

L e i t s ä t z e

zum Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018

- 1 BvR 1675/16 -

- 1 BvR 745/17 -

- 1 BvR 836/17 -

- 1 BvR 981/17 -

- 1. Das Grundgesetz steht der Erhebung von Vorzugslasten in Form von Beiträgen nicht entgegen, die diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligen, die von ihr - potentiell - einen Nutzen haben.**

Der mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags ausgeglichene Vorteil liegt in der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können.

- 2. Auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger können zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann und soweit dessen Nutzung realistischerweise möglich erscheint.**
- 3. Die Landesgesetzgeber durften die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich an das Innehaben von Wohnungen in der Annahme anknüpfen, das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werde typischerweise in der Wohnung in Anspruch genommen. Auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten oder einen Nutzungswillen kommt es nicht an.**

Die Nutzungsmöglichkeit zu betrieblichen Zwecken rechtfertigt die gesonderte Inanspruchnahme von Inhabern von Betriebsstätten und von nicht ausschließlich zu privaten Zwecken genutzten Kraftfahrzeugen zusätzlich zur Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich.

- 4. Ein Beitragsschuldner darf zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden.**

Inhaber mehrerer Wohnungen dürfen für die Möglichkeit privater Rundfunknutzung nicht mit insgesamt mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

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

Verkündet
am
18. Juli 2018
Sommer
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

I. des Herrn S...,

- 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 Arnberg vom 20. Oktober 2014 - 8 K 3353/13 -,
2. mittelbar gegen

§ 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags
vom 15. Dezember 2010 in Verbindung mit dem
nordrhein-westfälischen Zustimmungsgesetz

- 1 BvR 1675/16 -,

II. des Herrn A...,

- 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 - 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 in Verbindung mit dem
baden-württembergischen Zustimmungsgesetz

- 1 BvR 745/17 -,

III. der S. GmbH & Co. A. KG,
vertreten durch ihre alleinige persönlich haftende Gesellschafterin,
S. GmbH, diese wiederum vertreten durch ihre Geschäftsführer
S., P., Dr. P., S. und S.,

- 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 -,

IV. des Herrn W...,

- 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 in Verbindung mit dem
baden-württembergischen Zustimmungsgesetz

- 1 BvR 981/17 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Eichberger,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz,
Ott,
Christ

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Mai 2018 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. Die Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse der Länder zu Artikel 1 des Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 15. Dezember 2010 sind, soweit sie § 2 Absatz 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (abgedruckt in der Anlage zu Artikel 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften vom 18. Oktober 2011 <Gesetzblatt für Baden-Württemberg Seiten 477, 478>) in Landesrecht überführen, mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes insoweit unvereinbar, als Inhaber mehrerer Wohnungen über den Beitrag für eine Wohnung hinaus zur Leistung von Rundfunkbeiträgen herangezogen werden.**
- 2. Das bisherige Recht ist bis zu einer Neuregelung mit der Maßgabe weiter anwendbar, dass ab dem Tag der Verkündung dieses Urteils bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung diejenigen Personen, die nachweislich als Inhaber einer Wohnung ihrer Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Absatz 1 und 3 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nachkommen, auf Antrag von einer Beitragspflicht für weitere Wohnungen zu befreien sind. Ist über Rechtsbehelfe noch nicht abschließend entschieden, kann ein solcher Antrag rückwirkend für den Zeitraum gestellt werden, der Gegenstand des jeweils angegriffenen Festsetzungsbescheids ist.**
- 3. Die Gesetzgeber sind verpflichtet, spätestens bis zum 30. Juni 2020 eine Neuregelung zu treffen.**
- 4. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Januar 2017 - BVerwG 6 C 15.16 -, des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 - 2 S 1629/15 - und des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 1. Juli 2015 - 3 K 4017/14 - verletzen den Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 981/17 in seinen Rechten aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wird aufgehoben und die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen.**
- 5. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.**

6. Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Baden-Württemberg haben dem Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 981/17 die in seinem Verfassungsbeschwerdeverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu gleichen Teilen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der Verfahren ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Erhebung eines Rundfunkbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV), der durch den Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 15. Dezember 2010 eingeführt wurde (Art. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften vom 18. Oktober 2011 <Gesetzblatt für Baden-Württemberg S. 477>, Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 7. Juni 2011 <Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 258, berichtigt S. 404>, § 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 20. Mai 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin S. 211>, § 1 des Gesetzes zu dem Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 9. Juni 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg I Nr. 9 S. 1>, Art. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 25. November 2011 <Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen S. 425>, Art. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15. Februar 2011 <Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 63>, Art. 1 § 1 des Gesetzes zu dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes vom 23. August 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 382>, Art. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 4. Juli 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern S. 766>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 29. Juni 2011 <Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 186>, Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 13. Dezember 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen S. 675>, § 1 des Landesgesetzes zu dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 23. November 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz S. 385>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1760 über die Zustimmung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 30. November 2011 <Amtsblatt des Saarlandes I S. 1618>, Art. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung weiterer Gesetze vom 6. Dezember 2011 <Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 638>, Art. 1 § 1 des Vierten Medienrechtsänderungsgesetzes vom 12. Dezember 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt S. 824>, § 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Fünfzehnten

1

Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 16. Dezember 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein S. 345>, Art. 1 § 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung vom 30. November 2011 <Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen S. 479>). Die Verfassungsbeschwerden richten sich mittelbar gegen die Zustimmungsbeschlüsse zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen sowie gegen das Zustimmungsgesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Baden-Württemberg. Sie beanstanden schon das Fehlen einer Gesetzgebungskompetenz, da die Abgabe der Sache nach kein Beitrag sondern eine Steuer sei. Des Weiteren wenden sie ein, dass der Rundfunkbeitrag im privaten Bereich an die Wohnung anknüpft und deren Inhaber gesamtschuldnerisch für nur einen Beitrag herangezogen sowie dass für Zweitwohnungen überhaupt Beiträge erhoben werden. Schließlich rügen sie, dass gewerbliche Nutzer aufgrund der Zahl der Betriebsstätten und dort Beschäftigten sowie der Zahl der Kraftfahrzeuge Rundfunkbeiträge entrichten müssen.

I.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich neben Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen vorrangig aus dem Rundfunkbeitrag (§ 13 Satz 1 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch Art. 1 des Einundzwanzigsten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 5. Dezember 2017 - Rundfunkstaatsvertrag - RStV). Durch den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde die nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag vorgesehene „Rundfunkgebühr“ durch einen „Rundfunkbeitrag“ ersetzt. Im Laufe des Jahres 2011 stimmten sämtliche Landesparlamente dem Änderungsstaatsvertrag zu. Die wesentlichen Regelungen traten jeweils am 1. Januar 2013 in Kraft.

2

In den Begründungen zum baden-württembergischen Umsetzungsgesetz und zu den Zustimmungsbeschlüssen in Bayern und Nordrhein-Westfalen heißt es, mit der Änderung werde vor dem Hintergrund der technischen Konvergenz der Empfangsgeräte sowie eines zunehmenden strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizits ein geräteunabhängiges Beitragsmodell geschaffen, mit dem die Unterscheidungen zwischen neuartigen und herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten sowie zwischen Grund- und Fernsehgebühr aufgehoben würden und mehrfache Gebühren in den privaten Haushalten künftig entfielen. Mit der Reform werde die bisherige nutzungsunabhängige Rundfunkgebühr zu einem Beitrag fortentwickelt, der nicht mehr an das Bereithalten eines Empfangsgeräts anknüpfe. Dies diene unter anderem dem Ziel, die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern. Dabei bleibe die Aufteilung des Beitragsaufkommens zwischen dem privaten Bereich einerseits sowie dem unternehmerischen und öffentlichen (nicht privaten) Bereich andererseits grundsätzlich gleich. Zudem werde das Erhebungsverfahren künftig deutlich vereinfacht, weil sich die Ermittlung von Art und Zahl der Empfangsgeräte in den Wohnungen oder Betriebsstätten erübrige. Somit könne der Beauftragtendienst wesentlich reduziert und

3

der Schutz der Privatsphäre der Bürger dadurch verbessert werden. Im nicht privaten Bereich sei aus Gründen der Abgabengerechtigkeit eine Staffelung nach der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten vorgesehen (Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 31 ff.; Bayerischer Landtag, Drucksache 16/7001, S. 11 f.; Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/1303, S. 31 ff.; im Folgenden zitiert nach Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197).

II.

Der Rundfunkbeitrag wird im privaten und im nicht privaten Bereich erhoben. Die wesentlichen Vorschriften über seine Erhebung finden sich im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.

4

1. Ausgangsnorm für die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich ist § 2 RBStV:

5

§ 2 Rundfunkbeitrag im privaten Bereich

(1) Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.

(2) ¹Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. ²Als 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) ¹Mehrere Beitragsschuldner haften als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. ...

(4) ...

Wohnung im Sinne des § 2 RBStV ist 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 (§ 3 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Einschränkungen von der Rundfunkbeitragspflicht ergeben sich durch verschiedene Ausnahmen vom Wohnungsbegriff (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 RBStV) sowie in persönlicher Hinsicht aufgrund der Regelung des § 4 RBStV, welcher für Empfänger bestimmter Sozialleistungen sowie für Taubblinde und Empfänger von Blindenhilfe (vgl. § 4 Abs. 1 RBStV) auf Antrag Befreiungen und für Menschen mit anderen Behinderungen eine Reduktion des Rundfunkbeitrags auf ein Drittel vorsieht (vgl. § 4 Abs. 2 RBStV). Ferner kann eine Befreiung in besonderen Härtefällen auf Antrag gewährt werden (vgl. § 4 Abs. 6 RBStV). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Einkünfte eines Beitragsschuldners die Bedarfsgrenze für den Bezug von Sozialleistungen um weniger als die Höhe des Rundfunkbeitrags überschreiten (§ 4 Abs. 6 Satz 2 RBStV).

6

§ 5 Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich

(1) ¹Im nicht privaten Bereich ist für jede Betriebsstätte von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag nach Maßgabe der folgenden Staffelung zu entrichten. ²Die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags bemisst sich nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten und beträgt für eine Betriebsstätte

1. mit keinem oder bis acht Beschäftigten ein Drittel des Rundfunkbeitrags,

2. mit neun bis 19 Beschäftigten einen Rundfunkbeitrag,

3. mit 20 bis 49 Beschäftigten zwei Rundfunkbeiträge,

4. mit 50 bis 249 Beschäftigten fünf Rundfunkbeiträge,

5. mit 250 bis 499 Beschäftigten zehn Rundfunkbeiträge,

6. mit 500 bis 999 Beschäftigten 20 Rundfunkbeiträge,

7. mit 1.000 bis 4.999 Beschäftigten 40 Rundfunkbeiträge,

8. mit 5.000 bis 9.999 Beschäftigten 80 Rundfunkbeiträge,

9. mit 10.000 bis 19.999 Beschäftigten 120 Rundfunkbeiträge und

10. mit 20.000 oder mehr Beschäftigten 180 Rundfunkbeiträge.

(2) ¹Unbeschadet der Beitragspflicht für Betriebsstätten nach Absatz 1 ist jeweils ein Drittel des Rundfunkbeitrags zu entrichten vom

1. Inhaber einer Betriebsstätte für jedes darin befindliche Hotel- und Gästezimmer und für jede Ferienwohnung zur vorübergehenden entgeltlichen Beherbergung Dritter ab der zweiten Raumeinheit und

2. 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.

²Ein Rundfunkbeitrag nach Satz 1 Nr. 2 ist nicht zu entrichten für jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte

des Inhabers.

(3) - (6)...

Zudem sind Betriebsstätten, die sich innerhalb einer beitragspflichtigen Wohnung befinden, für die bereits ein Rundfunkbeitrag entrichtet wird, beitragsfrei (§ 5 Abs. 5 Nr. 3 RBStV). Die Betriebsstätte ist definiert als jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit (§ 6 Abs. 1 RBStV). Beschäftigte in diesem Sinne sind alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Bediensteten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit Ausnahme der Auszubildenden (§ 6 Abs. 4 Satz 1 RBStV). Befreiungen und Reduzierungen des Rundfunkbeitrags auf ein Drittel sieht § 5 Abs. 3 RBStV für bestimmte gemeinnützige Einrichtungen vor.

8

3. Nach § 8 Abs. 1 RBStV bestehen Anzeigepflichten des Beitragsschuldners. Sie beziehen sich jedoch nicht auf das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts, sondern auf das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs. Die Anzeige muss im Einzelnen bestimmte Daten enthalten, die auf Verlangen der Rundfunkanstalt nachzuweisen sind (§ 8 Abs. 4 RBStV). Entsprechend ist auch das Ende des Innehabens einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs anzuzeigen (Abmeldung, § 8 Abs. 2 RBStV). Ferner bestehen Auskunfts- und Nachweisrechte der Landesrundfunkanstalten (§ 9 Abs. 1 RBStV). Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthält darüber hinaus Möglichkeiten der Datenerhebung bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen (§ 11 Abs. 4 RBStV). Zudem war eine generelle Erhebung beitragsrelevanter Daten zum 1. Januar 2013 und zum 1. Januar 2018 vorgesehen (§ 14 Abs. 9, Abs. 9a RBStV).

9

Der Rundfunkbeitrag wird monatlich geschuldet und ist für jeweils drei Monate zu leisten (vgl. § 7 Abs. 3 RBStV). Das Beitragsaufkommen ist gemäß § 10 Abs. 1 RBStV in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 26. August 1996 (RFinStV), zuletzt geändert durch den Zwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 8. Dezember 2016, bestimmten Umfang den Landesrundfunkanstalten, dem ZDF, dem Deutschlandradio sowie den Landesmedienanstalten zugewiesen, in deren Bereich sich die Wohnung oder die Betriebsstätte des Beitragsschuldners befindet oder das Kraftfahrzeug zugelassen ist. Die Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge erfolgt durch die zuständige Landesrundfunkanstalt (vgl. § 10 Abs. 5 RBStV). Die Höhe des Rundfunkbeitrags ergibt sich aus § 8 RFinStV und beträgt seit 1. April 2015 17,50 Euro (vormals: 17,98 Euro) monatlich. Nach § 1 RBStV dient der Rundfunkbeitrag zunächst der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 Abs. 1 RStV. Dies sind zum einen die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten einschließlich hierfür notwendiger planerischer, insbesondere technischer Vorarbeiten (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV). Zum anderen fallen darunter die Förderung Offener Kanäle (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 RStV) sowie

10

der technischen Infrastruktur und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken, ferner Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk sowie Projekte zur Förderung der Medienkompetenz (§ 40 Abs. 1 Satz 2 bis 4 RStV). Die Höhe dieser sogenannten zusätzlichen Anteile beträgt 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens (§ 10 Abs. 1 RFinStV).

III.

1. Der Beschwerdeführer zu I) wendet sich gegen zwei Beitragsbescheide des Westdeutschen Rundfunks, durch welche die im Ausgangsverfahren beklagte Rundfunkanstalt gegen ihn als Inhaber einer Wohnung rückständige Rundfunkbeiträge für die Monate Januar bis Juni 2013 festgesetzt hatte. Sein Widerspruch und seine Klage blieben erfolglos (VG Arnsberg, Urteil vom 20. Oktober 2014 - 8 K 3353/13 -, juris). Nach der Zurückweisung seiner Berufung (OVG NRW, Urteil vom 12. März 2015 - 2 A 2423/14 -, juris) wurde seine Revision mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zurückgewiesen (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 7.15 -, juris; vgl. die Parallelentscheidung BVerwGE 154, 275). Seine im Anschluss erhobene Anhörungsrüge blieb erfolglos. 11

2. Der Beschwerdeführer zu II) wendet sich gegen einen Festsetzungsbescheid des Südwestrundfunks, mit dem rückständige Rundfunkbeiträge im privaten Bereich für den Zeitraum Oktober bis Dezember 2013 festgesetzt wurden. Nach erfolglosem Widerspruchs- und Klageverfahren (VG Stuttgart, Urteil vom 27. Januar 2015 - 3 K 1773/14 -, n.v.) wurde die Berufung vom Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen (VGH BW, Urteil vom 3. März 2016 - 2 S 386/15 -, BeckRS 2016, 116681). Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht blieb erfolglos (BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 11.16 -, juris). 12

3. Die Beschwerdeführerin zu III) ist ein bundesweit agierendes Mietwagenunternehmen. Sie wurde mit zwei Beitragsbescheiden des Bayerischen Rundfunks für den Zeitraum Januar bis Juni 2013 zur Leistung rückständiger Rundfunkbeiträge im nicht privaten Bereich in Höhe von insgesamt 1,4 Mio. Euro herangezogen. Nach erfolglosem Widerspruchs- und Klageverfahren (VG München, Urteil vom 15. Oktober 2014 - M 6b K 13.3729 -, juris) blieb auch ihre Berufung vor dem Verwaltungsgerichtshof erfolglos (BayVGH, Urteil vom 30. Oktober 2015 - 7 BV 15.344 -, ZUM-RD 2016, S. 410). Das Bundesverwaltungsgericht wies die dagegen eingelegte Revision zurück (BVerwGE 156, 358). Die im Anschluss erhobene Anhörungsrüge führte nicht zu einer Fortsetzung des Verfahrens. 13

4. Der Beschwerdeführer zu IV) ist Inhaber zweier Wohnungen. Seine Hauptwohnung liegt in Frankfurt am Main, seine Zweitwohnung in Stuttgart. Er wendet sich gegen die Festsetzung rückständiger Rundfunkbeiträge durch den Südwestrundfunk für seine Zweitwohnung für den Zeitraum Mai 2013 bis Juni 2014. Nach erfolgloser Erhebung von Widerspruch und Klage (VG Stuttgart, Urteil vom 1. Juli 2015 - 3 K 4017/14 -, n.v.) wies der Verwaltungsgerichtshof die Berufung zurück (VGH BW, Urteil vom 3. März 2016 - 2 S 1629/15 -, n.v.). Auch die Revision wurde vom Bundesverwaltungs- 14

gericht zurückgewiesen (BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 -, juris).

5. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete die Erhebung des Rundfunkbeitrags in allen vier Verfahren für verfassungsgemäß. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags seien von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 7.15 -, juris, Rn. 12 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 11.16 -, juris, Rn. 12 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 -, juris, Rn. 12 ff.; BVerwGE 156, 358 <364 f. Rn. 24>).

15

Hinsichtlich der Beitragserhebung im privaten Bereich sei das Abstellen allein auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zulässig (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 7.15 -, juris, Rn. 27 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 11.16 -, juris, Rn. 29 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 -, juris, Rn. 28 ff.). Dass damit auch Personen, die kein Rundfunkempfangsgerät besitzen, zum Rundfunkbeitrag herangezogen würden, sei durch die Typisierungsbefugnis der Gesetzgeber gerechtfertigt (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 7.15 -, juris, Rn. 34 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 11.16 -, juris, Rn. 37 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 -, juris, Rn. 36 ff.). Durch die Beitragsausgestaltung komme es zwar zu Ungleichbehandlungen von Alleinwohnenden gegenüber den Inhabern von Mehrpersonenzimmern. Die Gesetzgeber seien jedoch nicht verpflichtet, die Beitragserhebung als Pro-Kopf-Beitrag auszugestalten, da bei der Anknüpfung an Wohnungen die Fluktuation der Wohnungsbewohner unerheblich sei und damit weniger Daten erhoben werden müssten (BVerwG, Urteil vom 18. März 2016 - 6 C 7.15 -, juris, Rn. 43 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 11.16 -, juris, Rn. 46 ff.; Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 -, juris, Rn. 46 ff.). Die Gesetzgeber seien zudem nicht gehalten, für Personen, die als Inhaber mehrerer Wohnungen als Beitragsschuldner zur Zahlung verpflichtet seien, im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag differenzierende Regelungen zu schaffen. Befreiungs- oder Ermäßigungsregelungen für Zweitwohnungsinhaber würden in ihrer Durchsetzung zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führen, da kontinuierlich die personelle Fluktuation in den Wohnungen des Inhabers überwacht und Änderungen bei der Anzahl der beitragspflichtigen Mitbewohner nachverfolgt werden müssten (BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 -, juris, Rn. 51 ff.).

16

Hinsichtlich der Erhebung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich stelle die Rundfunkempfangsmöglichkeit einen Vorteil dar, den die Gesetzgeber den Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen individuell hätten zurechnen dürfen. Denn die Gesetzgeber hätten davon ausgehen können, dass diese Raumeinheiten nahezu lückenlos mit Empfangsgeräten ausgestattet seien und von ihnen auch in unternehmensspezifischer Weise Gebrauch gemacht werde. Dass auch Inhaber von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen beitragspflichtig seien, in deren Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen keine Empfangsgeräte vorhanden seien, sei durch die Typisierungsbefugnis der Gesetzgeber gerechtfertigt (BVerwGE 156, 358 <368 ff. Rn. 33 ff.>). Es liege zudem weder eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips noch ein strukturelles Erhebungsdefizit vor (BVerwGE 156, 358 <373 ff. Rn. 44 ff.>). Die Gesetzgeber hätten typisierend auf die Anzahl der Be-

17

schäftigten in einer Betriebsstätte abstellen dürfen, weil die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt würden, nicht exakt zu bemessen seien. Auch die degressive Staffelung der Beitragshöhe in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl bilde den abzugeltenden Vorteil mit Blick auf die Nutzenproportionalität hinreichend ab (BVerwGE 156, 358 <380 ff. Rn. 59 ff.>). Die Erhebung des Beitrags für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge genüge ebenfalls dem Gebot der Belastungsgleichheit, da die Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den Kraftfahrzeuginhaber einen gesondert abzugeltenden Vorteil darstelle (BVerwGE 156, 358 <385 ff. Rn. 73 ff.>).

IV.

1. Der Beschwerdeführer zu I) rügt mit seiner Verfassungsbeschwerde die Verletzung seiner Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG sowie des Justizgewährungsanspruchs (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG). Die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich verstoße gegen die grundgesetzliche Finanzverfassung und gehöre damit nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG. Bei dem Rundfunkbeitrag handle es sich nicht um einen in den Kompetenzbereich der Länder fallenden Beitrag im Rechtssinn, sondern um eine Steuer. Durch den Wohnungsbezug sei die beitragspflichtige Gruppe mit der Allgemeinheit identisch und betreffe keinen abgrenzbaren Personenkreis. Zudem werde mit dem Rundfunkbeitrag kein besonderer wirtschaftlicher Nutzen, sondern ein allgemeiner Vorteil abgegolten. Auch komme der Beitragszahler nicht unmittelbar in den Genuss des Vorteils, sondern dieser setze das Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgeräts voraus. Des Weiteren werde der Vorteil gesetzlich nicht definiert. Mit dem Beitragscharakter sei auch nicht zu vereinbaren, dass mit dem Beitrag Aufgaben der mittelbaren Staatsverwaltung nach § 40 RStV finanziert würden. Ferner sei es unverhältnismäßig und verstoße gegen Art. 2 Abs. 1 GG, dass der Abgabepflicht nicht durch Nichtverwirklichung des Tatbestands ausgewichen werden könne. Das Aufgeben der Wohnung stelle keine zumutbare Handlungsoption dar. Eine weitere Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG ergebe sich aus dem Fehlen einer gesetzlich geregelten Widerleistungs- beziehungsweise Befreiungsmöglichkeit bei fehlender Rundfunknutzung. Ferner liege ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz vor, da die Höhe des Rundfunkbeitrags im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht geregelt sei.

18

Einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG rügt der Beschwerdeführer zu I) unter dem Gesichtspunkt, dass der Rundfunkbeitrag von allen Wohnungsinhabern zu zahlen sei, auch wenn sie über kein Rundfunkempfangsgerät verfügten. Damit sei die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers überschritten und werde gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit verstoßen. Die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts sei fehlerhaft, in nahezu allen Haushalten befänden sich Fernsehgeräte und in den meisten der übrigen Haushalte seien sonstige zum Rundfunkempfang geeignete Geräte vorhanden. Zudem handle es sich bei der Gruppe der Haushalte, die über kein Fernsehgerät verfügten, nicht um atypische Fälle. Ein Fehler in der Typisierung liege

19

auch darin, dass durch das Bereithalten eines Multifunktionsgeräts nicht offenkundig ein Nutzungs- oder Teilnahmeinteresse am öffentlich-rechtlichen Rundfunk bekundet werde. Ferner liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit darin, dass es keinen Sondervorteil gebe, für den ein Beitrag erhoben werden könne, sondern mit der gesamten Gruppe der Wohnenden letztlich die Allgemeinheit zur Beitragsleistung herangezogen werde.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verstoße zudem gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes und den Justizgewährungsanspruch, da es zum Beschreiten des Rechtswegs erforderlich sei, den Erlass eines Festsetzungsbescheids abzuwarten, was zu einem Säumniszuschlag in Höhe von 8,00 Euro führe. Der Beschwerdeführer zu I) rügt die Verletzung des Justizgewährungsanspruchs aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG durch fehlerhafte gerichtliche Kontrolle der Tatsachenfeststellung zur Ausstattungsquote von Haushalten mit Empfangsgeräten. Ferner rügt er eine Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch unterlassene Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts an den Gerichtshof der Europäischen Union, da eine notifizierungspflichtige Beihilfe vorliege. Schließlich habe das Bundesverwaltungsgericht auch gegen Art. 103 Abs. 1 GG verstoßen, weil es Teile seines Vortrags nicht zur Kenntnis genommen habe.

20

2. Der Beschwerdeführer zu II) rügt mit seiner Verfassungsbeschwerde ebenfalls eine fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder. Zudem sei er in Art. 2 Abs. 1 GG verletzt, weil die Beitragserhebung aufgrund eines materiell verfassungswidrigen Gesetzes erfolge. Denn die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags verstießen gegen Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit. Der Gesetzgeber habe die Grenzen zulässiger Typisierung überschritten.

21

Zudem macht der Beschwerdeführer zu II) geltend, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verletze ihn 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 habe. Die Unionsrechtskonformität der Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags könne vorliegend nicht als derart offenkundig angesehen werden, dass eine abweichende Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union lediglich als entfernte Möglichkeit erscheine. Es fehle bereits an einer gesicherten und eindeutigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Frage, ob eine zur Finanzierung einer mitgliedstaatlichen Beihilfe erhobene parafiskalische Abgabe als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe anzusehen sei, wenn sie nicht länger an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts anknüpfe, sondern an das Innehaben einer Wohnung. Auch die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts, durch die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sei weder eine Änderung der Finanzierungsquelle noch eine Erhöhung der Ausgangsmittel erfolgt, entbehre einer nachvollziehbaren Begründung. Denn vertretbare andere Ansichten zu diesen Fragen erschienen auf Grundlage der Vorschrift des Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV keinesfalls ausgeschlossen.

22

3. Der Beschwerdeführer zu IV) rügt darüber hinaus als Verstoß des Rundfunkbeitrags gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass durch die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die Wohnung Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen Beitragspflichtigen innehaben, bessergestellt würden als Alleinwohnende. Bei mehreren Inhabern einer Wohnung könnten diese den Rundfunkbeitrag unter sich aufteilen, so dass die Beitragsbelastung pro Person niedriger ausfalle, je mehr Inhaber eine Wohnung habe. Diese Ungleichbehandlung könne nicht mit der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers oder Praktikabilitätsgründen gerechtfertigt werden. Da in den Daten der Meldebehörden und erst recht in Daten von Auskunftseien die konkrete Lage einer Wohnung vielfach nicht in der erforderlichen Datenqualität enthalten sei, hätten die Rundfunkanstalten nicht die Möglichkeit, die Wohnungszugehörigkeit verlässlich festzustellen. Eine Berechtigung zur Ermittlung solcher Daten sei im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag aber nicht zu finden. Mit einem personenbezogenen Beitrag würden hingegen zahlreiche Ermittlungsschwierigkeiten vermieden, die mit einem wohnungsbezogenen Beitrag einhergingen. Die wohnungsbezogene Erhebung könne auch nicht durch Art. 6 GG abgestützt werden. Dies verkenne den ebenfalls unter Art. 6 GG fallenden Schutz alleinerziehender Mütter und Väter, die als volle Beitragszahler vom wohnungsbezogenen Beitragsmodell benachteiligt würden.

Ein weiterer Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ergebe sich daraus, dass es bei der Inanspruchnahme von Zweitwohnungsinhabern bereits an einem individuell zurechenbaren Vorteil fehle, denn hinsichtlich der Zweitwohnung liege kein doppelter Vorteil vor, da der Rundfunk nicht in beiden Wohnungen gleichzeitig genutzt werden könne. Auch dies könne nicht mit Praktikabilitätserwägungen gerechtfertigt werden, da die Erhebung von Beiträgen für Zweitwohnungen nicht zu einer Verringerung, sondern zu einer Erhöhung der Anzahl der Teilnehmerkonten und der zu verarbeitenden Datensätze führe. Durch eine Berücksichtigung von Zweitwohnungen entstünde kein erheblicher Verwaltungsaufwand, da zum Beispiel durch Vorlage eines Steuerbescheids oder zweier Mietverträge die Zweitwohnungseigenschaft leicht nachgewiesen werden könne. Jedenfalls besäßen die Rundfunkanstalten mit § 9 Abs. 1 Satz 2 RBStV die Befugnis, Auskünfte über Mietverhältnisse beim Eigentümer einer Wohnung zu verlangen. Zudem könne der Zweitwohnungssachverhalt für jede Person bei den Meldebehörden abgefragt werden. Schließlich seien ähnliche Ermittlungen bereits jetzt in weitaus größerem Umfang für die Erstwohnungsbeiträge erforderlich. Der Kreis der betroffenen Personen sei nicht so klein, dass er zu vernachlässigen wäre. Darüber hinaus falle die doppelte finanzielle Belastung der Zweitwohnungsinhaber auch nicht mehr in die Kategorie der „geringen Beitragshöhe“.

Zudem rügt der Beschwerdeführer zu IV) einen Verstoß der Rundfunkbeitragspflicht gegen die negative Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG. Das Grundrecht der Informationsfreiheit gewährleiste in seiner negativen Dimension, sich aufgedrängten Informationen verschließen zu können und gerade nicht informieren zu müssen. Der Einzelne habe den Rundfunkbeitrag jedoch unabhängig von seiner

Entscheidung zu zahlen, sich dem Rundfunk zu entziehen.

4. Die Beschwerdeführerin zu III) wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die Erhebung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten, insbesondere gewerblichen Bereich. Sie rügt die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG, eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) sowie von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG aufgrund unterlassener Vorlage zum Gerichtshof der Europäischen Union. 26

Dass die Inhaber von Betriebsstätten von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit regelmäßig Gebrauch machten, verkenne die Realität, sei empirisch nicht belegt und entspreche auch nicht der Lebenserfahrung. In der Mehrzahl der Betriebe sei eine Rundfunknutzung den Mitarbeitern schon gar nicht gestattet; in großen Filialunternehmen seien die Computer häufig auch nur mit dem betriebseigenen Intranet verbunden und nicht internetfähig. Selbst wenn es sich um einen Beitrag handelte, so fehle ein sachlicher Grund, der dessen Erhebung neben einer Steuer rechtfertigen könnte, da keine individualisierbaren Vorteile im Sinne einer gegenleistungs- oder vorteilsabhängigen Beitragsfinanzierung vorlägen. 27

Einen individuellen Vorteil gebe es auch bei betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen nicht. Der zusätzliche „kommunikative Nutzen“ sei schon dadurch abgegolten, dass der Fahrzeugnutzer bereits als Beschäftigter über die Betriebsstätten beitragsmäßig erfasst werde. Bei Mietwagen sei der Fahrzeugnutzer bereits anderweitig mit einem Rundfunkbeitrag belegt. Die Ausstattung mit Unterhaltungselektronik, zu der auch ein Autoradio zähle, habe für den Vermieter auch keinen besonderen kommunikativen Nutzen. Die Beitragserhebung sei zudem unverhältnismäßig, weil im Rahmen der Systemumstellung 2013 Mehreinnahmen zu erwarten gewesen und erzielt worden seien, was gegen das Kostendeckungsprinzip verstoße. 28

Ferner rügt die Beschwerdeführerin zu III) einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil die Beitragserhebung im nicht privaten Bereich an einem strukturellen Erhebungsdefizit leide. Dies gelte für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge bereits deshalb, weil der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hier keine Datenabgleiche mit den öffentlichen Registern vorsehe. Zudem seien die Möglichkeiten zum Datenabgleich auch deswegen unzureichend, weil es keine öffentliche oder private Stelle gebe, bei der die für die Beitragserhebung maßgeblichen Daten geführt würden. 29

Die Beitragsbemessung im betrieblichen Bereich verstoße auch gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit. So führe die Beitragsdegression bei Betriebsstätten dazu, dass die Bewertung des angenommenen kommunikativen Nutzens zwischen 5,83 Euro und 0,08 Euro pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem und Monat differiere. Dies werde nicht durch Erfordernisse einer Typisierung aus Praktikabilitätsgründen gerechtfertigt. Der Verwaltungsvollzug werde bei einem gleichheitskonformen Maßstab bei der Beschäftigtenzahl in keiner Weise behindert. Auch der Betriebsstättenbezug führe zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen. Darüber hinaus rügt die Beschwerdeführerin zu III), dass im privaten Bereich Kraft- 30

fahrzeuge beitragsfrei seien, im betrieblichen Bereich hingegen nicht. Außerdem ist auch sie der Auffassung, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG sei wegen unterlassener Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union verletzt. In Bezug auf Art. 103 Abs. 1 GG rügt die Beschwerdeführerin, dass sich das Bundesverwaltungsgericht mit mehreren Aspekten ihres Vortrags nicht hinreichend auseinandergesetzt habe.

V.

Zu den Verfahren haben Stellung genommen der Südwestrundfunk (zugleich stellvertretend für alle anderen Rundfunkanstalten, die ARD und den ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice), das ZDF, das Deutschlandradio, die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, die Landesregierungen, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, der Landtag von Rheinland-Pfalz, der Verwaltungsrat des Norddeutschen Rundfunks, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten sowie der Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

31

1. Der Südwestrundfunk hält den Rundfunkbeitrag für formell und materiell verfassungsmäßig. Er verstoße nicht mangels Gesetzgebungskompetenz gegen Art. 2 Abs. 1 GG. Beim Rundfunkbeitrag bestehe die Leistung - entsprechend der früheren Rundfunkgebühr - in der Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so dass es sich um einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handle. Anders als bei einer Steuer bestehe auch eine Zweckbindung der Mittel, da die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag gemäß § 1 RBStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dienen. Die Qualifizierung einer Abgabe als Entgelt scheitere zudem nicht an der Größe des Adressatenkreises des staatlichen Leistungsangebots. Entscheidend sei allein, dass die Abgabe als Gegenleistung für eine staatliche Leistung und nicht voraussetzungslos erhoben werde.

32

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit liege nicht vor. Der in der Empfangsmöglichkeit liegende Vorteil werde durch den Wohnungsbezug hinreichend erfasst. Dies beruhe auf dem Befund, dass in der Wohnung typischerweise Rundfunk genutzt werde und die Rundfunknutzung innerhalb der Wohnung entweder gemeinsam erfolge oder sich die Nutzungsgewohnheiten innerhalb der Wohnung ausgleichen. Auch Art. 6 GG stütze die an die Wohnung - als typisches Familienheim - anknüpfende Erhebung des Rundfunkbeitrags. Durch die Anknüpfung an die Wohnung, im Ergebnis an einen Wohnungsinhaber, könne auch - privatsphärensichernd und verwaltungspraktikabel - offenbleiben, wer noch in der Wohnung wohne und in welchen Beziehungen die Bewohner zueinander stünden. Die Schaffung eines Ausnahmetatbestands für Wohnungsinhaber ohne Empfangsgerät sei aufgrund der Notwendigkeit der Verifikation solcher Angaben nur unter Schwierigkeiten verwaltungspraktikabel durchführbar. Auch im Hinblick auf die Beitragserhebung für Zweitwohnungen liege kein Gleichheitsverstoß vor, da auch insoweit eine typisierende Betrachtungsweise wegen ansonsten bestehender Verwaltungsschwierigkeiten zulässig sei. Es lasse sich in verfassungsgemäßer Weise nicht missbrauchsverhin-

33

dernd und privatsphärenangemessen verifizieren, wer tatsächlich in welchen Wohnungen wohne und in welchen Wohnungen ein Gesamtschuldnerausgleich stattfindet. Zu einer materiellen Mehrfachbelastung komme es zudem lediglich in dem Fall, in dem ein Beitragsschuldner eine Erstwohnung und eine oder mehrere weitere Wohnungen alleine bewohne.

Die Rundfunkabgabe im nicht privaten Bereich sei ebenso wie diejenige im privaten Bereich als Beitrag zu qualifizieren und falle daher unter die Sachgesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 70 ff. GG. Auch genüge sie dem Grundsatz der Belastungsgleichheit. Der Vorteil liege in der Beschaffung betrieblichen Wissens sowie der Unterhaltung von Beschäftigten und Kunden, die ihrerseits zur betrieblichen Wertschöpfung beitragen. Dass der Beitrag auch von solchen Betriebsstätteninhabern und Inhabern betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge erhoben werde, die nicht über Empfangsgeräte verfügten, sei durch die Typisierungsbefugnis gerechtfertigt. Die Beitragshöhe sei auch im nicht privaten Bereich belastungsgleich ausgestaltet. Soweit die Beitragspflicht ihrer Höhe nach an die Beschäftigtenzahl einer Betriebsstätte anknüpfe, spiegele dies den Vorteil sachgerecht wider, so dass sich der Gesetzgeber jedenfalls innerhalb seines Gestaltungsspielraums bewege. Die degressive Staffelung des Beitrags in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl spiegele die Nutzenproportionalität des abzugeltenden Vorteils angemessen wider. Mit der Anzahl der Beschäftigten steige das potentielle Ausmaß des Vorteils für den Betriebsstätteninhaber. Dagegen lasse sich der tatsächliche Nutzungsvorteil nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermitteln. Im Hinblick auf Kraftfahrzeuge sei der Gesetzgeber nicht zu einer Gleichbehandlung mit dem privaten Bereich verpflichtet gewesen, da betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge, in denen ein Autoradio vorhanden sei, im Gegensatz zu ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen einem anderen Zweck dienten, nämlich einer gewinnbringenden, auf einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil gerichteten Tätigkeit des Kraftfahrzeughalters.

34

Ein strukturelles Erhebungsdefizit im nicht privaten Bereich gebe es nicht. Die Rundfunkanstalten und der Beitragsservice verfügten von Gesetzes wegen über ausreichende Möglichkeiten, nicht gemeldete Beitragsschuldner zu ermitteln und getätigte Angaben zu verifizieren. So sei es ihnen erlaubt, Adressen zu kaufen oder Daten von Unternehmen zu erheben. Auch Internet-Recherchen würden anlassbezogen durchgeführt.

35

Schließlich liege auch kein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 2 GG vor, da das Bundesverwaltungsgericht seine Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht verletzt habe. Eine notifizierungspflichtige umgestaltete Beihilfe im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liege nach der Prüfungspraxis der Europäischen Kommission nur vor, wenn die ursprünglichen Finanzierungsregelungen durch spätere Änderungen in ihrem Kern, also hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen seien. Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag habe jedoch keine derartigen Änderungen mit sich gebracht.

36

2. Das ZDF weist ergänzend darauf hin, die Erfassung von Wohnungsinhabern ohne Empfangsgerät sei von der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers umfasst. Im nicht privaten Bereich bestehe der abzugeltende Vorteil nicht nur in der vom Betriebsstätteninhaber veranlassten Unterhaltungsmöglichkeit für seine Beschäftigten, sondern auch in der Nutzungsmöglichkeit durch seine Kunden und in der Informationsmöglichkeit zur Erledigung betriebsbezogener Aufgaben. Dass Empfangsgeräte im betrieblichen Bereich nicht maßgeblich zum Zweck des Rundfunkempfangs verwendet würden, sei unerheblich, weil es allein auf deren Eignung ankomme. Der degressiven Staffelung des Beitrags in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl liege die vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umfasste Erwägung zugrunde, dass der abzugeltende Vorteil in seinem Wert für den Inhaber der Betriebsstätte nicht linear mit der Zahl der Beschäftigten steige. Der Gesetzgeber habe zudem beachten dürfen, dass der unternehmensspezifische Vorteil in den Betriebsstätten nicht genau messbar sei. Eine Differenzierung allein nach der Beschäftigtenzahl des Unternehmens sei nicht veranlasst, da die Zahl der Beschäftigten nur einen Aspekt des Nutzungsvorteils widerspiegeln.

37

3. Das Deutschlandradio führt in seiner Stellungnahme zusätzlich an, bei dem Wohnungsbezug handle es sich um ein Surrogatmerkmal für die potentielle Inanspruchnahme der Leistungen der Rundfunkanstalten. Wohnungen seien weitestgehend mit herkömmlichen und neuartigen Empfangsgeräten sowie Internetanschlüssen ausgestattet. Die Belastung pro Wohnungsinhaber in Mehrpersonenhaushalten gegenüber von Einpersonenhaushalten rufe schon deshalb keine Belastungsungleichheit hervor, weil der durch die Empfangsmöglichkeit erlangte Vorteil wohnungs- und nicht personenbezogen sei. So würden etwa im Straßenausbaurecht Beiträge ebenfalls grundstücksbezogen erhoben, ohne dass nach der Anzahl der dort lebenden Personen differenziert werde. Da der Rundfunkbeitrag wohnungsbezogen sei, bestehe auch in mehreren Wohnungen ein entsprechender Vorteil. Im nicht privaten Bereich sei die Anknüpfung an die Betriebsstätte als Raumeinheit sachgerecht, da die Rundfunknutzung typischerweise in Betriebsstätten erfolge und dort auch die Wertschöpfung stattfinde. Betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge seien als eigenständige Bemessungseinheit heranzuziehen, weil es dort zu einer intensivierten Nutzung komme, die nicht bereits mit dem Betriebsstättenbeitrag abgegolten sei. Zudem blieben sonst Unternehmen ohne ortsfeste Betriebsstätte (etwa ein Taxiunternehmer ohne Büro) beitragsfrei. Betriebsstätten ohne oder mit nur einem Fahrzeug stünden solche mit hundert oder tausenden Fahrzeugen gegenüber. Zudem sei die Nutzung der Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich im Gegensatz zum privaten Bereich auf Gewinnerzielung und damit auf einen anderen Zweck ausgerichtet. Speziell für Mietfahrzeuge liege der gesteigerte Vorteil in dem wirtschaftlichen Vorteil, ein Fahrzeug anbieten zu können, in dem Rundfunk empfangen werden könne.

38

4. Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten fügt in ihrer Stellungnahme hinzu, der Anknüpfung an die Wohnung stehe nicht der Umstand entgegen, dass zusätzlich ein Empfangsgerät erforderlich sei, weil sich Fernsehgeräte und vor allem

39

Radiogeräte ohne großen und unzumutbaren Aufwand beschaffen ließen. Auch bei der alten Rundfunkgebühr sei es mitunter notwendig gewesen, vorhandene Empfangsgeräte erst noch empfangsfähig zu machen, etwa durch eine Satellitenanlage.

5. Den Landesregierungen zufolge ist die degressive Staffelung der Beitragshöhe im nicht privaten Bereich unter Anknüpfung sowohl an die Zahl der Betriebsstätten als auch an die Zahl der dort Beschäftigten vom Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers umfasst. Dass insoweit Inhaber von Filialbetrieben unzumutbar belastet würden, weil deren Beitragslast höher sei, als wenn sämtliche Beschäftigten in einer Betriebsstätte arbeiteten, sei nicht erkennbar. Bei der fehlenden Belastung von Kraftfahrzeugen im privaten Bereich handle es sich um eine Privilegierung, bei der dem Gesetzgeber ebenfalls ein Gestaltungsspielraum zukomme. Eine Freistellung der Beitragserhebung für Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich hätte eine höhere Belastung des privaten Bereichs zur Folge. Dem habe der Gesetzgeber entgegenwirken dürfen.

40

6. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten verneint einen Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip angesichts des erwirtschafteten Überschusses in der Beitragsperiode nach der Einführung des Rundfunkbeitrags im Jahr 2013. Die zu erwartenden Einnahmen seien aufgrund des neuen Anknüpfungspunkts der Wohnung im privaten Bereich und der Betriebsstätte im nicht privaten Bereich nicht prognostizierbar gewesen. Hinreichende Grundlagen für eine Prognose hätten nur eingeschränkt zur Verfügung gestanden. Die Festsetzung des Rundfunkbeitrags habe auf Berechnungen der Kommission beruht, die sogar von einem Defizit ausgegangen sei. Angesichts der Unwägbarkeiten des Systemwechsels habe die Kommission davon abgesehen, eine Anhebung des Rundfunkbeitrags zu empfehlen, und die Einführung des Rundfunkbeitrags in Höhe von 17,98 Euro befürwortet. Erst die vollständige Umsetzung habe gezeigt, dass der Systemwechsel zu erheblichen Überschüssen geführt habe. Dazu beigetragen hätten besonders die im Zusammenhang mit der Umstellung vorgenommenen Maßnahmen zur Verbesserung der Datenbasis, speziell aus dem Meldedatenabgleich, ein verändertes gesetzestreuere Verhalten der Beitragszahler und die konsequente Erhebung des Beitrags durch Direktanmeldungen rückwirkend zum 1. Januar 2013. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des 18. Berichts der Kommission im Jahr 2011 sei die Höhe zusätzlicher Erträge nicht abschätzbar gewesen.

41

7. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ist der Auffassung, es sei möglich, Abgabenmodelle zu entwickeln, bei denen die Beiträge teilweise an die tatsächlich konsumierten Sendeleistungen anknüpfen. Zudem wendet er sich gegen die fehlende Möglichkeit, der Abgabe zu entgehen, was aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Gefahr berge, dass sich die Verwendung dieser Zwangsabgabe verselbständige. Die Anzahl der Personen in einer Wohnung werde überdies nicht berücksichtigt. Im Hinblick auf Zweitwohnungen sei die „Doppelerfassung“ nicht gerechtfertigt.

42

8. Der Bund der Steuerzahler Deutschland teilt die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags, weil er die gesamte Bevölkerung treffe. Besonders eine Belastung für Zweitwohnungsinhaber sei schwerlich zu rechtfertigen. Die Konsummöglichkeiten verdoppelten sich durch eine Zweitwohnung nicht. Der Zweitwohnungsinhaber sei bereits für die Erstwohnung Beitragsschuldner und leiste damit seinen Beitrag für die Möglichkeit, das Rundfunkangebot zu konsumieren. Gegen die Beitragspflicht im nicht privaten Bereich wendet er ein, die Möglichkeit des Rundfunkempfangs werde bereits mit dem Wohnungsbeitrag abgegolten.

VI.

In der mündlichen Verhandlung vom 16. Mai 2018 hat der Prozessbevollmächtigte des ZDF zur Wahl des Beitrags durch die Gesetzgeber ausgeführt, der Rundfunkbeitrag sichere die Staatsfreiheit des Rundfunks und sei den Gleichheitsgrundsätzen entsprechend ausgestaltet. Die Neugestaltung verhindere die Flucht aus der Rundfunkgebühr. Die Prozessbevollmächtigten der ARD, des ZDF, der Rundfunkanstalten und der Landesregierungen haben ausgeführt, die Leistung, für die der Beitrag erhoben werde, liege allein in der Möglichkeit des Rundfunkempfangs und nicht auch in der technischen Übertragung des Rundfunks in die Wohnung. Dem Bevollmächtigten der Landesregierungen zufolge wurden acht Grundmodelle der Finanzierung diskutiert. Für das gewählte Modell hätten Gründe der Praktikabilität und Verwaltungsvereinfachung, aber auch der Grundrechtsschutz der Persönlichkeit und der Wohnung sowie der Finanzierungsbedarf der Rundfunkanstalten gesprochen. Insbesondere der Schutz von Ehe und Familie sei für eine Anknüpfung an die Wohnung anzuführen. Der Bevollmächtigte des ZDF hat auf die seit 50 Jahren unbeanstandete Gebührenerhebungspraxis hingewiesen. Die ARD hat darüber hinaus angegeben, ein Pro-Kopf-Modell sei hinsichtlich des Abgabenaufkommens viel schwerer vorausberechenbar gewesen und hätte dazu geführt, dass bestehende Gemeinschaften tendenziell mehr als zuvor bezahlt hätten, was voraussichtlich zu größeren Akzeptanzproblemen geführt hätte.

B.

Die Verfassungsbeschwerden des Beschwerdeführers zu I) und der Beschwerdeführerin zu III) sind unzulässig, soweit eine Verletzung der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG und des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG gerügt wird.

I.

Eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) durch die Erhebung eines Säumniszuschlags bei Erlass eines Festsetzungsbescheids hat der Beschwerdeführer zu I) nicht ausreichend dargelegt (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG). Er setzt sich insoweit bereits nicht mit den Ausführungen in den angegriffenen Entscheidungen auseinander (vgl. BVerfGE 82, 43 <49>; 130, 1 <21>; 140, 229 <232 Rn. 9>; stRspr).

II.

Soweit der Beschwerdeführer zu I) verschiedene Gehörsverstöße (Art. 103 Abs. 1 GG) des Bundesverwaltungsgerichts rügt, sind diese nicht ausreichend dargelegt. Mit ihrer Rüge der mangelnden inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Fehlen eines leistungsfähigen Massenverfahrens zur Vervollständigung des Kraftfahrzeugdatenbestandes bei den Rundfunkanstalten zeigt auch die Beschwerdeführerin zu III) keine Verletzung von Art. 103 Abs. 1 GG auf, sondern setzt lediglich ihre Bewertung an die Stelle derjenigen des Bundesverwaltungsgerichts. 47

C.

In den Verfahren 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17 und 1 BvR 836/17 sind die Verfassungsbeschwerden unbegründet, die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 981/17 ist begründet. 48

Für die Regelungen zur Erhebung des Rundfunkbeitrags haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz (I). Auch materiell ist die Rundfunkbeitragspflicht im Wesentlichen mit der Verfassung vereinbar. Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist, dass sie im privaten Bereich an Wohnungen anknüpft. Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht vereinbar ist allerdings, dass auch für Zweitwohnungen ein Rundfunkbeitrag zu leisten ist; demgegenüber ist die Beitragspflicht für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich gleichheitsgemäß (II). Auch ansonsten bestehen gegen die Rundfunkbeitragspflicht (III) sowie die angegriffenen Entscheidungen (IV) keine verfassungsrechtlichen Bedenken. 49

I.

Die Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber, Betriebsstätteninhaber und Inhaber nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge (§ 2, § 5 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 RBStV) ist formell verfassungsmäßig. Für die Erhebung des Rundfunkbeitrags besitzen die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz. 50

Anders als für Steuern, deren Kompetenzgrundlagen in den Art. 105 ff. GG geregelt sind, wird die Kompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben von derjenigen für die jeweilige Sachmaterie umfasst (vgl. BVerfGE 137, 1 <19 Rn. 45>; stRspr). Die Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie des Rundfunkrechts liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern; die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG für das Postwesen und die Telekommunikation umfasst nur den hier nicht einschlägigen sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluss der sogenannten Studiotechnik (vgl. BVerfGE 12, 205 <225 ff.>). 51

Beim Rundfunkbeitrag in der hier zur Prüfung gestellten Ausgestaltung handelt es sich finanzverfassungsrechtlich um eine nichtsteuerliche Abgabe und nicht etwa um eine Steuer, die anderen Anforderungen an ihre formelle Verfassungsmäßigkeit, vor 52

allem Art. 105 GG, unterläge.

1. Das Grundgesetz kennt keine Legaldefinition der Steuer. Das Bundesverfassungsgericht geht allerdings seit jeher davon aus, dass das Grundgesetz für den Begriff „Steuer“ an die Definition in § 3 Abs. 1 AO anknüpft (vgl. BVerfGE 67, 256 <282>; 93, 319 <346>). Danach sind Steuern „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 ist somit, dass sie ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird (vgl. BVerfGE 108, 186 <215 f.>; 110, 370 <384>; 124, 235 <243>; 124, 348 <364>; 137, 1 <17 Rn. 41>). Ihre Höhe ist nicht durch die mit ihnen finanzierten staatlichen Aufgaben begrenzt (vgl. BVerfGE 43, 108 <118 ff.>; 61, 319 <344 ff.>; 66, 214 <222 ff.>; 82, 60 <86>). Zweckbindungen des Aufkommens aus einer Steuer sind allerdings grundsätzlich zulässig, es handelt sich dann um sogenannte Zwecksteuern (vgl. BVerfGE 7, 244 <254>; 49, 343 <353 f.>; 110, 274 <294>). Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, zu deren Finanzierung Zwecksteuern dienen, hat aber nicht den Charakter einer Gegenleistung der Abgabeberechtigten zugunsten der Abgabepflichtigen; die Zweckbindung beruht auf einer gleichzeitigen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über die Verwendung des Steueraufkommens. Der Kreis der Abgabepflichtigen knüpft darum bei den Zwecksteuern nicht an solche Personen an, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen (vgl. BVerfGE 7, 244 <254>; 49, 343 <353 f.>; 65, 325 <344>; 137, 1 <18 Rn. 43>).

53

Beiträge und Gebühren werden demgegenüber als Vorzugslasten bezeichnet (vgl. BVerfGE 110, 370 <388>; 137, 1 <17 f. Rn. 42>) und fallen mit weiteren Abgaben in die Kategorie der nichtsteuerlichen Abgaben. Für Vorzugslasten gibt es keinen allgemeinen, verfassungsrechtlich eigenständigen Begriff. Das Grundgesetz steht deren Erhebung nicht entgegen; es kennt keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen (vgl. BVerfGE 113, 128 <146 f.>; 122, 316 <333>; 123, 132 <141>; 137, 1 <17 f. Rn. 42>).

54

Als Gebühren werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden. Beiträge unterscheiden sich von Gebühren dadurch, dass sie bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden. Durch Beiträge sollen diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, die von dieser - jedenfalls potentiell - einen Nutzen haben (vgl. BVerfGE 38, 281 <311>; 137, 1 <18 Rn. 43>). Der Gedanke der Gegenleistung, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmende Gesichtspunkt (vgl. BVerfGE 9, 291 <298>; 137, 1 <18 Rn. 43>). Hierdurch unterscheidet sich der Beitrag notwendig von der Steuer.

55

Maßgeblich für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ist die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes (vgl. BVerfGE 7, 244 <256>; 49, 343 <352 f.>; 123, 1 <17>; 137, 1 <17 Rn. 40>). Die kompetenzrechtliche Einordnung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe richtet sich nicht nach ihrer gesetzlichen Bezeichnung, sondern nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt (vgl. BVerfGE 108, 1 <13>; 108, 186 <212>; 110, 370 <384>; 113, 128 <145 f.>; 122, 316 <333>; 124, 348 <364>; 137, 1 <17 Rn. 40>). Dabei ist keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Leistung im Abgabentatbestand erforderlich, sondern es genügt, dass - erforderlichenfalls im Wege der Auslegung - erkennbar ist, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Abgabebemessung verfolgt (vgl. auch BVerfGE 108, 1 <20>; 132, 334 <350 Rn. 50>; 137, 1 <19 Rn. 44>; 144, 369 <398 Rn. 65>).

Ob eine Abgabe hingegen nach ihrem Grund und ihrer Höhe dem Grundsatz der Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) entspricht, muss für die Abgrenzung unberücksichtigt bleiben. Ist eine Abgabe wegen der rechtlichen Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung der gesetzlichen Ausgestaltung nach als nichtsteuerlich zu qualifizieren, so bleibt es bei ihrer formalen Zuordnung unabhängig davon, ob ihre Erhebung sachlich gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 108, 1 <13>). Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Abgabe, insbesondere ihrer Vereinbarkeit mit den Gleichheits- und Freiheitsrechten, sind ohne Einfluss auf die Beurteilung der Gesetzgebungskompetenz, denn die Kompetenznormen des Grundgesetzes enthalten grundsätzlich keine Aussage zu diesen materiellen Fragen (vgl. BVerfGE 123, 1 <17>). Es würde der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung zuwiderlaufen, wenn Abgaben dadurch ganz oder teilweise ihre Kompetenzgrundlage verlören, dass sie etwa überhöht oder sonst untauglich bemessen werden (vgl. BVerfGE 108, 1 <14 f.>; 123, 1 <17>).

2. Demnach handelt es sich beim Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe, nämlich um einen Beitrag.

a) Der Rundfunkbeitrag wird für die Möglichkeit erhoben, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen, und dient gemäß § 1 RBStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag steht den Landesrundfunkanstalten und in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmten Umfang dem ZDF, dem Deutschlandradio sowie den Landesmedienanstalten zu (§ 10 Abs. 1 RBStV). Es fließt nicht in den allgemeinen Haushalt (vgl. BVerfGE 113, 128 <146>). Die Abgabe dient vielmehr der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und wird damit für einen besonderen Finanzbedarf erhoben (vgl. auch BVerfGE 110, 370 <384>; 137, 1 <19 Rn. 44>).

Auch wenn die mediale Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 74, 297 <324 f.>; 83, 238 <297>; 87, 181 <199>; 90, 60 <90>) als „eine Art informationeller Daseinsvorsorge für die Gesamtbe-

völkerung“ verstanden wird (vgl. Waldhoff, AfP 2011, S. 1 <2>), steht dies der Erhebung von Beiträgen nicht entgegen. Auch wenn Rundfunk von fast allen Personen empfangen werden kann und die Abgabe deshalb von einer Vielzahl von Abgabepflichtigen entrichtet werden muss, verliert sie nicht den Charakter einer Sonderlast und eines Beitrags und wird damit nicht zur Steuer. Denn sie wird für die jeweils individualisierbare Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die einzelne Person erhoben; in Ausnutzung dieser Möglichkeit individualisiert sich der konkrete Empfang bei jedem einzelnen Nutzer.

b) Die Verknüpfung der finanziellen Belastung mit dem Zweck der Abgabe und mit einer öffentlichen Leistung ist im gesetzlichen Tatbestand hinreichend verankert. Aus § 1 RBStV ergibt sich die Bezugnahme auf die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Zweck des Rundfunkbeitrags. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 RBStV ist Rundfunk die Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild und Ton. Zudem nennt die Begründung des Gesetzesentwurfs die „Möglichkeit der Nutzung“ und die „Empfangsmöglichkeit“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Belastungsgrund (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 34, 43). Weiterhin soll im privaten Bereich ein zur Befreiung führender besonderer Härtefall nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV vorliegen, wenn es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich ist, Rundfunk zu empfangen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 41), wenn also die Möglichkeit zur Nutzung objektiv ausgeschlossen ist; dementsprechend sind nach § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV taubblinde Menschen vom Rundfunkbeitrag befreit. Im nicht privaten Bereich gilt Entsprechendes, wenn die Betriebsstätte mindestens drei zusammenhängende volle Kalendermonate vorübergehend stillgelegt (§ 5 Abs. 4 Satz 1 RBStV) oder wenn in einer Betriebsstätte kein Arbeitsplatz eingerichtet ist (§ 5 Abs. 5 Nr. 2 RBStV). Schließlich handelte es sich bereits bei der früheren Rundfunkgebühr um eine gegenleistungsbezogene Abgabe und nicht um eine Steuer (vgl. BVerfGE 90, 60 <91, 106>; BVerfGK 20, 37 <41>). Mit der Einführung des Rundfunkbeitrags wollten die Gesetzgeber daran erkennbar nichts ändern, sondern lediglich die Defizite der früheren Rundfunkgebühr im Hinblick auf deren Anknüpfung an das Bereithalten eines Empfangsgeräts vermeiden (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 31 f.).

61

3. An der Qualifikation als nichtsteuerliche Abgabe ändert nichts, dass der Rundfunkbeitrag über die Finanzierung der Rundfunkanstalten hinaus mit einem Anteil von 1,8989 % des Rundfunkbeitragsaufkommens (§ 10 Abs. 1 Satz 1 RFinStV) der Finanzierung weiterer Aufgaben nach § 40 Abs. 1 RBStV dient. Ob sich die Verwendung eines geringen Teils des Beitragsaufkommens möglicherweise außerhalb dessen bewegt, was die Finanzierung durch eine Vorzugslast zulässt, ist keine Frage der kompetenziellen Einordnung der Abgabe.

62

II.

Die Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG (1) wer-

63

den durch die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich mit Ausnahme der Beitragspflicht für Zweitwohnungen eingehalten (2). Die Beitragspflicht für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (3).

1. a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 Rn. 121> m.w.N.; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 94; stRspr). Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz 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. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 f. Rn. 122>; 139, 1 <13 Rn. 39>; 141, 1 <38 f. Rn. 93 f.>; 145, 20 <87 Rn. 171>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 95; stRspr).

64

b) Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit (vgl. für nichtsteuerliche Abgaben BVerfGE 124, 235 <244>; 132, 334 <349>; 137, 1 <20 Rn. 48>; für Steuern BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123>; 139, 1 <13 Rn. 40>, BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 96). Der Gesetzgeber hat bei der Auswahl des Abgabengegenstands und bei der Bestimmung des Abgabensatzes zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 137, 1 <20 Rn. 49>; 138, 136 <181 Rn. 123>; 139, 1 <13 Rn. 40>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 96). Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist jedoch regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen eines über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden, besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes (vgl. BVerfGE 108, 1 <16>; 124, 235 <243>; 132, 334 <349 Rn. 47>; 137, 1 <20 f. Rn. 49>; 144, 369 <397 Rn. 62>;

65

stRspr). Dieser muss einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglichen und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet sein, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 93, 319 <342 f.>; 108, 1 <16>; 123, 132 <141>; 124, 235 <243>; 124, 348 <364>; stRspr).

Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG daher, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll (vgl. BVerfGE 137, 1 <21 Rn. 51>). Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, welche eine individuell-konkrete Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen (vgl. BVerfGE 137, 1 <22 Rn. 52>). Denn wesentlich für den Begriff des Beitrags ist der Gedanke der angebotenen Leistung: 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 (vgl. BVerfGE 14, 312 <317>; 137, 1 <22 Rn. 52>). Die individuell-konkrete Zurechenbarkeit lässt sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete Vorteile oder Nutzen zu ziehen (vgl. BVerfGE 137, 1 <22 Rn. 52>).

66

aa) Auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger können zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann (vgl. BVerfGE 137, 1 <22 Rn. 52>). Bezugspunkt für die Feststellung eines besonderen Vorteils ist nicht die Stellung der Abgabepflichtigen im Vergleich zur Allgemeinheit; entscheidend ist vielmehr die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe von den Gemeinlasten als allgemeinen staatlichen Aufgaben (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, NVwZ 2015, S. 64 <71>). Der Vorteil rechtfertigt die Erhebung einer Vorzugslast neben der Steuer. Ebenso, wie es der Erhebung einer Steuer nicht entgegensteht, dass das Gesetz nur einen eng begrenzten Kreis von Steuerpflichtigen betrifft (vgl. BVerfGE 145, 171 <207 Rn. 103>), steht es auch der Erhebung einer Vorzugslast nicht entgegen, dass das Gesetz einen unbestimmten Kreis von Beitragspflichtigen vorsieht. Voraussetzung ist dann allerdings, dass für alle Beitragspflichtigen eine realistische Möglichkeit besteht, die öffentliche Leistung oder Einrichtung nutzen zu können.

67

bb) Bei der Entscheidung darüber, ob ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines Abgabengesetzes einbezogen wird, kommt dem Gesetzgeber hier ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, weil Anhaltspunkte für eine strengere gleichheitsrechtliche Bindung nicht bestehen (siehe oben Rn. 65). Der Gestaltungsspielraum ist allerdings dann überschritten, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen mehr erkennbar ist (vgl. BVerfGE 137, 1 <23 Rn. 54>). Der Gleichheitssatz ist eingehalten, wenn der Gesetzgeber einen Sachgrund für seine Wahl des Abgabegenstands vorbringen kann, die Berücksichti-

68

gung sachwidriger, willkürlicher Erwägungen ausgeschlossen ist und die konkrete Belastungsentscheidung nicht mit anderen Verfassungsnormen in Konflikt gerät (vgl. BVerfGE 137, 350 <367 Rn. 42>). Maßgeblich ist, ob es für die getroffene Unterscheidung einen sachlichen Grund gibt, der bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht als willkürlich angesehen werden kann (vgl. BVerfGE 137, 350 <370 Rn. 51>; 141, 1 <39 Rn. 94>).

cc) Der Gedanke der Gegenleistung muss auch die rechtliche Gestaltung und vor allem den Veranlagungsmaßstab des Beitrags bestimmen (vgl. BVerfGE 9, 291 <298>). Eine Vorzugslast ist aber erst dann als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden und läuft dem Gleichheitsgrundsatz zuwider, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Abgabenzwecken steht (vgl. BVerfGE 20, 257 <270>; 83, 363 <392>; 108, 1 <19>; 132, 334 <350 Rn. 51>; 144, 369 <398 f. Rn. 66>).

69

Dabei ist in der Regel ein Beitragsschuldner zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach heranzuziehen (vgl. BVerfGE 108, 1 <21>; 132, 334 <357 Rn. 66>; 144, 369 <406 Rn. 93>). Mehrfach Beitragspflichtige sollen aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistung einen nicht nur insignifikant größeren Vorteil ziehen als nur einfach Beitragspflichtige. Bei der beitragsrechtlichen Vorteilsbemessung hat sich der Gesetzgeber an einem Wirklichkeitsmaßstab oder zumindest an einem Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu orientieren. Zwar besteht keine Verpflichtung, den zweckmäßigsten, vernünftigsten, gerechtesten und wahrscheinlichsten Maßstab zu wählen. Gleichwohl ist der Gesetzgeber jedoch auf einen solchen Maßstab beschränkt, der einen einigermaßen sicheren Schluss auf den Vorteil zulässt oder einen solchen wenigstens wahrscheinlich macht (vgl. BVerfGE 123, 1 <20 f.>).

70

c) Neben den Zwecken des Vorteilsausgleichs und der Kostendeckung können auch Zwecke der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke die Bemessung einer Vorzugslast rechtfertigen (vgl. BVerfGE 50, 217 <230 f.>; 97, 332 <345 ff.>; 107, 133 <144>; 108, 1 <18>; 132, 334 <349 Rn. 49>; 144, 369 <397 Rn. 64>; stRspr). Auch bei Entlastungs- oder Befreiungstatbeständen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist er weitgehend frei (vgl. BVerfGE 17, 210 <216>; 93, 319 <350>; 110, 274 <293>; 138, 136 <182 Rn. 125>). Ebenso verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Bei der Ausgestaltung von Beitragsregelungen darf sich der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitäts Erwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Erhebung leiten lassen. Dies gilt in besonderem Maße bei Massenverfahren. Allerdings bleibt er auch hier an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm jedoch in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Umstände stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist (vgl. BVerfGE 138, 136 <182

71

Rn. 125>). Begrenzt wird sein Spielraum auch dadurch, dass die von ihm geschaffenen Beitragsregelungen grundsätzlich in der Lage sein müssen, den Abgabenzweck realitätsgerecht abzubilden. Erweist sich eine gesetzliche Regelung als in substanziellem Umfang grundsätzlich gleichheitswidrig, können in der Regel weder ein Höchstmaß an Verwaltungsvereinfachung noch die durch eine solche Vereinfachung weitaus bessere Kosten-/Nutzenrelation zwischen Erhebungsaufwand und Abgabenaufkommen dies auf Dauer rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 131, 133).

d) Wird die Gleichheit im Belastungserfolg durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens prinzipiell verfehlt, so kann auch dies die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlage nach sich ziehen und die Abgabepflichtigen in ihrem Grundrecht auf Abgabengleichheit verletzen (vgl. BVerfGE 84, 239 <268>; 110, 94 <112>). Das ist allerdings nicht schon bei einer Belastungsungleichheit der Fall, die durch Vollzugsmängel bei der Abgabenerhebung hervorgerufen wird, wie sie immer wieder vorkommen können und sich auch tatsächlich ereignen. Nur wenn sich die Erhebungsregelung gegenüber einem Abgabentatbestand in der Weise strukturell gegenläufig auswirkt, dass der Abgabensanspruch weitgehend nicht durchgesetzt werden kann, und dieses Ergebnis dem Gesetzgeber zuzurechnen ist, führt die dadurch bewirkte Gleichheitswidrigkeit zur Verfassungswidrigkeit auch der materiellen Norm (vgl. BVerfGE 84, 239 <272>; 110, 94 <113>). Für die Prüfung, ob normative Defizite einen gleichmäßigen Belastungserfolg verhindern, ist maßgeblich auf den Regelfall des Erhebungsverfahrens abzustellen (vgl. BVerfGE 84, 239 <275>; 110, 94 <114>). Es kommt darauf an, wieweit beim Vollzug einer bestimmten Norm die Erhebung im Rahmen gewöhnlicher Verwaltungsabläufe im Großen und Ganzen auf Gleichheit im Belastungserfolg angelegt ist und wieweit insbesondere auch unzulängliche Erklärungen der Abgabepflichtigen mit einem angemessenen Entdeckungsrisiko verbunden sind. Dabei ist zu berücksichtigen, ob besondere Verifikationsinstrumente regelmäßig zur Anwendung kommen oder eher die seltene Ausnahme darstellen (vgl. BVerfGE 110, 94 <114>).

72

2. Diesen Anforderungen wird die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich weitgehend gerecht. Der Rundfunkbeitrag gilt einen individuellen Vorteil ab (a), der im Tatbestand der Wohnungsinhaberschaft sachgerecht erfasst wird (b). Die dabei entstehenden Ungleichheiten erreichen nicht eine solche Qualität oder ein solches Ausmaß, dass sie verfassungsrechtlich zu beanstanden wären (c); allerdings ist die Beitragsbemessung insoweit zu beanstanden, als ein Rundfunkbeitrag auch für die Inhaberschaft von Zweitwohnungen erhoben wird (d).

73

a) Durch den Rundfunkbeitrag wird ein individueller Vorteil abgegolten, so dass es sich um einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelt.

74

aa) Allerdings liegt der individuelle Vorteil noch nicht darin, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt“ und in besonderem Maße die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördert und „einen wichtigen Beitrag zur In-

75

tegration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen“ leistet (dazu Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 32, 34). Der Rundfunkbeitrag stellt dann eine nicht durch Vorzugslasten finanzierbare „Demokratieabgabe“ dar. Ein solcher gesamtgesellschaftlicher Vorteil schafft jedoch keinen individuellen Vorteil, der im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet wäre, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Die Erhebung einer Vorzugslast ist vielmehr nur dann sachlich gerechtfertigt, wenn die Abgabepflichtigen aus der staatlichen Leistung einen besonderen Nutzen ziehen oder ziehen können (vgl. BVerfGE 14, 312 <317>; 137, 1 <22 Rn. 52>). Eine medienbedingte oder mediengestützte Informationskultur verschafft zwar einen allgemeinen und auf die Gesamtbevölkerung bezogenen Nutzen (vgl. auch Degenhart, ZUM 2011, S. 193 <196>). Ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen begründet aber keinen individuellen Vorteil im abgabenrechtlichen Sinne, sondern kommt solchen Vorteilen gleich, die auch mit steuerlich finanzierten staatlichen Leistungen einhergehen.

bb) Ein gesamtgesellschaftlicher Vorteil schließt allerdings nicht aus, dass daneben auch ein individueller Vorteil für die Abgabepflichtigen besteht und deshalb eine nichtsteuerliche Finanzierung zulässig ist (vgl. auch BVerwGE 112, 194 <205>). Auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger können daher zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann (vgl. BVerfGE 137, 1 <22 Rn. 52> unter Bezugnahme auf VerfGH RP, Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 -, NVwZ 2015, S. 64 <71>). Auf die tatsächliche Nutzung und die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger kommt es dabei ebenso wenig an (vgl. BVerfGE 90, 60 <91>) wie darauf, ob die Abgabenschuldner von der Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossenen Gebrauch machen (vgl. aber BVerwGE 154, 275 <285 f. Rn. 27 f.>). Erforderlich ist allein, dass für alle Abgabepflichtigen eine realistische Möglichkeit zur Nutzung der öffentlichen Leistung oder Einrichtung besteht. Ein solcher die Erhebung des Rundfunkbeitrags rechtfertigender Vorteil liegt hier in der individuellen Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können.

(1) Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der ökonomischen 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 <324 f.>; 83, 238 <297 f.>; 90, 60 <90>; 114, 371 <388 f.>; 119, 181 <215 f.>; 136, 9 <29 Rn. 31>). 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 der damit verbundenen Risiken einer einseitigen

76

77

Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung sind daher Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten (vgl. BVerfGE 119, 181 <217>; 136, 9 <29 Rn. 31>).

Indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk 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>; 136, 9 <29 f. Rn. 32>). 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 Entscheidungsrationaltäten aufeinander einwirken (vgl. BVerfGE 114, 371 <387 f.>; 119, 181 <217>; 136, 9 <30 Rn. 32>). Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben (vgl. BVerfGE 119, 181 <214 f.>; 136, 9 <28 Rn. 29>).

Dieses Leistungsangebot wird durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt (vgl. BVerfGE 57, 295 <322 f.>; 73, 118 <160>; 95, 163 <173>; 119, 181 <217>; 136, 9 <28 Rn. 29>). Allein der Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbietervielfalt führt für sich noch nicht zu Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen - im Gegenteil - Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.

Dies alles führt zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdig-

78

79

80

keit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden (vgl. dazu Brinkmann, ZUM 2013, S. 193 <195, 198>; Dörr/Holznagel/Picot, ZUM 2016, S. 920 <936 f., 940 f.>; Drexl, ZUM 2017, S. 529 <530 ff.>; Langbauer/Ripel, MMR 2015, S. 572 <573>; Milker, ZUM 2017, S. 216 <221>).

(2) In der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Funktion zu nutzen, liegt der die Erhebung des Rundfunkbeitrags rechtfertigende individuelle Vorteil (vgl. zur Rundfunkgebühr BVerfGE 90, 60 <106>; BVerfGK 20, 37 <41>). Dies entspricht sowohl nach der Gesetzesbegründung der Landesregierungen als auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung dem Willen der Gesetzgeber. Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat beizutragen, wer die allgemein zugänglichen Angebote des Rundfunks empfangen kann, aber nicht notwendig empfangen muss (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 34). Es handelt sich daher beim Rundfunkbeitrag um einen Beitrag, der für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung erhoben wird (vgl. BVerfGE 9, 291 <297 f.>; 92, 91 <115>; 110, 370 <388>; 113, 128 <148>; 137, 1 <18 Rn. 43>).

81

Die Möglichkeit der Rundfunknutzung ist für alle Beitragspflichtigen realistisch, weil das flächendeckende Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei Vorhandensein geeigneter Empfangsgeräte jederzeit abgerufen werden kann. Es kommt daneben nicht darauf an, ob diese Nutzungsmöglichkeit tatsächlich weitgehend in Anspruch genommen wird (a.A. BVerwGE 154, 275 <285 Rn. 27>). Im Übrigen verfügten nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts zum 1. Januar 2013 in den einzelnen Ländern mindestens 90,9 % und maximal 98,6 % aller Haushalte über Fernsehgeräte, mindestens 79,8 % bis hin zu 88,7 % über Personal Computer (einschließlich Laptops, Netbooks und Tablet-PCs), 90 % bis 94 % über Mobiltelefone (einschließlich Smartphones) sowie 73,6 % bis zu 82,8 % über einen Internetzugang (vgl. Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2013, Tabelle 2.8).

82

(3) Die Finanzierungszwecke des § 40 Abs. 1 RStV dienen ebenfalls der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Die Landesmedienanstalten (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV) haben die Aufgabe, private Rundfunkveranstalter zu lizenzieren und die Einhaltung der gesetzlichen und in den Lizenzen konkretisierten Vorgaben zu kontrollieren (vgl. Held, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 3. Auflage 2016, 75. Abschnitt Rn. 10 ff.). Es handelt sich um dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigte und von ihm unabhängige Organisationseinheiten.

83

ten, die ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausüben (vgl. BVerfGE 73, 118 <164 f.>; 97, 298 <314>). Die von ihnen ausgeübte Aufsicht über den privaten Rundfunk kommt auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugute. Weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung gewährleistet, sind die Anforderungen an die Zulassung privater Rundfunkanbieter im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in seiner objektiv-rechtlichen Komponente geringer. Auch der private Rundfunk ist jedoch - wenn auch anders und weniger als der öffentlich-rechtliche - zu gleichgewichtiger Vielfalt verpflichtet. Der Gesetzgeber muss daher Maßnahmen treffen, die dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Denn das Rundfunksystem muss in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entsprechen (vgl. BVerfGE 73, 118 <157 ff.>). Damit kommt die durch die Zulassungs- und Aufsichtsregelungen bezweckte Verhinderung von Meinungsvormacht einzelner Träger, aber auch die Sicherung des gebotenen Minimums an gegenständlicher Breite und Meinungsvielfalt im Privatfunk allen Rundfunkteilnehmern zugute (vgl. BVerfGE 108, 108 <121>).

Die Förderung von Offenen Kanälen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 RStV) sowie der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk (§ 40 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 RStV) ist ebenfalls Teil der Veranstaltung von Rundfunk (vgl. auch Fiebig, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2008, S. 263). Die in der Förderung der technischen Infrastruktur und neuer Übertragungstechniken (§ 40 Abs. 1 Satz 2, 3 RStV) liegende Verbesserung des Rundfunkwesens kommt gleichfalls allen Teilnehmern zugute (vgl. auch BVerfGE 90, 60 <106 f.>). Auch Projekte zur Förderung der Medienkompetenz (§ 40 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 RStV) dienen der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk, jedenfalls soweit sie einen Bezug zum Mediennutzer aufweisen und dessen Kenntnisse des Mediums sowie den Umgang mit ihm verbessern sollen (vgl. Krone, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 3. Auflage 2015, § 40 RStV Rn. 16). Denn aufgrund der fortschreitenden technischen Entwicklung der Rundfunkmedien etwa durch die Verlagerung der Übertragungswege auf das Internet und die Fülle der hierüber verfügbaren Informationen ist es auch als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu begreifen, die Kompetenzen in diesen Bereichen zu fördern.

84

(4) Die Zuleitung der Nutzungsmöglichkeit in die Wohnung zählt hingegen nicht mehr zu dem Vorteil, den der Rundfunkbeitrag abdecken soll. Aus den Gesetzesmaterialien und dem Vortrag in der mündlichen Verhandlung geht hervor, dass die Gesetzgeber den lokalen Empfang des Rundfunkangebots in der Wohnung nicht als Teil der zwingend zu erbringenden öffentlichen Leistung, sondern lediglich als mögliche Zusatzleistung angesehen haben, bei deren Nichterfüllung die Beitragspflicht bestehen bleiben sollte. Hierzu können weitere Vorkehrungen erforderlich sein, um den Empfang über Satellit, Kabel, Internet oder Mobilfunk zu ermöglichen. Nur wenn der Rundfunkempfang objektiv unmöglich ist, ist nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV ein Härtefall anzunehmen, in dem auf Antrag von der Beitragspflicht befreit wird (vgl. Landtag

85

von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 41). Gleiches gilt, wenn aus Gründen, die in der Person des Beitragspflichtigen liegen, der Rundfunkempfang für diesen schon von vornherein von keinem denkbaren Nutzen ist, wie insbesondere für taubblinde Menschen, für die der Staatsvertrag ausdrücklich eine Befreiung von der Beitragspflicht auf Antrag vorsieht (§ 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV); darüber hinaus reduziert der Staatsvertrag die Beitragspflicht auf Antrag auf ein Drittel für diejenigen, die das Angebot nur teilweise nutzen können, insbesondere für taube oder blinde Menschen (§ 4 Abs. 2 RBStV).

b) Mit der Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft (§ 2 Abs. 1 RBStV) haben die Gesetzgeber den Kreis der Vorteilsempfänger in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise erfasst. Dem steht nicht entgegen, dass diese sehr weit gefasst ist. Der durch die Möglichkeit der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eröffnete Vorteil ist sämtlichen Wohnungsinhabern individuell zurechenbar. 86

aa) Der Gesetzgeber hat einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Beitragsverpflichtung, insbesondere auch bei der Bestimmung der Zurechenbarkeit des Vorteils. Mit der Anknüpfung der Beitragspflicht an die Inhaberschaft einer Wohnung halten sich die Gesetzgeber innerhalb dieses Spielraums. Ihr liegt die nicht zu beanstandende und durch statistische Erhebungen gedeckte Erwägung zugrunde, dass die Adressaten des Programmangebots den Rundfunk typischerweise in der Wohnung empfangen können und nutzen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 34, 43) und dass deshalb das Innehaben einer solchen Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf die Nutzungsmöglichkeit als abzugeltenden Vorteil zulässt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 -, NJW 2014, S. 3215 <3217 Rn. 75>). 87

Diese gesetzgeberische Entscheidung, die in der mündlichen Verhandlung mit dem Ziel der möglichst weitgehenden Kongruenz des Rundfunkbeitrags mit der vorherigen Rundfunkgebühr erklärt wurde, ist von Verfassungs wegen grundsätzlich zulässig. Der Gesetzgeber muss keinen Wirklichkeitsmaßstab wählen, sondern kann auch einen Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab zugrunde legen und damit auch auf die tatsächlich überwiegende Nutzung in der Wohnung abstellen (vgl. BVerfGE 123, 1 <20 f.> und oben Rn. 70). Allerdings wäre auch ein anderer, insbesondere ein Pro-Kopf-Maßstab, verfassungsrechtlich zulässig gewesen, der jede und jeden in Deutschland Wohnhaften zu einem vollen Beitrag herangezogen hätte, vorbehaltlich von Befreiungen aus sozialen Gründen. Ein solcher Maßstab würde mindestens ebenso die Privatsphäre schonen, weil er eine Zuordnung von Personen zu Wohnungen entbehrlich machte. 88

bb) Demgegenüber kommt es nicht darauf an, ob in jeder beitragspflichtigen Wohnung tatsächlich Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten werden ((1)) oder ob der Beitragspflichtige das Rundfunkangebot tatsächlich nutzen will ((2)). 89

(1) Die Gesetzgeber dürfen die Erhebung des Beitrags auch unabhängig von dem Besitz eines Empfangsgeräts vorsehen. Zwar verschafft sich der Beitragsschuldner 90

erst durch das Bereithalten eines Empfangsgeräts eine konkrete Nutzungsmöglichkeit (vgl. BVerfGE 90, 60 <91>; BVerfGK 20, 37 <41>). Ein Bezug zwischen dem in der Nutzungsmöglichkeit liegenden Vorteil und den Schuldnern des Rundfunkbeitrags besteht aber schon dann, wenn diese nicht über Empfangsgeräte verfügen. Denn die Möglichkeit des Rundfunkempfangs ist grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet gegeben. Dass erst ein Empfangsgerät erforderlich ist, hat für den Zurechnungszusammenhang zwischen Vorteil und Beitragslast keine Bedeutung (vgl. Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 97; anders aber BVerwGE 154, 275 <287 Rn. 32>). Es ist nicht erforderlich, dass der beitragsrelevante Vorteil wahrgenommen wird; maßgeblich ist, dass eine realistische Nutzungsmöglichkeit besteht (siehe oben Rn. 76 ff.). Sie ist stets gegeben, weil den Beitragsschuldnern ein Empfang durch das Beschaffen von entsprechenden Empfangsgeräten möglich ist (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 -, NJW 2014, S. 3215 <3222 Rn. 112>). Wo es Beitragsschuldnern objektiv unmöglich ist, zumindest über irgendeinen Übertragungsweg Rundfunk zu empfangen, soll auf Antrag eine Befreiung nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV erfolgen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 41).

Darüber hinaus erwiese sich eine Anknüpfung an Empfangsgeräte auch als nicht mehr praktikabel. Die frühere Rundfunkgebühr konnte durch ihre Gerätebezogenheit nur bei denen erhoben werden, die Rundfunkempfangsgeräte bereithielten. Kontrollmöglichkeiten hatten die Rundfunkanstalten - vor allem bei mobilen Geräten - trotz erheblichen Aufwands nur begrenzt. Anders als im Steuerrecht bestanden weder Betretungsrechte noch konnte bei fehlender Mitwirkung die Gebührenschuld geschätzt werden (vgl. Gall, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, § 4 RGebStV Rn. 22). Dies führte schon früher dazu, dass tatsächlich vorhandene Empfangsgeräte nicht oder nicht vollständig angezeigt wurden, was wiederum Zweifel an der Abgabengerechtigkeit aufkommen ließ (vgl. Dittmann, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2011, S. 11). Angesichts der Diversifizierung der Empfangsmöglichkeiten wären effektive Kontrollen nunmehr kaum noch möglich.

91

Dem ließe sich auch nicht dadurch abhelfen, dass die Beweislast für das Fehlen eines Empfangsgeräts den Beitragspflichtigen auferlegt würde. Der hierfür erforderliche Nachweis einer negativen Tatsache ließe sich praktikabel letztlich nur durch eine Versicherung an Eides statt erbringen. Neben der Frage der Verhältnismäßigkeit eines solchen Nachweises, bei dem Falschangaben mit strafrechtlichen Sanktionen bedroht sind (vgl. Schneider, NVwZ 2013, S. 19 <22>; Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 166 ff.), bildet die Versicherung an Eides statt vor allem nur eine Momentaufnahme ab (ebenso BVerwGE 154, 275 <290 Rn. 37>). Sie müsste regelmäßig erneuert werden, was kaum praktisch überprüft werden könnte. Entsprechendes gilt für den Nachweis, dass vorhandene Geräte nicht zum Empfang bereitgehalten werden.

92

(2) Ebenfalls unerheblich ist, ob einzelne Beitragsschuldner bewusst auf den Rundfunkempfang verzichten, denn die Empfangsmöglichkeit besteht unabhängig vom Willen des Empfängers. Es widerspräche dem Beitragscharakter, wenn die Zurechnung des Vorteils vom Willen abhinge, von der bestehenden Nutzungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. 93

c) Die Bemessung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich ist im Wesentlichen belastungsgleich ausgestaltet. 94

aa) Die Gesetzgeber haben den bestehenden weiten Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2013 in Höhe von zunächst 17,98 Euro und ab 1. April 2015 17,50 Euro nicht überschritten. Die Länder wollten sich bei der Festsetzung des Rundfunkbeitrags an den Berechnungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten orientieren (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 29, 65). Die tatsächlichen Mehreinnahmen aus Rundfunkbeiträgen lagen auch nicht wesentlich über den von der Kommission prognostizierten Einnahmen (vgl. 18. KEF-Bericht, Tz. 416 Tabelle 81; 21. KEF-Bericht, Tz. 300 Tabelle 118). 95

Im Übrigen werden gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV Überschüsse am Ende der Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Periode abgezogen. Letztlich ist verfassungsrechtlich entscheidend, dass die Beiträge nicht entgegen § 1 RBStV für andere Zwecke als die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Finanzierung der Aufgaben nach § 40 Abs. 1 RStV erhoben werden. 96

bb) Die einheitliche Erhebung des Rundfunkbeitrags pro Wohnung verstößt nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit. Dem Rundfunkbeitrag steht eine äquivalente staatliche Leistung gegenüber ((1)). Darin, dass sich mehrere Wohnungsinhaber den Beitrag untereinander aufteilen können und dadurch weniger belastet werden als Einzelpersonen, liegt zwar eine Ungleichbehandlung ((2)), diese beruht jedoch auf Sachgründen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügen ((3)). 97

(1) Ein Missverhältnis zwischen gebotener Leistung und Beitragshöhe besteht nicht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bietet ein Programm an, das so auf dem freien Markt nicht erhältlich ist (siehe oben Rn. 77 ff.). Das Angebot umfasst gegenwärtig zehn bundesweite Fernsehprogramme von ARD und ZDF in Form von Voll-, Spartenprogrammen und Programmen als Zusatzangeboten, neun „Dritte Fernsehprogramme“ sowie ein Bildungsprogramm (vgl. § 11b RStV). Im Bereich Hörfunk werden derzeit insgesamt 67 Programme angeboten (vgl. § 11c RStV; 21. KEF-Bericht, Tz. 39). Hinzu kommen zahlreiche Telemedienangebote (vgl. § 11d RStV). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt sich auf einen minimalen Teil an Werbung (vgl. § 16 Abs. 1 RStV: durchschnittlich 20 Minuten werktäglich). Privater Rundfunk hingegen geht mit der Zulassung deutlich gesteigerter Werbefinanzierung einher (vgl. § 45 Abs. 1 RStV: 20 % je Stunde). Entgeltpflichtige Vollprogramme kosten deutlich mehr, 98

andere entgeltspflichtige Programme hingegen erfassen lediglich Sparten und bieten nur einen Ausschnitt aus dem Leistungsspektrum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vor diesem Hintergrund steht dem Rundfunkbeitrag auch bei Belastung mit der vollen Höhe des Rundfunkbeitrags eine äquivalente Leistung gegenüber.

(2) Der Rundfunkbeitrag führt zu einer Entlastung von Mehrpersonenhaushalten. Er ist von jedem Wohnungsinhaber zu entrichten (§ 2 Abs. 1 RBStV), das ist jede volljährige Person, die die Wohnung bewohnt (§ 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV). Mehrere Wohnungsinhaber haften für den Rundfunkbeitrag gesamtschuldnerisch (§ 2 Abs. 3 RBStV unter Verweis auf § 44 AO), dessen Höhe nicht nach der Anzahl der in der Wohnung lebenden Personen unterscheidet (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 35). Dies bedeutet, dass ein allein lebender Wohnungsinhaber den vollen Rundfunkbeitrag auch allein trägt, während mehrere Wohnungsinhaber den Beitrag untereinander aufteilen können, wobei sie im Innenverhältnis im Zweifel zu gleichen Anteilen haften (vgl. § 426 Abs. 1 Satz 1 BGB). Damit ist die Belastung der einzelnen Beitragsschuldner desto geringer, je mehr Personen die Wohnung bewohnen (vgl. BVerwGE 154, 275 <292 Rn. 43>). Diese Belastungsverteilung folgt keiner entsprechenden Differenz in der Möglichkeit der Rundfunknutzung und führt dadurch zu einer Entlastung von Mehrpersonenhaushalten.

99

Zur Bemessung des Vorteils kann nicht auf eine Gebrauchswertsteigerung der Wohnung Bezug genommen werden. Zwar kann ein beitragsrelevanter Vorteil auch grundstücksbezogen bemessen werden, wenn die staatliche Leistung geeignet ist, den Gebrauchswert eines Grundstücks positiv zu beeinflussen (vgl. BVerfGE 137, 1 <24 f. Rn. 58>). Dies ist bei der Rundfunkempfangsmöglichkeit jedoch nicht der Fall, weil sie personenbezogen ist (ebenso BVerwGE 154, 275 <293 Rn. 45>). Die Wohnung ermöglicht zwar die Bestimmung der Vorteilsempfänger, weil Rundfunk typischerweise in ihr empfangen werden kann und empfangen wird. Das steigert ihren Gebrauchswert aber nicht. Denn es fehlt - anders als bei grundstücksbezogenen Vorteilen - an der zwingenden Verknüpfung der staatlichen Leistung mit der Raumeinheit der Wohnung.

100

Gleichfalls kann weder auf die tatsächliche Nutzung in der Wohnung noch auf einen vermuteten Nutzungsumfang in dem Sinne abgestellt werden, dass sich unterschiedliche Nutzungsarten und -gewohnheiten innerhalb der Wohnung ausgleichen (so aber Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 34). Diese gesetzgeberische Annahme genügt weder einem Wirklichkeits- noch einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Eine Beitragsbemessung auf Grundlage eines Wirklichkeitsmaßstabs kommt nicht in Betracht, da sich der Vorteil aus der tatsächlichen Rundfunknutzung innerhalb einer Wohnung nicht messen lässt. Es kann nicht festgestellt werden, wer in einer Wohnung in welchem Umfang das Rundfunkangebot tatsächlich nutzt (ebenso im Ergebnis BVerwGE 154, 275 <294 Rn. 46 f.>). Die Annahme, dass sich unterschiedliche Nutzungsarten und -gewohnheiten innerhalb der Wohnung ausgleichen, genügt auch nicht einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Diese Annahme kann weder durch Tatsachen belegt werden (vgl. BVerwGE 154, 275 <293 f. Rn. 46>), noch er-

101

scheint sie realitätsgerecht. Näher liegt vielmehr die Annahme, dass Haushalte angesichts der Vielzahl vorhandener und vor allem neuartiger Empfangsgeräte (siehe oben Rn. 82) das Rundfunkangebot umso stärker konsumieren, je mehr Personen sie umfassen.

Der personenbezogene Vorteil kann damit nur abstrakt bestimmt werden. Denn der Wert der Empfangsmöglichkeit ist abstrakt bei allen Wohnungsinhabern gleich, da alle über die gleiche Empfangsmöglichkeit verfügen und im gleichen Umfang davon profitieren können (vgl. auch Kube, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 32; ähnlich Winkler, K&R 2016, S. 478 <480>). Ist jeder Wohnungsinhaber gleichermaßen Adressat des Rundfunkangebots, hat auch jeder die gleiche Möglichkeit, das Rundfunkangebot zu nutzen, unabhängig davon, ob und in welchem Umfang es tatsächlich genutzt wird. Denn die Beitragspflicht besteht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger (vgl. BVerfGE 90, 60 <91> zur Rundfunkgebühr und oben Rn. 76). 102

(3) Die Entlastung von Mehrpersonenwohnungen ist von ausreichenden Sachgründen getragen und damit verfassungsrechtlich hinnehmbar. Dabei haben die Gesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum. 103

Sie stützen die wohnungsbezogene Erhebung des Rundfunkbeitrags ausgehend von diesem Spielraum hier darauf, dass der private Haushalt in der Vielfalt der modernen Lebensformen häufig Gemeinschaften abbildet, die auf ein Zusammenleben angelegt sind, und dass die an dieser Gemeinschaft Beteiligten typischerweise das Rundfunkangebot in der gemeinsamen Wohnung nutzen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 37). An diese gesellschaftliche Wirklichkeit darf der Gesetzgeber anknüpfen. Die Gemeinschaften unterfallen darüber hinaus vielfach dem Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG. 104

Die Ungleichbehandlung kann auch deshalb hingenommen werden, da die ungleiche Belastung das Maß nicht übersteigt, welches das Bundesverfassungsgericht in vergleichbaren Fällen angelegt hat. Die Leistung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots ist auch dann der Beitragshöhe äquivalent, wenn der Inhaber eines Einpersonenhaushalts zu einem vollen Beitrag herangezogen wird. 105

d) Hingegen verstößt die Bemessung des Beitrags bei Zweitwohnungen gegen den aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Belastungsgleichheit. Soweit Wohnungsinhaber nach der derzeitigen Regelung für eine Wohnung bereits zur Leistung eines Rundfunkbeitrags herangezogen worden sind, ist der Vorteil bereits abgegolten; Zweitwohnungsinhaber würden für den gleichen Vorteil mehrfach herangezogen (aa). Gründe der Verwaltungsvereinfachung tragen die Regelung nicht (bb). Auch Missbrauchs- und Umgehungsmöglichkeiten sind nicht erkennbar (cc). Allerdings dürfen die Gesetzgeber Vorkehrungen treffen, um den Verwaltungsaufwand für die Erfassung von Zweitwohnungen im Rahmen zu halten. Dabei darf dieselbe Person jedoch für die Möglichkeit der privaten Rundfunknutzung nicht zu insgesamt mehr als einem vollen Beitrag herangezogen werden (dd). 106

aa) Nach der derzeit geltenden Rechtslage wird der Zweitwohnungsinhaber für denselben Vorteil doppelt herangezogen. Der Vorteil ist personenbezogen in dem Sinne, dass es auf denjenigen Vorteil aus dem Rundfunkempfang ankommt, den die Beitragspflichtigen selbst und unmittelbar ziehen können (siehe oben Rn. 100). Das Rundfunkangebot kann aber von einer Person auch in mehreren Wohnungen zur gleichen Zeit nur einmal genutzt werden. Das Innehaben weiterer Wohnungen erhöht den Vorteil der Möglichkeit zur privaten Rundfunknutzung nicht, und zwar unabhängig davon, wie viele Personen in den jeweiligen Wohnungen zusammenwohnen. Die Inhaberschaft einer Wohnung ist lediglich der gesetzliche Anknüpfungspunkt zur typisierenden Erfassung der dem Individuum grundsätzlich flächendeckend bereitgestellten Möglichkeit des privaten Rundfunkempfangs. Da der durch den Beitrag abgeschöpfte Vorteil nicht in einer Wertsteigerung der Wohnung liegt (siehe oben Rn. 100), erhöht sich der Vorteil der Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die Nutzung einer weiteren Wohnung nicht. Nach der derzeitigen Regelung ist mit der Heranziehung einer Person in der Erstwohnung der Vorteil abgeschöpft, und kommt insoweit eine erneute Heranziehung einer Zweitwohnung nicht in Betracht. 107

bb) Gründe der Verwaltungsvereinfachung tragen die Regelung gleichfalls nicht. Unter diesem Gesichtspunkt wäre eine Beitragspflicht für Zweitwohnungen nur in Betracht gekommen, wenn es erhebliche, die Beitragserhebung beeinträchtigende Schwierigkeiten bereitere, die Eigenschaft einer Wohnung als Zweitwohnung zu ermitteln. 108

Den Rundfunkanstalten wurden gemäß § 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7, Abs. 9a RBStV im Rahmen zweier bundesweiter Meldeabgleiche in den Jahren 2013 und 2018 die Daten zur gegenwärtigen und letzten Anschrift von Haupt- und Nebenwohnungen übermittelt, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 12, § 21 Abs. 4 Satz 1 und 2 Bundesmeldegesetz (BMG) werden Haupt- und Nebenwohnungen melderechtlich erfasst. Im Rahmen des Verfahrens der regelmäßigen Datenübermittlung durch die Meldebehörden werden zudem den Rundfunkanstalten die Daten der An- und Abmeldung von Wohnungen gemeldet (vgl. § 11 Abs. 4 Satz 8 RBStV in Verbindung mit landesrechtlichen Regelungen, etwa Baden-Württemberg: § 17 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des baden-württembergischen Ausführungsgesetzes zum Bundesmeldegesetz vom 28. September 2015 <GBl S. 853>; Bayern: § 35 der Verordnung zur Übermittlung von Meldedaten vom 15. September 2015 <GVBl S. 357>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Mai 2018 <GVBl S. 260>; Nordrhein-Westfalen: § 7 der Verordnung über die Zulassung der Datenübermittlung von Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. Oktober 2015 <GV.NW S. 707>). Anhand dieser Daten können die Rundfunkanstalten die Inhaberschaft von mehreren Wohnungen einer Person feststellen. Die Anzeigepflicht nach § 8 Abs. 4 RBStV könnte zudem um die Angabe der Eigenschaft als Erst- oder Zweitwohnung ergänzt werden. Probleme bei der Zuordnung bestimmter Personen zu Wohnungen hingegen weisen keinen spezifischen Zusammenhang mit der Bei- 109

tragspflicht für Zweitwohnungen auf, sondern sind durch die gesetzgeberische Entscheidung bedingt, die Beitragspflicht wohnungs- und nicht personenbezogen zu erheben. Im Übrigen ergibt sich auch bei Erstwohnungsinhabern die Notwendigkeit, Änderungen, die zwischen den Zeitpunkten der Meldeabgleiche auftreten, zu erfassen. Der Mehraufwand für Zweitwohnungen ist daher nicht wesentlich höher als für die bisherige Wohnungserfassung, da jeweils festgestellt werden muss, wer unter der gemeldeten Adresse welche Wohnung innehat und für sie beitragspflichtig ist.

cc) Die Beitragsbelastung für eine Zweitwohnung ist bei der derzeitigen Regelung auch nicht aus Gründen einer Missbrauchs- und Umgehungsgefahr gerechtfertigt. Denn in dem Moment, in dem Beitragspflichtige eine Wohnung als Erstwohnung innehaben, bleiben sie unabhängig von der zusätzlichen Präsenz von Zweitwohnungsinhabern gemäß § 2 RBStV zur Zahlung des Rundfunkbeitrags verpflichtet. Durch einen Meldeverstoß können auch Inhaber von Erstwohnungen der Beitragszahlung rechtswidrig entgehen; in diesem Fall können jedoch bewusst falsche Angaben als Ordnungswidrigkeit (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 BMG) oder gar als Straftat (§ 263 Abs. 1 StGB) verfolgt werden. Zudem ist der Rundfunkbeitrag nicht so hoch, dass er Anreiz für das missbräuchliche Halten einer Zweitwohnung bieten könnte. 110

dd) Bei einer Neuregelung können die Gesetzgeber die Befreiung von dem Rundfunkbeitrag für Zweitwohnungen von einem Antrag sowie einem Nachweis der Anmeldung von Erst- und Zweitwohnung als solche abhängig machen, um Verwaltungsschwierigkeiten zu vermeiden. Dabei können sie auch für solche Zweitwohnungsinhaber von einer Befreiung absehen, die die Entrichtung eines vollen Rundfunkbeitrags für die Erstwohnung durch sie selbst nicht nachweisen. Auf keinen Fall dürfen die Gesetzgeber aber von derselben Person Beiträge für die Möglichkeit der Rundfunknutzung über die Erhebung eines insgesamt vollen Beitrags hinaus verlangen. 111

3. Im nicht privaten Bereich verstoßen weder die Beitragspflicht für Betriebsstätten noch die Beitragspflicht für nicht zu ausschließlich privaten Zwecken genutzte Kraftfahrzeuge gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit. Die Möglichkeit des Rundfunkempfangs vermittelt einen Vorteil (a), der den Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen zurechenbar (b) und gesetzlich belastungsgleich erfasst ist (c). 112

a) aa) Auch Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen wird durch das Rundfunkangebot ein Vorteil zuteil, der ihre Inanspruchnahme mit Rundfunkbeiträgen rechtfertigt. Die Möglichkeit der Mediennutzung weist einen betrieblichen Bezug auf, der dem unternehmerischen Wirken zu Erwerbszwecken zugutekommt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 -, NJW 2014, S. 3215 <3218 Rn. 81>). Die Beitragsschuldner können sich aus dem Rundfunkangebot Informationen für den Betrieb beschaffen sowie das Rundfunkangebot zur Information oder Unterhaltung ihrer Beschäftigten und ihrer Kundschaft nutzen (vgl. BVerwGE 156, 358 <367 Rn. 29>; VerfGH RP, Urteil vom 13. Mai 2014 - VGH B 113

35/12 -, NVwZ 2015, S. 64 <73>). Diese andere Vorteilslage rechtfertigt die gesonderte Inanspruchnahme von Betriebsstätteninhabern und Inhabern betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge neben der Beitragspflicht im privaten Bereich.

Durch die Möglichkeit, Rundfunk in betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen zu empfangen, erwächst dem Betriebsstätteninhaber ein zusätzlicher erwerbswirtschaftlicher Vorteil, der anders ausgeprägt ist als der Nutzungsvorteil innerhalb der Betriebsstätte. Er bezieht sich zum einen auf Teile des Rundfunkprogramms, deren Nutzungsvorteil sich spezifisch während der Nutzung eines Kraftfahrzeugs realisieren lässt (etwa der Empfang von Verkehrsmeldungen). Zum anderen wird im Vergleich zu den Betriebsstätten von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs in einem Kraftfahrzeug in einem gesteigerten Maß Gebrauch gemacht (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 -, NJW 2014, S. 3215 <3223 Rn. 121>). Diese anders gelagerte Ausprägung des Nutzungsvorteils besteht etwa in Unternehmen mit Außendienstmitarbeitern. Sie wird besonders deutlich bei Unternehmen, deren erwerbswirtschaftliche Betätigung schwerpunktmäßig in der Nutzung von Kraftfahrzeugen liegt, wie etwa bei Unternehmen der Personenbeförderung oder Logistikunternehmen. Hier verschiebt sich der Nutzungsvorteil von einem zusätzlichen Vorteil neben der Empfangsmöglichkeit in der Betriebsstätte hin zum Hauptvorteil. Bei Mietwagen schließlich liegt der abgeltungsfähige Vorteil im preisbildenden Faktor der Empfangsmöglichkeit. Die Gesamtheit dieser zusätzlichen Vorteile haben die Gesetzgeber daher mit der Beitragspflicht für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge in verfassungsgemäßer Weise erfasst.

114

Bei Kraftfahrzeugen, die zur Vermietung bestimmt sind, zieht der Inhaber hingegen zwar nicht unmittelbar einen kommunikativen Nutzen aus dem Programmangebot. Hier liegt in der Möglichkeit des Rundfunkempfangs aber ein erwerbswirtschaftlicher und damit abgeltungsfähiger Vorteil, weil die Möglichkeit der Kunden, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, einen preisbildenden Faktor für den Vermieter von Kraftfahrzeugen darstellt (vgl. BVerwGE 156, 358 <386 Rn. 74>) und er dadurch bei der Vermietung höhere Entgelte erzielen kann.

115

bb) Gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt auch nicht, dass Kraftfahrzeuge nur im betrieblichen Bereich der Beitragspflicht unterworfen sind, nicht aber im privaten Bereich. Im betrieblichen Bereich erweitert der Inhaber den Umfang seiner erwerbswirtschaftlichen Betätigung über die stationäre Betriebsstätte hinaus und zieht daraus auch einen zusätzlichen erwerbswirtschaftlichen Vorteil (vgl. BVerwGE 156, 358 <387 Rn. 77>), der bei privater Nutzung nicht existiert und damit die vorgenommene Differenzierung rechtfertigt.

116

b) Dieser Vorteil ist den Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen zurechenbar. Ausgehend von einem weiten Spielraum der Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 137, 1 <23 Rn. 54>) ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, dass die Beitragspflicht zum einen an die Inhaberschaft einer Betriebsstätte (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RBStV) und zum anderen an die Inhaberschaft eines Kraftfahrzeugs im

117

Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 RBStV anknüpft. Beiden Anknüpfungspunkten liegt entsprechend dem privaten Bereich die nicht zu beanstandende Erwägung zugrunde, dass in diesen Raumeinheiten üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Druck-sache 15/197, S. 43), sich dort also typischerweise die Möglichkeit der Rundfunknutzung entfaltet.

Nach einer von den Rundfunkanstalten in Auftrag gegebenen und im Verfahren vorgelegten Studie des Umfrageinstituts Emnid waren im Jahr 2010 je nach Größe des Betriebs und Art der Branche zwischen 59,9 % und 100 % der Arbeitsplätze mit mindestens einem Empfangsgerät ausgestattet, im Gesamtmittel betrug die Ausstattungsquote demnach 85,1 %. Speziell die Ausstattung von Betrieben mit mindestens einem neuartigen Empfangsgerät stieg zudem im Jahr 2015 nach einer Studie von Infratest Sozialforschung auf 98 % (vgl. Gensicke et al., Digitale Medien in Betrieben - heute und morgen, Eine repräsentative Bestandsanalyse, 2016, S. 26). Die Ausstattungsquote mit Autoradios lag im Jahr 2011 bei 96 % für Bestandsfahrzeuge und bei 97 % für Neufahrzeuge und Gebrauchtfahrzeuge (vgl. Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe, Zentralverband, Zahlen & Fakten 2011, Ausgabe 2012, S. 29). Angesichts dieser Ausstattung durften die Gesetzgeber an die Betriebsstätte und das Kraftfahrzeug als typische Orte der Rundfunknutzung in sachgerechter Weise anknüpfen.

118

Ebenso wenig wie im privaten Bereich kommt es im nicht privaten Bereich auf das tatsächliche Vorhalten von Empfangsgeräten im Einzelfall an. Maßgeblich ist allein, dass von der Nutzungsmöglichkeit in realistischer Weise Gebrauch gemacht werden kann, was dadurch gewährleistet ist, dass sich Empfangsgeräte ohne großen finanziellen Aufwand beschaffen lassen. Gleichfalls unerheblich ist die konkrete Nutzungssituation innerhalb der jeweiligen Betriebsstätte. Zwar kann - anders als im privaten Bereich, in dem Empfangsgeräte regelmäßig mit umfassender Nutzungsmöglichkeit ausgestattet sind - im nicht privaten Bereich die tatsächliche Nutzung eingeschränkt sein, wenn Betriebsstätteninhaber ihren Beschäftigten den Rundfunkempfang nicht gestatten, technische Sperren einrichten oder die Betriebsabläufe keine Nutzung zulassen. Solche Umstände lassen den Zurechnungszusammenhang jedoch nicht entfallen, weil sie allein vom Willen des Vorteilsempfängers abhängen. Fehlendes Interesse, das Angebot zu nutzen, entlastet im betrieblichen ebenso wenig wie im privaten Bereich von der Beitragspflicht.

119

c) Die konkrete Ausgestaltung der Beitragspflicht für Betriebsstätten (aa) und Kraftfahrzeuge (bb) ist belastungsgleich. Ein strukturelles Erhebungsdefizit ist ebenfalls nicht feststellbar (cc).

120

aa) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag macht die Höhe des Beitrags von der Anzahl der in der jeweiligen Betriebsstätte neben dem Inhaber Beschäftigten abhängig, wobei mit zunehmender Belastung eine Degression eintritt (§ 5 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 RBStV). Diese Bemessung ist vorteilsgerecht ((1)). Dass es dabei je nach Verteilung der Beschäftigten auf die Betriebsstätten zu unterschiedlichen Belastungen des Unternehmens kommen kann, liegt in dem vom Gesetzgeber gewählten Anknüpfungspunkt

121

punkt der Betriebsstätte begründet ((2)).

(1) Die gesetzgeberische Annahme, der Vorteil aus der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu nutzen, steige mit der Betriebsgröße, unterliegt keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken. Mit der Anknüpfung an die Beschäftigtenzahl orientieren sich die Gesetzgeber an dem Umstand, dass der Vorteil durch eine größere Zahl der Beschäftigten auch für den Inhaber der Betriebsstätten steigt. Die degressive Staffelung trägt der Tatsache Rechnung, dass der betriebliche Vorteil nicht mit der Anzahl der Beschäftigten linear ansteigt. Wie sich die Vorteile aus der Rundfunknutzungsmöglichkeit zueinander verhalten, lässt sich nicht allgemein quantifizieren und hängt vor allem von der Art der Betriebsstätte ab (vgl. Schneider/Siekmann, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 5 RBStV Rn. 10). Die Gesetzgeber waren daher berechtigt, die Vielgestaltigkeit der Nutzungsvorteile typisierend zu erfassen und zuzuordnen. Wenn sie in diesem Zusammenhang eine degressive Beitragsbelastung wählen, überschreitet dies ihren Gestaltungsspielraum nicht (vgl. BVerwGE 156, 358 <383 f. Rn. 67 f.>); Mengenrabatte sind im Beitragsrecht üblich und sachlich grundsätzlich gerechtfertigt.

122

(2) Dass es bei gleicher Beschäftigtenzahl zu unterschiedlichen Belastungen kommt, je nachdem auf wie viele Betriebsstätten sich die Beschäftigten verteilen, bewirkt keinen Gleichheitsverstoß. Die Gesetzgeber durften die Beitragspflicht sowohl an die Betriebsstätte als denjenigen Ort anknüpfen, in dem von der Möglichkeit der Rundfunknutzung typischerweise Gebrauch gemacht wird, als auch den nach der Größe einer Betriebsstätte zu bemessenden Vorteil im Wege einer degressiven Staffelung an die Beschäftigtenzahl knüpfen. Dabei kommt es nicht darauf an, dass es bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten mitunter zu unterschiedlich hohen Belastungen kommen kann (vgl. BVerwGE 156, 358 <385 Rn. 71>). Denn die Gesetzgeber haben nicht die Beschäftigtenzahl eines Unternehmens, sondern die der Betriebsstätte zur Bemessung des Rundfunkbeitrags herangezogen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 42).

123

bb) Für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge ist deren Inhaber für jedes zugelassene Fahrzeug zur Zahlung eines Drittels des Rundfunkbeitrags verpflichtet (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV). Davon ist nach § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers ausgenommen. Diese zusätzliche Beitragspflicht ist ebenfalls vorteilsgerecht ausgestaltet. Insbesondere liegt darin keine erneute Abschöpfung desselben, bereits mit dem auf die Betriebsstätte bezogenen Beitrag vollständig abgeschöpften Vorteils, wie dies bei der Beitragspflicht für Zweitwohnungen der Fall ist.

124

Die einheitliche Belastung jedes beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs mit einem Drittelbeitrag ist ungeachtet der unterschiedlichen Nutzung belastungsgleich. Die Gesetzgeber konnten auch Kraftfahrzeuge als Orte, an denen der Rundfunk typischerweise intensiv genutzt wird, mit einem eigenen (Teil-)Beitrag belasten, um damit auch Unternehmer ohne Betriebsstätte zu erreichen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg,

125

Drucksache 15/197, S. 15).

Insbesondere mussten die Gesetzgeber nicht zwischen solchen Kraftfahrzeugen unterscheiden, die der Betriebsstätteninhaber unmittelbar für die Zwecke des Betriebs einsetzt, und solchen, die wie die Fahrzeuge der Beschwerdeführerin zu III) an Kunden vermietet werden. Zwar werden die Kraftfahrzeuge im ersteren Fall nicht anders kommunikativ genutzt als innerbetrieblich, nämlich zur Information und Unterhaltung von Betriebsangehörigen, während im letzteren Fall der kommunikative Nutzen bei der Kundschaft liegt und der Betriebsstätteninhaber über die Vermietungs- und Serviceentgelte profitiert; die Gesetzgeber mussten diese Unterscheidung aber nicht in unterschiedliche Beitragsregelungen übersetzen. Sie konnten sich vielmehr darauf beschränken, die Beitragslast auf drei verschiedene Nutzungsarten im Betrieb aufzuteilen, um insgesamt die Vielgestaltigkeit der Nutzungsmöglichkeiten im betrieblichen Bereich zu erfassen und die Betriebsstätten in angemessener Höhe zu belasten. Insofern ist eine einschränkende Auslegung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV im Gleichklang mit § 5 Abs. 2 Nr. 1 RBStV, derzufolge nur die Kraftfahrzeuge belastet wären, die der entgeltlichen Überlassung an Dritte dienen, von Verfassungs wegen schon nicht geboten; überdies schließt der entgegengesetzte Wille der Gesetzgeber eine solche Auslegung aus (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 43).

126

In jedem Fall wird die Beschwerdeführerin zu III) nicht zu Unrecht zum Rundfunkbeitrag für ihre Kraftfahrzeuge herangezogen, obwohl sie selbst den Rundfunk nicht kommunikativ nutzt. Sie profitiert vom kommunikativen Nutzen ihrer Kundschaft dadurch, dass sie Kraftfahrzeuge mit Möglichkeit zur Rundfunknutzung teurer beziehungsweise überhaupt vermieten kann. Dieser Nutzen ist durch den Beitrag der Betriebsstätte noch nicht erfasst, kann also als Leistung von den Gesetzgebern mit einer Pflicht zur Gegenleistung in Form eines (Drittel-)Beitrags belegt werden.

127

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

128

Nach den Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags können die Rundfunkanstalten Auskünfte verlangen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person Beitragsschuldner ist und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt hat (§ 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV). Entsprechendes gilt für Personen, die bereits nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag im Datenbestand der früheren Gebühreneinzugszentrale als Gebührensschuldner erfasst waren (§ 14 Abs. 2 RBStV). Das Interesse der betroffenen Personen, von Auskunftsbegehren verschont zu bleiben, verdient dabei gegenüber dem Finanzierungsinteresse der Rundfunkanstalten und dem öffentlichen Interesse an einer vollständigen und korrekten Erfassung aller Beitragsschuldner keinen Vorrang (vgl. Lent, LKRZ 2013, S. 57 <59>). Tatsächliche Anhaltspunkte können daher bereits dann vorliegen, wenn sich etwa in einem Geschäftsbe-

129

richt oder einem Internetauftritt Angaben über die Betriebsstätten und die Zahl der Beschäftigten finden (vgl. Gall, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 9 RBStV Rn. 30). Bestehen Anhaltspunkte in diesem Sinne, können die Rundfunkanstalten Nachweise fordern (§ 9 Abs. 1 Satz 5 RBStV). Erteilt ein Teilnehmer keine Auskunft oder legt keine Nachweise vor, kann der Auskunfts- und Nachweisanspruch nach § 9 Abs. 1 Satz 1, Satz 5 RBStV nach der Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 6 RBStV im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden.

Bleibt eine vorherige Datenerhebung unmittelbar beim Betroffenen erfolglos oder ist sie nicht möglich, können die Rundfunkanstalten nach § 11 Abs. 4 Satz 1 RBStV für Zwecke der Beitragserhebung sowie zur Feststellung, ob eine Beitragspflicht besteht, personenbezogene Daten bei öffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen erheben, verarbeiten oder nutzen (§ 11 Abs. 4 Satz 1 RBStV). Öffentliche Stellen sind insbesondere Meldebehörden, Handelsregister, Gewerberegister und Grundbuchämter (§ 11 Abs. 4 Satz 3 RBStV). Hierdurch können die Rundfunkanstalten anlassbezogenen Informationen über die Existenz von Betriebsstätten erlangen. Zudem können die Rundfunkanstalten bei den genannten Stellen auch Telefonnummern und E-Mail-Adressen erheben (§ 11 Abs. 5 RBStV).

130

Speziell in Bezug auf betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge sind zwar die Möglichkeiten des Datenabgleichs eingeschränkt, weil öffentliche Stellen in § 11 Abs. 4 Satz 2, Satz 3 RBStV nur als solche definiert sind, die zur Übermittlung der Daten einzelner Inhaber von Wohnungen oder Betriebsstätten befugt sind, nicht aber zur Übermittlung der Halterdaten von Kraftfahrzeugen. Bereits aus dem Datenbestand der früheren Gebühreneinzugszentrale verfügten die Rundfunkanstalten jedoch über die Anzahl der gebührenpflichtigen Empfangsgeräte in Kraftfahrzeugen (vgl. 18. KEF-Bericht, Tz. 397), so dass bei fehlenden oder erkennbar fehlerhaften Anzeigen tatsächliche Anhaltspunkte für Auskünfte nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV bestehen können. Im Übrigen können die Angaben zur Anzahl der Betriebsstätten, der Anzahl der Beschäftigten und der Anzahl der Kraftfahrzeuge einer einheitlichen Plausibilitätsprüfung zugeführt werden. Erkennbar fehlende oder fehlerhafte Angaben zur Anzahl der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge können in diesem Zusammenhang auch ohne die Möglichkeit des Datenabgleichs aufgedeckt werden.

131

Von diesen Möglichkeiten machen die Rundfunkanstalten auch Gebrauch. Kenntnis über nicht bekannte Beitragsschuldner erlangen sie beispielsweise über Daten aus dem Gewerberegister und aus dem Adresshandel. Potentielle Beitragsschuldner werden vom Beitragsservice schriftlich über die Grundsätze der Beitragspflicht im gewerblichen Bereich informiert und zur Angabe der Anzahl der Betriebsstätten, Beschäftigten und der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge aufgefordert. Diese Angaben werden sodann auf Plausibilität geprüft und münden gegebenenfalls in weitere Ermittlungen.

132

In diesem Zusammenhang kommt es nicht darauf an, ob in den Ländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen die derzeitigen Regelungen zur Erhebung, Speiche-

133

rung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten wegen Verstoßes gegen Landesverfassungsrecht nichtig sind. Die Nachprüfung der vom Landesgesetzgeber in eigener Kompetenz erlassenen Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung ist grundsätzlich Sache der Landesverfassungsgerichte (vgl. BVerfGE 6, 376 <382>; 60, 175 <209>; 64, 301 <317 f.>) und daher einer Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen. Das Verwerfungsmonopol bei Verstößen von Landesgesetzen gegen Landesverfassungsrecht liegt bei den Landesverfassungsgerichten. Solange diese Gesetze weiter in Kraft sind, bestehen jedenfalls dort hinreichend wirksame Ermittlungsmöglichkeiten.

III.

Auch im Übrigen ist die Rundfunkbeitragspflicht verfassungsgemäß. 134

1. Das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG folgende Grundrecht der Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>; 145, 365 <372 Rn. 20>) und zugleich die eigene Entscheidung darüber, sich aus solchen Quellen zu informieren (vgl. BVerfGE 15, 288 <295>). Der Aspekt des Auswählenkönnens ist der Grundtatbestand jeder Information (vgl. BVerfGE 27, 71 <83>). Ob das Grundrecht der Informationsfreiheit darüber hinaus auch gleichrangig im Sinne einer negativen Komponente davor schützt, sich gegen den eigenen Willen Informationen aufdrängen zu lassen (in diese Richtung BVerfGE 44, 197 <203 f.>), oder ob insoweit der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig ist (vgl. zusammenfassend Fikentscher/Möllers, NJW 1998, S. 1337 <1340> m.w.N.), bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Denn die Rundfunkbeitragspflicht begründet keinen Zwang zur Konfrontation mit den über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbreiteten Informationen, so dass es jedenfalls an einem Eingriff fehlt. Es wird weder unmittelbar noch mittelbar Zwang ausgeübt, die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anzusehen oder anzuhören (vgl. zur Rundfunkgebühr auch BVerwGE 108, 108 <117>). 135

2. Es liegt auch nicht deshalb ein Verstoß gegen das aus Art. 20 Abs. 3 GG folgende Bestimmtheitsgebot vor, weil die Höhe des Rundfunkbeitrags nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, sondern im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in § 8 geregelt ist. Das rechtsstaatliche Gebot der Bestimmtheit verlangt, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können (vgl. BVerfGE 103, 332 <384>; 113, 348 <375>; 128, 282 <317>). Der Zweck eines Gesetzes kann dabei aus dem Gesetzestext in Verbindung mit den Materialien deutlich werden und sich auch aus dem Zusammenhang ergeben, in dem die Regelung zu dem zu regelnden Lebensbereich steht (vgl. BVerfGE 65, 1 <54>). Ungeachtet des Umstands, dass die Höhe des Rundfunkbeitrags allgemein bekannt ist und sich zudem aus den frei verfügbaren Informationen des ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice ergibt, weist auch die Gesetzesbegründung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ausdrücklich auf das nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestehende Festsetzungsverfahren hin (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/197, S. 136

34).

IV.

Im Übrigen begegnen auch die angegriffenen Entscheidungen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie entziehen den Beschwerdeführern nicht ihren gesetzlichen Richter. Insbesondere begründet es keinen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, dass das Bundesverwaltungsgericht die Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV über die Frage unterlassen hat, ob durch den Systemwechsel von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV umgestaltet wurde, die der Kommission der Europäischen Union nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV hätte notifiziert werden müssen. 137

1. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 73, 339 <366 f.>; 75, 223 <233 f.>; 82, 159 <192>; 126, 286 <315>; 128, 157 <186 f.>; 129, 78 <105>; 135, 155 <230 Rn. 177>). Unter den Voraussetzungen des Art. 267 Abs. 3 AEUV sind die Fachgerichte daher von Amts wegen gehalten, den Gerichtshof anzurufen (vgl. BVerfGE 82, 159 <192 f.>; 128, 157 <187>; 129, 78 <105>; stRspr). Kommt ein deutsches Gericht seiner Pflicht zur Anrufung des Gerichtshofs im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nicht nach, kann dem Rechtsschutzsuchenden des Ausgangsrechtsstreits der gesetzliche Richter entzogen sein (vgl. BVerfGE 73, 339 <366 ff.>; 126, 286 <315>; 135, 155 <231 Rn. 177>). 138

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union muss ein letztinstanzliches nationales Gericht seiner Vorlagepflicht nachkommen, wenn sich in einem bei ihm anhängigen Verfahren eine Frage des Unionsrechts stellt, es sei denn, dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T., C-283/81, EU:C:1982:335, Rn. 21; vgl. auch BVerfGE 82, 159 <193>; 128, 157 <187>; 129, 78 <105 f.>; 135, 155 <231 Rn. 178>). 139

Das Bundesverfassungsgericht beanstandet die Auslegung und Anwendung von Normen, die die gerichtliche Zuständigkeitsverteilung regeln, allerdings nur, wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheinen und offensichtlich unhaltbar sind (vgl. BVerfGE 29, 198 <207>; 82, 159 <194>; 129, 78 <106>; 135, 155 <231 Rn. 179>). Durch die grundrechtsähnliche Gewährleistung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG wird das Bundesverfassungsgericht nicht zu einem Kontrollorgan, das jeden die gerichtliche Zuständigkeitsordnung berührenden Verfahrensfehler korrigieren müsste. Vielmehr ist es gehalten, seinerseits die Kompetenzregeln zu beachten, die den Fachgerichten die Kontrolle über die Befolgung der Zuständigkeitsordnung übertragen (vgl. BVerfGE 82, 159 <194>; 135, 155 <231 Rn. 179>). 140

Diese Grundsätze gelten auch für die unionsrechtliche Zuständigkeitsvorschrift des Art. 267 Abs. 3 AEUV. Daher stellt nicht jede Verletzung der unionsrechtlichen Vorlagepflicht zugleich einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. BVerfGE 126, 286 <315>; 135, 155 <231 f. Rn. 180>). Das Bundesverfassungsgericht überprüft nur, ob die Auslegung und Anwendung der Zuständigkeitsregel des Art. 267 Abs. 3 AEUV bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheint und offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 126, 286 <315 f.>; 128, 157 <187>; 129, 78 <106>). Dabei kommt es für die Prüfung einer Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in erster Linie auf die Vertretbarkeit der fachgerichtlichen Auslegung des für den Streitfall maßgeblichen materiellen Unionsrechts an, sondern auf die Vertretbarkeit der Handhabung der Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV (vgl. BVerfGE 128, 157 <188>; 129, 78 <107>). Durch die zurückgenommene verfassungsrechtliche Prüfung behalten die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung von Unionsrecht einen Spielraum eigener Einschätzung und Beurteilung, der demjenigen bei der Handhabung einfachrechtlicher Bestimmungen der deutschen Rechtsordnung entspricht. Das Bundesverfassungsgericht wacht allein über die Einhaltung der Grenzen dieses Spielraums. Ein „oberstes Vorlagenkontrollgericht“ ist es nicht (vgl. BVerfGE 82, 159 <194>; 126, 286 <315 f.>; 135, 155 <232 Rn. 180>).

Demnach wird die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV in den Fällen offensichtlich unhaltbar gehandhabt, in denen ein letztinstanzliches Hauptsachegericht eine Vorlage trotz der - seiner Auffassung nach bestehenden - 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. BVerfGE 82, 159 <195>; 126, 286 <316>; 128, 157 <187 f.>; 129, 78 <106>; 135, 155 <232 Rn. 181>). Gleiches gilt in den Fällen, in denen das letztinstanzliche Hauptsachegericht in seiner Entscheidung bewusst von der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entscheidungserheblichen Fragen abweicht und gleichwohl nicht oder nicht neuerlich vorlegt (bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft; vgl. BVerfGE 82, 159 <195>; 126, 286 <316 f.>; 128, 157 <187 f.>; 129, 78 <106>; 135, 155 <232 Rn. 182>). Liegt zu einer entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union noch nicht vor oder hat eine vorliegende Rechtsprechung die entscheidungserhebliche Frage möglicherweise noch nicht erschöpfend beantwortet oder erscheint eine Fortentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur als entfernte Möglichkeit (Unvollständigkeit der Rechtsprechung), wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt, wenn das letztinstanzliche Hauptsachegericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsrahmen in unvertretbarer Weise überschreitet (vgl. BVerfGE 82, 159 <195 f.>; 126, 286 <317>; 128, 157 <188>; 129, 78 <106 f.>; 135, 155 <232 f. Rn. 183>). Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn das Fachgericht das Vorliegen eines „acte clair“ oder eines „acte éclairé“ willkürlich bejaht (vgl. BVerfGE 135, 155 <233 Rn. 183>).

Das Gericht muss sich daher hinsichtlich des materiellen Unionsrechts hinreichend kundig machen. Etwaige einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs muss es auswerten und seine Entscheidung hieran orientieren (vgl. BVerfGE 82, 159 <196>; 128, 157 <189>; 135, 155 <233 Rn. 184>). Auf dieser Grundlage muss das Fachgericht unter Anwendung und Auslegung des materiellen Unionsrechts (vgl. BVerfGE 75, 223 <234>; 135, 155 <233 Rn. 184>) die vertretbare Überzeugung bilden, dass die Rechtslage entweder von vornherein eindeutig („acte clair“) oder durch Rechtsprechung in einer Weise geklärt ist, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt („acte éclairé“; vgl. BVerfGE 129, 78 <107>; 135, 155 <233 Rn. 184>). 143

Unvertretbar gehandhabt wird Art. 267 Abs. 3 AEUV im Falle der Unvollständigkeit der Rechtsprechung insbesondere dann, wenn das Fachgericht eine von vornherein eindeutige oder zweifelsfrei geklärte Rechtslage ohne sachlich einleuchtende Begründung bejaht (vgl. BVerfGE 82, 159 <196>; 126, 286 <317>; 135, 155 <233 Rn. 185>). Dies kann ferner der Fall sein, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind (vgl. BVerfGE 82, 159 <195 f.>; 126, 286 <317>). 144

2. Demzufolge liegt kein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG vor. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine etwaige Vorlagepflicht weder verkannt noch ist es bewusst von bestehender Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union abgewichen. Es durfte in vertretbarer Weise davon ausgehen, die Rechtslage zur Notifizierungspflicht sei in einer Weise geklärt, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt. 145

a) Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Auslegung der Frage einer genehmigungsbedürftigen Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 27. Oktober 2009 (ABI Nr. C 257 vom 27. Oktober 2009, S. 1; im Folgenden: Rundfunkmitteilung) herangezogen. In dieser Mitteilung hat die Kommission ihre Prüfungspraxis für die Bewertung notifizierungspflichtiger Beihilfen im Rundfunkbereich niedergelegt. Danach prüft die Kommission, ob es sich bei der ursprünglichen Finanzierungsregelung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten um eine bestehende Beihilfe handelt, ob spätere Änderungen die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffen oder ob es sich dabei um rein formale oder verwaltungstechnische Änderungen handelt und schließlich, ob sich die späteren Änderungen, sofern sie wesentlicher Natur sind, von der ursprünglichen Maßnahme trennen lassen, oder ob die ursprüngliche Maßnahme insgesamt zu einer neuen Beihilfe wird (Rundfunkmitteilung, Rn. 31). Zum Kern der Maßnahme gehören die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle, das Ziel der Beihilfe sowie der Kreis und die Tätigkeitsbereiche der Begünstigten. Dieser Ansatz begegnet nicht deshalb Bedenken, weil die Rundfunkmitteilung der Kommission lediglich die Prüfungs- und Entscheidungspraxis der Kommission wiedergibt. Diese Praxis entspricht der Rechtsprechung der europäischen Gerichte, so dass sich das 146

Bundesverwaltungsgericht in vertretbarer Weise zur Beurteilung der beihilfenrechtlichen Rechtslage auf die Rundfunkmitteilung stützen durfte.

aa) Das Primärrecht selbst spricht in Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV lediglich von der „Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen“, definiert diese Begriffe aber nicht weiter. Der Begriff „neue Beihilfen“ wird in Art. 1 Buchstabe c Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABI Nr. L 248 vom 24. September 2015, S. 9) - BeihilfeVerfO - durch eine negative Abgrenzung definiert. Darunter werden alle Beihilfen verstanden, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen. Die Änderung einer bestehenden Beihilfe ist jede Änderung nicht nur rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann (Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1125/2009 der Kommission vom 23. November 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABI Nr. L 308 vom 24. November 2009, S. 5 - Durchführungsverordnung -).

147

bb) Für die Einstufung als neue oder umgestaltete Beihilfe hat der Gerichtshof zunächst darauf abgestellt, ob die Rechtsvorschriften, mit denen die Begünstigung gewährt wurde, geändert wurden, insbesondere was die Natur der Vorteile und die Tätigkeit der öffentlichen Einrichtung betraf (vgl. EuGH, Urteil vom 9. August 1994, Namur-Les Assurances du Crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, Rn. 28 f.). Das Gericht der Europäischen Union hat daraus geschlossen, dass die ursprüngliche Regelung durch die Änderung nur dann in eine neue Beihilferegelung umgewandelt wird, wenn sie von der in der Genehmigungsentscheidung zugelassenen Regelung wesentlich abweicht, insbesondere, wenn die Änderung sie in ihrem Kern betrifft (vgl. EuG, Urteil vom 30. April 2002, Gibraltar, T-195/01 u.a., EU:T:2002:111, Rn. 111; Urteil vom 28. November 2008, Hotel Cipriani, T-254/00 u.a., EU:T:2008:537, Rn. 358, 362; Urteil vom 20. September 2011, Regione autonoma della Sardegna, T-394/08 u.a., EU:T:2011:493, Rn. 175 f.; bestätigt von EuGH, Urteil vom 13. Juni 2013, Regione autonoma della Sardegna, C-630/11 P u.a., EU:C:2013:387, Rn. 90 ff.; vgl. auch EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013, P Oy, C-6/12, EU:C:2013:525, Rn. 47).

148

b) Auf dieser Grundlage hat das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen einer geklärten Rechtslage nicht willkürlich und nicht ohne sachlich einleuchtende Begründung bejaht. Von Verfassungs wegen ist nicht zu beanstanden, dass es eine Änderung im Kern verneint, weil der Rundfunkbeitrag ebenso wie die Rundfunkgebühr als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben wird, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12 -, NJW 2014, S. 3215 <3219 f. Rn. 90>). Dass nun auch weitere Personen abgabepflichtig sind, obwohl sie kein Empfangsgerät besitzen, hat das Bundesverwaltungsgericht wegen ihres geringen Anteils am Gesamtaufkommen als nicht wesentlich eingestuft. Auch

149

dies leuchtet ohne weiteres ein.

D.

Die landesgesetzlichen und staatsvertraglichen Bestimmungen sind insoweit mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, als sie gemäß § 2 Abs. 1 RBStV Zweitwohnungsinhaber mit einem zusätzlichen Rundfunkbeitrag belasten. Demnach sind die Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder, soweit sie § 2 Abs. 1 RBStV in Landesrecht überführen, im festgestellten Umfang für unvereinbar mit der Verfassung zu erklären. Bis zu einer Neuregelung haben die Gesetzgeber Inhaber von mehreren Wohnungen auf Antrag von der Beitragspflicht freizustellen, wenn diese nachweisen, dass sie bereits für ihre Erstwohnung ihrer Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Abs. 1 und 3 RBStV nachkommen. 150

I.

1. Nach § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Satz 1 BVerfGG erklärt das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz für nichtig, das nach seiner Überzeugung mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Die bloße Unvereinbarkeitserklärung einer verfassungswidrigen Norm ist hingegen regelmäßig geboten, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den Verfassungsverstoß zu beseitigen. Das ist grundsätzlich bei der Verletzung des Gleichheitssatzes der Fall (vgl. BVerfGE 133, 59 <99>; 138, 136 <249 Rn. 286>; 142, 313 <352 Rn. 102>; stRspr). Der Verzicht auf eine Nichtigkeitsklärung ist zudem dann geboten, wenn durch eine solche ein Zustand geschaffen würde, der der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die verfassungswidrige Regelung. Dies ist der Fall, wenn die Nachteile des sofortigen Außerkrafttretens gegenüber den Nachteilen überwiegen, die mit der vorläufigen Weitergeltung verbunden wären (vgl. BVerfGE 33, 303 <347>; 61, 319 <356>; 83, 130 <154>; 85, 386 <401>; 87, 153 <177 f.>; 128, 282 <321 f.>; stRspr). 151

2. Auf dieser Grundlage erklärt der Senat die verfassungswidrige Regelung lediglich für mit der Verfassung unvereinbar (a). Die Unvereinbarkeitserklärung ist auf die Umsetzungsgesetze und -beschlüsse sämtlicher Länder zu erstrecken (b). 152

a) Soweit die wohnungsbezogene Beitragspflicht nach § 2 Abs. 1 RBStV unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu einer gleichheitswidrigen Beitragsbelastung von Inhabern mehrerer Wohnungen führt, können die Gesetzgeber dies dadurch beseitigen, dass sie insoweit eine antragsgebundene Befreiung von der Beitragspflicht vorsehen oder auf andere Weise sicherstellen, dass Beitragspflichtige nicht mit insgesamt mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden, etwa durch eine Beschränkung der Beitragspflicht auf Erstwohnungen. Demgegenüber wäre bei einer rückwirkenden (vgl. BVerfGE 1, 14 <37>; 7, 377 <387>; 8, 51 <71>; 132, 334 <359 Rn. 71>; 144, 369 <411 Rn. 111>) Nichtigkeit der Normen die nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich geforderte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährdet, wenn die als verfassungswidrig anzusehende Regelung nicht mehr angewendet werden dürfte und Beitragsschuldnern die Möglichkeit der Rück- 153

forderung bereits geleisteter Beiträge eröffnet wäre (dazu vgl. BVerfGE 108, 1 <33>; 132, 334 <359 f. Rn. 72>; 144, 369 <411 f. Rn. 112>).

b) Die Unvereinbarkeit trifft unmittelbar das hier in dem Ausgangsverfahren zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 981/17 entscheidungserhebliche Zustimmungsgesetz des Landes Baden-Württemberg. Darüber hinaus ist die Unvereinbarkeitserklärung auf die Zustimmungsgesetze der übrigen Länder, soweit sie § 2 Abs. 1 RBStV in Landesrecht überführen, im Interesse der Rechtsklarheit entsprechend § 78 Satz 2 BVerfGG zu erstrecken, weil diese aus denselben Gründen wie die entscheidungserheblichen Regelungen mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Nach § 78 Satz 2 BVerfGG, der im Verfahren der Verfassungsbeschwerde entsprechend anwendbar ist (vgl. BVerfGE 94, 241 <265>; 99, 202 <216>; 128, 326 <404>; 129, 49 <75 f.>), kann das Bundesverfassungsgericht weitere Bestimmungen des gleichen Gesetzes aus denselben Gründen gleichfalls für nichtig erklären. Dies gilt auch für die Unvereinbarkeitserklärung (vgl. BVerfGE 128, 326 <404>; 132, 179 <192 Rn. 41>) und für inhaltsgleiche Bestimmungen anderer Gesetze desselben Normgebers (vgl. BVerfGE 94, 241 <265 f.>; für Nachfolgegesetze auch BVerfGE 99, 202 <216>; 104, 126 <150>). Nichts anderes hat auch für Normen unterschiedlicher Normgeber jedenfalls dann zu gelten, wenn es sich wie hier um Regelungen handelt, die ohne inhaltliche Unterschiede auf Grundlage eines Staatsvertrags in Landesrecht überführt werden und damit auf einen einheitlichen Willen der Normgeber zurückgehen. In diesen Fällen ist aus Gründen der Rechtsklarheit und der einheitlichen Rechtsanwendung auch eine Erstreckung auf inhaltsgleiche Regelungen unterschiedlicher Normgeber angezeigt.

154

II.

Eine Neuregelung durch die Gesetzgeber hat spätestens bis zum 30. Juni 2020 zu erfolgen. Ab dem Tag der Verkündung dieses Urteils sind bis zu einer Neuregelung diejenigen Personen, die nachweislich als Inhaber ihrer Erstwohnung ihrer Rundfunkbeitragspflicht nachkommen, auf ihren Antrag hin von einer Beitragspflicht für weitere Wohnungen zu befreien. Wer bereits Rechtsbehelfe anhängig gemacht hat, über die noch nicht abschließend entschieden ist, kann einen solchen Antrag rückwirkend für den Zeitraum stellen, der Gegenstand eines noch nicht bestandskräftigen Festsetzungsbescheids ist. Bereits bestandskräftige Festsetzungsbescheide vor der Verkündung dieses Urteils bleiben hingegen unberührt (vgl. § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Eventuelle Einbußen der verfassungsrechtlich geschützten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil sie weit überwiegend nicht rückwirkend eintreten und damit für die Gesetzgeber kalkulierbar und kompensierbar sind. Im Übrigen machen sie nur einen niedrigen Anteil der Gesamterträge des Rundfunkbeitrags aus.

155

III.

Die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im Ausgangsverfahren

156

zu der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 981/17 und die Zurückverweisung der Sache an dieses Gericht folgt aus § 95 Abs. 2 BVerfGG.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 2 und 3 BVerfGG. Da sich der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 981/17 allein gegen die für mit der Verfassung unvereinbar erklärte Regelung gewandt hat, sind ihm die in seinem Verfassungsbeschwerdeverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

157

Kirchhof

Eichberger

Masing

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 1 BvR 981/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 745/17

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 1 BvR 981/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 745/17 - Rn. (1 - 157),
http://www.bverfg.de/e/rs20180718_1bvr167516.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20180718.1bvr167516