert. Beitragspflichtig sind nunmehr alle privaten wie gewerblichen „Raumeinheiten" im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; insoweit wird mit der Erweiterung der Abgabenbasis auch die Finanzierungsquelle modifiziert. Darüber hinaus aber ist es die Zielsetzung der Umstellung der Rundfunkfinanzierung, die den wettbewerblichen Schutzzweck der Beihilferegelung des Art. 108 Abs. 3 AEUV berührt. Wenn durch die Änderung der bestehenden Beihilferegelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dessen Finanzierung auf den „Verlust der Normwirklichkeit",[243] die Konvergenz der Medien und die demographische Entwicklung[244] reagiert, der öffentlich-rechtliche Rundfunk hierfür gestärkt werden soll, so hat gerade diese Umstellung entscheidende Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation, in der sich die Medienunternehmen befinden. Denn auch die Wettbewerber müssen sich auf diese Entwicklungen einstellen. Deshalb durften auch die angesichts der Änderung der maßgeblichen Parameter zu erwartenden Mehreinnahmen entgegen der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht als unerheblich gewertet werden, zumal auch die Bestimmung des § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV nichts daran ändert, dass zunächst erhebliche Mehreinnahmen zu erwarten waren.[245]

---

242 BVerwGE 154, 275 Rdn.53 unter Verweis auf BayVerfGH NJW 2014, 3215 Rdn. 89 f.; hierauf bezugnehmend z.B. OVG Berlin-Brandenburg B.v. 17.02.2017 – OVG 11 N 30.16 – Rdn. 13.

243 *Kirchhof*, Rechtsgutachten, S.6 ff.

244 *Gall/Schneider*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, vor § 1 RBStV Rdn. 7.

245 Daher kann auch die von Kirchhof herangezogene Entscheidung der Kommission vom 26.01.2010, C (2010) 132 zur Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Niederlanden nicht herangezogen werden, um die Annahme einer relevanten Änderung zu entkräften; dort war, vgl. *Geuer*, CR 2013, 156 (158 f.) zur mangelnden Vergleichbarkeit:

c) Nichtvorlage

Das Bundesverwaltungsgericht als das hier letztinstanzliche Gericht hat zu der vorstehend aufgeworfenen Fragestellung nur wenige, kursorische Überlegungen angestellt, auch diese nicht im beschwerdegegenständlichen Urteil, das lediglich auf die Entscheidung für den Rundfunkbeitrag im privaten Bereich verweist, obschon gerade auch die Erweiterung der Aufkommensbasis im nicht privaten Bereich Anlass zu erneuter Prüfung gegeben hätte. In jedem Fall aber handelt es sich hier um Rechtsfragen, die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht abschließend geklärt sind – so vermögen auch die Fachgerichte keine Judikate aufzuzeigen, die ihre Annahme einer unwesentlichen Änderung stützen würden. Ein letztinstanzliches nationales Gericht, das von einem Vorabentscheidungsersuchen absieht, wird jedoch dem Recht der Prozessparteien auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG *„in der Regel nur dann gerecht, wenn es nach Auswertung der entscheidungserheblichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts eine vertretbare Begründung dafür gibt, dass die maßgebliche Rechtsfrage durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bereits entschieden ist oder dass die richtige Antwort auf diese Rechtsfrage offenkundig ist.*[246] Dem genügt die beschwerdegegenständliche Entscheidung auch unter Einbeziehung der Ausführungen im Urteil vom 18. März 2016 zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich nicht. Es verweist weder auf Rechtsprechung des EuGH, die seine Auffassung stützen könnte, noch legt es hinreichend plausibel die „Offenkundigkeit" der Rechtslage dar.

3. Verletzung des rechtlichen Gehörs, Art. 103 Abs. 1 GG

Das mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Urteil beruht in mehrfacher Hinsicht auf einer Verletzung des rechtlichen Gehörs. Dies wird mit Anhörungsrüge vom 06.03.2017 geltend gemacht.

---

die niederländische Regelung, Aufkommensneutralität ausdrücklich festschrieben worden.

246 BVerfG (K) NJW 2010, 1268 Rdn. 21.

Die Rüge einer Verletzung des rechtlichen Gehörs richtet sich insbesondere gegen die Nichtberücksichtigung wesentlichen Parteivorbringens. Art. 103 Abs. 1 gewährt keinen Schutz dagegen, dass das Gericht ein Parteivorbringen aus Gründen des formellen oder materiellen Rechts unberücksichtigt lässt.[247] Geht aber ein Gericht auf den wesentlichen Kern des Tatsachenvortrags zu einer Frage von zentraler Bedeutung nicht ein, so indiziert dies Nichtberücksichtigung.[248] Neben Äußerungen zu Tatsachen und Beweisergebnissen umfasst das Recht auf Gehör auch solche zur Rechtslage.[249] Zwar ist auch insoweit grundsätzlich davon auszugehen, dass Gerichte alle rechtlich relevanten Argumente würdigen. „*Geht ein Gericht jedoch auf den wesentlichen Kern des Vortrags zu einer zentralen Frage des Verfahrens in den Entscheidungsgründen nicht ein, lässt dies darauf schließen, dass Vortrag nicht berücksichtigt wurde, sofern er nicht nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts unerheblich oder aber offensichtlich unsubstantiiert war.*[250]

Diese Maßstäbe zugrunde gelegt, hat das Revisionsgericht substantiiertes, entscheidungserhebliches Vorbringen der Beschwerdeführerin und Klägerin im Ausgangsverfahren zu zentralen Fragen des Verfahrens unter mehreren Gesichtspunkten nicht berücksichtigt und hierdurch das grundrechtsgleiche Recht der Beschwerdeführerin aus Art. 103 Abs. 1 GG verletzt, wie in der Anhörungsrüge vom 06.03.2017 näher ausgeführt wird.

---

247 BVerfG in st. Rspr., vgl. etwa BVerfGE 21, 191 (194); 60, 1 (5); 69, 141 (143 f.); 69, 145 (148 f.); 70, 288 (294); 82, 209 (235); 84, 34 (58); ThürVerfGH, ThürVBl 2005, 107; BerlVerfGH NJW 2004, 1791.

248 BVerfGE 47, 142 (189); 86, 133 (146); BVerfG (K) NVwZ-RR 2004, 3; DVBl 2007, 253; NJW 2008, 1726 (1728); NJW 2009, 1584; BVerfGK 18, 83 (87); BVerfG (K) NVwZ 2016, 238 Rdn. 45 – auch bei Qualifizierung von Tatsachenvorbringen als Bewertung; BVerfG (K) B.v. 29.07.2016 – 1 BvR 1225/15 – Rdn. 11; BVerfG (K) K&R 2015, 651; BerlVerfGH JR 2002, 101; BGH NJW 2015, 2125 Rdn. 11.

249 Vgl. BVerfG (K), B.v. 20.11.2012 – 1 BvR 1526/12 – Rdn. 15.

250 BVerfG a.a.O. unter Verweis auf BVerfGE 86, 133 (145).

Zum Antrag

Es wird daher gebeten, nach Antrag zu entscheiden. Dabei wird nicht verkannt, dass eine Nichtigerklärung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags bzw. des zu seiner Umsetzung ergangenen Landesgesetzes in vollem Umfang zu einem verfassungsrechtlich bedenklichen Rechtsvakuum führen kann. Sollte der Hohe Senat sich insoweit auf eine feststellende Entscheidung beschränken, so wird beantragt, jedenfalls die Nichtigkeit oder Nichtanwendbarkeit jener Bestimmungen auszusprechen, durch die die Beschwerdeführerin in besonderem Maße gleichheitswidrig belastet wird, also des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV. Die Nichtanwendung dieser Bestimmungen bis zu einer verfassungskonformen Neuregelung durch die Gesetzgeber der Länder ist gerechtfertigt angesichts der überproportionalen gleichheitswidrigen Belastung der Normadressaten und hier in besonderem Maße der Beschwerdeführerin und ist verfassungsrechtlich unbedenklich angesichts des nur geringen Anteils des Aufkommens aus dem Beitrag für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge am Gesamtaufkommen des Rundfunkbeitrags.[251] Verfassungsrechtlich ist die Nichtanwendung des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV auch deshalb geboten, weil gerade im defizitären Vollzug der Norm ein evidenter Gleichheitsverstoß zu Lasten der Beschwerdeführerin liegt.

---

251 Laut Bericht der Rundfunkkommission zur Evaluierung des Rundfunkbeitrags (Stand: 17. Juni 2015) beträgt das Aufkommen aus dem Kfz-Beitrag im Jahr etwa 300 Mio. €. Dies entspricht etwa 3,5 % des Gesamtaufkommens und liegt innerhalb der vom Gesetzgeber in Kauf genommenen Schwankungsbreite. Daraus folgt, dass das Aufkommen aus dem Kfz-Beitrag ersatzlos gestrichen könnte, ohne dass eine Finanzierungslücke entstünde, denn das Gesamtaufkommen aus dem Kfz-Beitrag erreicht nicht einmal die Hälfte der mit der Umstellung auf den Rundfunkbeitrag erzielten Mehreinnahmen, vgl. hierzu (Abruf am 15.03.2017): http://www.ard.de/home/intern/presse/pressearchiv/Mehreinnahmen_aus_dem_Rundfunkbeitrag/1692336/index.html.

Leipzig, den 15.03.2017

(Prof. Dr. C. Degenhart)

Burgwedel, den 16.03.2017

(Dr. H. Jacobj)

Anhang: Inhaltsübersicht

A. Sachverhalt **3**
I. Unmittelbarer Beschwerdegegenstand – Ausgangsverfahren und Prozessverlauf 4
II. Mittelbarer Beschwerdegegenstand – Rundfunkbeitragsstaatsvertrag 7

B. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde **8**

C. Begründetheit **9**
I. Zusammenfassender Überblick 9
II. Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags 12
1. Formelle Verfassungswidrigkeit – Gesetzgebungskompetenz: der Rundfunkbeitrag als Steuer 12
a) Voraussetzungslosigkeit ? 13
b) Ertragshoheit 23
c) Zweckbindung der Abgabe 24
d) Kompetenzwidrigkeit 25
2. Materielle Verfassungsmäßigkeit als nichtsteuerliche Abgabe – der Rundfunkbeitrag als das „kleinere Übel" ? 26
a) Individueller Vorteil als materielle Voraussetzung für nichtsteuerliche Abgabe 26
b) Zum Erfordernis eines individuellen Vorteils: Betriebsstätten 30
c) Zum Erfordernis eines individuellen Vorteils: Betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge 34
d) Insbesondere: Mietfahrzeuge 36
3. Verhältnismäßigkeit und Aufkommensprognose 39
a) Zum Erfordernis der Aufkommensneutralität 40
b) Prognosefreiheit ? 42
4. Strukturelle Erhebungsdefizite im nicht privaten Bereich, Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG 47
a) Entscheidungserhebliche Merkmale der Beitragserhebung 48
b) Strukturelle (normativ angelegte) Ursachen der Erhebungsdefizite ... 54
c) Zusammenfassung und Zwischenergebnis 70
5. Gleichheitsverstöße in Abgabengrund und Abgabenhöhe: Grenzen gesetzgeberischer Typisierung 71
a) Relevante Tatbestände in gesetzgeberischer Typisierung 71
b) Gleichheitsverstöße auf Grund unzulässiger Typisierung 74
6. Ungleichbehandlung von Kraftfahrzeugen im nicht privaten Bereich 80
a) Strukturelle Mehrbelastung von Unternehmen 80
b) Ungleichbehandlung im Vergleich zum privaten Sektor 82
Ergebnis: Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags 83
III. Verletzung der Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten 83
1. Verletzung in materiellen Grundrechten, Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG 83
2. Recht auf den gesetzlichen Richter, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG 85
a) Beihilfequailtät 85

b) Neue Beihilfe 86
c) Nichtvorlage 88
3. Verletzung des rechtlichen Gehörs, Art. 103 Abs. 1 GG 88
Zum Antrag 90

Prof. Dr. Christoph Degenhart
Universität Leipzig – Juristenfakultät
Zustelladresse:
Stormstrasse 3, 90491 Nürnberg
Tel.: 0911 592462, Mobil: 0171 2017894,
Fax: 0911 5979876
E-Mail: dres.degenhart@t-online.de

Bundesverfassungsgericht
Ein. 06.04.17 10-11
Doppel Bd.
Anlage Doppel

Dr. Holger Jacobj
Prof. Versteyl Rechtsanwälte
Kokenhorststraße 19
30938 Burgwedel
Tel.: 05139 9895-0, Fax: 05139 9895-55
E-Mail: kanzlei-burgwedel@versteyl.de
Az. 375/17 JA d13/d14-17

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

– AR 2066/17 –

g e g e n

das **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 07.12.2016 zum Aktenzeichen 6 C 49.15** sowie mittelbar gegen den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. bis 21.12.2010

beziehen wir uns auf die Verfügung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.03.2017 und übersenden als **Anlage 11** den in der Kanzlei des Rechtsunterzeichners am 27.03.2017 eingegangenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.03.2017 zum Aktenzeichen 6 C 5.17 über die Zurückweisung der von der Beschwerdeführerin erhobenen Anhörungsrüge.

In dem hier beigefügten Beschluss hat das Bundesverwaltungsgericht den von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen der Verletzungen ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG nicht abgeholfen. Vielmehr wird mit der Ablehnung, die mündliche Verhandlung wiederzueröffnen, der gerügte Gehörsver-

stoß perpetuiert. Der Vortrag unserer Verfassungsbeschwerde vom 15./16.03.2017 bleibt daher in vollem Umfang aufrechterhalten, einschließlich der auf Seite 88 ff. begründeten Gehörsrügen.

In Randnummer 4 des Beschlusses vom 21.03.2017 führt das Bundesverwaltungsgericht aus, es habe keiner näheren Auseinandersetzung mit den bereits im Gesetzgebungsverfahren von Seiten der Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zum Ausdruck gebrachten Erwartungen eines signifikanten Erhebungsdefizits bedurft, weil es auf eine Gesamtbetrachtung der nach Auffassung des 6. Revisionssenats ausreichenden Erhebungsregelungen ankomme. Hierauf ist jedoch zu erwidern, dass gerade bei Maßgeblichkeit einer Gesamtbetrachtung der Erhebungsregelungen hierzu auch der Vorsatz des Gesetzgebers gehört, ein Regelungspaket trotz der erkannten Mängel zu verabschieden. Da sich die Experten der Rundfunkanstalten bereits im Gesetzgebungsverfahren – unabhängig von der erst noch zu etablierenden Verwaltungspraxis – sicher waren, dass insbesondere die Kfz-Beiträge von einem deutlichen Erhebungsdefizit gekennzeichnet sein würden, ist dieses Defizit zu einem Bestandteil der gesetzlichen Regelungen geworden.

Entgegen der Begründung in Randnummer 5 des Beschlusses vom 21.03.2017 durfte die klägerische Forderung nach einem leistungsfähigen Massenverfahren zur Datenerhebung für die Ermittlung des Kfz-Bestandes nicht wiederum unter Hinweis auf die von § 11 Abs. 4 und § 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV eröffneten Möglichkeiten übergangen werden. Wir hatten bereits im Revisionsverfahren mehrfach darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein strukturelles Erhebungsdefizit auch dann indiziert ist, wenn zwar eine rechtliche Befugnis normiert ist, aber ihr effektiver Vollzug nur unter praxisfremden Bedingungen zu leisten wäre. Mangels Bereitstellung eines geeigneten Massenverfahrens haben die Landesgesetzgeber mit der Ratifizierung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags die Anforderungen an die ausführenden Stellen überspannt.

Schließlich gibt der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.03.2017 in Randnummer 6 den Vortrag der Beschwerdeführerin unzutreffend wieder. Diese hat nicht behauptet, dass allgemein mit einer Verdoppelung der Betriebsstättenzahl und einer annähernden Verdoppelung der insgesamt zu berücksichtigenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine deutliche Senkung der Beitragslast einhergehe, sondern sie hat dargelegt, dass dieser Effekt unter bestimmten Umständen auftreten kann. Dazu hat die Beschwerdeführerin ein Beispiel aus der Verwaltungsrechtsprechung benannt und zur Verdeutlichung weitere fiktive aber realistische Beispiele aufgezeigt. Diese Friktion wird keineswegs „unter dem Gesichtspunkt hinreichend gewürdigt, dass unterschiedliche Belastungen von Betriebsinhabern, die eine unterschiedliche Anzahl von Betriebsstätten, aber insgesamt gleiche Beschäftigtenzahlen haben, sachlich durch die zulässige Anknüpfung an die Betriebsstätte als regelmäßigem Ort des Rundfunkempfangs gerechtfertigt sind“ (BVerwG, a.a.O.). Denn das problematische Phänomen besteht gerade darin, dass in den

genannten Fällen die Beitragslast sinkt, obwohl mit der Betriebsstättenzahl und der Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beide Parameter des unterstellten kommunikativen Nutzens deutlich höher liegen als in den jeweiligen Vergleichsfällen.

Gleichzeitig erheben wir im Hinblick auf die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde hiermit

> **höchst vorsorglich erneut Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 07.12.2016 zum Aktenzeichen BVerwG 6 C 49.15, unter Einbeziehung der vom 21.03.2017 datierenden Entscheidung über die Gehörsrüge zum Aktenzeichen 6 C 5.17 und mittelbar gegen den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. bis 21.12.2010.**

Zur Konkretisierung und Begründung beziehen wir uns auf die hier **beigefügte Zweitausfertigung der Beschwerdeschrift vom 15./16.03.2017** mit allen darin enthaltenen Anträgen und Ausführungen.

Leipzig, den 04.04.2017

(Prof. Dr. C. Degenhart)

Burgwedel, den 05.04.2017

(Dr. H. Jacobj)

Prof. Dr. Christoph Degenhart
Universität Leipzig – Juristenfakultät
Zustelladresse:
Stormstrasse 3, 90491 Nürnberg
Tel.: 0911 592462, Mobil: 0171 2017894,
Fax: 0911 5979876
E-Mail: dres.degenhart@t-online.de

Dr. Holger Jacobj
Prof. Versteyl Rechtsanwälte
Kokenhorststraße 19
30938 Burgwedel
Tel.: 05139 9895-0, Fax: 05139 9895-55
E-Mail: kanzlei-burgwedel@versteyl.de
Az. 375/17 JA D37/744-17

Bundesverfassungsgericht
Eing. 06.09.17 10-11
Doppel Bd.
Anlage Doppel

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

– 1 BvR 836/17 –

übersenden wir als **Anlage 12** mit der Bitte um Kenntnisnahme in Kopie den Beschluss des Landgerichts Tübingen vom 03.08.2017 zum Aktenzeichen 5 T 121/17 u. a. Die Übersendung erfolgt im ausdrücklichen Einvernehmen mit der nicht anonymisierten Beteiligten zu 5.

Mit dem hier beigefügten Beschluss hat das Landgericht Tübingen dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV mehrere Fragen zur Vereinbarkeit von rundfunkbeitragsrechtlichen Normen mit dem Unionsrecht zur Vorabentscheidung vorgelegt. Unseres Erachtens ergeben sich hieraus weitere schwere Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages mit höherrangigem Recht, die jedoch im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren angesichts der aufgezeigten Verfassungsverstöße nicht entscheidungserheblich sind. Nach unserem Dafürhalten käme es nur hilfsweise auf die Klärung der unionsrechtlichen Fragen an (vgl. S. 85 ff. der Verfassungsbeschwerdeschrift), so dass aus unserer Sicht für eine

Aussetzung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens bis zum Abschluss des Vorabentscheidungsverfahrens des EuGH kein Anlass besteht.

Ferner regen wir an,

> **das vorliegende Verfassungsbeschwerdeverfahren mit den weiteren gegenwärtig beim Bundesverfassungsgericht anhängigen, den Rundfunkbeitrag für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge betreffenden Verfassungsbeschwerden zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung zu verbinden.**

Begründung:

In der im Internet veröffentlichten Jahresvorausschau 2017 des Bundesverfassungsgerichts werden zu Ziff. 21 mehrere Verfassungsbeschwerden im Zusammenhang mit der Frage genannt, ob die Einführung eines Rundfunkbeitrages durch den 15. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 15.12.2010, insbesondere §§ 2 und 5 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages, mit dem Grundgesetz vereinbar ist (Aktenzeichen 1 BvR 2284/15, 1 BVR 2594/15, 1 BvR 1675/16, 1 BvR 1856/16 u. a.). Der in dieser Übersicht genannte § 5 RBStV betrifft Rundfunkbeiträge für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge.

Wir bitten darum, unser Verfahren einzubeziehen, wenn der Hohe Senat erstmalig zum Rundfunkbeitrag verhandelt und entscheidet. Wohl wissend, dass die Verfahrensverbindung in entsprechender Anwendung des § 66 BVerfGG vollständig im Ermessen des Gerichts liegt, sehen wir gute Gründe für ihre Zweckmäßigkeit, da sich die hier vorliegende Verfassungsbeschwerde gegen das erste höchstrichterliche Urteil zum Rundfunkbeitrag für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge richtet und ihre Begründung auf ausführliche gutachterliche Befassungen mit den Normen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages sowie einen über drei Instanzen ausgetragenen Verwaltungsrechtsstreit zurückgeht. Wir beziehen uns ferner auf das folgende Zitat aus einer früheren rundfunkrechtlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 205, 223): „Eine Verbindung von Verfahren ist dann geboten, wenn im Wesentlichen dieselben oder voneinander abhängige Fragen streitig sind." Dies ist unseres Erachtens auch hier der Fall.

Leipzig, den 01.09.2017

(Prof. Dr. C. Degenhart)

Burgwedel, den 04.09.2017

(Dr. H. Jacobj)

Anlage 12

Landgericht Tübingen

5 T 121/17

5 T 20/17

5 T 141/17

5 T 122/17

5 T 280/16

5 T 246/17

Verfügung vom 2.8.2017

Die Entscheidung über eine denkbare Übertragung der Verfahren auf die Kammer zwecks Entscheidung der Kammer bleibt zum gegebenen Zeitpunkt vorbehalten. Die Entscheidung hängt maßgeblich von der Beantwortung europarechtlicher Vorfragen durch den EUGH ab, weshalb zunächst eine Vorlage an den EUGH nach Art. 267 AEUV durch den Einzelrichter erfolgt.

Dr. Sprißler

Richter am Landgericht

Aktenzeichen:
5 T 121/17 (5 M 4939/16 AG Reutlingen)
5 T 20/17 (2 M 1965/16 AG Tübingen)
5 T 141/17 (4 M 1907/16 AG Calw)
5 T 122/17 (2 M 2542/16 AG Tübingen)
5 T 246/17 (2 M 305/17 AG Tübingen)
5 T 280/16 (12 M 3294/16 AG Reutlingen)

Landgericht Tübingen

Beschluss

In Sachen

Südwestrundfunk A.d.ö.R., vertreten durch d. Intendanten, Referat Beitragsrecht, Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart, - Gläubigerin und Beschwerdeführerin in den Verfahren 5 T 20/17, 5 T 99/17 und 5 T 246/17, in den übrigen Verfahren Gläubigerin und Beschwerdegegnerin -

gegen

1. (5 T 121/17) [redacted]
   - Schuldner und Beschwerdeführer - (Gl. Gz. 597 918 155 - Az. AG Reutlingen 5 M 4939/16)
2. (5 T 20/17) [redacted]
   - Schuldner und Beschwerdegegner - (Gl. Gz.: 572 801 788 - AG Tübingen 2 M 1965/16)

3. (5 T 141/17) [redacted]
   - Schuldner und Beschwerdeführer - (Gl. Gz.: 316 949 708 - Az. AG Calw 4 M 1907/16)
4. (5 T 122/17) [redacted] - Schuldnerin und Beschwerdegegnerin - (Gl. Gz: 550 856 435, Az. AG Tübingen 2 M 2542/16) –
   Prozessbevollmächtigter: [redacted]
5. (5 T 246/17) Rechtsanwältin Layla **Sofan**, Weilerburgstraße 3, 72072 Tübingen, - Schuldnerin und Beschwerdegegnerin – (Gl.Gz: 550 867 323, AG Tübingen 2 M 305/17)
6. (5 T 280/16) [redacted]
   - Schuldner und Beschwerdeführer (Gl. Gz.: 557 207 366 – Az. AG Reutlingen 12 M 3294/16)

wegen Zwangsvollstreckung

hat das Landgericht Tübingen - 5. Zivilkammer - am 3. August 2017 beschlossen:

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden nach Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist das nationale baden-württembergische Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW) vom 17. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 3. Dezember 2015 (Gesetz vom 23. Februar 2016 - GBl. S. 126, 129) mit Unionsrecht unvereinbar, weil der dort grundsätzlich seit 1.1.2013 von jedem im deutschen

Bundesland Baden-Württemberg wohnenden Erwachsenen voraussetzungslos zugunsten der Sendeanstalten SWR und ZDF erhobene Beitrag eine gegen Unionsrecht verstoßende bevorzugende Beihilfe zugunsten ausschließlich dieser öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gegenüber privaten Rundfunkanstalten darstellt? Sind Art. 107/108 AEUV so auszulegen, dass das Gesetz betreffend den Rundfunkbeitrag der Zustimmung der Kommission bedurft hätte und mangels Zustimmung unwirksam ist?

2. Ist Art. 107/108 AEUV so auszulegen, dass er die im nationalen Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW" festgesetzte Regelung erfasst, nach der grundsätzlich von jedem in Baden-Württemberg wohnenden Erwachsenen voraussetzungslos ein Beitrag zugunsten ausschließlich behördlicher/öffentlich-rechtlicher Sender erhoben wird, weil dieser Beitrag eine gegen Unionsrecht verstoßende bevorzugende Beihilfe zur technischen Ausgrenzung von Sendern aus EU-Staaten beinhaltet, da die Beiträge dazu verwendet werden, einen konkurrierenden Übertragungsweg zu errichten (DVB-T2 - Monopol), dessen Nutzung durch ausländische Sender nicht vorgesehen ist? Ist Art. 107/108 AEUV so auszulegen, dass er auch nicht unmittelbare Geldzuwendungen, sondern auch andere wirtschaftlich relevante Privilegierungen (Titulierungsrecht, Befugnis zum Handeln sowohl als wirtschaftliches Unternehmen als auch als Behörde, Besserstellung bei der Berechnung der Schulden) erfasst?

3. Ist es mit dem Gleichbehandlungsgebot und dem Verbot privilegierender Beihilfen vereinbar, wenn aufgrund eines nationalen, baden-württembergischen Gesetzes, ein deutscher Fernsehsender, der öffentlich – rechtlich organisiert und als Behörde ausgestaltet ist, zugleich aber im Werbemarkt mit privaten Sendern konkurriert, dadurch gegenüber diesen privilegiert wird, dass er nicht wie die privaten Wettbewerber seine Forderungen gegenüber Zuschauern beim ordentlichen Gericht titulieren lassen muss, bevor er

zwangsvollstrecken kann, sondern selbst ohne Gericht einen Titel schaffen darf, der gleichermaßen zur Zwangsvollstreckung berechtigt?

4. Ist es mit Art. 10 EMRK/Art. 4 GRCh (Informationsfreiheit) vereinbar, dass ein Mitgliedstaat in nationalem, baden-württembergischen Gesetz vorsieht, dass ein Fernsehsender, der als Behörde ausgestaltet ist, einen Beitrag zur Finanzierung gerade dieses Senders von jedem im Sendegebiet wohnhaften Erwachsenen bußgeldbewehrt verlangen darf, unabhängig davon, ob er überhaupt ein Empfangsgerät besitzt oder nur andere, nämlich ausländische oder andere, private Sender nutzt?

5. Ist das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW", insbesondere §§ 2 und 3, mit dem unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot vereinbar, wenn der zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders von jedem Bewohner voraussetzungslos zu zahlende Beitrag eine Alleinerziehende pro Kopf mit dem vielfachen dessen belastet, was ein Mitglied einer Wohngemeinschaft schuldet? Ist die Richtlinie 2004/113/EG so auszulegen, dass auch der streitgegenständliche Beitrag erfasst wird und dass eine mittelbare Benachteiligung ausreicht, wenn aufgrund der realen Begebenheiten zu 90 % Frauen höher belastet werden?

6. Ist das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW", insbesondere §§ 2 und 3, mit dem unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot vereinbar, wenn der zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders von jedem Bewohner voraussetzungslos zu zahlende Beitrag bei Personen, die einen zweiten Wohnsitz aus beruflichen Gründen benötigen, doppelt so hoch ausfällt wie bei anderen Berufstätigen?

7. Ist das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW", insbesondere §§ 2 und 3, mit dem unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot, dem

unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot und der unionsrechtlichen Niederlassungsfreiheit vereinbar, wenn der zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders von jedem Bewohner voraussetzungslos zu zahlende Beitrag bei Personen so ausgestaltet ist, dass ein Deutscher bei gleicher Empfangsmöglichkeit unmittelbar vor der Grenze zum EU-Nachbarstaat ausschließlich in Abhängigkeit von der Lage des Wohnsitzes den Beitrag schuldet, der Deutsche unmittelbar jenseits der Grenze aber keinen Beitrag schuldet, ebenso der ausländische EU-Bürger, der sich aus beruflichen Gründen unmittelbar jenseits einer EU-Binnengrenze niederlassen muss, mit dem Beitrag belastet wird, der EU-Bürger unmittelbar vor der Grenze jedoch nicht, auch wenn beide am Empfang des deutschen Senders nicht interessiert sind?

Gründe:

1

Die Fragen betreffen die Vereinbarkeit einer nationalen Bestimmung mit dem Unionsrecht, richten sich aber nach der Auslegung des letzteren. In den vorliegenden Verfahren geht es primär um vollstreckungsrechtliche Fragen, insbesondere die Voraussetzungen der Zwangsvollstreckung (Titel, Klausel, Zustellung). Die nationalen Bestimmungen sehen hier erhebliche Abweichungen im Bereich der Vollstreckungsmaßnahmen der Gläubigerin gegenüber Vollstreckungsmaßnahmen anderer, auch konkurrierender Gläubiger vor. Die nationalen vollstreckungsrechtlichen Inhalte sind im nationalen Gesetz zum „Rundfunkbeitrag" so eng mit materiellen Regelungen verbunden, dass sich das vorlegende Gericht gezwungen sieht, insgesamt das zugrundeliegende nationale Regelwerk zum „Rundfunkbeitrag" im Rahmen der Stellung der Vorlagefragen einzubeziehen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2

EMRK Art. 10

Freiheit der Meinungsäußerung

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen,

Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung

3

GRCh Art. 11

(1) „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben."

4

Art. 107, 108 AEUV

Artikel 107

(1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(2) Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind:

a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;

b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind. Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des
Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird.
(3) Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:
a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage;
b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;
c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

5

Artikel 108
(1) Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen. Sie

schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern.

(2) Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, dass eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so beschließt sie, dass der
betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat.

Kommt der betreffende Staat diesem Beschluss innerhalb der festgesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission oder jeder betroffene Staat in Abweichung von den Artikeln 258 und 259 den Gerichtshof der Europäischen Union unmittelbar anrufen.

Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaats beschließen, dass eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 107 oder von den nach Artikel 109 erlassenen Verordnungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände einen solchen Beschluss rechtfertigen. Hat die Kommission bezüglich dieser Beihilfe das in Unterabsatz 1 dieses Absatzes vorgesehene Verfahren bereits eingeleitet, so bewirkt der Antrag des betreffenden Staates an den Rat die Aussetzung dieses Verfahrens, bis der Rat sich geäußert hat.

Äußert sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung, so beschließt die Kommission.

(3) Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Artikel 107 mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in
Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

6

Richtlinie 2004/113/EG

(11) Diese Rechtsvorschriften sollten die Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verhindern. Unter Gütern sollten Güter im Sinne der den freien Warenverkehr betreffenden Bestimmungen des Vertrags zur
Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstanden werden. Unter Dienstleistungen sollten Dienstleistungen im Sinne des Artikels 50 dieses Vertrags verstanden werden.
(12) Um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts zu verhindern, sollte diese Richtlinie sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Diskriminierungen gelten. Eine unmittelbare Diskriminierung liegt nur dann vor, wenn eine Person aufgrund ihres Geschlechts in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt. Somit liegt beispielsweise bei auf körperliche Unterschiede bei Mann und Frau zurückzuführenden unterschiedlichen Gesundheitsdienstleistungen für Männer und Frauen keine Diskriminierung vor, weil es sich nicht um vergleichbare Situationen handelt.
(13) Das Diskriminierungsverbot sollte für Personen gelten, die Güter und Dienstleistungen liefern bzw. erbringen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen und die außerhalb des Bereichs des Privat- und Familienlebens und
der in diesem Kontext stattfindenden Transaktionen angeboten werden. Nicht gelten sollte es dagegen für Medien- und Werbeinhalte sowie für das staatliche oder private Bildungswesen.
(14) Für jede Person gilt der Grundsatz der Vertragsfreiheit, der die freie Wahl des Vertragspartners für eine Transaktion einschließt. Eine Person, die Güter oder Dienstleistungen bereitstellt, kann eine Reihe von subjektiven Gründen für die Auswahl eines Vertragspartners haben.

Diese Richtlinie sollte die freie Wahl des Vertragspartners durch eine Person solange nicht berühren, wie die Wahl des Vertragspartners nicht von dessen Geschlecht abhängig gemacht wird.

(15) Es bestehen bereits zahlreiche Rechtsinstrumente zur Verwirklichung
des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich Beschäftigung und Beruf. Diese Richtlinie sollte deshalb nicht für diesen Bereich gelten. Das Gleiche gilt für selbstständige Tätigkeiten, wenn sie von bestehenden Rechtsvorschriften erfasst werden. Diese Richtlinie sollte nur für private, freiwillige und von Beschäftigungsverhältnissen unabhängige Versicherungen und Rentensysteme gelten.

(16) Eine unterschiedliche Behandlung kann nur dann zulässig sein, wenn sie durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist. Ein legitimes Ziel kann beispielsweise sein: der Schutz von Opfern sexueller Gewalt (wie die Einrichtung einer Zufluchtsstätte für Personen gleichen Geschlechts), der
Schutz der Privatsphäre und des sittlichen Empfindens (wie etwa bei der Vermietung von Wohnraum durch den Eigentümer in der Wohnstätte, in der er selbst wohnt), die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter oder der Interessen von Männern und Frauen (wie ehrenamtliche Einrichtungen, die nur den Angehörigen eines Geschlechts zugänglich sind), die Vereinsfreiheit
(Mitgliedschaft in privaten Klubs die nur den Angehörigen eines Geschlechts zugänglich sind) und die Organisation sportlicher Tätigkeiten (z. B. Sportveranstaltungen, zu denen ausschließlich die Angehörigen eines Geschlechts zugelassen sind). Beschränkungen sollten jedoch im Einklang mit den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften festgelegten Kriterien angemessen und erforderlich sein.

7

Nationales Recht

Die nationale Norm, das baden-württembergische Gesetz vom 18.10.2011 zur Geltung des **Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RdFunkBeitrStVBW)** vom 17. Dezember 2010 zuletzt geändert durch Artikel 4 des Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 3. Dezember 2015 (Gesetz vom 23. Februar 2016 - GBl. S. 126, 129) hat folgenden Wortlaut:

§ 1 Zweck des Rundfunkbeitrags

Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Absatz 1 des Rundfunkstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages.

§ 2 Rundfunkbeitrag im privaten Bereich

(1) Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.

(2) [1]Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. [2]Als Inhaber wird jede Person vermutet, die

1. dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder

2. im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist.

(3) [1]Mehrere Beitragsschuldner haften als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. [2]Die Landesrundfunkanstalt kann von einem anderen als dem bisher in Anspruch genommenen Beitragsschuldner für eine Wohnung für zurückliegende Zeiträume keinen oder nur einen ermäßigten Beitrag erheben, wenn dieser das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Befreiung oder Ermäßigung gemäß § 4 Absatz 7 Satz 2 im Zeitpunkt der Inanspruchnahme nachweist.

(4) Ein Rundfunkbeitrag ist nicht zu entrichten von Beitragsschuldnern, die aufgrund Artikel 2 des Gesetzes vom 6. August 1964 zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (BGBl. 1964 II S. 957) oder entsprechender Rechtsvorschriften Vorrechte genießen.

§ 3 Wohnung

(1) [1]Wohnung ist unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räume jede ortsfeste, baulich abgeschlossene Raumeinheit, die

1. zum Wohnen oder Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und

2. durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung, betreten werden kann.

[2]Nicht ortsfeste Raumeinheiten gelten als Wohnung, wenn sie Wohnungen im Sinne des Melderechts sind. [3]Nicht als Wohnung gelten Bauten nach § 3 des Bundeskleingartengesetzes.

(2) Nicht als Wohnung gelten Raumeinheiten in folgenden Betriebsstätten:

1. Raumeinheiten in Gemeinschaftsunterkünften, insbesondere Kasernen, Unterkünfte für Asylbewerber, Internate, ...

§ 9

Auskunftsrecht, Satzungsermächtigung

...

(2) Die zuständige Landesrundfunkanstalt wird ermächtigt, Einzelheiten des Verfahrens

1. der Anzeigepflicht,

2. zur Leistung des Rundfunkbeitrags, zur Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht oder zu deren Ermäßigung,

3. der Erfüllung von Auskunfts- und Nachweispflichten,

4. der Kontrolle der Beitragspflicht,

5. der Erhebung von Zinsen, Kosten und Säumniszuschlägen und

6. in den übrigen in diesem Staatsvertrag genannten Fällen

durch Satzung zu regeln. Die Satzung bedarf der Genehmigung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde und ist in den amtlichen Verkündungsblättern der die Landesrundfunkanstalt tragenden Länder zu veröffentlichen. Die Satzungen der Landesrundfunkanstalten sollen übereinstimmen.

(§ 13 der Satzung der Gläubigerin lautet wie folgt: § 13 Verrechnung: Zahlungen werden jeweils mit der ältesten Rundfunkbeitragsschuld verrechnet. Ansprüche der Rundfunkanstalt 1. auf Erstattung von Vollstreckungskosten, 2. auf Erstattung von Kosten nach § 10 Abs. 3, 3. auf Erstattung von Kosten nach § 11 Abs. 2, 4. auf Mahngebühren, 5. auf Säumniszuschläge, 6. auf Zinsen werden jeweils dem Beitragszeitraum nach § 7 Abs. 3 Satz 2 RBStV zugeordnet und in der genannten Reihenfolge jeweils im Rang vor der jeweiligen Rundfunkbeitragsschuld verrechnet. Die Sätze 1 und 2 gelten auch dann, wenn der Beitragsschuldner eine andere Bestimmung trifft.)

§ 10 Beitragsgläubiger, Schickschuld, Erstattung, Vollstreckung

(1) Das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag steht der Landesrundfunkanstalt und in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmten Umfang dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), dem Deutschlandradio sowie der Landesmedienanstalt zu, in deren Bereich sich die Wohnung oder die Betriebsstätte des Beitragsschuldners befindet oder das Kraftfahrzeug zugelassen ist.

(2) ---

(4) Das ZDF, das Deutschlandradio und die Landesmedienanstalten tragen die auf sie entfallenden Anteile der Kosten des Beitragseinzugs und der nach Absatz 3 erstatteten Beträge.

(5) [1]Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt. [2]Festsetzungsbescheide können stattdessen auch von der Landesrundfunkanstalt im eigenen Namen erlassen werden, in deren Anstaltsbereich sich zur Zeit des Erlasses des Bescheides die Wohnung, die Betriebsstätte oder der Sitz (§ 17 der Zivilprozessordnung) des Beitragsschuldners befindet.

(6) [1]Festsetzungsbescheide werden im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt. [2]Ersuchen um Vollstreckungshilfe gegen Beitragsschuldner, deren Wohnsitz oder Sitz in anderen Ländern liegt, können von der nach Absatz 5 zuständigen Landesrundfunkanstalt oder von der Landesrundfunkanstalt, in deren Bereich sich die Wohnung, die Betriebsstätte oder der Sitz des Beitragsschuldners befindet, unmittelbar an die dort zuständige Vollstreckungsbehörde gerichtet werden.

(7) [1]Jede Landesrundfunkanstalt nimmt die ihr nach diesem Staatsvertrag zugewiesenen Aufgaben und die damit verbundenen Rechte und Pflichten ganz oder teilweise durch die im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebene Stelle der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten selbst wahr. [2]Die Landesrundfunkanstalt ist ermächtigt, einzelne Tätigkeiten bei der Durchführung des Beitragseinzugs und der Ermittlung von Beitragsschuldnern auf Dritte zu übertragen und das Nähere durch die Satzung nach § 9 Absatz 2 zu regeln. [3]Die Landesrundfunkanstalt kann eine Übertragung von Tätigkeiten auf Dritte nach Satz 2 ausschließen, die durch Erfolgshonorare oder auf Provisionsbasis vergütet werden.

8

Die in Bezug genommenen §§ 14 - 14 des zwischen deutschen Bundesländern geschlossenen Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (**Rundfunkstaatsvertrags) vom** 31.8.1991 (GBl. 1991, S.

745), zuletzt geändert durch den 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 3.12.2015 (Gesetz vom 23.2.2016, GBl. 2016, S. 126) lauten wie folgt:

„§ 12 Funktionsgerechte Finanzausstattung, Grundsatz des Finanzausgleichs

(1) Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

(2) Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD; er stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen sicher. Der Umfang der Finanzausgleichsmasse und ihre Anpassung an den Rundfunkbeitrag bestimmen sich nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

§ 13 Finanzierung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkbeiträge, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist der Rundfunkbeitrag. Programme und Angebote im Rahmen seines Auftrags gegen besonderes Entgelt sind unzulässig; ausgenommen hiervon sind Begleitmaterialien. Einnahmen aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten dürfen nicht erzielt werden.

§ 14 Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

(1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale, auf der Grundlage von

Bedarfsanmeldungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und der Körperschaft des öffentlichen Rechts "Deutschlandradio" durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt.

(2) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen

1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme sowie die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme (bestandsbezogener Bedarf),

2. nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme, die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk (Entwicklungsbedarf),

3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,

4. die Entwicklung der Beitragserträge, der Werbeerträge und der sonstigen Erträge,

5. die Anlage, Verzinsung und zweckbestimmte Verwendung der Überschüsse, die dadurch entstehen, dass die jährlichen Gesamterträge der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF oder des Deutschlandradios die Gesamtaufwendungen für die Erfüllung ihres Auftrags übersteigen.

(3) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs soll ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.

(4) Die Beitragsfestsetzung erfolgt durch Staatsvertrag."

9

Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz - LVwVG -) Vom 12. März 1974, (§ 15 LVwVG in der Fassung vom 01.07.2004)

§ 13 Art und Weise der Vollstreckung

(1) Verwaltungsakte, die zu einer Geldleistung verpflichten, werden durch Beitreibung vollstreckt.

(2) Kosten der Vollstreckung können mit der Hauptforderung beigetrieben werden, Nebenforderungen (Zinsen und Säumniszuschläge) dann, wenn der Pflichtige zuvor schriftlich auf die Verpflichtung zur Leistung der Nebenforderungen hingewiesen worden ist.

§ 14 Mahnung

(1) Vor der Beitreibung ist der Pflichtige zu mahnen. Schriftliche Mahnungen sind verschlossen auszuhändigen oder zuzusenden.

(2) An die Zahlung regelmäßig wiederkehrender Geldleistungen kann durch ortsübliche Bekanntmachung gemahnt werden.

(3) Mit der Mahnung ist für die Zahlung eine Frist von mindestens einer Woche zu bestimmen.

(4) Einer Mahnung bedarf es nicht, wenn dadurch der Zweck der Vollstreckung gefährdet würde oder wenn Zwangsgeld, Kosten der Vollstreckung sowie Nebenforderungen beigetrieben werden sollen.

§ 15 Beitreibung

(1) Auf die Beitreibung sind § 249 Abs. 2, § 251 Abs. 2 Satz 2, §§ 258, 260, 262 bis 264, 266, 267, 281 bis 283, § 285 Abs. 1, §§ 286, 292 bis 314, § 315 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, §§ 316 bis 327 der Abgabenordnung in ihrer jeweils geltenden Fassung sinngemäß mit der

Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle des Vollziehungsbeamten der Vollstreckungsbeamte tritt.

(2) Die Vollstreckungsbehörde kann die Pfändungsverfügung wegen einer Geldforderung auch dann selbst erlassen und ihre Zustellung im Wege der Postzustellung selbst bewirken, wenn der Pflichtige oder Drittschuldner außerhalb des Landes, jedoch innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes seinen Wohnsitz, Sitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort hat, sofern das dort geltende Landesrecht dies zulässt. Die Vollstreckungsbehörde kann auch eine Vollstreckungsbehörde des Bezirks, in dem die Maßnahme durchgeführt werden soll, um die Zustellung der Pfändungsverfügung ersuchen.

(3) Vollstreckungsbehörden im Geltungsbereich des Grundgesetzes, die diesem Gesetz nicht unterliegen, können gegen Pflichtige und Drittschuldner im Geltungsbereich dieses Gesetzes selbst Pfändungsverfügungen wegen Geldforderungen erlassen und ihre Zustellung im Wege der Postzustellung selbst bewirken.

(4) Für die Einziehungsverfügung gelten die Absätze 2 und 3 entsprechend.

§ 15 a Beitreibung durch Gerichtsvollzieher

(1) Vollstreckungsbehörden können auch die Gerichtsvollzieher um Beitreibung ersuchen; dies gilt auch für Vollstreckungsbehörden im Geltungsbereich des Grundgesetzes, die diesem Gesetz nicht unterliegen.

(2) Öffentliche Stellen können Vollstreckungsersuchen

1. von Vollstreckungsbehörden im Geltungsbereich des Grundgesetzes,

2. von Behörden außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, die auf Grund einer völkerrechtlichen Vereinbarung um Beitreibung ersuchen,

zur Erledigung an die Gerichtsvollzieher weiterleiten. Im Falle der Nummer 1 bedarf es hierzu der Einwilligung der Vollstreckungsbehörden. Wird die Einwilligung nicht erteilt, so braucht die ersuchte Behörde Vollstreckungshilfe nicht zu leisten.

(3) Wird die Beitreibung durch Gerichtsvollzieher durchgeführt, finden die Vorschriften des Achten Buches der Zivilprozessordnung Anwendung. An die Stelle der vollstreckbaren Ausfertigung des Schuldtitels tritt das schriftliche Vollstreckungsersuchen der Vollstreckungsbehörde; einer Zustellung des Vollstreckungsersuchens bedarf es nicht. Wird die Beitreibung auf Grund einer völkerrechtlichen Vereinbarung durchgeführt, bestimmt sich nach dieser Vereinbarung, durch welche Unterlagen das Vorliegen der Vollstreckungsvoraussetzungen nachgewiesen wird.

(4) Das Vollstreckungsersuchen nach Absatz 3 Satz 2 muss mindestens enthalten:

1.die Bezeichnung und das Dienstsiegel der Vollstreckungsbehörde sowie die Unterschrift des Behördenleiters oder seines Beauftragten,

2.die Bezeichnung des zu vollstreckenden Verwaltungsaktes unter Angabe der erlassenden Behörde, des Datums und des Aktenzeichens,

3.die Angabe des Grundes und der Höhe der Geldforderung,

4.die Angabe, dass der Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist oder die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs entfällt,

5.die Bezeichnung der Person, gegen die sich die Vollstreckung richten soll,

6.die Angabe, wann der Pflichtige gemahnt worden ist oder aus welchem Grund die Mahnung unterblieben ist.

Bei einem Vollstreckungsersuchen, das mit Hilfe automatischer Einrichtungen erstellt wird, können Dienstsiegel und Unterschrift fehlen.

(§ 15a LVwVG in der Fassung vom 18.12.1995)

9 a

Weitere Normen aus **Abgabenordnung** (AO) und **Bürgerlichem Gesetzbuch** (BGB)

§ 225 AO (Reihenfolge der Tilgung)

(1) Schuldet ein Steuerpflichtiger mehrere Beträge und reicht bei freiwilliger Zahlung der gezahlte Betrag nicht zur Tilgung sämtlicher Schulden aus, so wird die Schuld getilgt, die der Steuerpflichtige bei der Zahlung bestimmt.

(2) 1Trifft der Steuerpflichtige keine Bestimmung, so werden mit einer freiwilligen Zahlung, die nicht sämtliche Schulden deckt, zunächst die Geldbußen, sodann nacheinander die Zwangsgelder, die Steuerabzugsbeträge, die übrigen Steuern, die Kosten, die Verspätungszuschläge, die Zinsen und die Säumniszuschläge getilgt. 2Innerhalb dieser Reihenfolge sind die einzelnen Schulden nach ihrer Fälligkeit zu ordnen; bei gleichzeitig fällig gewordenen Beträgen und bei den Säumniszuschlägen bestimmt die Finanzbehörde die Reihenfolge der Tilgung.

(3) Wird die Zahlung im Verwaltungsweg erzwungen (§ 249) und reicht der verfügbare Betrag nicht zur Tilgung aller Schulden aus, derentwegen die Vollstreckung oder die Verwertung der Sicherheiten erfolgt ist, so bestimmt die Finanzbehörde die Reihenfolge der Tilgung.

§ 366 BGB (Anrechnung der Leistung auf mehrere Forderungen)

(1) Ist der Schuldner dem Gläubiger aus mehreren Schuldverhältnissen zu gleichartigen Leistungen verpflichtet und reicht das von ihm Geleistete nicht zur Tilgung sämtlicher Schulden aus, so wird diejenige Schuld getilgt, welche er bei der Leistung bestimmt.

(2) Trifft der Schuldner keine Bestimmung, so wird zunächst die fällige Schuld, unter mehreren fälligen Schulden diejenige, welche dem Gläubiger geringere Sicherheit bietet, unter mehreren gleich sicheren

die dem Schuldner lästigere, unter mehreren gleich lästigen die ältere Schuld und bei gleichem Alter jede Schuld verhältnismäßig getilgt.

10

II. Verfahren

Von der Vereinbarkeit der Norm mit Unionsrecht hängt die Entscheidung u.a. der beim Landgericht Tübingen anhängigen Verfahren des SWR Anstalt des öffentlichen Rechts gegen

(5 T 121/17) [redacted] - Schuldner und Beschwerdeführer –
(5 T 20/17) [redacted] Schuldner und Beschwerdegegner –
(5 T 141/17) [redacted] - Schuldner und Beschwerdeführer –
(5 T 122/17) [redacted] - Schuldnerin und Beschwerdegegnerin –
(5 T 246/17) Rechtsanwältin Layla **Sofan**, – Schuldnerin und Beschwerdegegnerin -
(5 T 280/16) [redacted] Schuldner und Beschwerdeführer –

ab. In allen Fällen hat der Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts (SWR) mit einem von ihm selbst erstellten Vollstreckungsersuchen als Vollstreckungstitel 2016 die Zwangsvollstreckung ohne Befassung eines Gerichts aufgrund von ihm zuvor 2015 und 2016 selbst erstellter Beitragsfestsetzungsbescheide über regelmäßig mehrere Hundert Euro für Zeiträume zwischen Januar 2013 und Ende 2016 betrieben (beispielsweise 725,98 € incl. Mahngebühr und Säumniszuschlag). Begehrt wurde die Abgabe einer Vermögensauskunft und bei Nichtabgabe der Erklärung die zwangsweise Eintragung in das amtliche, beim Amtsgericht geführte „Schuldnerverzeichnis". Im Verfahren [redacted] wurde wegen einer Forderungshöhe von über 500 € zusätzlich eine Behördenauskunft über alle Bankkonten im Wege der Zwangsvollstreckung begehrt. Das Amtsgericht hat die Verfahren [redacted] und Sofan auf Rechtsmittel

der jeweiligen Schuldner vorläufig eingestellt. In den anderen Verfahren hat das Amtsgericht das Rechtsmittel des Schuldners zurückgewiesen. Gegen diese amtsrichterlichen Entscheidungen haben die jeweils Beschwerten, d.h. in den Verfahren [redacted] und Sofan die Gläubigerin, im Übrigen die Schuldner jeweils Beschwerde eingelegt, über die das Landgericht Tübingen auf der Basis der vorgelegten Norm entscheiden muss.
In einigen anderen, vergleichbaren Fällen sind derzeit noch Beschwerden beim BGH wegen vollstreckungsrechtlicher Details anhängig.

11

III. Die nationale Norm verletzt nach Auffassung des vorlegenden Gerichts Unionsrecht, wenn dieses wie in den Fragen dargestellt ausgelegt wird.

12

1. Das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW" verstößt gegen Unionsrecht, weil der dort grundsätzlich von jedem in der Bundesrepublik Deutschland (hier: im Bundesland Baden-Württemberg) lebenden Erwachsenen allein aufgrund des Umstandes, dass er in Baden-Württemberg eine Wohnung bewohnt, im Übrigen aber voraussetzungslos gesetzlich erhobene, bußgeldbewehrte Beitrag nahezu ungekürzt direkt an die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten SWR und ZDF fließt. Da es sich um einen voraussetzungslosen und unfreiwilligen Beitrag handelt, der auch nicht von Gegenleistungen des ZDF und des SWR abhängig ist, und deren Sendungen auch ohne Beitragszahlung empfangbar sind, kommt dieser Beitrag einer Steuer gleich und stellt, da nicht vertraglich, sondern gesetzlich verlangt, eine staatliche Beihilfe zugunsten der öffentlich-rechtlichen Sender SWR und ZDF und zum Nachteil der konkurrierenden inländischen privat- finanzierten Sender und

ausländischen Sender aus der EU dar (vgl. EuG, Urteil vom 6.10.2009, T-21/06 = EuGH, Urteil vom 15.9.2011, C-544/09 P).

13

Die Einführung des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV hätte der Zustimmung der Kommission der Europäischen Union bedurft. „Nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 3 AEUV darf ein Mitgliedstaat eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe nicht einführen oder umgestalten, bevor die Kommission einen das Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV abschließenden Beschluss erlassen hat. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr hat Beihilfecharakter (Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007 - K<2007> 1761). Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liegt vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31)."[1] Die Umgestaltung von der früher geltenden Rundfunkgebühr zum gegenwärtigen Rundfunkbeitrag per 1.1.2013 ist auch erheblich. Die Gebühr war gerätebezogen. Der Beitrag ist personenbezogen. Insoweit führt das Bundesverwaltungsgericht aus: „Die Rundfunkempfangsmöglichkeit stellt einen personenbezogenen Vorteil dar (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 9 f.). Die Größe dieses Vorteils kann nicht bestimmt werden, weil sich die hierfür maßgebenden Hör- und Sehgewohnheiten der Beitragspflichtigen, d.h. der zeitliche Umfang ihres Rundfunkempfangs, nicht feststellen lassen." (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 – 6 C 6/15 –, BVerwGE 154, 275-

[1] BVerwG, Urteil vom 25.1.2017, Az. 6 C 7/16, Rn. 53 (juris)

296, juris-Rn. 45). Tatsächlich wäre sie bei verschlüsselter Ausstrahlung messbar.

14

Jedenfalls kann eine Beihilfe, die die finanzielle Lage des begünstigten Unternehmens verbessert, ohne für die Erreichung der in Art. 87 Abs. 3 EG genannten Ziele erforderlich zu sein, nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden (EuGH, Urteil vom 15. September 2011 – C-544/09 P –, mit Verweis auf Urteile vom 17. September 1980, Philip Morris Holland/Kommission, 730/79, Slg. 1980, 2671, Randnr. 17, und vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Slg. 2008, I-2577, Randnr. 68).

15

Während der EuGH 2007 noch zu den öffentlich-rechtlichen Sendern feststellen konnte: „Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit einem im öffentlichen Interesse liegenden Auftrag. Sie sind vom Staat unabhängig, selbstverwaltet und so organisiert, dass ein Einfluss des Staates ausgeschlossen ist. Nach der Rechtsprechung der höchsten deutschen Gerichte sind diese Anstalten nicht Teil der staatlichen Organisation". (EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2007 – C-337/06 –), handelt es sich bei diesen Sendern heute um Unternehmen, die personell aufs Engste mit den Repräsentanten der Exekutive und Legislative, Ministerialbeamten, Ministern und Abgeordneten verbunden sind. Abgeordnete haben Sitze im Rundfunkrat als Organ des Senders; der Sender tritt als Unternehmen auf, bezeichnet sich so im Internet selbst. Er erhält von Unternehmen auf dem Umweg über eine Tochter-GmbH (SWR Media GmbH) gegenleistungslose Sponsorengelder, obwohl er als Behörde zugleich hoheitlich gegen dieses Unternehmen Beiträge geltend macht. Er bedient sich im Rahmen der Einführung neuer Techniken (DVB-T2) zusammen mit ausgewählten privaten

Sendern eines gemeinsamen Monopol-Anbieters, ein anderes Mitglied der ARD, der auch der SWR angehört, der BR, gründet gemeinsam mit der Aufsichtsbehörde (Medienanstalt) eine neue GmbH, die über die ARD auch für den SWR tätig ist, parallel ihr Kabelnetz ausbaut und Millionen Mobilfunkkunden betreut. Auch in Baden-Württemberg gründen der „staatsferne" SWR über Beteiligungen mit dem Land gemeinsame Unternehmen:[2] Der SWR hält 100 % an der SWR Media GmbH, die mit 49 % fast die Hälfte der Anteile der M f G Medien- und Filmgesellschaft hält, neben dem Land mit den restlichen 51 %. Im Aufsichtsrat der M f G wiederum hat der Präsident der Landesmedienanstalt LfK einen Sitz, neben Minister und Staatssekretär bzw. Vertretern des SWR.

16

2. Das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW" ist nach Auffassung des Gerichts unwirksam, weil der dort grundsätzlich von jedem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Erwachsenen voraussetzungslos erhobene Beitrag eine gegen Unionsrecht verstoßende bevorzugende Beihilfe zur Ausgrenzung von Sendern aus EU-Staaten beinhaltet, da die Beiträge dazu verwendet werden, einen konkurrierenden Übertragungsweg zu errichten (DVB-T2 - Monopol), dessen Nutzung durch ausländische Sender nicht vorgesehen ist. Über die Verteilung der begrenzten terrestrischen Kanäle entscheiden die Landesmedienanstalten. Die zur Verfügung stehenden 40 Kanäle wurden auf öffentlich-rechtliche und einige private inländische Sender verteilt. Ausländische Sender können keine Frequenz mehr erhalten. Die Ausstrahlung erfolgt über ein privates Unternehmen, das die Funklizenzen erworben hat. Das Marketing erfolgt über eine offizielle Internetseite, betrieben von der Media Technik GmbH, einem Gemeinschaftsunternehmen des Bayerischen Rundfunks Anstalt des

[2] vgl. Beteiligungsbericht 2015 SWR und Beteiligungsbericht 2015 des Landes Baden-Württemberg

öffentlichen Rechts und der bayerischen Landesmedienanstalt. Beide finanzieren sich aus den verfahrensgegenständlichen Beiträgen, d.h. aus staatlichen Beihilfen. Die Finanzierung der Ausstrahlung erfolgt zu erheblichen Teilen aus diesen Beiträgen, ebenso die Vermarktung. In der Zusammenschau sind danach staatliche Beihilfen (in Form voraussetzungsloser unfreiwilliger Beiträge) Gegenstand der vorgelegten Norm, mittels derer ausländische Sender und weitere private Sender vollständig aus dem Bereich der terrestrischen Übertragung in Deutschland ausgeschlossen werden. [3] Die Beiträge dienen zudem der Umsetzung einer nationalen Übertragungstechnik, die ausländische Technik vom Markt verdrängt.

17

Die von öffentlich-rechtlichen Anstalten (- der SWR ist wie der BR Mitglied der ARD -) getragene Marketinggesellschaft informiert über den Sachverhalt wie folgt:

„Der Übergang zu DVB-T2 HD beginnt in ausgewählten Ballungsräumen. In der ersten Stufe sind seit dem 31. Mai 2016 die sechs HD-Programme Das Erste, RTL, ProSieben, SAT.1, VOX und ZDF in diesen Regionen ohne zusätzliche Gebühren zu sehen. Wichtig hierfür sind jedoch von Beginn an geeignete Endgeräte.
Ab dem 29. März 2017 sind dann rund 40 Programme überwiegend hochauflösend in HD (1080p50) zu empfangen. Das werden jeweils rund zur Hälfte frei empfangbare öffentlich-rechtliche Programme und verschlüsselte private Programme auf der freenet TV-Plattform sein. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme sind frei und ohne laufende Zusatzkosten auf allen geeigneten Geräten zu empfangen. Die Kosten für die terrestrische Verbreitung werden aus dem Rundfunkbeitrag gedeckt. Der größte Teil der HD-Programme privater Veranstalter sind ausschließlich im Programmpaket von freenet TV gegen eine Jahresgebühr von 69 Euro empfangbar. Weitere private

[3] Vgl. http://www.swr.de/-/id=18542444/property=download/nid=3786/ah8z0q/dvb-t2hdempfangsgebietebaden-wuerttemberg.pdf

Programme kommen hinzu.

Die zeitgleiche Ausstrahlung der Programme in Standardauflösung (SD) findet für keines der HD-Programme statt.

In weiteren Ausbaustufen im November 2017 und im März 2018 werden weitere Regionen mit dem vollen Programmangebot von rund 40 Programmen erschlossen. In einer späteren Ausbauphase wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zusätzliche Regionen bis Mitte 2019 auf DVB-T2 HD umstellen." (http://www.dvb-t2hd.de/programme)

18

Derzeit wird auf diese Weise die terrestrische Übertragung vom digitalen Standard DVB-T auf einen neuen Standard DVB-T2 umgestellt. Der Verbraucher benötigt weitgehend neue Geräte[4] (Fernseher, Receiver), das Senderangebot ist auf ausgewählte öffentlich-rechtliche und private Sender beschränkt. Es gibt nur einen Betreiber der Sendeanlagen[5], eine Media Broadcasting GmbH im Anteilseigentum der freenet AG, die ihrerseits über 12 km Glasfaserkabel betreibt, Sendeinhalte produziert und Mio. Mobilfunkkunden betreut. Im Übrigen ist der Sachverhalt demjenigen vergleichbar, wie er im Urteil des EuGHs vom 15. September 2011 – C-544/09 P – beschrieben wurde, mit dem technischen Unterschied, dass damals von analoger auf digitale Technik umgestellt wurde, jetzt von digitaler Technik auf neuere digitale Technik. Bei der Einführung des

---

[4] „Der Testbetrieb des hochauflösenden terrestrischen Fernsehens nach dem neuen Standard DVB-T2 hat in einigen deutschen Ballungszentren bereits begonnen . Doch wer den falschen Fernseher kauft, sieht buchstäblich in die Röhre und kann das digitale Antennenfernsehen in Zukunft hierzulande nicht empfangen. Davor hat jetzt nochmals die Verbraucherzentrale Sachsen ausdrücklich gewarnt .
Hintergrund dieses Hinweises ist, dass DVB-T2 in Deutschland mit High Efficiency Video Coding (HEVC, H.265) ausgestrahlt wird und nicht über den bisher in anderen Ländern verwendeten Kompressionsstandard H.264 (MPEG4). Die Codecs stimmen nicht überein, das neue System wird von den älteren Geräten nicht unterstützt." (http://www.pcwelt.de/news/Verbraucherzentrale-warnt-vor-DVB-T2-Fernsehern-aus-dem-Ausland-Terrestrisches-Fernsehen-9801270.html). Damit dienen die Beiträge der Schaffung eines Sonderwegs, der andere EU-Staaten ausgrenzen kann. (vgl. Am 8. Juni 2015 sind die Spezifikation und das Logo für Deutschland eingeführt worden.[22] Die Verwendung setzt zwingend die Kompatibilität zum Codec H.265 und eine Decodierungsschnittstelle für die verschlüsselten Angebote der Privatsender voraus. Ab Frühjahr 2017 werden in Deutschland Set-Top-Boxen benötigt, um mit nicht DVB-T2-kompatiblen Geräten terrestrisches Fernsehen empfangen zu können.[23] Die Festlegung auf den Codec H.265 stellt im europäischen Vergleich einen Sonderweg dar. In Millionen von Boxen und Fernsehern ist DVB-T2 mit H.264 bereits installiert. Frankreich und Österreich nutzen H.264 aus diesen Gründen. Mit dem effizienteren Codec H.265 können im Vergleich entweder etwa 20 % mehr oder höher auflösende Programme empfangen werden. Er ist mit Codec H.264 jedoch nicht kompatibel.[24] = https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_L%C3%A4nder_mit_DVB-T-Betrieb#.C3.9Cbersichtstabelle_DVB-T2).

[5] Die Ausstrahlung erfolgt teilweise über Sendeanlagen der öffentlich-rechtlichen, durch die streitgegenständlichen Beiträge finanzierten Sender, teilweise über Sender der Deutschen Funkturm GmbH, deren Anteile die Deutsche Telekom AG hält, deren Aktien sich zu etwa 1/3 im Eigentum der Bundesrepublik (mittelbar und unmittelbar) befindet.

neuen terrestrischen Übertragungswegs DVB-T2 bedienen sich die Rundfunkanstalten der Fa. Freenet[6]. Zur Unterrichtung der Bevölkerung wurde, gemeinsam durch ARD, ZDF, RTL, Pro Sieben u.a. sowie durch die Landesmedienanstalten, die zugleich Aufsichtsbehörde der anderen Handelnden ist, ein offizielles Informationsportal im Internet 222.dvb-t2hd.de - geschaffen, für das eine „Bayerische Medien Technik GmbH" verantwortlich zeichnet. [7] Bei den Fragen und Antworten wird auch bestätigt, dass die Rundfunkanstalten sich mit Mitteln aus dem Rundfunkbeitrag[8] beteiligen, faktisch die ganze Technik vorfinanzieren, da erst nach Einführung Abonnements der Privatsender für deren Angebote verfügbar sind. Die das Marketing für die neue Sendetechnik betreibende „Bayerische Medien Technik GmbH" wiederum ist eine Tochter des öffentlich-rechtlichen „BR" und seiner Aufsichtsbehörde „BLM". Die Gläubigerin ist auch banktechnisch anhand der SEPA-Buchungsdaten nicht als Behörde erkennbar.

19

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine typische Zwecksteuer. Sie wurde - um die gerätebezogene frühere Rundfunkgebühr durch den streitgegenständlichen Beitrag ersetzt und im Verbraucherbereich zu einer personenbezogenen Abgabe umgestaltet. Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat damit maßgebende Faktoren verändert. Eine individuelle Gegenleistung liegt entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht vor; jeder Bürger der EU hat die Möglichkeit, Rundfunksendungen des SWR zu konsumieren, die dazu erforderliche Ausstattung in technischer Hinsicht dürfte, da die Empfangsmöglichkeiten alternativ bestehen, bei 100 % liegen, nachdem bereits die Mobiltelefonverbreitung bei um die 90 % liegt, alternativ aber auch jeder Internetanschluss, jede Satellitenschüssel und im Grenzgebiet jede DVB-Antenne ausreichend ist. Das Argument

[6] www.freenet-group.de/unternehmen/konzernstruktur/index.html
[7] www.dvb-t2hd.de
[8] Die öffentlich-rechtlichen Sender sind frei und ohne laufende Zusatzkosten empfangbar. Die Kosten für die terrestrische Verbreitung werden aus dem Rundfunkbeitrag gedeckt. (www.dvb-t2hd.de/faq

der „staatsfernen Finanzierung" ist nicht nachvollziehbar, da gerade das Parlament, zugleich Haushaltsgesetzgeber, das Gesetz betreffend die Rundfunkzahlungen der Verbraucher verabschiedet hat. Zur Finanzierung wird, so er nicht von einem anderen Beitragszahler in derselben Wohnung profitiert, die gesamte erwachsene Bevölkerung, vergleichbar dem Steuerrecht. Die Erweiterung der Menge der Pflichtigen hat sich zudem, wie die Erträge aus den Rundfunkzahlungen zeigen, deutlich vergrößert, das Volumen hat sich um ca. 700 Millionen Euro pro Jahr gegenüber der früheren Rundfunkgebühr erweitert. Entsprechend dem Urteil des EuGH vom 13. Dezember 2007 – C-337/06 liegt eine typische überwiegende Staatsfinanzierung vor; in Verbindung mit den Umständen, dass sie nahezu voraussetzungslos von jedem nicht obdachlosen Erwachsenen ohne Gegenleistung verlangt wird und teilweise sogar zur Finanzierung von Aufsichtsbehörden (Medienanstalt) verwendet wird, deren Aufgaben (Jugendschutz, Frequenzvergabe) staatlich sind, handelt es sich beim gegenwärtigen Beitragssystem um eine aus Steuern finanzierte unzulässige Beihilfe bei der Einführung neuer Techniken, wenn aus Rundfunkbeiträgen die Umstellung von DVB-T auf DVB-T2 finanziert wird und damit auch Auswirkungen auf private, wirtschaftlich tätige Sender verbunden und gewollt sind.[9]

19 a

Daneben wird den öffentlich-rechtlichen Sendern durch die nationale Norm ein Bündel weiterer Vorteile gewährt:

- Die Sender schaffen ihre Vollstreckungstitel gegen die Schuldner selbst (§ 10 V, VI RdFunkBeitrStVBW).
- Dem Schuldner ist das Leistungsbestimmungsrecht genommen, d.h. bei vorhandenen Rückständen kann er nicht bestimmen, dass eine Zahlung den laufenden Beitrag ausgleichen soll. Entgegen § 225 AO und entgegen § 366 BGB, der gegenüber

[9] www.dvb-t2hd.de/faq (Portal von ARD, ZDF u.a.)

Verbrauchern auch nicht ohne weiteres mittels einseitig vorformulierter Bedingungen disponibel ist, wird durch den Staatsvertrag in Verbindung mit der Satzung das Leistungsbestimmungsrecht des Schuldners vollständig und sogar für Zahlungen außerhalb der Vollstreckung aufgehoben. Kann er nicht alle Schulden bezahlen, entstehen laufend neue Schulden.

- Zugunsten der Sender wird der Beginn der Beitragspflicht auf den Monatsbeginn vorverlegt, das Ende auf das Monatsende nach hinten verlegt.

Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts beinhalten diese Begünstigungen einen wirtschaftlichen Vorteil und aufgrund der nahezu ausnahmslos zu zahlenden Beträge zugleich eine Beihilfe.

20

3. Das sogenannte Selbsttitulierungsrecht haben nationale Gerichte[10] für öffentlich-rechtliche Landesbanken bereits als gleichheitswidrige Privilegierung, d.h. als Verfassungsverstoß, angesehen. Die Selbsttitulierung ist schneller, einfacher und billiger als das gerichtliche Verfahren. Diese Vorteile gegenüber Wettbewerbern führen zu Nachteilen beim Verbraucher; gerichtlicher Rechtsschutz und richterliche Prüfung vor Titulierung und vor Vollstreckung werden im praktischen Alltag nahezu ausgeschlossen bzw. erheblich erschwert. Aus Sicht des vorlegenden Gerichts handelt es sich um eine gleichheitswidrige Privilegierung öffentlich-rechtlicher Sender gegenüber konkurrierenden Privatsendern, die auch nicht für die Umsetzung des sogenannten dualen Rundfunksystems – das allerdings seit der Entwicklung des Begriffs sich dank Internet, Satelliten und Mobilfunk und damit verbundener unmittelbarer Konkurrenz von Sendern und Verlagen im Internet, so nicht mehr existiert, notwendig

[10] z.B. Bundesverfassungsgericht, 1 BvL 8 und 22/11, Entscheidung vom 18.12.2012

ist. Die Privilegierung bedeutet auch Reduzierung der Kosten für Beitreibung und Vollstreckung und stellt damit auch eine grundlos privilegierende Beihilfe dar.

21

Der nationale Gesetzgeber hat im Übrigen in § 2 IV RdFunkBeitrStVtrBW die Diplomaten von der Beitragspflicht ausgenommen, was, da unter Bezugnahme auf das Wiener Übereinkommen geschehen, belegt, dass der Gesetzgeber den Beitrag als Steuer ansieht, woraus sich auch der Charakter einer staatlichen Beihilfe ergibt.

22

4. Das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW", insbesondere §§ 2 und 3, ist nach Auffassung des Gerichts mit Unionsrecht unvereinbar, weil der dort grundsätzlich von jedem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Erwachsenen voraussetzungslos erhobene Beitrag die Informationsfreiheit beeinträchtigt. (Art. 10 EMRK, Art. 4 Charta). Der verfahrensgegenständliche Beitrag ersetzte 2013 einen gerätebezogenen Beitrag, der am Besitz eines Radios, Fernsehgerätes oder Computers angeknüpft war. Der Beitrag dient auch heute noch nahezu vollständig der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender. Der Beitrag ist danach von seiner Motivation bewusst als Hürde vor der Inanspruchnahme jeglicher Art von Informationen auf den Übertragungswegen Satellit, Kabel, Mobilfunknetz und Internet aufgebaut und mit Bußgeld bewehrt. Die 2013 eingeführte Abhängigkeit von der Wohnung sollte nicht die Informationsfreiheit wiederherstellen, sondern die Möglichkeit, dass es einem Beauftragten der Sender nicht möglich war, den Besitz eines Gerätes nachzuweisen, aus dem Weg räumen. Wenn sich der Verbraucher für den Konsum des öffentlich-rechtlichen Programms entscheidet, bezahlt er an diesen Sender den Beitrag. Entscheidet er sich dagegen für kostenlose Information aus ausländischen oder privaten Sendern muss er ebenso den Beitrag für

den öffentlich-rechtlichen Sender bezahlen, wie wenn er sich sogar für einen kostenpflichtigen Privatsender entscheidet.

23

5. Das nationale Gesetz „RdFunkBeitrStVtrBW", insbesondere §§ 2 und 3, ist nach Auffassung des Gerichts mit Unionsrecht unvereinbar, weil der dort grundsätzlich von jedem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Erwachsenen voraussetzungslos erhobene Beitrag
   a) die Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU beeinträchtigt,
   b) das Gleichheitsgebot beeinträchtigt
   c) Frauen diskriminiert.

24

Die Sendungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind via Internet und Satellit auch im EU-Ausland, nicht nur in der Bundesrepublik unabhängig von der Zahlung irgendwelcher Beiträge grundsätzlich frei und umcodiert empfangbar. Dies gilt beispielweise auch in unmittelbaren Grenzgebieten (z.B. D-Lindau/A-Bregenz, D-Kehl/F-Strasbourg, D-Aachen/B-Maastricht).

25

Je nachdem, ob der EU-Bürger sich im einen Ort oder wenige Kilometer weiter im Ort des Nachbarlandes niederlässt, wird er mit dem voraussetzungslosen unfreiwilligen Beitrag belastet. Dieser beläuft sich - bezogen auf 50 Jahre Beitragszeit ab Volljährigkeit - derzeit auf ca. 10.000,00 € pro Person (entsprechend ca. 17,50 €/Monat). Dies erschwert die Entscheidung beispielsweise eines Franzosen, aus beruflichen Gründen während der Woche eine Zweitwohnung nahe einem Arbeitsplatz jenseits der deutsch-französischen Grenze und damit möglicherweise den Arbeitsplatz überhaupt zu wählen. Umgekehrt entfällt bei einem Deutschen, der seinen Wohnsitz von Kehl nach Straßburg verlegt, um dort zu arbeiten, bei unverändert gleicher Empfangsmöglichkeit der Beitrag. Damit wird die berufliche Niederlassungsfreiheit beeinträchtigt. Zudem verändert sich der faktisch

pro Erwachsenen zu zahlende Beitrag für den persönlichen Vorteil der Empfangsmöglichkeit durch die Zahl der Wohnungsbewohner massiv.

26

Die vorgelegte Norm verstößt danach in vielfacher Hinsicht gegen das Gleichbehandlungsgebot.

27

Zunächst behandelt sie deutsche öffentlich-rechtliche Sender anders als im direkten Wettbewerb[11] stehende deutsche private sowie sämtliche ausländischen Sender. Die Ungleichbehandlung schlägt sich nicht nur in der gesetzlich erzwungenen Beitragszahlung zugunsten dieser Sender nieder, sondern auch darin, dass diesen die Möglichkeit eingeräumt wird (§ 10) Forderungen gegen die Rundfunkkonsumenten selbst zu titulieren, ohne dafür ein Gericht in Anspruch nehmen zu müssen, und aus diesem selbst geschaffenen Schriftstück unmittelbar die Zwangsvollstreckung betreiben zu können, ohne dass zuvor die Möglichkeit für den Bürger besteht, die Forderung gerichtlich prüfen zu lassen. Der Konkurrent muss dagegen den regulären Rechtsweg beschreiten. Dabei wird der Bürger zugleich in seinen Rechten auf ein faires Verfahren beschnitten.

28

Sodann werden durch die Beitragsnorm ungleiche Sachverhalte bewusst gleichbehandelt:

29

Ein in einer Wohngemeinschaft mit 4 anderen Erwachsenen zusammenlebender Bürger bezahlt im Ergebnis nur 1/5 des Beitrags, den eine alleinerziehende Mutter zu bezahlen hat. Betroffen sind ca.

[11] Der SWR sieht sich auf seiner eigenen Internetseite nicht als Behörde, sondern als „SWR Unternehmen", das derzeit mit Beitragsmitteln die Umstrukturierung zu einem multimedialen Medienunternehmen vorantreibt (http://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/rundfunkrat-swr-haushalt-2017/-/id=10563098/did=18637384/nid=10563098/yush11/index.html)

1,5 Mio. Alleinerziehende, von denen 90 % Frauen sind.[12] Im Einzelfall werden dadurch zwar alleinerziehende Männer und Frauen gleichermaßen gegenüber Paaren und Gemeinschaften benachteiligt, in der Summe aber die Frauen in einer fast zehnmal so großen Zahl. Diese Ungleichbehandlung ist auch bekannt: „Wie unter 1. dargelegt, stellt der Wohnungsbezug Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen dem Grunde nach Beitragspflichtigen innehaben, besser als alleinwohnende Personen. Da mehrere Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften, können sie die Beitragszahlungen nach ihren Vorstellungen unter sich aufteilen. Übernimmt einer von ihnen die Zahlungen in voller Höhe, haben die anderen den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit unentgeltlich. Es gilt die Faustregel, dass die Beitragsbelastung pro Person umso niedriger ist, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat." (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 – 6 C 6/15 –, BVerwGE 154, 275-296, Rn. 45) Der Umstand, dass Familien damit begünstigt werden, kann die Benachteiligung der Alleinerziehenden, vor allem ca. 1,4 Mio. Frauen, nicht rechtfertigen

30

Ein Arbeitnehmer, der während der Woche nach einem Arbeitsplatzwechsel am Arbeitsort zusätzlich eine Ein-Zimmer-Wohnung anmietet, zahlt doppelt so viele Beiträge wie der Arbeitnehmer, der mit seiner Familie am Arbeitsort leben und wohnen kann. (In Deutschland gibt es lt. statistischem Bundesamt ca. 1 Mio. beruflich bedingter Zweitwohnungen). Ein Student zahlt, wenn er an einem Universitätsort im Elternhaus lebt, keine Beitrag; muss er mangels Universität am Heimatort an einem anderen Ort ein Zimmer in einem Studentenwohnheim bewohnen, muss er einen Beitrag bezahlen. Zur Qualifizierung als Wohnung benötigt die Unterkunft nicht einmal eine Küche oder ein Bad, ausreichend ist ein Schlafraum. Studiert der Franzose in Kehl und wohnt dort während des Semesters

[12] Zahlenangaben aus: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Alleinerziehende in Deutschland, Monitor Familienforschung, Ausgabe 28, S. 6 ff

im Wohnheim, bezahlt er einen Beitrag, studiert der deutsche Student in Strasbourg, darf er ohne Beitrag das gesamte Angebot der deutschen öffentlich-rechtlichen Sender in Anspruch nehmen.

31

Ein Deutscher mit Empfangsmöglichkeit, der ständig z.B. in Spanien lebt, zahlt keinen Beitrag, wohingegen der Spanier, der in Stuttgart ohne Radio/TV/PC wohnt, beitragspflichtig ist.

32

Aus § 5 ff ergeben sich weitere marktrelevante Ungleichbehandlungen und Zugangshindernisse: Ein französischer Autohändler/Autovermieter, der seine Fahrzeuge in Straßburg anbietet oder vermietet, zahlt selbstverständlich trotz Empfangbarkeit der Sender in seinen Fahrzeugen keinen Beitrag. Will der Händler/Vermieter aber in Kehl eine Niederlassung gründen und dort Fahrzeuge zur Probefahrt bereithalten oder vermieten, hat er für jedes Fahrzeug einen Beitrag zu bezahlen. Alternativen standen in mehrfacher Hinsicht bereit:

33

a) Entwicklungsgarantie bedeutet angemessene Weiterentwicklung entsprechend gesellschaftlicher Veränderungen. Sie bedeutet nicht eine Ausweitung des Grundrechtschutzes auf immer neue Sender und Formate kraft eigener Autorität zu Lasten der Individualgrundrechtsträger. Damit sinkt der Finanzbedarf ebenso wie in weiterer Folge die Belastung der Bürger.

34

b) Wer als Rundfunkanstalt unternehmerisch handelt (Gehälter, Gagen, Wettbewerb, Gewinnsendungen),

kann auch darauf verwiesen werden, unternehmerisch Einnahmen zu erzeugen.

35

c) Abrechnungs- und Sendetechnik sowie Codierungstechnik sind, wie bei privaten Sendern ersichtlich, so weiterentwickelt worden, dass technische Gründe einem öffentlich-rechtlichen Bezahlfernsehen nicht mehr entgegenstehen.

36

d) Eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln würde der Verfassung mehr entsprechen als grundrechtswidrige Beitragserhebung. Soweit dagegen der Einwand erhoben wird, es drohe dadurch ein Rückgang an unabhängiger Staatsferne, so muss auf die oben bereits wiedergegebene wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Land und Sender hingewiesen werden. Der EuGH hat bereits 2007 die Ansicht vertreten, „dass eine überwiegende Finanzierung durch den Staat vorliegt, wenn öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden überwiegend durch eine Gebühr finanziert werden, die von denjenigen zu zahlen ist, die ein Rundfunkgerät bereithalten, und die nach Regeln auferlegt, berechnet und erhoben wird, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede stehen."[13]

Dr. Sprißler
Richter am Landgericht

[13] EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2007 – C-337/06 –, juris

96

Abschrift

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Vert.: | Frist not. | KR/KA | Mdt.:
BS | EINGEGANGEN | Kostenrech.
SB | 20. Feb. 2017 | Rückspr.
Rückspr. | Prof. Versteyl Rechtsanwälte | Zahlung
zdA | | Stellung

BVerwG 6 C 49.15
VGH 7 BV 15.344

Verkündet
am 7. Dezember 2016
Harnisch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin, Berufungsklägerin
und Revisionsklägerin,

- Prozessbevollmächtigte:
Prof. Versteyl Rechtsanwälte,
Kokenhorststraße 19, 30938 Burgwedel -

g e g e n

den Bayerischen Rundfunk,
vertreten durch den Intendanten,
Rundfunkplatz 1, 80335 München,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

Beteiligte:

Landesanwaltschaft Bayern
als Vertreterin des öffentlichen Interesses,
Ludwigstraße 23, 80539 München,

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 7. Dezember 2016
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 30. Oktober 2015 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe:

I

1 Die Klägerin betreibt deutschlandweit eine Autovermietung. Mit Bescheiden vom 26. Juli 2013 und 7. August 2013 setzte der Beklagte für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. März 2013 und vom 1. April bis zum 30. Juni 2013 für die Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge der Klägerin rückständige Rundfunkbeiträge und Säumniszuschläge in einer Gesamthöhe von 1 408 562,94 € fest.

2 Nachdem die Klägerin die festgesetzten Beiträge gezahlt hatte, hat sie Klage erhoben mit dem Ziel, die Beitragsbescheide aufzuheben und die Beiträge nebst Prozesszinsen zurückzuerhalten. Die Klage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Zur Begründung hat der Verwaltungsgerichtshof in seinem Berufungsurteil im Wesentlichen ausgeführt: Die Vorschriften über die Erhebung des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge seien mit

dem Grundgesetz vereinbar. Es handele sich bei dem Rundfunkbeitrag um eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Regelung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder falle, weil er der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV diene und nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt fließe. Er werde auch nicht voraussetzungslos geschuldet, sondern als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Er sei eine Vorzugslast, die durch die mit ihr verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert sei. Der abgabenbegründende Vorteil dürfe typisierend an das Innehaben einer Raumeinheit anknüpfen. 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.

3 Seine besondere sachliche Rechtfertigung finde der Rundfunkbeitrag durch die Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Erfüllung des Programmauftrags und durch seine Ausgleichsfunktion. 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.

4 Die Beitragspflicht für Betriebsstätten mit ihrer stufenweise degressiven Staffelung und für Kraftfahrzeuge sei dem Grunde und der Höhe nach auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Strukturen im unternehmerischen Bereich hinreichend realitätsgerecht und ausreichend differenziert, um den beitragsauslösenden Vorteil abzubilden und die Beitragslasten im Verhältnis der Abgabepflichtigen untereinander angemessen zu verteilen. Die Belastung halte sich angesichts der mit ihr verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs im Rahmen des Zumutbaren, auch soweit sich bei großen Betrieben insbesondere mit zahlreichen Betriebsstätten die Beiträge erheblich vervielfach-

ten. Zudem sei der Rundfunkbeitrag nach seiner gesetzlichen Ausgestaltung nicht auf die Erzielung von Überschüssen ausgerichtet.

5 Eine Verletzung des Gebots der Belastungsgleichheit durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens sei nicht gegeben. Durch die im Rundfunkstaatsvertag vorgesehenen Kontrollinstrumente sei die Nichtanzeige mit einem angemessenen Entdeckungsrisiko verbunden. Vollzugsmängel könnten ein strukturelles Erhebungsdefizit nicht begründen.

6 Der Kraftfahrzeugbeitrag führe nicht zur einer systemwidrigen Mehrfachbelastung, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunkempfang in Kraftfahrzeugen dem nicht privaten Bereich spezifische Vorteile biete und dort in besonderer, die Unternehmenszwecke fördernder Weise genutzt werden könne, wie dies im Falle der Klägerin, bei denen der private oder gewerbliche Kunde regelmäßig Wert auf das Vorhandensein eines Radios im gemieteten Auto und auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs lege, offensichtlich sei. Hierbei handele es sich um einen sachlichen Grund, der den Unterschied zum Beitrag im privaten Bereich kennzeichne.

7 Dem Betriebsstättenbeitrag lägen keine unzutreffenden Annahmen über die Üblichkeit des Rundfunkempfangs in Betriebsstätten oder dessen Nutzen zugrunde. Ebenso wenig sei die Staffelung nach Beschäftigtenzahlen sachwidrig. Der Gesetzgeber habe hier einen Massenvorgang geregelt, der ihn zur Typisierung und Schaffung praktikabler Differenzierungen berechtige. Dementsprechend sei es sachgerecht, wenn der Gesetzgeber den möglichen Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots nach der Zahl der Beschäftigten und nicht nach dem Umsatz oder dem Gewinn bemesse und davon ausgehe, dass der spezifische Programmvorteil nicht linear mit der Zahl der Beschäftigten steige, sondern ein kommunikativer Nutzen in Bezug auf den einzelnen Beschäftigten bei Zunahme der Beschäftigtenzahl typischerweise abnehme.

8 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin Revision eingelegt, mit der sie neben einem Verfahrensmangel vor allem geltend macht, dass es sich bei dem Beitrag um eine Zwecksteuer handele, weshalb den Ländern die Gesetzgebungskom-

petenz fehle. Die an Vorzugslasten zu stellenden Anforderungen seien nicht erfüllt. Die Erhebung einer Abgabe sei zwar sachlich durch die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerechtfertigt; es fehle dem Beitrag aber an der erforderlichen deutlichen Unterscheidung von der Steuer. Für die Rechtfertigung der Vorzugslast reiche die Einräumung einer Nutzungsmöglichkeit nach der Rechtsprechung des Senats zum Wohnungsbeitrag nicht aus. Es müsse die Annahme berechtigt sein, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offenstehe, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nehme. Hierfür fehle es an belastbaren Ermittlungen der Üblichkeiten und Möglichkeiten des vorteilhaften Rundfunkempfangs in Betriebsstätten. Zudem müsse die Vorteilhaftigkeit der Rundfunknutzung für den Abgabepflichtigen hinterfragt werden.

9 Die Verfassungswidrigkeit der Beitragspflicht ergebe sich auch aus einem Verstoß gegen das Übermaßverbot und das Kostendeckungsprinzip. Die Erhebung von Vorzugslasten werde in Bezug auf den Nutzen durch das Äquivalenzprinzip und in Bezug auf die Höhe der Kosten des Leistungserbringers durch das Kostendeckungsprinzip begrenzt. Beide Prinzipien seien hier verletzt, weil das Beitragsaufkommen den Bedarf deutlich übersteige und der Gesetzgeber einen Vergleich des prognostizierten Aufkommens mit dem konkret ermittelten Bedarf unterlassen habe.

10 Die Beitragspflicht verletze ferner das Gebot der Belastungsgleichheit. Zum einen führten die Erhebungsregelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags zu einem strukturellen Erhebungsdefizit, weil sie nicht die Gewähr für eine gleichmäßige Inanspruchnahme aller Beitragspflichtigen böten. Zum anderen seien der Betriebsstätten- und der Kraftfahrzeugbeitrag in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar.

11 Der Beklagte und die Landesanwaltschaft Bayern verteidigen das angefochtene Urteil.

II

12 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 Rundfunkbeitragsstaatsvertrags - RBStV -, § 48 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien <Rundfunkstaatsvertrag - RStV>, jeweils in der Fassung der Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge <Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag - 15. RÄStV> vom 7. Juni 2011, GVBl S. 258).

13 Die Beitragspflicht nach den §§ 5 ff. 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 über 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.

14 Das berufungsgerichtliche Urteil beruht nicht auf einem Verfahrensmangel (1.). Die angefochtenen Bescheide sind durch die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags gedeckt (2.). Der Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich ist eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt ist (3.). Die Beitragserhebung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt (4.). Sie stellt die Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil dar, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können; dieser Vorteil wird durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Betriebsstätte bzw. eines betrieblich genutzten Kraftfahrzeugs verlässlich erfasst (5.). Die Landesgesetzgeber waren berechtigt, die von den nicht privaten Rundfunkteilnehmern erhobene frühere Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag zu ersetzen (6.). Es ist nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit geboten, Inhaber von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen, in denen ein Rundfunkempfangsgerät

nicht vorhanden ist, von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien (7.). Das Beitragsaufkommen beachtet die Zweckbindung des Rundfunkbeitrags und verletzt weder das Übermaßverbot noch das Kostendeckungsprinzip (8.). Die Erhebung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich lässt ein strukturelles Erhebungsdefizit nicht erkennen (9.). Das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit wird nicht durch die Ausgestaltung des Betriebsstättenbeitrags (10.), des Kraftfahrzeugbeitrags (11.) oder die Erhebung des sog. "Übergangsbeitrags" (12.) verletzt. Weitere verfassungs- und europarechtliche Bedenken gegen die Beitragserhebung bestehen nicht (13.).

15 1. Nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO hat das Gericht seiner Überzeugungsbildung das Gesamtergebnis des Verfahrens zugrunde zu legen. Die Einhaltung der daraus folgenden verfahrensmäßigen Verpflichtungen ist nicht schon dann in Frage gestellt, wenn ein Beteiligter ein aus seiner Sicht fehlerhaftes Ergebnis der gerichtlichen Verwertung des Tatsachenmaterials rügt, aus dem er andere Schlüsse ziehen will als das angefochtene Urteil. Ein Verfahrensfehler in Gestalt eines Verstoßes gegen den Überzeugungsgrundsatz liegt nur dann vor, wenn das Tatsachengericht allgemeine Sachverhalts- und Beweiswürdigungsgrundsätze verletzt, etwa entscheidungserheblichen Akteninhalt übergeht, aktenwidrige Tatsachen annimmt oder wenn die von ihm gezogenen Schlussfolgerungen gegen die Denkgesetze verstoßen oder sonst von objektiver Willkür geprägt sind (stRspr, BVerwG, Besohlüsse vom 23. Mai 2016 - 7 B 47.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:230516B7B47.15.0] - juris Rn. 16 m.w.N. und vom 9. Juni 2015 - 6 B 59.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:090615B6B59.14.0] - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 11 Rn. 53).

16 Gemessen hieran lässt sich eine Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes durch das Berufungsgericht hinsichtlich der von der Klägerin in der Berufungsinstanz vorgetragenen Anteile nicht erfasster, beitragspflichtiger Betriebsstätten- und Kraftfahrzeuginhaber nicht feststellen. Einen dem Vortrag der Klägerin entsprechenden Akteninhalt hat das Berufungsgericht nicht festgestellt und demzufolge auch nicht übergangen. Das Berufungsgericht hat in seinem Urteil zwar auf die Akten und damit auch auf den klägerischen Berufungsvortrag Bezug genommen. Hierdurch werden aber die mit der Berufungsbegründung vor-

getragenen Umstände nicht als Tatsachen festgestellt; die Feststellung beschränkt sich allein darauf, dass die Berufungsbegründung einen bestimmten Inhalt hat (vgl. Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 137). Aus den vorgenannten Gründen hat das Berufungsgericht auch keine aktenwidrigen Tatsachen angenommen.

17 Das Berufungsgericht hat seiner Entscheidung den Rechtssatz zugrunde gelegt, dass Vollzugsmängel nicht geeignet sind, ein strukturelles Erhebungsdefizit und damit die Verfassungswidrigkeit der materiellen Beitragsnormen zu begründen. Anhand dieses Rechtssatzes hat es die Ausführungen der Klägerin dahingehend gewürdigt, dass sie nicht auf die Darlegung eines strukturellen Erhebungsdefizits, sondern von Vollzugsmängeln zielten. Diese Schlussfolgerung begegnet keinen verfahrensrechtlichen Bedenken. Insoweit hat die Klägerin eine Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes nicht substantiiert. Wenn sie meint, der Verwaltungsgerichtshof hätte die von ihr ermittelten Anteile nicht erfasster beitragspflichtiger Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge der Annahme eines strukturellen Erhebungsdefizits zugrunde legen müssen, handelt es sich um die Geltendmachung einer von dem Verständnis des Verwaltungsgerichtshofs abweichenden Würdigung ihres Vortrags, welche dem materiellen Recht zuzuordnen ist.

18 Die Klägerin erachtet einen Verstoß gegen Denkgesetze als gegeben, soweit das Berufungsgericht davon ausgegangen sei, dass der beabsichtigte Personalabbau beim Beitragsservice der Rundfunkanstalten keinen Vollzugsmangel begründe. Denn nach ihrer Auffassung ändere der beabsichtigte Personalabbau nichts an dem objektiven Befund, dass mit dem Verzicht auf Kontrollen das Entdeckungsrisiko schwinde. Indes ist das Berufungsgericht nicht von einem Verzicht auf Kontrollen aufgrund des Personalabbaus ausgegangen. Es hat lediglich in den Blick genommen, dass mit dem Übergang von der gerätebezogenen Gebührenpflicht auf die an Raumeinheiten anknüpfende Beitragspflicht Erleichterungen bei der Feststellung der Zahlungspflicht verbunden sind, die der Gesetzgeber zum Anlass für einen Abbau von Kontrollpersonal im privaten wie im nichtprivaten Bereich hat nehmen dürfen (vgl. LT-Drs. BY 16/7001

S. 11). Diese Schlussfolgerung lässt keinen Verstoß gegen Denkgesetze erkennen.

19 2. 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. Unbeschadet der Beitragspflicht für Betriebsstätten ist gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV jeweils ein Drittel des Rundfunkbeitrags zu entrichten vom Inhaber eines Kraftfahrzeugs (Beitragsschuldner) für jedes zugelassene Kraftfahrzeug, das zu gewerblichen Zwecken oder einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit oder zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken des Inhabers genutzt wird; auf den Umfang der Nutzung zu diesen Zwecken kommt es nicht an; Kraftfahrzeuge sind Personenkraftwagen, Lastkraftwagen und Omnibusse; ausgenommen sind Omnibusse, die für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 2 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV ist ein Rundfunkbeitrag nach Satz 1 Nr. 2 nicht zu entrichten für jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers.

20 Betriebsstätte ist jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit. Dabei gelten mehrere Raumeinheiten auf einem Grundstück oder auf zusammenhängenden Grundstücken, die demselben Inhaber zuzurechnen sind, als eine Betriebsstätte. Auf den Umfang der Nutzung zu den jeweiligen nicht privaten Zwecken sowie auf eine Gewinnerzielungsabsicht oder eine steuerliche Veranlagung des Beitragsschuldners kommt es nicht an (§ 6 Abs. 1 RBStV). Inhaber der Betriebsstätte ist die natürliche oder juristische Person, die die Betriebsstätte im eigenen Namen nutzt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird. Als Inhaber wird vermutet, wer für diese Betriebsstätte in einem Register, insbesondere Handels-, Gewerbe-, Vereins- oder Partnerschaftsregister eingetragen ist. Inhaber eines Kraftfahrzeugs ist derjenige, auf den das Kraftfahrzeug zugelassen ist (§ 6 Abs. 2 RBStV).

21 Die Pflicht zur Entrichtung des Rundfunkbeitrags beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem der Beitragsschuldner erstmals die Wohnung, die Betriebsstätte oder das Kraftfahrzeug innehat. Das Innehaben eines Kraftfahrzeugs beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem es auf den Beitragsschuldner zugelassen wird (§ 7 Abs. 1 RBStV). Die Beitragspflicht endet mit dem Ablauf des Monats, in dem das Innehaben der Wohnung, der Betriebsstätte oder des Kraftfahrzeugs durch den Beitragsschuldner endet, jedoch nicht vor dem Ablauf des Monats, in dem dies der zuständigen Landesrundfunkanstalt angezeigt worden ist. Das Innehaben eines Kraftfahrzeugs endet mit dem Ablauf des Monats, in dem die Zulassung auf den Beitragsschuldner endet (§ 7 Abs. 2 RBStV). Die Beitragsschuldner haben die für die Beitragserhebung maßgebenden Umstände anzuzeigen (§ 8 RBStV). Der Rundfunkbeitrag ist monatlich 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).

22 Im hier maßgebenden Zeitraum betrug der Rundfunkbeitrag monatlich 17,98 € (§ 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags - RFinStV - in der Fassung der Bekanntmachung des 15. RÄStV vom 7. Juni 2011, GVBl S. 258). Dass das Verfahren, in dem die Höhe des Beitrags ermittelt wird, und deren Bestimmung nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst, sondern in dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geregelt ist, stellt den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenklarheit nicht in Frage (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:180316U6C6.15.0] - BVerwGE 154, 275 Rn. 8).

23 Die Voraussetzungen für die Festsetzung des Rundfunkbeitrags durch die angefochtenen Bescheide liegen vor. Die Klägerin war im maßgebenden Zeitraum als Inhaberin der in den Bescheiden aufgeführten Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge Beitragsschuldnerin (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV). Die festgesetzten Beiträge waren rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV).

24 3. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht im nicht privaten Bereich sind von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Die Finanzverfassung des Zehnten Abschnitts des Grundgesetzes, die in Art. 105 ff. GG die Kompetenzen für die Steuergesetzgebung auf Bund und Länder verteilt, ist nicht anwendbar, weil es sich bei dem Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich nicht um eine Steuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2 GG, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Die Gesetzgebungskompetenz für nichtsteuerliche Abgaben wird von der Kompetenz für die jeweilige Sachmaterie, hier für das Rundfunkrecht, umfasst (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 12). Der Senat hat bereits zum Rundfunkbeitrag im privaten Bereich entschieden, dass der Rundfunkbeitrag die Voraussetzungen des Steuerbegriffs nicht erfüllt. Die dort genannten Gründe beanspruchen auch Geltung für den Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich: Zum einen wird der Rundfunkbeitrag nach dem Regelungskonzept der §§ 5 und 6 RBStV nicht voraussetzungslos erhoben; die Landesgesetzgeber knüpften die Rundfunkbeitragspflicht an das Tatbestandsmerkmal des Innehabens einer Betriebsstätte bzw. eines betrieblich genutzten Kraftfahrzeugs, weil sie davon ausgingen, in diesen Raumeinheiten finde typischerweise Rundfunknutzung statt (vgl. unter 5.). Zum anderen wird das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt, sondern es ist nach § 1 RBStV, §§ 12 und 40 RStV weitestgehend dazu bestimmt, die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 12 ff.).

25 4. Als nichtsteuerliche Abgabe bedarf der Rundfunkbeitrag einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dieses Erfordernis trägt dem Ausnahmecharakter nichtsteuerlicher Abgaben Rechnung; es wird durch das Gebot der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen nach Art. 3 Abs. 1 GG und durch die Kompetenzordnung der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Bundes- und Landesgesetzgeber könnten die abschließende Verteilung der steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen und der Steuerertragshoheit nach Art. 105 ff. GG umgehen, wenn sie unter Berufung

auf ihre Regelungszuständigkeit für eine Sachmaterie nach Art. 70 ff. GG unbeschränkt damit in Zusammenhang stehende nichtsteuerliche Abgaben erheben könnten (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <16 f.>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 48).

26 Die Rechtfertigung folgt nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus der verfassungsrechtlich 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 (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.> und vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9 Rn. 39 sowie im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 16 ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen die Länder die Finanzierung als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können (BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219>; s. auch BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 24). Zu diesem Zweck kann die Beitragspflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten auf alle Rundfunkteilnehmer, d.h. auf Personen mit einer Rundfunkempfangsmöglichkeit, erstreckt werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <201>; Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>; BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 17).

27 5. Die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht nach §§ 5 und 6 RBStV setzt auch voraus, dass sie geeignet ist, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Der Rundfunkbeitrag muss als Vorzugslast ausgestaltet sein, die die Ge-

genleistung für die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt. Im nicht privaten Bereich ist der individuell zurechenbare Vorteil nach der Konzeption des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags auf den Inhaber der Betriebsstätte und des betrieblich genutzten Kraftfahrzeugs bezogen zu beurteilen (unter a)). Diesen Vorteil durfte der Gesetzgeber den Inhabern auch zurechnen (unter b)).

28 a) Nach dem Willen der Länder soll der Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich denjenigen Vorteil einer Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgelten, durch den die Inhaber der Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge in unternehmensspezifischer Weise profitieren (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 11, 17). Diese sind Schuldner des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich nach § 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV. Denn Schuldner einer Vorzugslast können nur Personen sein, denen die Leistung der öffentlichen Hand zugutekommt; auf die Größe des Personenkreises kommt es nicht an; er kann auch eine unbestimmte Vielzahl von Personen umfassen, sofern nur jeder einzelnen ein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 26 m.w.N.).

29 Der individuelle Vorteil ist daher bezogen auf die Betriebsstätte und das betrieblich benutzte Kraftfahrzeug für den jeweiligen Inhaber zu bestimmen. Nur dessen unternehmensspezifischer Vorteil der Möglichkeit einer Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkempfangs ist abzugelten (sog. "kommunikativer Nutzen"; vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 17). Dieser besteht, wenn der Betriebsstätten- bzw. Kraftfahrzeuginhaber 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.

30 Dieses Regelungskonzept schließt es aus, die Beitragspflicht des Inhabers dem Grunde nach an den privatnützigen Empfang des öffentlich-rechtlichen Rund-

funks durch die Beschäftigten mittels eigener Geräte am Arbeitsplatz zu knüpfen. Ein solcher Rundfunkempfang mittels eigener Geräte ist auch am Arbeitsplatz bereits durch die Beitragspflicht der Beschäftigten in ihrer Eigenschaft als Wohnungsinhaber abgegolten. Denn der Gesetzgeber hat das Merkmal der "Wohnung" und die Beitragspflicht ihrer Inhaber gewählt, weil er davon ausgegangen ist, dass dieser Personenkreis zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist. Die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnungen mit Empfangsgeräten lässt den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot typischerweise in ihrer Wohnung nutzt und dort jedenfalls Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhält (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 13; BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 32).

31 b) Der Gesetzgeber war berechtigt, mit der Anknüpfung an die Betriebsstätte und das betrieblich genutzte Kraftfahrzeug den abzugeltenden Vorteil deren Inhabern zuzurechnen. Seine Einschätzung, in diesen Raumeinheiten finde typischerweise eine Rundfunknutzung statt (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 17), beruht auf einer typisierenden Betrachtungsweise der Zurechenbarkeit des abzugeltenden Vorteils, die von seinem Gestaltungsspielraum gedeckt ist.

32 Nach der Rechtsprechung des Senats darf aus Gründen der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen und der Geltungskraft der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG die steuerliche Belastung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzbarer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabenpflicht rechtfertigt. Dies ist bei der Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, der Fall, wenn die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich, sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt ist, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt. Kann der Einzelne frei darüber entscheiden, ob er eine Leistung in Anspruch nimmt, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 27 f., 32).

33 Hiernach stellt die Rundfunkempfangsmöglichkeit einen Vorteil dar, den der Gesetzgeber den Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen individuell zurechnen durfte. Denn der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, dass diese Raumeinheiten nahezu lückenlos mit Empfangsgeräten ausgestattet sind und von ihnen auch in unternehmensspezifischer Weise Gebrauch gemacht wird.

34 aa) Die gesetzgeberische Annahme, dass die Betriebsstätte typischer Ort des Rundfunkempfangs ist; beruht zunächst auf der Verbreitung von internetfähigen Personalcomputern (PC) in der inzwischen weit überwiegenden Zahl der Betriebsstätten. Nach den Angaben im Statistischen Jahrbuch 2015 des Statistischen Bundesamts hat der Anteil der Unternehmen mit internetfähigen PC durchschnittlich im Jahr 2013 87 v.H. und im Jahr 2014 89 v.H. betragen. Diese Angaben kann der Senat für seine Entscheidung auch ohne ausdrückliche berufungsgerichtliche Feststellung als allgemeinkundige Tatsachen heranziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 29).

35 Die Eignung von internetfähigen PC als Empfangsgeräte war schon unter der Geltung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags - RGebStV - in der Fassung des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (GVBl S. 452) anerkannt. Nach der Rechtsprechung des Senats zu § 1 Abs. 1 Satz 1 RGebStV genügten internetfähige PC den Anforderungen an ein Rundfunkempfangsgerät, weil es sich bei ihnen um technische Einrichtungen handelt, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen Hör- oder Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunk geeignet sind. Ob ein Gerät zum Rundfunkempfang bestimmt ist, war nicht erheblich. Die Vorschrift stellte nicht auf die subjektive Zweckbestimmung eines Gerätes, sondern allein auf dessen objektive Eignung ab. Auf die Nutzungsgewohnheiten kam es in diesem Zusammenhang nicht an. Deshalb war es der Eigenschaft als Empfangsgerät auch nicht abträglich, wenn es über die Möglichkeit des Rundfunkempfangs hinaus weitere Verwendungen zuließ. Die Rundfunkgebührenpflicht durfte daher an den Besitz eines internetfähigen PC anknüpfen, auch wenn der Gesetzgeber aufgrund der

wegen der Tragbarkeit und oftmals geringen Größe dieser Geräte zunehmend schwieriger werdenden Zurechenbarkeit zu einem Inhaber ohne dessen Mitwirkung gehalten war, die Entwicklung am Maßstab der Abgabengerechtigkeit zu beobachten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 17, 52).

36 Mit dem Übergang von der gerätebezogenen Gebühr auf die Beitragspflicht der Betriebsstätteninhaber hat der Gesetzgeber der besagten Zurechnungsproblematik in nicht zu beanstandender Weise Rechnung getragen (vgl. unter 6.). Der Gesetzgeber hat die voranschreitende Verbreitung solcher Empfangsgeräte neben den herkömmlichen Empfangsgeräten bei den nicht privaten Rundfunkteilnehmern in den Blick nehmen und sich für die Betriebsstätte als ein diese Entwicklung erfassendes Anknüpfungsmerkmal entscheiden dürfen, um so das Gebot der Belastungsgleichheit zu gewährleisten. Auch im Rahmen der Beitragspflicht kommt es für die Abgeltung des unternehmensspezifischen Vorteils der Empfangsmöglichkeit allein auf die objektive Eignung von internetfähigen PC als Empfangsgeräte und nicht auf die Nutzungsgewohnheiten oder weitere Verwendungsmöglichkeiten an.

37 Neben den internetfähigen PC sind in den Betriebsstätten auch weitere internetfähige Empfangsgeräte wie betriebliche Smartphones und Tablets verbreitet; hinzu treten Hörfunk- und Fernsehgeräte, die ebenfalls in Betriebsstätten vorhanden sind. Hiervon konnte der Gesetzgeber aufgrund der damaligen Anmeldungen von Empfangsgeräten nicht privater Rundfunkteilnehmer nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag ausgehen. So wurden nach den statistischen und für den Senat berücksichtigungsfähigen Angaben des veröffentlichten Geschäftsberichts der Gebühreneinzugszentrale für das Jahr 2012 (S. 26) noch im Jahr 2012 vor dem Übergang auf den geräteunabhängigen Beitrag bei den nicht privaten Rundfunkteilnehmern durch den Beauftragtendienst 89 295 Hörfunkgeräte, 37 133 Fernsehgeräte und 9 723 neuartige Rundfunkgeräte zu- bzw. angemeldet und es belief sich der Bestand nicht privater Rundfunkteilnehmerkonten mit angemeldeten Empfangsgeräten Ende 2012 auf 2 957 097 Konten. In Kenntnis dieses Bestandes von Empfangsgeräten im nicht privaten Bereich hat der Gesetzgeber bewusst auf das Merkmal der Betriebsstätte als

typischen Ort des Rundfunkempfangs abgestellt, weil er durch diese Bezugsgröße den Datenbestand der Gebühreneinzugszentrale für den nicht privaten Bereich weitgehend übernehmen und so Bürokratieaufwand vermeiden konnte (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 17). Diese Angaben rechtfertigen in ihrer Gesamtheit die Annahme, dass Empfangsgeräte - neuartige wie herkömmliche - in Betriebsstätten nahezu lückenlos verbreitet sind.

38 Dem Gesetzgeber war die Anknüpfung an das Merkmal der Betriebsstätteninhaberschaft nicht deshalb verwehrt, weil die neuartigen Empfangsgeräte wie internetfähige PC in der betrieblichen Praxis - anders als im privaten Bereich - vorrangig nicht zum Rundfunkempfang genutzt werden. Dieser Umstand steht der Eignung als Empfangsgerät nicht entgegen. Der Gesetzgeber konnte diesem Gesichtspunkt - auch im Vergleich zu der Beitragspflicht der Wohnungsinhaber, bei denen die Nutzung der Geräte für den Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls bei den herkömmlichen Geräten bestimmend ist - allein bei der Beitragshöhe Rechnung tragen, indem bei der ersten Stufe der Beitragsstaffelung lediglich ein Drittel des Rundfunkbeitrags und auf der zweiten Stufe ein Rundfunkbeitrag verlangt wird und auf diese Weise über 90 % der Betriebsstätten erfasst werden (vgl. unter 10.).

39 bb) Für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge ist eine hinreichende Verknüpfung der Beitragspflicht des Inhabers mit der Möglichkeit der Nutzung des Rundfunkangebots anzuerkennen, weil nach den statistischen Angaben, die vom Senat als allgemeinkundige Tatsachen herangezogen werden können, in nahezu sämtlichen Fahrzeugen ein Autoradio eingebaut ist (vgl. Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe, Zahlen & Fakten 2014, Ausgabe 2015: PKW Ausstattung Radio, Bestand 2013: 97 %, Bestand 2014: 98 %; Neuwagen 2013: 98 %, Neuwagen 2014: 97 %, Gebrauchtwagen 2013: 95 %, Gebrauchtwagen 2014: 96 %).

40 6. Die Entscheidung der Landesgesetzgeber, die gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht durch die an Raumeinheiten anknüpfende Rundfunkbeitragspflicht und damit das sachnähere Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts durch das Anknüpfen an Raumeinheiten zu ersetzen, hält sich wie im privaten Bereich (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE

154, 275 Rn. 32 ff.) innerhalb des verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums. Der Wechsel von dem "Gerätebesitz" zur "Betriebsstätte" bzw. zum "Kraftfahrzeug" als Anknüpfungsmerkmal war sachlich gerechtfertigt, weil die Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts eine zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" ermöglichte und dadurch auch im nicht privaten Bereich jedenfalls ernstlich zweifelhaft geworden war, ob die Rundfunkgebührenpflicht noch mit dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar war. Dieses Gebot verlangt gesetzliche Erhebungstatbestände, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Abgabepflichtigen sicherstellen, und deren Anwendung. Das durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebene Ziel des gleichen Belastungserfolgs wird dauerhaft verfehlt, wenn die Abgabe nur von denjenigen Abgabepflichtigen erhoben wird, die die hierfür erforderlichen Angaben freiwillig machen. Die Abgabepflicht darf faktisch nicht von der Bereitschaft abhängen, sie zu erfüllen (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 32 m.w.N.).

41 Die gleichmäßige Erhebung der Rundfunkgebühr litt daran, dass der Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts gegen den Willen des Gerätebesitzers nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Die Gebührenzahlung ließ sich dadurch vermeiden, dass ein Gerät nicht angezeigt wurde. Dies stellte zwar eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 RGStV). Das Risiko, belangt zu werden, war aber gering, weil die Rundfunkanstalten keine hinreichende Aufklärungsmöglichkeit besaßen. Zwar ist die Schutzwürdigkeit von Betriebs-, Geschäfts- oder Arbeitsräumen am Maßstab von Art. 13 Abs. 1 GG gemindert und die Landesgesetzgeber sind befugt, eine gesetzliche Grundlage für das Recht zum Betreten dieser Räumlichkeiten zu schaffen (vgl. zu den Anforderungen an eine solche Grundlage: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10. April 2008 - 1 BvR 848/08 - NJW 2008, 2426). Jedoch hätte selbst bei Vorhandensein eines entsprechenden Betretungsrechts der nicht private Rundfunkteilnehmer einen Kontrollbesuch zunächst verwehren und damit Maßnahmen des Verwaltungszwangs erforderlich machen können. Hinzu traten die unüberwindbaren Schwierigkeiten, den Besitz multifunktionaler Empfangsgeräte (PC, Notebooks, Smartphones u.a.) festzustellen. Derartige Geräte, deren Ver-

breitung zunimmt, können in der Kleidung oder einer Tasche mitgeführt werden, ohne dass sie einem nicht privaten Rundfunkteilnehmer zugeordnet werden können. Aus diesem Grunde nahm die Bereitschaft, ein Gerät anzumelden, weiter ab (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 und 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 122; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 12 ff. und 48 ff.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 2 ff.).

42 7. Die Rundfunkbeitragspflicht im nicht privaten Bereich nach § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV hat zwangsläufig zur Folge, dass auch Inhaber von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen beitragspflichtig sind, in deren Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen keine Empfangsgeräte vorhanden sind. Eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in diesen Fällen nicht vor. Diese Ungleichbehandlung stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung dar, weil sie sachlich gerechtfertigt ist. Denn dem Gesetzgeber ist ein weitreichender Gestaltungsspielraum für Entscheidungen darüber eröffnet, welche Sachverhalte er abgabenrechtlich unterschiedlich oder trotz vorhandener Unterschiede gleich behandelt. Er ist auch berechtigt, aus sachlichen Gründen von übermäßigen Differenzierungen abzusehen (Typisierungsbefugnis). Eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte muss sich realitätsgerecht an der allgemeinen Fallgestaltung orientieren. Je größer der zahlenmäßige Anteil einer atypischen Sachverhaltskonstellation ist und je stärker die Abweichungen ins Gewicht fallen, desto mehr spricht für ihre Berücksichtigung bei der Abgabenerhebung. Dagegen sprechende Gründe können sich insbesondere aus der Schwierigkeit der praktischen Erfassung ergeben. Der Gesetzgeber darf das Erhebungsverfahren auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit vereinfachen, um einen unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der damit notgedrungen verbundenen Ungleichheit stehen müssen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50; BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 34 f.).

43 Danach durften die Landesgesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht von Inhabern, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, als "kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden. Wie soeben unter 6. dargelegt, war die Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht durch die raumeinheitenbezogene Rundfunkbeitragspflicht sachgerecht, wenn nicht geboten, um die verfassungsrechtlich notwendige gleichmäßige Belastung aller Personen mit Rundfunkempfangsmöglichkeit zu gewährleisten. Dieses Ziel der Landesgesetzgeber könnte nicht erreicht werden, wenn Betriebsstätteninhaber aufgrund der Behauptung, nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit zu verfügen, von der Beitragspflicht befreit werden müssten, sofern der Rundfunkanstalt der Nachweis des Gerätebesitzes nicht gelingt. Dies würde in der Sache eine Rückkehr zur gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht bedeuten, die die Landesgesetzgeber wegen des drohenden strukturellen Erhebungsdefizits aufgeben durften (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 37). Darüber hinaus handelt es sich bei den Betriebsstätten und beitragspflichtigen Kraftfahrzeugen, in denen keine Empfangsgeräte vorhanden sind, um eine sehr kleine Gruppe (vgl. unter 5.b)).

44 8. Vorzugslasten dürfen nur zur Finanzierung derjenigen Kosten erhoben werden, die einen sachlichen Zusammenhang mit der Gewährung des ausgleichspflichtigen Vorteils aufweisen. Die Einbeziehung anderer Kosten ist nicht durch den die Abgabenerhebung rechtfertigenden Zweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt; sie verstößt gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG. Daher dürfen durch den Rundfunkbeitrag nur solche Kosten auf die Abgabepflichtigen umgelegt werden, die einen Zusammenhang mit der Erfüllung des Rundfunkauftrags, d.h. mit der Herstellung und Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme aufweisen (§ 1 RBStV, § 12 Abs. 1 RStV). Dies sind diejenigen Mittel, die die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ihrem Beitragsvorschlag zugrunde legt, d.h. für erforderlich hält, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen.

45 Durch das Beitragsaufkommen des Rundfunkbeitrags werden nur solche Kosten auf die Abgabepflichtigen umgelegt, die einen Zusammenhang mit der Erfüllung des Rundfunkauftrags aufweisen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 39 ff.). Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips oder des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wegen der Höhe des tatsächlich erzielten Beitragsaufkommens oder des Fehlens einer gesetzgeberischen Prognose über das Beitragsaufkommen liegt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht vor. Die Landesgesetzgeber durften diejenige Beitragshöhe zugrunde legen, die die KEF für den hier maßgeblichen Zeitraum empfohlen hat. Einer eigenständigen Prognose der Landesgesetzgeber über das zu erwartende Beitragsaufkommen bedurfte es nicht. Das Verfahren zur Festsetzung der Beitragshöhe ist dreistufig ausgestaltet, bestehend aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch die KEF sowie abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber. Dieses Verfahren genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil es den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam ausschließt (BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <222 ff.>).

46 Nach den bindenden Feststellungen im berufungsgerichtlichen Urteil hat die KEF in ihrem 18. Bericht (Dezember 2011) den Rundfunkanstalten trotz eines ungedeckten Finanzbedarfs für die erste Beitragsperiode 2013 bis 2016 von 304,1 Mio. € und angesichts bestehender Unsicherheiten die Festsetzung des Beitrags auf 17,98 €, statt auf den errechneten Betrag von 18,35 € empfohlen. Die KEF überprüft bei ihrer Empfehlung die finanziellen Vorstellungen der Rundfunkanstalten daraufhin, ob sie sich im Rahmen des Rundfunkauftrags halten, d.h. in Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung der Programme stehen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und diejenige der öffentlichen Haushalte berücksichtigen (§ 14 RStV; §§ 1 und 3 RFinStV).

47 Die empfohlene Höhe des Beitrags entsprach der bis Ende 2012 geltenden vollen Grund- und Fernsehgebühr. Die Empfehlung der KEF haben sich die Landesgesetzgeber zu Eigen gemacht, auch wenn sie schon vor der Veröffentlichung des 18. KEF-Berichts dem 15. RÄndStV und damit der in § 8 RFinStV entsprechend normierten Beitragshöhe zugestimmt haben. Denn die Gesetzgeber haben sich im Rahmen ihrer Zustimmungen vorbehalten, den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag nach Vorlage des 18. KEF-Berichts bis zum 1. Januar 2013 zu ändern, sollte die KEF zu einer von dem anvisierten Beitrag von 17,98 € abweichenden Empfehlung kommen (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 29). Der Erstellung eigener Prognosen seitens der Landesgesetzgeber über das voraussichtliche Beitragsaufkommen bedurfte es damit aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht, zumal etwaige Überschüsse nicht in den Rundfunkanstalten zweckungebunden verbleiben dürfen. Das Beitragsaufkommen ist nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 RFinStV gedeckelt. Nach Satz 2 sollen die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren Einnahmen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. Folgerichtig bestimmt Satz 3, dass Überschüsse am Ende der (zweijährigen) Bedarfsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden. Mit Blick auf diese Vorgaben ist hinsichtlich des Beitragsaufkommens bei der gesetzlichen Festlegung der Beitragshöhe in der ersten Beitragsperiode angesichts des Modellwechsels und den insbesondere mit dem Meldedatenabgleich im privaten Bereich verbundenen Unsicherheiten ein weiter Prognosespielraum zuzuerkennen, dessen Ausübung mit der Anknüpfung des Beitrags an die Empfehlung der KEF keine Verletzung des Kostendeckungsprinzips und des Übermaßverbots erkennen lässt.

48 9. Das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot der Belastungsgleichheit verbietet im Steuerrecht eine Erhebungsregelung, welche die Gleichheit des Belastungserfolgs prinzipiell verfehlt. Der Gesetzgeber hat demgemäß die Besteuerungstatbestände und die ihnen entsprechenden Erhebungsregelungen so aufeinander abzustimmen, dass ein strukturelles, dem Gesetzgeber zuzurechnendes Erhebungsdefizit der Abgabe nicht entsteht (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <268, 271 f.>). Diese Grundsätze sind auf das Rundfunkbeitragsrecht übertragbar (BVerwG, Urteile

vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 32 und vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 52).

49 a) Hängt die Festsetzung der Beitragsschuld nach der gesetzlichen Konzeption - wie hier gemäß § 8 Abs. 1 und 4 RBStV - von der Mitwirkung des Beitragsschuldners ab, verlangt das Gebot der Belastungsgleichheit, dass die vom Beitragsschuldner geforderte Beitragsehrlichkeit durch hinreichende, die abgabenrechtliche Belastungsgleichheit gewährleistende Kontrollmöglichkeiten vom Gesetzgeber abgestützt wird. Insoweit bedarf im Erhebungsverfahren das Deklarationsprinzip der Ergänzung durch das Verifikationsprinzip (vgl. zum Steuerrecht BVerfG, Urteile vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <273> und vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <120 ff.>). Die Prüfung erfordert eine Gesamtbetrachtung der Erhebungsregelungen, die neben der Anzeigepflicht sämtliche gesetzlich vorgesehenen Kontrollinstrumente in den Blick nimmt.

50 b) Liegen den Rundfunkanstalten Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit von Angaben in der Erklärung eines Beitragspflichtigen vor, können sie nach § 8 Abs. 4 RBStV Nachweise über die ihnen mitgeteilten Daten verlangen (LT-Drs. BY 16/7001 S. 21; Lent, LKRZ 2013, 57 <58>). Darüber hinaus stehen den Rundfunkanstalten bei Anhaltspunkten für eine bestehende oder über die gemachten Angaben hinausgehende Beitragspflicht die in § 9 Abs. 1 RBStV enthaltenen Auskunfts- und Nachweisrechte zu. Diese Rechte können sie im Verwaltungszwangsverfahren durchsetzen (§ 9 Abs. 1 Satz 6 RBStV).

51 c) Bestehen derartige Anhaltspunkte nicht, lässt sich der Wahrheitsgehalt der bei der Anmeldung oder Änderungsanzeige nach § 8 Abs. 1 und 4 RBStV anzugebenden Daten allein aus der Erklärung nicht erkennen. Doch sind derartige Erklärungen unter Praktikabilitätsgründen aus Sicht der Beitragspflichtigen und der Rundfunkanstalten im Massenverfahren zu billigen; sie fördern zwar nicht die Überprüfungsbereitschaft der Rundfunkanstalten, stehen aber einer weiteren Überprüfung auch nicht entgegen (ebenso zu entsprechend gestalteten Steuervordrucken BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE

110, 94 <120>). In diesen Fällen wie auch für den Fall des Unterlassens einer gesetzlich vorgesehenen Anmeldung einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs haben die Rundfunkanstalten nach § 11 Abs. 4 Satz 1 RBStV die Befugnis, unter den Voraussetzungen seines Satzes 2 Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen zu erheben. Die Regelung ermächtigt die Rundfunkanstalten für Zwecke der Beitragserhebung sowie zur Feststellung einer Beitragspflicht zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten zum einen aus öffentlichen Registern oder auf Grund von melderechtlichen Normen und zum anderen von Adressenankäufen privater Anbieter (LT-Drs. BY 16/7001 S. 23). Damit ist gewährleistet, dass die Rundfunkanstalten unabhängig von dem Willen des Beitragspflichtigen Kenntnis von Anhaltspunkten erlangen können, die auf eine Beitragspflicht bzw. auf eine Unvollständigkeit und Unrichtigkeit von Erklärungen hinweisen und damit Anlass geben, von den in § 8 Abs. 4 und § 9 Abs. 1 RBStV bestehenden Auskunfts- und Nachweisrechten Gebrauch zu machen. So können die Rundfunkanstalten bei Anhaltspunkten für eine unvollständige oder unzutreffende Anmeldung oder für verschwiegene Betriebsstätten insbesondere hinsichtlich der Anzahl sowohl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch der auf einen Betriebsstätteninhaber zugelassenen Kraftfahrzeuge entsprechende Nachweise vom Inhaber verlangen, die deren Anzahl belegen. Gerade der Adresskauf schließt hier die Lücke, die nach dem bisherigen Modell noch durch Vor-Ort-Kontrollen geschlossen werden sollte (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 23; siehe auch Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, 2011, S. 43 ff. zur Zulässigkeit der Datenerhebung bei nichtöffentlichen Stellen einschließlich Adresshändlern).

52 d) § 11 Abs. 4 RBStV findet auf natürliche und juristische Personen sowie Personenvereinigungen Anwendung. Zwar handelt es sich nach § 3 Abs. 1 BDSG bei "personenbezogenen Daten" um Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener), so dass die Verwendung des Begriffes in § 11 Abs. 4 Satz 1 RBStV allein hierauf zu beziehen sein könnte. Indes entspricht es dem Willen des Gesetzgebers und dem Sinn und Zweck der Norm, sie auch auf juristische Personen und Personenvereinigungen anzuwenden. Die Regelung soll neben Adresskäufen eine Datenerhebung aus öffentlichen Registern oder auf Grund

von melderechtlichen Vorschriften ermöglichen, um so Beitragsschuldner ermitteln zu können und Vor-Ort-Kontrollen zu vermeiden (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 23). Sie zielt auf die Gewährleistung des Gebots der Belastungsgleichheit ab, welches nur eingehalten werden kann, wenn sie sämtliche Beitragsschuldner unabhängig von ihrer Rechtsform erfasst. Da Daten juristischer Personen und Personenvereinigungen im Vergleich zu denjenigen der natürlichen Personen keine höhere Schutzwürdigkeit aufweisen, ist eine einschränkende, nur natürliche Personen erfassende Auslegung und Anwendung der Norm nicht geboten.

53 e) Die in § 11 Abs. 4 Satz 1 und 2 RBStV enthaltene Befugnis zur Datenerhebung ist auch geeignet, eine gleichmäßige Durchsetzung der Beitragspflicht zu gewährleisten. Die Norm ermöglicht die Erhebung gerade solcher Daten, die Rückschlüsse auf die Beitragspflicht insbesondere durch einen Abgleich mit dem vorhandenen Datenbestand an Beitragsschuldnern zulassen. Sie ist auf das Massenverfahren der Rundfunkbeitragspflicht abgestimmt. Eines von der Klägerin geforderten automatisierten Datenabgleichs wie im privaten Bereich bedarf es daneben nicht. Hinzu kommt, dass ein solcher Abgleich bei den Kfz-Zulassungsstellen ungeeignet wäre, weil dessen Ergebnis sämtliche Fahrzeuge eines Inhabers erfassen würde, ohne zwischen privater und nicht privater Nutzung von Kraftfahrzeugen zu unterscheiden. Ob ein Fahrzeug im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 RBStV eine Beitragspflicht begründet, bedürfte einer einzelfallbezogenen Prüfung, die mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre. Das Ergebnis eines solchen Datenabgleichs ließe also - anders als bei den Wohnungsinhabern der Meldedatenabgleich - keinen unmittelbaren Rückschluss auf die Beitragspflicht zu. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Datenerhebung durch die Befugnis der Rundfunkanstalten nach § 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV ergänzt wird, einzelne Tätigkeiten bei der Durchführung des Beitragseinzugs und der Ermittlung von Beitragsschuldnern auf Dritte zu übertragen. Damit bleibt die Möglichkeit von Vor-Ort-Kontrollen gewahrt. Zudem dürfen die Kfz-Zulassungsstellen den Rundfunkanstalten Auskunft zur Feststellung und Bestimmung von Halterdaten nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG i.V.m. § 32 Abs. 2 Nr. 1 StVG für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten erteilen, die

derjenige Inhaber eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs begeht, der dieses nicht anzeigt (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 RBStV).

54 f) Soweit die Klägerin meint, aufgrund ihrer Berechnungen nicht erfasster Betriebsstätten und beitragspflichtiger Kraftfahrzeuge werde ein strukturelles Erhebungsdefizit erkennbar, folgt der Senat dieser Ansicht nicht. Denn der Gesetzgeber hat den Rundfunkanstalten alle gesetzlich erforderlichen Befugnisse an die Hand gegeben, die Beitragspflicht gleichmäßig zu vollziehen. Vollzugsdefizite, die sich insbesondere unmittelbar nach dem Modellwechsel zunächst noch ergeben, sind dem Gesetzgeber nicht zuzurechnen und können daher nach der aufgezeigten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein strukturelles Erhebungsdefizit nicht begründen.

55 g) Nicht zu folgen ist ferner der Auffassung der Klägerin, ein strukturelles Defizit der Erhebungsregelungen sei auch deshalb gegeben, weil durch die Anwendung der §§ 8, 9 und 11 RBStV in die landesverfassungsrechtlich im Land Brandenburg, Freistaat Sachsen und Freistaat Thüringen normierten Datenschutzgrundrechte eingegriffen werde und die jeweiligen Eingriffe in den Zustimmungsgesetzen dieser Länder nicht entsprechend der ebenfalls landesverfassungsrechtlich verankerten Zitiergebote aufgeführt würden, sodass die Erhebungsregelungen nichtig seien.

56 Art. 11 der Verfassung des Landes Brandenburg - LV BB - vom 20. August 1992 (GVBl. S. 298), Art. 33 der Verfassung des Freistaates Sachsen - VerfSN - vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243) und Art. 6 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen - ThürVerf - vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625) enthalten Datenschutzgrundrechte, in die durch die Befugnis zur Datenerhebung nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag eingegriffen wird. Damit ist der Anwendungsbereich der landesverfassungsrechtlich ebenfalls normierten Zitiergebote (Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV BB, Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VerfSN und Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf) grundsätzlich eröffnet, denn sie erfassen auch Datenschutzgrundrechte einschränkende Gesetze (vgl. Heintzen, NJ 1995, 288 <289>). Das Gesetz zu dem Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Verträge des Landes Brandenburg vom 9. Juni 2011 (GVBl. Nr. 9

S. 1), das Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung weiterer Gesetze vom 6. Dezember 2011 des Freistaates Sachsen (SächsGVBl. S. 638) und das Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung vom 30. November 2011 (GVBl. S. 479) nennen die Einschränkung des jeweiligen Datenschutzgrundrechts nicht. Hieraus folgt aber nicht die Nichtigkeit der Erhebungsregelungen in den genannten Ländern.

57 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei dem bundesrechtlichen Zitiergebot um eine Formvorschrift, die enger Auslegung bedarf, damit sie nicht zu einer leeren Förmlichkeit erstarrt und den die verfassungsmäßige Ordnung konkretisierenden Gesetzgeber in seiner Arbeit unnötig behindert. Das Zitiergebot soll lediglich ausschließen, dass neue, dem bisherigen Recht fremde Möglichkeiten des Eingriffs in Grundrechte geschaffen werden, ohne dass der Gesetzgeber darüber Rechenschaft legt und dies ausdrücklich zu erkennen gibt. Daher findet es keine Anwendung auf solche Gesetze, die bereits geltende Grundrechtsbeschränkungen unverändert oder mit geringen Abweichungen wiederholen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1973 - 2 BvL 4/73 - BVerfGE 35, 185 <188 f.>).

58 Diese von der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erkannte Ausnahme vom Zitiergebot ist auf die landesverfassungsrechtlichen Zitiergebote übertragbar. Sie ist für Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV BB von der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt (vgl. BbgVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2012 - 31/11 - LVerfGE 23, 101 <113>), und gilt auch für die in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VerfSN und Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf enthaltenen Zitiergebote. Das Bundesverwaltungsgericht kann diese irrevisiblen Normen ausnahmsweise auslegen, da die Vorinstanz deren Entscheidungserheblichkeit nicht erkannt und sie deshalb nicht angewandt hat und es auf sie nach der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts ankommt (vgl. Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 116 m.w.N.). Demzufolge kann hier der Senat die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Ausnahme vom Zitiergebot bei der Wiederholung von Grundrechtseingriffen als Grundlage für die Auslegung der Reichweite der sächsischen und thüringischen Zitiergebote, die Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wortgleich

entsprechen, heranziehen (ebenso Heintzen, NJ 1995, 288 <290>). Die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthaltenen Befugnisse der Rundfunkanstalten sind nur mit geringen Abweichungen und Präzisierungen an die Stelle der bereits unter der Geltung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags vorhandenen, in § 4 Abs. 5 und 6 sowie § 8 RGStV normierten Kontrollinstrumente getreten, welche sich ebenfalls auf personenbezogene Daten der Abgabepflichtigen bezogen haben. Die Auskunfts- und Nachweisrechte sowie Datenerhebungsbefugnisse stellen aus diesem Grunde Wiederholungen bereits normierter Grundrechtsbeschränkungen dar, sodass die landesverfassungsrechtlichen Zitiergebote ausnahmsweise keine Anwendung finden.

59 10. Die Ausgestaltung des Betriebsstättenbeitrags verletzt nicht das in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltene abgabenrechtliche Gebot der Belastungsgleichheit (dazu unter a)). Weder stellt die Anknüpfung an die Betriebsstätte einen ungerechtfertigten Abgabentatbestand dar (unter b)) noch überschreitet der Gesetzgeber mit dem gewählten Abgabenmaßstab gemessen am abzugeltenden Vorteil seinen Gestaltungsspielraum (unter c)).

60 a) Das Gebot der Belastungsgleichheit verlangt gesetzliche Erhebungstatbestände, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Abgabepflichtigen sicherstellen, und deren Anwendung (vgl. unter 6.). Dem Gesetzgeber ist unter Beachtung dieses Gebots ein weitreichender Gestaltungsspielraum für Entscheidungen darüber eröffnet, welche Sachverhalte er abgabenrechtlich unterschiedlich oder trotz vorhandener Unterschiede gleich behandelt. Er ist auch berechtigt, aus sachlichen Gründen von übermäßigen Differenzierungen abzusehen (Typisierungsbefugnis; vgl. hierzu im Einzelnen mit Nachweisen oben zu 7).

61 Es ist durch den Zweck einer Vorzugslast vorgegeben, dass sich die Verteilung des zu finanzierenden Aufwands auf die Abgabepflichtigen möglichst an dem individuellen Vorteil zu orientieren hat. Je größer der Vorteil des einzelnen, desto höher soll seine Belastung sein. Da die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt werden, nicht exakt bemessen werden können, muss der Aufwand anhand eines Maßstabs verteilt werden, der Rückschlüsse auf die

Häufigkeit und Intensität der tatsächlichen Nutzung zulässt. Die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers erstreckt sich auch auf den Verteilungsmaßstab. Differenzierungen können vor allem dann unterbleiben, wenn es um die Erfassung atypischer Sachverhalte geht, deren Feststellung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Ebenso ist eine Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und zur Vermeidung von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zulässig, wenn die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 ff.; BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 44).

62 b) Im nicht privaten Bereich stellt sich der abzugeltende, unternehmensspezifische Vorteil vielgestaltiger als im privaten Bereich dar. Er kann sich auf die Erledigung betrieblicher Aufgaben ebenso wie auf die Unterhaltung oder Information der Beschäftigten und/oder der Kunden beziehen (vgl. unter 5.a)). Aufgrund dieser Vielgestaltigkeit des abzugeltenden Vorteils durfte der Gesetzgeber die Beitragspflicht dem Grunde nach an den Ort der Betriebsstätte als typischen Ort der Nutzung des Rundfunkempfangs (vgl. unter 5.b)) anknüpfen.

63 Auch wenn in den einzelnen Betriebsstätten der unternehmensspezifische Vorteil des Rundfunkempfangs unterschiedlich ausgeprägt ist, stellt der Abgabetatbestand noch einen sachgerechten Abgabegrund dar. Eine Abgabepflicht, die nicht nur an die Betriebsstätte, sondern auch an den jeweiligen Vorteil innerhalb einer Betriebsstätte anknüpfte, stellte einen Maßstab dar, der einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nach sich zöge und sich im Bereich der Rundfunkfinanzierung als unpraktikabel erwiese. Denn wie im privaten Bereich können auch hier die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt werden, nicht exakt bemessen werden. Anders als in denjenigen Bereichen des Abgabenrechts, in denen die Abgabetatbestände an messbare bzw. verbrauchsabhängige Einheiten anknüpfen können, ist die tatsächliche Nutzung und damit der jeweilige konkrete Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar. Dies konnten und durften die Länder zum Anlass nehmen, die Beitragspflicht dem Grunde nach

nicht nach den tatsächlichen Vorteilen, Branchen oder Tätigkeitsbereichen differenzierend auszugestalten, sondern sie umfassend entsprechend der nahezu lückenlosen Verbreitung von Empfangsgeräten in den Betriebsstätten zu normieren. Die so gestaltete Beitragspflicht erweist sich bezogen auf die unternehmensspezifischen Vorteile als eine praktikable und dem Massenverfahren der Beitragserhebung Rechnung tragende Regelung der Vorteilsabgeltung.

64 c) Mit der Ausgestaltung der Beitragshöhe für Betriebsstätteninhaber hält sich der Gesetzgeber ebenfalls innerhalb seines Gestaltungsspielraums. Die degressive Staffelung der Beitragshöhe in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl bildet den abzugeltenden Vorteil mit Blick auf die Nutzenproportionalität hinreichend ab (unter aa)). Eine zusätzliche Staffelung der Beitragshöhe nach der Anzahl der Betriebsstätten oder eine Bemessung des Beitrags allein nach der Zahl der Beschäftigten ohne Berücksichtigung ihrer Verteilung auf die jeweiligen Betriebsstätten musste der Gesetzgeber nicht vorsehen (unter bb)).

65 aa) Die Höhe der Beitragspflicht haben die Länder an die Anzahl der in der jeweiligen Betriebsstätte Beschäftigten gekoppelt und eine degressive Staffelung von zehn Stufen in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl vorgesehen. Die Beschäftigtenzahl ist eine Maßeinheit für die Größe der Betriebsstätte. Angesichts der Vielgestaltigkeit des abzugeltenden Vorteils und der Unterschiedlichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Betriebsstätten ist eine solche typisierende Maßeinheit nicht zu beanstanden (so auch Degenhardt, in K&R 2013, Beihefter zu Heft 3, S. 20). Es handelt sich hierbei aber nur um einen Bestandteil des Verteilungsmaßstabs, den der Gesetzgeber durch eine degressive Staffelung ergänzt hat. Aus diesem Grunde zeigt die Klägerin eine Verletzung des Gebots der Belastungsgleichheit nicht allein damit auf, dass der abzugeltende Vorteil in der ersten Staffel mit bis zu 5,83 € pro Person und in der zehnten Staffel mit höchstens 0,16 € pro Person bemessen wird.

66 Soweit nach den Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags die Beschäftigtenzahl nicht monats- oder quartalsgenau, sondern jahresdurchschnittlich bezogen auf das vorangegangene Kalenderjahr für die Beitragsbemessung zu

ermitteln ist und die Beschäftigten ohne Unterscheidung zwischen Voll- und Teilzeitkräften und unter Außerachtlassung von nichtsozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Auszubildenden erfasst werden (vgl. im Einzelnen § 6 Abs. 4, § 8 Abs. 1 Satz 2 RBStV; LT-Drs. BY 16/7001 S. 20 f.), bestehen hiergegen aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität keine Bedenken. Der Senat kann eine Verletzung des Gebots der Belastungsgleichheit wegen einer Überschreitung der Typisierungsbefugnis nicht schon dann annehmen, wenn zweckmäßige oder vertretbare Alternativen bestehen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist insbesondere nicht zu prüfen, ob die Landesgesetzgeber mit der Beitragsgestaltung die zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gefunden haben, sondern es ist nur zu prüfen, ob sie die verfassungsrechtlichen Grenzen ihrer Gestaltungsfreiheit überschritten haben (vgl. zum Steuerrecht BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 70).

67 Die Bemessung des abzugeltenden Vorteils am Maßstab der Beschäftigtenzahl in Kombination mit einer degressiven Staffelung der Beitragshöhe ist vertretbar. Die durch die degressive Staffelung hervorgerufenen Ungleichbehandlungen werden durch den Gedanken des Vorteilsausgleichs am Maßstab von Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt, so dass von einer Verletzung des Gebots der Belastungsgleichheit nicht ausgegangen werden kann.

68 Der abzugeltende Vorteil erschöpft sich nicht in einer vom Betriebsstätteninhaber veranlassten Unterhaltungsmöglichkeit für seine Beschäftigten. Er erfasst - wie bereits dargelegt - unabhängig davon die Nutzungsmöglichkeit im Bereich des Kundenverkehrs und die Informationsmöglichkeit im Rahmen der Erledigung betriebsbezogener Aufgaben. Die letztgenannten Bestandteile des unternehmensspezifischen Vorteils sind nicht von der Beschäftigtenzahl, sondern vom jeweiligen konkreten Gegenstand der betrieblichen Tätigkeit abhängig; sie nehmen nicht proportional mit der Beschäftigtenzahl zu. Zudem hat nicht jeder Beschäftigte innerhalb einer Betriebsstätte zwingend gleichermaßen Zugang zu dortigen Empfangsgeräten und damit die Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots. Angesichts dessen nimmt der unternehmensspezifische Vorteil des Rundfunkangebots für den Inhaber nicht mit steigender Beschäftigtenzahl proportional zu, sondern er relativiert sich. Der

abzugeltende Vorteil steigt in seinem "Wert für den Betrieb" nicht linear (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 17); dem entspricht die degressive Staffelung des Beitrags.

69 Die Degression schützt die Betriebsstätteninhaber im Sinne des Übermaßverbots vor einer unverhältnismäßigen Belastung. Denn in den erfassten Betriebsstätten ist der unternehmensspezifische Vorteil nicht messbar, die konkrete Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehr unterschiedlich ausgestaltet und regelmäßig nicht Hauptzweck der betrieblichen Tätigkeit. Aus diesen Gründen bestehen auch keine Bedenken, wenn die Landesgesetzgeber in der ersten Staffel einen deutlich geringeren Beitrag als im privaten Bereich sowie in der zweiten Staffel einen Beitrag festsetzen, wobei durch die ersten beiden Staffeln ca. 90 % der Betriebsstätten erfasst werden, und zudem eine Kappungsgrenze in der zehnten Staffel vorgesehen ist. Hierdurch wird der unterschiedlichen Nutzenproportionalität Rechnung getragen. Gleichzeitig erweist sich die Einführung der Staffeln selbst aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität im Massenverfahren als gerechtfertigt, weil nicht jede anzuzeigende Änderung der Beschäftigtenzahl zu einer Änderung der Beitragspflicht führt. Die Vorteile der in der degressiven Gestaltung der Beitragshöhe liegenden Typisierung stehen angesichts dessen im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung.

70 bb) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet nicht, die Beitragshöhe zusätzlich um eine Staffelung nach der Anzahl der Betriebsstätten eines Betriebsstätteninhabers zu ergänzen oder für die Beitragshöhe allein an die Zahl der Beschäftigten ohne Berücksichtigung ihrer Verteilung auf die jeweiligen Betriebsstätten anzuknüpfen.

71 Nach der Konzeption des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ist für die Bemessung des unternehmensspezifischen Vorteils nicht die Zahl der Beschäftigten als potentielle Empfänger des Rundfunkangebots ausschließlich maßgebend. Entscheidend ist derjenige Vorteil der Möglichkeit einer Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch den der Inhaber einer Betriebsstätte in unternehmensspezifischer Weise profitiert. Da die tatbestandliche Anknüpfung an die Betriebsstätte den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit für den Be-

triebsinhaber zutreffend abbildet (vgl. unter 5.), ist eine zusätzliche Staffelung nach der Anzahl der Betriebsstätten nach dem Vorteilsausgleichsgedanken nicht angezeigt. Unterschiedliche Belastungen von Betriebsinhabern, die eine unterschiedliche Anzahl von Betriebsstätten, aber insgesamt gleiche Beschäftigtenzahlen haben, sind sachlich durch die zulässige Anknüpfung an die Betriebsstätte als regelmäßiger Ort des Rundfunkempfangs gerechtfertigt (ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 und 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 126).

72 Auch eine Bemessung der Beitragshöhe allein nach der Zahl der Beschäftigten kommt nicht in Betracht, weil die Empfangsmöglichkeit für die Beschäftigten nur einen Bestandteil des untemehmensspezifischen Vorteils betrifft. Insoweit unterscheidet sich die Beitragspflicht im nicht privaten Bereich von derjenigen im privaten Bereich. Dort wird der Vorteil allein personenbezogen mit Blick auf den Wohnungsinhaber bemessen, während im nicht privaten Bereich für die Beitragspflicht der abzugeltende Vorteil für den Betriebsstätteninhaber bezogen auf seine Betriebsstätte maßgebend ist und damit nicht nur auf die Beschäftigten abstellt.

73 11. Die Erhebung des Beitrags für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 RBStV genügt ebenfalls dem Gebot der Belastungsgleichheit. Sie stellt keine ungerechtfertigte Mehrfachbelastung des Benutzers dar (unter a)) und ist auch gegenüber der Nutzung von Kraftfahrzeugen im privaten Bereich sachlich gerechtfertigt (unter b)). Sowohl die Höhe des Beitrags als auch die lineare Steigerung in Abhängigkeit von der Anzahl der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge begegnen keinen Bedenken (unter c)). Die Regelung führt auch nicht zu einer doppelten Beitragspflicht bei einem Austausch beitragspflichtiger Kraftfahrzeuge innerhalb eines Monats (unter d)).

74 a) Die Abgeltung des unternehmensspezifischen Vorteils einer Nutzung des Rundfunkangebots in einem betrieblich genutzten Kraftfahrzeug stellt nicht deshalb eine ungerechtfertigte Mehrfachbelastung dar, weil der Nutzer des Kraftfahrzeugs bereits entweder von der privaten Beitragspflicht oder über seine Zugehörigkeit zu einer Betriebsstätte erfasst wird. Auch im Bereich der beitrags-

pflichtigen Kraftfahrzeuge ist der abzugeltende Vorteil für den Zulassungsinhaber bezogen auf die Raumeinheit zu bestimmen. Abzugelten ist derjenige Vorteil, den der Zulassungsinhaber durch die Rundfunkempfangsmöglichkeit in den Kraftfahrzeugen dadurch hat, dass er sie zur Erledigung betrieblicher Zwecke einsetzen kann (vgl. unter 5.a)). Diese Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt hier für den Kraftfahrzeuginhaber einen gesondert abzugeltenden Vorteil dar (vgl. LT-Drs. BY 16/7001 S. 17), unabhängig davon, ob der Inhaber selbst, seine Beschäftigten oder - wie im Fall der Klägerin - die Kunden das Kraftfahrzeug nutzen. Zwar werden die Kunden der Klägerin die Kraftfahrzeuge aus privaten oder betrieblichen Gründen mieten. Hierdurch wird aber die Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Kraftfahrzeuginhaber - hier der Klägerin - nicht zu einer solchen ihrer Kunden. Der Kraftfahrzeugbeitrag dient auch in diesem Fall ausschließlich der Abgeltung des unternehmensspezifischen Vorteils, den die Klägerin dadurch hat, dass sie ihren Kunden Kraftfahrzeuge anbietet, in denen Rundfunk empfangen werden kann.

75 b) Nach Auffassung der Klägerin wird das Gleichbehandlungsgebot verletzt, weil kein sachlicher Grund ersichtlich sei, dass der private Rundfunkbeitrag den Vorteil der Rundfunknutzung im privat genutzten Kraftfahrzeug vollständig abdecke, im betrieblichen Bereich hingegen nicht. Dem folgt der Senat nicht.

76 Die Beitragspflicht des Wohnungsinhabers deckt die Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im gesamten privaten Bereich ab. Diese ist - wie der Senat hervorgehoben hat - nicht auf den Bereich der Wohnung beschränkt, sondern erfasst auch die mobile Nutzung durch Empfangsgeräte außerhalb der Wohnung (vgl. unter 5.a)). Im privaten Bereich ist daher ein gesonderter Vorteil für die Empfangsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem privat genutzten Kraftfahrzeug nicht gesondert abzugelten. Entsprechendes gilt für den nicht privaten Bereich bei betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen, wenn die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV vorliegen, der Zulassungsinhaber also zugleich Inhaber einer Betriebsstätte ist und er daher für jeweils ein Kraftfahrzeug für jede seiner beitragspflichtigen Betriebsstätten

einen Beitrag nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV nicht zu entrichten hat. Insoweit liegt schon keine Ungleichbehandlung vor.

77 Demgegenüber war der Gesetzgeber nicht gehalten, im Vergleich zum privaten Bereich sämtliche betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge von der Beitragspflicht auszunehmen. Wie der Senat schon zum Rundfunkgebührenrecht entschieden hat, ist eine Unterscheidung in der Abgabenpflichtigkeit von Empfangsgeräten in privaten und nicht privat bzw. gemischt genutzten Kraftfahrzeugen nicht willkürlich. Denn betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge, in denen ein Autoradio vorhanden ist, dienen im Gegensatz zu ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen einem anderen Zweck, nämlich einer gewinnbringenden, auf einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil gerichteten Tätigkeit des Kraftfahrzeughalters (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Februar 1996 - 6 B 72.95 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 78 S. 51 unter Hinweis u.a. auf BayVerfGH, Beschluss vom 6. Juli 1978 - Vf.10-VII-76 - BayVGHE 31, 158 <165>). Diese Rechtsprechung ist auf den Kraftfahrzeugbeitrag zu übertragen, mit dem ein Vorteil des Zulassungsinhabers abgegolten wird, der von dem Betriebsstättenbeitrag nicht erfasst wird und die Ungleichbehandlung zum Wohnungsbeitrag rechtfertigt.

78 c) Die Höhe des Beitrags für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge von einem Drittel des Rundfunkbeitrags bildet den gewährten Vorteil in verfassungsgemäßer Weise ab. Sie entspricht der früheren Grundgebühr nach dem Rundfunkgebührenrecht, die für das Bereithalten eines Hörfunkgeräts oder neuartigen Rundfunkempfangsgeräts gezahlt werden musste (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Februar 1996 - 6 B 72.95 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 78).

79 Ebenso wenig ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber - anders als bei dem Betriebsstättenbeitrag - die Beitragshöhe linear ansteigend im Verhältnis zu der Anzahl der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge ausgestaltet hat. Die Beitragshöhe muss im rechten Verhältnis zum abzugeltenden Vorteil stehen. Dies ist bei dem linear steigenden Beitragsverlauf der Fall. Denn der betriebsspezifische Vorteil für den Fahrzeuginhaber ist aufgrund der jeweiligen Ausstattung mit einem Empfangsgerät in allen Fahrzeugen

gleich. Auch bei großen Fahrzeugflotten ist es daher vertretbar, dass die Länder die Beitragspflicht nicht durch einen degressiven Verlauf der Beitragshöhe oder eine Kappungsgrenze beschränkt haben.

80 d) Art. 3 Abs. 1 GG wird auch nicht dadurch verletzt, dass bei einem Wechsel eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs innerhalb eines Monats die Gefahr einer doppelten Beitragspflicht entstünde. Eine solche Gefahr ist durch die Regelungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ausgeschlossen. Aus diesem Grund bestehen auch keine Bedenken gegen die Bestimmtheit der die Beitragspflicht regelnden Bestimmungen.

81 Die Inhaberschaft eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem der Beitragsschuldner erstmals das Kraftfahrzeug innehat, es also auf den Beitragsschuldner zugelassen wird (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 RBStV). Die Anzahl der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge hat der Beitragsschuldner der Landesrundfunkanstalt nach § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBStV mitzuteilen. Änderungen der Anzahl der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge sind den Rundfunkanstalten ebenfalls nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 RBStV mitzuteilen. Hierneben besteht die Pflicht, das Ende des Innehabens eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs der Landesrundfunkanstalt unverzüglich schriftlich anzuzeigen (Abmeldung, § 8 Abs. 2 RBStV). Aus diesem Normzusammenhang ergeben sich für die Bestimmung der Beitragshöhe keine Auslegungsschwierigkeiten. Aus § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBStV folgt, dass in den Fällen, in denen ein Fahrzeug innerhalb eines Monats ausgetauscht wird, keine Änderungsmitteilung und keine Abmeldung zu erfolgen hat. Denn die Beitragshöhe besteht unverändert fort, weil sich die mitzuteilenden Daten nicht im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 RBStV ändern (s. auch LT-Drs. BY 16/7001 S. 21). Diese Regelung verdeutlicht, dass in diesen Fällen kein doppelter Kraftfahrzeugbeitrag zu entrichten ist. Nur wenn die Inhaberschaft eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs beendet wird und sich dadurch die Anzahl der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge ändert, hat der Beitragsschuldner die Abmeldung nach § 8 Abs. 2 RBStV und die Änderung nach § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBStV mitzuteilen.

82 12. Ungleichbehandlungen bei der Erhebung der Rundfunkbeiträge im nicht privaten Bereich bestehen zwischen denjenigen Inhabern, die die erforderlichen Angaben zur Festsetzung des Beitrags nach §§ 5 und 6 RBStV gemacht haben, und denjenigen, die solche Angaben verweigert haben. § 14 Abs. 2 RBStV sieht vor, dass jede nach den Bestimmungen des Rundfunkgebührenstaatsvertrages als nicht privater Rundfunkteilnehmer gemeldete natürliche oder juristische Person ab dem 1. Januar 2012 auf Verlangen der zuständigen Landesrundfunkanstalt verpflichtet ist, ihr schriftlich alle Tatsachen anzuzeigen, die Grund und Höhe der Beitragspflicht nach diesem Staatsvertrag ab dem 1. Januar 2013 betreffen. Kommt jemand dieser Aufforderung nicht nach, zahlt er auf der Grundlage der bisher ihm gegenüber festgesetzten Rundfunkgebühr nach § 14 Abs. 4 Satz 1 RBStV sog. "Übergangsbeiträge". Nach dieser Norm wird, soweit der nicht private Beitragsschuldner den Anforderungen von § 14 Abs. 2 RBStV nicht nachgekommen ist, vermutet, dass sich die Höhe des ab 1. Januar 2013 zu entrichtenden Rundfunkbeitrags nach der Höhe der bis zum 31. Dezember 2012 zu entrichtenden Rundfunkgebühr bemisst; mindestens ist ein Beitrag in Höhe eines Rundfunkbeitrags zu entrichten.

83 Die mit der Festsetzung des sog. "Übergangsbeitrags" verbundene Ungleichbehandlung gegenüber den nach §§ 5 und 6 RBStV Zahlungspflichtigen ist am Maßstab von Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt, wenn hierdurch eine Nacherhebung der Differenz zu dem Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich nicht ausgeschlossen wird. Ein Normverständnis des § 14 Abs. 4 RBStV, welches zu einer dauerhaften Begünstigung der ihren Mitteilungspflichten nicht nachkommenden Beitragsschuldner führen würde, wäre mit dem Gebot der Belastungsgleichheit unvereinbar. Lässt eine Norm - wie hier § 14 Abs. 4 RBStV - mehrere Auslegungen zu, die teils zu einem verfassungswidrigen, teils zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führen, verlangt der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung, dass derjenigen Normvariante der Vorzug zu geben ist, die mit dem Grundgesetz in Einklang steht (stRspr; BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. November 2016 - 2 BvR 545/16 - juris Rn. 44 m.w.N.).

84 Da die verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Finanzierungsgarantie ergänzt wird und

das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch der Rundfunkanstalten herleitet, mit den zur Erfüllung ihres Rundfunkauftrags funktionsnotwendigen Finanzmitteln ausgestattet zu werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 20), war der Gesetzgeber gehalten, Vorkehrungen für eine Sicherstellung der Finanzausstattung der Rundfunkanstalten für den Fall zu treffen, dass die Beitragsschuldner ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen. Daher stellt die Beitragspflicht in Höhe der zuletzt gezahlten Rundfunkgebühr ein vorläufiges Finanzierungsinstrument bis zur Feststellung der Beitragshöhe nach den §§ 5 und 6 RBStV dar, wenn eine Nacherhebung der Differenzbeträge vorgesehen ist.

85 Auf diese Weise kann dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit Rechnung getragen werden. Denn durch die Regelung des § 14 Abs. 4 RBStV werden diejenigen Beitragsschuldner begünstigt, die ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht nicht nachkommen und dadurch einen niedrigeren Beitrag zahlen als sie bei entsprechender Mitwirkung nach §§ 5 und 6 RBStV zu zahlen hätten. Die nach § 14 Abs. 4 RBStV an die bisherige Rundfunkgebühr und damit an den Besitz von Empfangsgeräten gekoppelte Beitragshöhe gliedert sich nicht in das System der Beitragspflicht nach den §§ 5 und 6 RBStV ein, weil sie auf das bisherige gerätebezogene System der Rundfunkfinanzierung zurückgreift. Hiervon aber haben die Länder wegen des drohenden strukturellen Erhebungsdefizits (vgl. unter 6.) gerade Abstand genommen. Diesen Rückgriff kann die gebotene Sicherstellung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wegen des Modellwechsels allenfalls für einen vorübergehenden Zeitraum rechtfertigen. Die Erhebung des "Übergangsbeitrags" ist indes lediglich faktisch, nicht aber normativ zeitlich begrenzt. Ungeachtet ihrer Stellung im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag handelt es sich bei § 14 Abs. 4 RBStV nicht um eine Übergangsregelung. Ihr Anwendungsbereich ist zeitlich nicht begrenzt, sodass sie auf unabsehbare Zeit den Beitragsschuldner die Zahlung eines niedrigeren Beitrags ermöglicht und damit eine Verletzung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht prämiert, bis den Rundfunkanstalten die für die Beitragsfestsetzung nach den §§ 5 und 6 RBStV notwendigen Angaben vorliegen.

86 Die mit der Zahlung der "Übergangsbeiträge" verbundene Ungleichbehandlung ist am Maßstab von Art. 3 Abs. 1 GG nur dann sachlich gerechtfertigt und hinnehmbar, wenn die in § 14 Abs. 4 RBStV enthaltene gesetzliche Vermutung der geschuldeten Beitragshöhe verfassungskonform dahingehend ausgelegt wird, dass sie für den vergangenen Zeitraum einer abschließenden Beitragsfestsetzung nach §§ 5 und 6 RBStV nicht entgegensteht und den ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht nicht nachkommenden Beitragsschuldnern ihre mit der Erhebung des "Übergangsbeitrags" eingetretene Begünstigung nicht dauerhaft verbleibt.

87 Der Wortlaut des § 14 Abs. 4 RBStV schließt eine solche Auslegung nicht aus, da sich die Vermutung allein auf den "Übergangsbeitrag" beschränkt. Die Auslegung widerspricht auch nicht dem Sinn und Zweck der Norm, da sie ausschließlich vorübergehend die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch durch diejenigen Beitragsschuldner im nicht privaten Bereich sicherstellen will, die ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht nicht nachkommen. Damit wird eine Nacherhebung des nach §§ 5 und 6 RBStV geschuldeten Beitrags nicht versperrt und die Beitragsschuldner können sich nicht dauerhaft der Beitragspflicht entziehen. Nur so verstanden wird durch die lediglich vorübergehende Erhebung des "Übergangsbeitrags" das Gebot der Belastungsgleichheit nicht verletzt.

88 Die Rundfunkanstalten sind zur Gewährleistung des Gebots der Belastungsgleichheit verpflichtet, die Beitragsschuldner zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht anzuhalten. Sie haben von ihnen entsprechende Auskünfte und Nachweise zu verlangen und die Mitwirkung gegebenenfalls im Verwaltungszwangsverfahren durchzusetzen. Darüber hinaus sind sie gehalten, sich die Daten aufgrund ihrer Befugnisse von Dritten zu beschaffen. Die Kosten für die Beschaffung kann der Beklagte nach § 11 Abs. 2 Satz 1 seiner Satzung über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 19. Dezember 2012 (StAnz Nr. 51-52/2012 - Rundfunkbeitragssatzung) von dem Beitragspflichtigen erstattet verlangen. Werden nach Vorliegen der Angaben die Rundfunkbeiträge nacherhoben, ist nach § 12 Abs. 2 Rundfunkbeitragssatzung der Gesamtbetrag

der infolge der unterlassenen Angaben nicht zum gesetzlichen Zeitpunkt der Fälligkeit entrichteten Rundfunkbeiträge mit 6 v.H. zu verzinsen.

89 Darüber hinaus ist von den Rundfunkanstalten zu beachten, dass die Verjährung der Beitragsschuld sich gemäß § 7 Abs. 4 RBStV nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die regelmäßige Verjährung richtet. Die regelmäßige Verjährungsfrist beträgt gemäß § 195 BGB drei Jahre. Indes beginnt die Verjährungsfrist für die Beitragsschuld nach § 199 Abs. 1 Nr. 2 BGB erst mit dem Schluss des Jahres, in dem die Rundfunkanstalten Kenntnis von den für die Beitragsfestsetzung erforderlichen Angaben erlangt haben oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müssten. Zudem ist in den Fällen der Erhebung einer Verjährungseinrede auch zu prüfen, ob die Berufung hierauf gegen Treu und Glauben verstößt, weil im Falle eines objektiv pflichtwidrigen Unterlassens der gesetzlichen Mitwirkung die Berufung auf die Verjährung einer festgesetzten Forderung eine unzulässige Rechtsausübung darstellen könnte (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 15. Mai 1984 - 3 C 86.82 - BVerwGE 69, 227 <236>; OVG Lüneburg, Beschluss vom 7. Mai 2007 - 4 LA 521/07 - NVwZ-RR 2007, 575 jeweils m.w.N.).

90 13. Mit Blick auf seine Rechtsprechung zur Beitragspflicht nach den §§ 2 ff. RBStV sieht der Senat keinen Anlass, von der Unvereinbarkeit der Beitragspflicht im nicht privaten Bereich mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG oder mit europarechtlichen Vorgaben auszugehen. Die dort gemachten Ausführungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 50 ff.) beanspruchen auch insoweit Geltung.

91 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft Dr. Heitz Dr. Möller

Hahn Dr. Tegethoff

Beschluss

vom 7. Dezember 2016

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 1 408 562,94 € festgesetzt.

Gründe:

1 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG. Der nach den festgesetzten Beträgen zu bemessende Streitwert ist nicht nach Satz 2 des § 52 Abs. 3 GKG zu erhöhen. Diese Regelung soll insbesondere Verfahren aus dem Bereich der Steuerverwaltung erfassen, in denen es um die Höhe jährlich wiederkehrender Beträge geht (BT-Drs. 17/11471 S. 245).

Prof. Dr. Kraft Dr. Heitz Dr. Tegethoff

Abschrift

Anlage M

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

EINGEGANGEN
27. März 2017
Prof. Versteyl
Rechtsanwälte

BVerwG 6 C 5.17
VGH 7 BV 15.344

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin, Berufungsklägerin
und Revisionsklägerin,

- Prozessbevollmächtigte:
Prof. Versteyl Rechtsanwälte,
Kokenhorststraße 19, 30938 Burgwedel -

g e g e n

den Bayerischen Rundfunk,
vertreten durch den Intendanten,
Rundfunkplatz 1, 80335 München,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

Beteiligte:

Landesanwaltschaft Bayern
als Vertreterin des öffentlichen Interesses,
Ludwigstraße 23, 80539 München,

ECLI:DE:BVerwG:2017:210317B6C5.17.0

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 21. März 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz und Dr. Tegethoff

beschlossen:

Die Anhörungsrüge der Klägerin gegen das Urteil des Senats vom 7. Dezember 2016 - BVerwG 6 C 49.15 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

1 Der Senat hat mit Urteil vom 7. Dezember 2016 - BVerwG 6 C 49.15 - die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Oktober 2015 zurückgewiesen. Hiergegen richtet sich die Anhörungsrüge der Klägerin.

2 Die Verfahrensgarantie des rechtlichen Gehörs gemäß Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO, deren Verletzung nach § 152a VwGO gerügt werden kann, verpflichtet das Gericht, das Vorbringen jedes Verfahrensbeteiligten bei seiner Entscheidung in Erwägung zu ziehen. Der Gehörsanspruch verlangt jedoch nicht, dass das Gericht das gesamte Vorbringen der Beteiligten in den Gründen einer Entscheidung wiederzugeben und zu jedem einzelnen Gesichtspunkt Stellung zu nehmen hat. Vielmehr sind in der Entscheidung nur diejenigen Gründe anzugeben, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind. Das Gericht kann sich auf die Darstellung und Würdigung derjenigen rechtlichen Gesichtspunkte beschränken, auf die es nach seinem Rechtsstandpunkt entscheidungserheblich ankommt. Daher kann aus dem Umstand, dass das Gericht nicht auf sämtliche Begründungselemente des Beteiligtenvorbringens eingegangen ist, nur dann geschlossen werden, es habe diesen Aspekt nicht berücksichtigt, wenn er nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts eine Frage von zentraler Bedeutung betrifft (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <145 f.>; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1994

- 9 C 158.94 - BVerwGE 96, 200 <209 f.> und Beschluss vom 21. Juni 2007 - 2 B 28.07 - Buchholz 235.1 § 58 BDG Nr. 3 Rn. 6).

3 Danach hat die Anhörungsrüge keinen Erfolg. Das Revisionsverfahren ist nicht fortzuführen, weil die Klägerin nicht dargelegt hat, dass das Urteil vom 7. Dezember 2016 auf einem Gehörsverstoß beruht (§ 152a Abs. 1 Satz 1 VwGO).

4 Die Klägerin macht die Nichtberücksichtigung ihres Vortrags geltend, ausweislich der schleswig-holsteinischen Landtagsdrucksache und einer Veröffentlichung des Justiziars des Südwestrundfunks seien die Urheber des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags selbst von einem strukturellen Erhebungsdefizit im Gesetzgebungsverfahren ausgegangen, soweit Inhaber betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge sich bereits der Gebührenpflicht entzogen hätten. Der Senat hat in den Randnummern 48 ff. seines Urteils dargelegt, dass es für die Beurteilung eines dem Gesetzgeber zurechenbaren strukturellen Erhebungsdefizits auf eine Gesamtbetrachtung der Erhebungsregelungen ankommt. Entscheidend ist hiernach, ob die den Rundfunkanstalten zur Ermittlung von Beitragsschuldnern vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Befugnisse eine dem Gebot der Belastungsgleichheit gewährleistende Beitragserhebung ermöglichen. Dieses hat der Senat maßgebend unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der jeweiligen Befugnisnorm, der Gesetzesbegründung des Bayerischen Landtags und des Zusammenspiels der Erhebungsregelungen bejaht. Mit § 11 Abs. 4 wie auch mit § 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV sind den Rundfunkanstalten die notwendigen Befugnisse an die Hand gegeben, um auch bisher nicht gemeldete Beitragsschuldner betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge zu ermitteln. Dass die Klägerin dieser Würdigung aufgrund der von ihr für maßgeblich erachteten Äußerungen nicht folgt und demgegenüber die Befugnisse für nicht ausreichend erachtet, vermag einen Gehörsverstoß nicht zu begründen.

5 Entgegen der Auffassung der Klägerin bedurfte es auch nicht eines vertieften Eingehens auf das gerügte fehlende automatisierte Massenverfahren zur Datenerhebung für die Ermittlung des Kfz-Datenbestandes. Die Klägerin stellt mit der Anhörungsrüge erneut ihre abweichende Rechtsauffassung den Urteilsgründen gegenüber. Hierzu ergänzt sie ihr Vorbringen nunmehr um eine wei-

tergehende Auseinandersetzung mit den Urteilsgründen, wofür die Anhörungsrüge keinen Raum bietet. Der Senat ist im Übrigen in seiner Entscheidung der klägerischen Auffassung aus den im Einzelnen genannten Gründen nicht beigetreten. Er hat die im Revisionsverfahren gemachten Ausführungen der Klägerin zur Kenntnis genommen und sie aus den in Randnummer 53 genannten Gründen als nicht durchgreifend angesehen, weil die Rundfunkanstalten bei Anwendung der in § 11 Abs. 4 und § 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV enthaltenen Befugnisse in der Lage sind, nicht gemeldete Beitragsschuldner betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge zu ermitteln. Damit ist dem rechtlichen Gehör Genüge getan.

6 Eine Gehörsverletzung ist auch nicht mit Blick auf die Rüge der Klägerin einer unzureichenden Berücksichtigung ihres Vortrags zu den Systembrüchen in der Betriebsstättenstaffelung zu erkennen. Zunächst weist der Senat darauf hin, dass die Klägerin entgegen ihrer Begründung der Anhörungsrüge auf S. 46 f. ihres Revisionsbegründungsschriftsatzes und auf S. 11 ff. ihres Schriftsatzes vom 9. November 2016 nicht dargestellt hat, dass mit einer Verdoppelung der Betriebsstättenzahl und einer annähernden Verdoppelung der insgesamt zu berücksichtigenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine deutliche Senkung der Beitragspflicht einhergehe. Vielmehr hat sie in ihren Schriftsätzen geltend gemacht, das ein Unternehmen mit einer bestimmten Beschäftigtenzahl und einer Betriebsstätte einen höheren Beitrag zu zahlen habe als ein Unternehmen mit annähernd gleicher Beschäftigtenzahl, die diese auf zwei Betriebsstätten verteilt habe. Diese Friktion hat der Senat unter dem Gesichtspunkt hinreichend gewürdigt, dass unterschiedliche Belastungen von Betriebsinhabern, die eine unterschiedliche Anzahl von Betriebsstätten, aber insgesamt gleiche Beschäftigtenzahlen haben, sachlich durch die zulässige Anknüpfung an die Betriebsstätte als regelmäßigem Ort des Rundfunkempfangs gerechtfertigt sind (vgl. Randnummer 71). Ebenso hat sich der Senat mit dem Vorbringen der Klägerin auseinandergesetzt, ob die Bewertung des angenommenen kommunikativen Nutzens bezogen auf den einzelnen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Verstoß gegen das Gebot der Belastungsgleichheit rechtfertigt (vgl. Randnummer 65). Dass die Klägerin diese Argumentation nicht für überzeugend hält, rechtfertigt nicht die Annahme einer Gehörsverletzung.

7 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft Dr. Heitz Dr. Tegethoff