

## **KLEINE ANFRAGE**

**des Abgeordneten Jens-Holger Schneider, Fraktion der AfD**

**Antworten der Landesregierung auf den Fragenkatalog des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag**

und

## **ANTWORT**

**der Landesregierung**

### **Vorbemerkung**

Vor dem Bundesverfassungsgericht sind mehrere Verfahren zur Überprüfung der Vereinbarkeit des neu eingeführten Rundfunkbeitrages mit dem Grundgesetz anhängig. Es handelt sich hierbei um die Verfahren 1 BvR 1675/16, 745/17, 981/17 und 836/17.

Mit Schreiben vom 30. August 2017 hat das Bundesverfassungsgericht alle Landesregierungen zu einer Stellungnahme aufgefordert. Vor diesem Hintergrund haben sich die Länder auf einen gemeinsamen Prozessbevollmächtigten im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geeinigt. Prozessvertreter vor dem Bundesverfassungsgericht für die Länder ist Herr Prof. Dr. Dieter Dörr.

Nach Angaben einiger Nachrichtenportale ließ das Bundesverfassungsgericht allen Landesregierungen Fragenkataloge über den Rundfunkbeitrag zukommen (vgl. N-TV - Bundesverfassungsgericht prüft GEZ).

1. Welche Fragen wurden gestellt?

Das Bundesverfassungsgericht hat zu folgenden neun Fragen um Stellungnahme gebeten:

1. Wie ist der Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich zu qualifizieren? Wie wirkt es sich auf die Qualifizierung des Rundfunkbeitrages aus, dass der Rundfunkbeitrag im privaten Bereich durch die Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft beinahe die gesamte Bevölkerung beitragspflichtig stellt?
2. Auf welchen Erwägungen beruht die tatbestandliche Anknüpfung des Rundfunkbeitrages im privaten Bereich an die Wohnungsinhaberschaft, insbesondere vor dem Hintergrund der Medienkonvergenz und der Zunahme mobiler Empfangsgeräte? Welche Alternativen wären vorstellbar?
3. In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Wohnungen mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten (vor allem Fernsehgeräten) ausgestattet? In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Wohnungen mit internetfähigen Empfangsgeräten (PC, Laptops, Tablets, Smartphones et cetera) und Breitbandverbindungen ausgestattet, das heißt mit - mobilem oder stationärem - Internetzugang, dessen Geschwindigkeit mindestens dem 3G-Standard entsprach? In welchem Umfang sind dies Wohnungen, die nicht zugleich über herkömmliche Empfangsgeräte verfügen?
4. Auf welchen Erwägungen beruhte die Erhebung des Rundfunkbeitrages in Höhe von 17,98 Euro zum 1. Januar 2013 angesichts des erwirtschafteten Überschusses nach Einführung des Rundfunkbeitrages?
5. Wie rechtfertigt es sich, dass Einpersonenhaushalte mit der vollen Höhe eines Rundfunkbeitrages belastet werden, wohingegen Mehrpersonenhaushalte aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung den Beitrag unter sich aufteilen können? Insbesondere: Welche verwaltungstechnischen Umstände bedingen eine solche Lösung?
6. Wie rechtfertigt es sich, dass Zweitwohnungen mit der vollen Höhe eines Rundfunkbeitrages belastet werden, obwohl der Beitragspflichtige zum gleichen Zeitpunkt den Rundfunk nur einmal nutzen kann? Insbesondere: Welche verwaltungstechnischen Umstände bedingen eine solche Lösung?
7. In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Betriebsstätten und betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet? In welchem Umfang waren in den einzelnen Bundesländern zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags Betriebsstätten mit internetfähigen Empfangsgeräten (PC, Laptops, Tablets, Smartphones et cetera) und Breitbandverbindungen, das heißt mit - mobilem oder stationärem - Internetzugang, dessen Geschwindigkeit mindestens dem 3G-Standard entsprach, ausgestattet?

8. Wie und mit welchem Aufwand erfolgt im nicht-privaten Bereich die Ermittlung nicht angemeldeter Betriebsstätten sowie für die Zwecke des § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (RBStV) genutzter Kraftfahrzeuge und die Verifikation dazu erteilter Auskünfte durch die Landesrundfunkanstalten und den Beitragsservice, vor allem im Hinblick auf die Verteilung der Beschäftigten auf einzelne Betriebsstätten und die Nutzung eines Kraftfahrzeugs für gewerbliche und öffentliche Zwecke nach § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 RBStV?
9. Wie rechtfertigt sich die Erhebung des Rundfunkbeitrages auf für die Zwecke des § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 RBStV genutzte Kraftfahrzeuge in Bezug auf den Gedanken des Vorteilsausgleichs und im Verhältnis zur Beitragsfreistellung rein privat genutzter Kraftfahrzeuge? Wie rechtfertigen sich die (degressive) Staffelung nach Beschäftigtenzahlen und der Anknüpfungspunkt der Betriebsstätte in § 5 Absatz 1 RBStV jeweils für sich und in Kombination miteinander in Bezug auf den Gedanken des Vorteilsausgleichs?

2. Wie antwortete die Landesregierung darauf?

Der Schriftsatz von Herrn Prof. Dr. Dörr zur Beantwortung der vom Bundesverfassungsgericht gestellten Fragen wird in der Anlage zur Kenntnis gegeben.

Prof. Dr. Dieter Dörr

Am Stadtwald 6  
66123 Saarbrücken  
Tel.: 0681/372700  
Fax: 0681/372701  
prof.dieter.doerr@t-online.de

Prof. Dr. Dieter Dörr, Am Stadtwald 6, 66123 Saarbrücken

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Erster Senat  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Vorab per Fax: 0721/9101382

15. November 2017

**In den Verfassungsbeschwerdeverfahren**

**1 BvR 1675/16**

**1 BvR 745/17**

**1 BvR 981/17**

**1 BvR 836/17**

gebe ich unter Bezugnahme auf mein Schreiben vom 26. Oktober 2017 und die gewährte Fristverlängerung für die Landesregierungen folgende Stellungnahme ab, bei der insbesondere auf die in dem Schreiben des Vorsitzenden des Ersten Senats vom 30. August 2017 angeführten neun Punkte eingegangen wird.

Zur besseren Übersicht ist der Stellungnahme ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt.

I. Die Notwendigkeit einer Reform der Rundfunkfinanzierung.....	4
1. Multifunktionale Endgeräte.....	5
2. Reformbedarf .....	7
3. Reformüberlegungen .....	8
a) Steuerlösung .....	10
b) Modifizierte Rundfunkgebühr .....	13
c) Der Rundfunkbeitrag .....	14
II. Die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags (Punkt 1) .....	15
1. Allgemeines.....	15
2. Die Rundfunkgebühr als Vorzugslast .....	17
3. Der Rundfunkbeitrag als Vorzugslast .....	18
a) Die Maßgeblichkeit des materiellen Gehalts.....	18
b) Die Notwendigkeit des besonderen Vorteils .....	18
c) Die Verknüpfung von Abgabenlast und Abgabenzweck.....	20
d) Zwischenergebnis .....	21
4. Die Einordnung als Vorzugslast und die Zahl der Abgabepflichtigen.....	21
III. Die Wohnung als zulässiger Anknüpfungspunkt (Punkt 2).....	22
1. Typisierung bei der Ordnung von Massenerscheinungen .....	23
2. Gründe für die tatbestandliche Anknüpfung an die Wohnung.....	26
a) Drohendes Vollzugsdefizit .....	26
b) Mangelnde Kontrollmöglichkeiten .....	30
c) Anknüpfungspunkt Wohnung leicht verifizierbar .....	31
3. Mögliche Alternativen.....	32
a) Pro-Kopf- oder Bürgerabgabe .....	32
b) Registrierungsmodell (Pay-TV).....	33
c) Haushaltsbeitrag.....	36
IV. Ausstattungen der Wohnungen mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten, internetfähigen Empfangsgeräten und Breitbandverbindungen in den einzelnen Bundesländern (Punkt 3).....	37
1. Daten der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e.V. (agma).....	38

2. Daten der Verbrauchs- und Medienanalyse VuMA .....	39
3. Basisdaten der Mediaperspektiven .....	40
4. Daten des statistischen Bundesamtes .....	41
5. Daten zu Breitbandanschlüssen bzw. 3G-Standard .....	43
6. Restümee .....	44
V. Die Gründe für das Beibehalten der Abgabenhöhe von monatlich 17,98 € zum 1. Januar 2013 (Punkt 4) .....	46
VI. Die beitragsmäßige Belastung von Ein- und Mehrpersonenhaushalten (Punkt 5) .....	49
VII. Die beitragsmäßige Belastung von Zweitwohnungen (Punkt 6) .....	51
VIII. Ausstattung der Betriebsstätten und der gewerblich genutzten PKW mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten, internetfähigen Empfangsgeräten und Breitbandverbindungen in den einzelnen Bundesländern (Punkt 7) .....	53
1. Betriebsstätten .....	53
a) Ergebnis der Untersuchung von TNS Emnid .....	53
b) Ausstattung von Unternehmen mit Computern und Internetzugang .....	54
2. Betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge .....	58
IX. Aufwand für die Ermittlung und Verifikation im nicht privaten Bereich (Punkt 8) .....	58
X. Rechtfertigung für die Erhebung von Rundfunkbeiträgen für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge, den Anknüpfungspunkt Betriebsstätte und die (degressive) Staffelung nach Beschäftigtenzahlen (Punkt 9) .....	60
1. Der Anknüpfungspunkt Kraftfahrzeug .....	60
2. Die unterschiedliche Behandlung gewerblicher und privat genutzter Kraftfahrzeuge .....	61
3. Der Anknüpfungspunkt Betriebsstätte .....	62
4. Die (degressive) Staffelung nach Beschäftigtenzahl .....	62
XI. Ergebnis .....	65

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet, da der Rundfunkbeitrag, so wie er im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verankert ist, sowohl im Grundsatz als auch in seiner konkreten Ausgestaltung mit der Verfassung vereinbar ist. Dies ergibt sich aus den folgenden Ausführungen.

Um eine sachgerechte Bewertung und finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags vornehmen und die im Schreiben des Senats vom 30. August angeführten Punkte sachgerecht beantworten zu können, ist zunächst darauf einzugehen, warum eine Reform der Rundfunkfinanzierung geboten war und welche Ziele der Gesetzgeber mit dieser Reform verfolgte. Die Kenntnis des Reformhintergrundes ist dabei insofern unerlässlich, als dadurch gesetzgeberische Motive veranschaulicht, mögliche Alternativen aufgezeigt und schlussendlich gewählte Wege nachvollziehbar werden. Die Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr und die Hinwendung zu einem geräteunabhängigen Beitrag stellt sich, wie zu zeigen sein wird, als die rechtlich mögliche und sachlich adäquate Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen einer sich durch die Möglichkeit der Digitalisierung weiterentwickelnden Medienwelt dar. Die überkommene Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine geräteabhängige, nach Hörfunk und Fernsehen differenzierende Rundfunkgebühr verlor durch die mit der Digitalisierung einhergehende Konvergenz der Übertragungswege, Endgeräte und Märkte derart an Durchsetzungskraft, dass eine grundsätzliche Neuordnung der Rundfunkfinanzierung zur Sicherstellung der verfassungsrechtlich geforderten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unausweichlich wurde.

### **I. Die Notwendigkeit einer Reform der Rundfunkfinanzierung**

Bis zum 31. Dezember 2012 erhoben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die sog. Rundfunkgebühr. Dabei handelte es sich um eine gerätebezogene und geräteabhängige Abgabe. Im Grundsatz musste für jedes „Rundfunkempfangsgerät“, welches „zum Empfang bereitgehalten“ wurde, eine Rundfunkgebühr entrichtet werden. Bei der Ermittlung der Abgabenhöhe wurde dabei nach der Funktionalität des Gerätes differenziert. Zu klären war stets die Frage, ob mit dem Gerät Radio- und/oder Fernsehempfang möglich war. Für den Radioempfang wurde nur die sog. „Grundgebühr“ (zuletzt in Höhe von 5,76 €), bei einem Gerät, das (auch) Fernsehsendungen empfangen konnte, die sog. „Fernsehgebühr“ (zuletzt zusätzliche 12,22 €, also insgesamt 17,98 €) fällig. Entscheidend für die Entstehung der Abgabepflicht war dabei die bloße Eignung eines Gerätes zum Rundfunkempfang. Ob mit dem vorhandenen Gerät tatsächlich Rundfunkangebote empfangen wurden, war ebenso unerheblich wie der Einwand, keine Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen.

## 1. Multifunktionale Endgeräte

An dieser Sichtweise wurde auch im Hinblick auf sog. multifunktionale Endgeräte, wie etwa internetfähige PCs, höchstrichterlich festgehalten. Diese Geräte waren in Folge der fortschreitenden technischen Entwicklung in die Eigenschaft als Rundfunkempfangsgerät qua definitionem des Rundfunkgebührenstaatsvertrages „hineingewachsen“. Mit einem Computer, dessen Zweckbestimmung sich vorher noch im Rechen- und Arbeitsmittel erschöpfte, konnten relativ schnell und problemlos über den Distributionsweg Internet Hörfunksendungen und mit zunehmendem technischen Fortschritt und erhöhter Leistungsfähigkeit von Internetverbindungen auch Fernsehsendungen empfangen werden. Daneben zeichnete sich eine Entwicklung hin zu multifunktionalen portablen Endgeräten wie internetfähigen Handys, PDAs (Personal Digital Assistants) oder Tablet PCs ab.

Diese Entwicklung kann beispielsweise anhand der ARD/ZDF-Online-Studien nachvollzogen werden, die seit 1997 jeweils in der Zeitschrift *Media Perspektiven* (MP) veröffentlicht werden, vgl. für das Jahr 2012 von *Eimeren/Fress*, MP 2012, 362 ff.

Ende der 1990er Jahre setzten sich die Länder mit der Frage auseinander, wie die internetfähigen Computer in den Kontext des Rundfunkgebührenrechts eingeordnet werden sollen.

Eine Reform des Rundfunkgebührenrechts stand seit der Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom Oktober 1997 auf der Agenda der Ministerpräsidenten, vgl. dazu die Kommentierung von *Ukrow*, in: *Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag*, 70. Aktualisierung Heidelberg 2017, B 1, Rn. 124 und insgesamt zu der Entstehungsgeschichte auch *Pothast*, in: *Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag*, B 1, Rn. 480 ff.

Mit dem Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde das erste Moratorium für die Nichterhebung von Rundfunkgebühren auf „Rechner, die Rundfunkprogramme über Angebote aus dem Internet wiedergeben können“,

damaliger § 5a RGebStV in der Fassung des Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrages.

in den Rundfunkgebührenstaatsvertrag eingeführt. Zunächst war das Moratorium bis zum 31. Dezember 2003 befristet und wurde durch den Fünften Rundfunkänderungsstaatsvertrag bis 31. Dezember 2004 verlängert, wobei sich die Befreiung danach auf alle sog. „neuartigen Empfangsgeräte“ bezog. Die letzte Verlängerung bis einschließlich 31. Dezember 2006 erfolgte durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Nach dem 31. Dezember 2006 erhoben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die neuartigen Rundfunkempfangsgeräte eine Rundfunkgebühr in Höhe der Grundgebühr. Gleichzeitig wurden Befreiungstatbestände im Rundfunkgebührenstaatsvertrag geschaffen, die festlegten, dass eine Grundgebühr nur dann zu entrichten war, wenn es sich bei dem multifunktionalen Gerät um das einzige Empfangsgerät handelte.

Die durch das Auslaufen des Moratoriums fällig werdende Grundgebühr für neuartige Empfangsgeräte wurde kontrovers diskutiert. In der Literatur finden sich Beiträge zu dieser Thematik unter unterschiedlichen Überschriften, beispielsweise im Hinblick auf den Rundfunkbegriff, die Zurechnung zum Grundversorgungsauftrag, die Frage der Notwendigkeit eines zielgerichteten Empfangswillens beim Rundfunkteilnehmer und eines Verstoßes gegen die Informationsfreiheit.

Etwa *Ricker*, NJW 1997, 3200 ff.; *Ory*, AfP 1997, 848 ff.; *Degenhart*, MMR 1998, 137 ff.; *Schoch*, AfP 1998, 253 ff.; *Lent*, K&R 2003, 502 ff.; *Jutsi*, NVwZ 2008, 603 ff.; *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 745; *Zimmermann*, K&R 2008, 524; *Fielig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, Berlin 2008; Überblick bei *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, Frankfurt a.M. u.a. 2011, S. 40 ff.

Die zahlreichen mit dieser Problematik befassten Verwaltungsgerichte kamen in ihren Urteilen zu divergierenden Ergebnissen. Während sich einige Verwaltungsgerichte auf den Standpunkt stellten, dass es für die Rundfunkgebührenpflicht nach der Konzeption des Rundfunkgebührenstaatsvertrages auf die objektive Eignung eines Gerätes zum Rundfunkempfang ankomme, was bei internetfähigen PCs gegeben sei,

bspw. VG Ansbach, Ur. vom 10.7.2008 – 5 K 08.00348; VG Würzburg, Ur. vom 27.1.2009 – W 1 K 08.1886; VG Regensburg, Ur. vom 24.3.2009 – RO 3 K 08.01829; VG Augsburg, Ur. vom 5.2.2010 – 7 K 09.105; VG Hamburg, Ur. vom 24.7.2008 – 10 K 1261/08; VG Gera, Ur. vom 9.6.2009 – 3 K 2353/08 Ge.

vertraten andere Gerichte die Auffassung, dass aus dem bloßen Besitz von multifunktionalen Rechnern in Zeiten der Digitalisierung und Konvergenz der Medien nicht mehr automatisch auf ein Bereithalten dieser Geräte zum Rundfunkempfang geschlossen werden könne,

etwa VG Koblenz, Ur. vom 15.7.2008 – 1 K 496/08.KO; VG Braunschweig, Ur. vom 15.7.2008 – 4 A 149/07 sowie Ur. vom 13.11.2008 – 4 A 109/07; VG Berlin, Ur. vom 17.12.2008 – VG 27 A 245.08; VG Münster, Ur. vom 26.9.2008 – 7 K 1473/07, VG München, Ur. vom 17.12.2008 – M 6b K 08.1214; VG Wiesbaden, Ur. vom 19.11.2008 – 5 K 243/08.WI(V); VG Stuttgart, Ur. vom 29.4.2009 – 3 K 4387/08 sowie 3 K 4393/08; VG Gießen, Ur. vom 25.2.2010 – 9 K 3812/09.GI.

Das Oberverwaltungsgericht Koblenz, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, das Oberverwaltungsgericht Münster, der Hessische Verwaltungsgerichtshof und schließlich auch das Bundesverwaltungsgericht

OVG Rheinland-Pfalz, Ur. vom 12.3.2009 – 7 A 10959/08, ZUM 2009, 500; BayVGH, Ur. vom 19.5.2008 – 7 B 08.2922, ZUM 2009, 876; OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. vom 1.6.2009 – 8 A 732/09, MMR 2009, 646; HessVGH, Beschl. vom 10.5.2010 – 10 A 2910/09, MMR 2010, 500; BVerwG, Ur. vom 27.10.2010 – 6 C 12.09, NJW 2011, 946.

sprachen sich für die Rechtmäßigkeit der Erstreckung der Rundfunkgebührenpflicht auf internetfähige PCs aus. Insbesondere folgten sie nicht der Auffassung, dass die tatbestandlichen

Voraussetzungen der Rundfunkteilnehmereigenschaft um ein subjektives, auf den Empfangswillen bezogenes Element angereichert werden müssten. Dies wird vor dem Hintergrund verständlich, dass die Ausgestaltung der Rundfunkgebühr als verwaltungsrechtliches Massenverfahren eines tauglichen Anknüpfungspunkts bedarf. Die Annahme eines tatbestandlich verankerten und von den Rundfunkanstalten im Einzelfall nachzuweisenden Empfangswillens entzieht dem Verfahren zur Rundfunkgebührenerhebung jegliche Praktikabilität, weil den Rundfunkanstalten ein derartiger Nachweis praktisch nicht gelingen kann. Das Entstehen der Gebührenpflicht könnte nicht kontrolliert bzw. verifiziert werden.

Die Rundfunkanstalten befürchteten insoweit eine „Flucht aus der Rundfunkgebühr“, ein Szenario das sowohl das OVG Rheinland-Pfalz, aaO, Rn. 50 f. als auch der BayVGH, aaO, Rn. 43 für plausibel hielten. Eine umfassende Darstellung der unterschiedlichen Argumentationslinien findet sich bei *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 55 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat die nach erfolgloser Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht eingelegte Verfassungsbeschwerde gegen die Erhebung von Rundfunkgebühren für internetfähige PCs nicht zur Entscheidung angenommen.

BVerfG, Beschl. vom 22.10.2012 – 1 BvR 199/11, NJW 2012, 3423 f.

Zwar lag aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts ein Eingriff in die von Art. 5 Abs. 1 Hs. 2 GG geschützte Informationsfreiheit darin, dass der Beschwerdeführer durch die Rundfunkgebühr für seinen internetfähigen PC in der Beschaffung und Entgegennahme von Informationen aus dem Internet behindert wurde. Der Eingriff sei jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Insbesondere sei die generelle Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige PCs nicht unangemessen. Das Gericht ging davon aus, dass die Beeinträchtigung der Informationsfreiheit nur gering sei, weil der Beschwerdeführer nicht unmittelbar daran gehindert werde, sich aus dem sonstigen Angebot des Internets zu informieren, sondern hierfür lediglich mit einer verhältnismäßig niedrigen Zahlungsverpflichtung in Höhe der Grundgebühr belastet werde. Dieser nur geringfügigen Beeinträchtigung stehe mit der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer effektiven und am Gleichheitsgrundsatz orientierten Weise ein Zweck von einigem Gewicht gegenüber.

## 2. Reformbedarf

Auch wenn die Erstreckung der Rundfunkgebührenpflicht auf internetfähige PCs damit im Ergebnis als rechtmäßig bestätigt wurde, erkannten die Länder einen zunehmend dringender werdenden Reformbedarf. Der Streit um die Erstreckung der Rundfunkgebührenpflicht auf internetfähige PCs stellte nur eine von mehreren „offenen Flanken“ des Rundfunkgebührensyste-  
ms dar. Die zunehmende Multifunktionalität von Endgeräten machte die nach dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag stets notwendige Unterscheidung zwischen Radio- und/oder Fernsehempfang immer schwieriger. Angesichts der Portabilität vieler Geräte war die vor allem im nicht

privaten Bereich notwendige Erhebung ihrer Anzahl faktisch aussichtslos. Eine Abgabe, die darauf angewiesen ist, zur Ermittlung der Abgabenhöhe sämtliche multifunktionalen Endgeräte als Rundfunkempfangsgeräte zu klassifizieren, gegebenenfalls noch zu zählen und einem Abgabepflichtigen zuzuordnen, kann jedoch nur noch sehr eingeschränkt durchgesetzt werden.

Daneben war noch eine abnehmende Bereitschaft der Bevölkerung zu verzeichnen, vorhandene, und dabei vor allem multifunktionale Geräte, auch tatsächlich anzumelden. Unabhängig von der sicherlich heterogenen Motivationslage dieser Gruppe der sog. „Schwarzseher“ – in Städten wie Berlin, München, Frankfurt am Main und Stuttgart kam annähernd jeder Vierte seiner Abgabepflicht nicht nach –

vgl. dazu den 17. KEF-Bericht, Tz. 460, abrufbar auf der Internetseite der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) unter [www.kef-online.de](http://www.kef-online.de).

droht ein Abgabensystem, das solche Entwicklungen zulässt, das abgabenlegitimierende Ziel der Belastungsgleichheit zu verfehlen. So wies das Bundesverwaltungsgericht zu Recht darauf hin, dass an der Rundfunkgebühr zukünftig nur festgehalten werden könne, wenn sich diese auch tatsächlich durchsetzen lasse:

*„Der Gesetzgeber wird die Entwicklung genau beobachten müssen, damit nicht am Ende die potentiell große Zahl internetfähiger PC zum Problem für die Einlösung der Abgabengerechtigkeit und somit zur Rechtmäßigkeitsfrage für die Anknüpfung der Gebührenerhebung überhaupt wird.“*

BVerwG, Ur. vom 27.10.2010 – 6 C 12.09, Rn. 52, NJW 2011, 946.

### 3. Reformüberlegungen

Ausgehend vom Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom Oktober 1997 in Stuttgart – wo die Ministerpräsidenten sich einigten, die Thematik der Gebührenerhebung einer zeitgemäßen Anpassung insbesondere vor dem Hintergrund der aufkommenden PC-Problematik zuzuführen – erfolgten bereits bis zur Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom Oktober 2000 in Schwerin eine Reihe von Modellüberlegungen künftiger Rundfunkfinanzierungsansätze. Die Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ dachte in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe von ARD und ZDF acht Grundmodelle an, die das bestehende Gebührenmodell hätte ablösen können:

1. Eine Modifizierung des status quo
2. Ein Geräteabgabe-Modell orientiert am Gedanken der in § 54 UrhG geregelten Geräteabgabe
3. Eine „Bürgerabgabe“
4. Ein Beitragsmodell

5. Eine Rundfunksteuer analog der Kirchensteuer
6. Eine Finanzierung aus einer Bundessteuer
7. Eine Finanzierung aus einer Landessteuer
8. Eine Finanzierung über eine ländersrechtliche Zwecksteuer.

Vgl. dazu sowie ausführlich zu den erwogenen sog. „kleinen“ und „großen“ Lösungen *Ukrow*, in: Heidelberg Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, B I, Rn. 213.

Die einzelnen Modelle waren zu diesem Zeitpunkt nicht bis ins Detail durchdacht, finanzielle Auswirkungen der Modelle noch nicht errechnet. Das Ziel war indes formuliert und teilweise verbindlich verfassungsrechtlich vorgegeben: Das zukünftige Finanzierungsmodell muss das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Recht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf funktionsadäquate Finanzierung wahren sowie die Staatsferne der Rundfunkfinanzierung sicherstellen.

Vgl. dazu grundlegend BVerfGE 90, 60 (63); zuletzt BVerfGE 119, 118 (220 ff.).

Es soll ferner angemessen auf die Realitäten der konvergenten Medienwelt reagieren, sowie (finanz-)verfassungsrechtlich unbedenklich und im Verwaltungsvollzug praktikabel sein.

Zunächst entschied man sich – auch in Anbetracht des noch fehlenden validen Zahlenmaterials – für einen behutsamen Reformansatz, der zu dem vorstehend bereits erläuterten Moratorium sowie schließlich zu dessen Aufgabe mit der Konsequenz der Erstreckung der Rundfunkgebührenpflicht auf multifunktionale Endgeräte führte.

Vgl. dazu die obigen Ausführungen unter I. 1.

Die zunehmende Erosion der Zahlungsbereitschaft sowie die erst im Jahr 2012 endgültig als rechtmäßig anerkannte Rundfunkgebührenerhebung auf internetfähige PCs ließen den Reformbedarf jedoch gegenwärtiger denn je erscheinen. Die Ministerpräsidenten baten deshalb auf ihrer Konferenz am 19./20. Oktober 2006 die Rundfunkkommission, alternative Lösungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks innerhalb eines Jahres zu erarbeiten. Allerdings erwies sich dieses Vorhaben als schwierig, da die rundfunkverfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben zu beachten und genau zu prüfen waren. Nach einer Analyse der Situation wurden die relevanten Ansätze beschrieben, wobei vor allem die Aufkommensneutralität eine große Rolle spielte, daneben die soziale Ausgewogenheit der Belastung, der staatsferne und einfache Einzug sowie die gesellschaftliche Akzeptanz.

Vgl. *Pothast*, in: Heidelberg Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, B I, Rn 504.

Auf dieser Grundlage sprachen sich die Ministerpräsidenten auf ihrer Konferenz am 18./19. Oktober 2007 dagegen aus, das Modell der Finanzierung durch Auskehrung des notwendigen Finanzbedarfs aus bestehenden Landessteuern oder Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern weiterzuverfolgen. In der engeren Auswahl verblieben dagegen das Modell einer modifizierten Rundfunkgebühr sowie das nunmehr als Rundfunkbeitrag umgesetzte System einer Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe.

#### a) Steuerlösung

Bei der Steuerlösung wurden unterschiedliche Varianten diskutiert. In Betracht käme zum einen eine Steuer, die von den Ländern ausschließlich zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Landesmedienanstalten erhoben wird (Rundfunkzwecksteuer). Ebenso wäre es möglich, eine Finanzierung aus den Länderhaushalten vorzunehmen, wobei hier die Einnahmen aus schon bestehenden Steuern entsprechend angehoben werden müssten. Theoretisch könnte die Finanzierung schließlich über bestehende Gemeinschaftssteuern/Bundessteuern erfolgen.

Die Erhebung einer Rundfunkzwecksteuer würde zunächst eine Grundgesetzänderung voraussetzen. Zwar stehen den Ländern die Gesetzgebungskompetenzen im Rundfunkbereich gem. Art. 70 GG zu, die Gesetzgebungskompetenz für Steuern folgt aber nicht der allgemeinen Kompetenzverteilung, sondern ist grundgesetzlich gesondert im Abschnitt über die Finanzverfassung in Art. 105 ff. GG geregelt. Eine Kompetenz der Länder für die Erhebung einer Rundfunksteuer ist dort nicht vorgesehen. Weiterhin wird überwiegend vertreten, dass der in Art. 106 GG enthaltene Katalog der Steuerarten als abschließend zu betrachten ist, mit der Folge, dass weder der Bund noch die Länder andere als die dort aufgeführten Steuern einführen und erheben dürfen, ohne vorher den Katalog durch eine Grundgesetzänderung ausdrücklich erweitert zu haben.

Vgl. etwa BFHE 141, 369 (372); *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum GG, 34. Ed., München 2017, Art. 105 GG Rn. 42 f.

Die Grundgesetzänderung bedürfte gem. Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. In der Diskussion galt es als unwahrscheinlich, eine derartige Mehrheit zu erreichen, nicht zuletzt weil hierzu neben den Interessen der einzelnen Länder auch noch die Interessen des Bundes bei einem Abstimmungsprozess in Einklang hätten gebracht werden müssen.

Die Erhöhung bestehender Landessteuern müsste in Anbetracht deren niedrigen Ertrages in erheblichem Ausmaße geschehen, würde auf der Ertragsseite zu erheblichen Unsicherheiten führen und hätte bei der Festsetzung der erforderlichen Steuererhöhungen erhebliche Hürden zu überwinden.

Dazu ausführlich *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 224 ff.

Im Rahmen der Erhöhung bestehender Landessteuern wären finanzverfassungsrechtlich nur solche Steuern in Betracht gekommen, deren Ertrag vollständig den Ländern zufließt. Das sind gem. Art. 106 Abs. 2 GG vor allem die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und die Verkehrssteuern.

Dies bezieht sich auf Erträge aus der Feuerschutz-, Grunderwerb-, Lotterie- und Rennwettsteuer, vgl. *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum GG, 34. Ed., Art. 106 GG Rn. 15; siehe auch BVerwGE 97, 12 (14).

Der Steuerertrag dürfte indes in den einzelnen Ländern jeweils unterschiedlich ausfallen. Zweifelhafte wäre, ob bei einem solchen Modell ein Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten ähnlich des im System der Rundfunkgebühr praktizierten Finanzausgleichs verfassungsrechtlich noch möglich wäre. Für einen Finanzausgleich zwischen den Anstalten wäre eine Finanzierung der Rundfunkanstalt aus dem Bundesland X aus Haushaltsmitteln des Bundeslandes Y nötig. Ferner läge die Gesetzgebungskompetenz zur Erhöhung dieser Steuern gem. Art. 105 Abs. 2 GG nicht bei den Ländern, sondern beim Bund.

Auch bei der Erhöhung bestehender Bundessteuern, etwa der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer kann eine gebotene Steuererhöhung nur durch Bundesgesetz erfolgen. Soll der durch die Erhöhung der Gemeinschaftssteuern erzielte Betrag alleine den Ländern zufließen, bedarf es je nach Ausgestaltung zudem einer Grundgesetzänderung, da gem. Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG die Erträge aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer dem Bund und den Ländern jeweils zur Hälfte zustehen.

Vgl. *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten, 2007, abrufbar unter [www.ard.de/download/398614/index.pdf](http://www.ard.de/download/398614/index.pdf), S. 57 Fn. 63.

Sollten die Erträge aus den Steuererhöhungen nicht zur Deckung des grundgesetzlich abgesicherten Finanzbedarfs der Anstalten ausreichen, müsste dieser Ausfall durch Zuschüsse kompensiert werden. Hier stellt sich die Frage, aus welchem Bereich die kompensatorischen Finanzmittel entnommen werden sollen. Weiterhin bestehen kompetenzrechtliche Bedenken, weil bei einer Bundessteuer der Bund auf die Länderrundfunkanstalten einwirken könnte.

Abgesehen von den beschriebenen kompetenz- und ertragsrechtlichen Problemen begegnen allen Steuerlösungen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf eine staatsferne Finanzierung. Die Rundfunkfreiheit verlangt in besonderem Maße eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks frei von jeder auch nur mittelbaren staatlichen Beeinflussung. Die allgemeine Rundfunkgesetzgebung, im Zuge derer medienpolitische und programmlei-

tende Entscheidungen ihren Platz finden können, ist strikt von der Festsetzung der Abgabenhöhe zu trennen, um direkte wie mittelbare staatliche Einflussnahmen auf die Programmgestaltung durch Einflussnahme auf die finanzielle Ausstattung zu verhindern.

Dazu zuletzt ausdrücklich BVerfGE 119, 181 (220 ff.).

Steuern sind nach der ausdrücklichen Entscheidung des Verfassungsgebers in einen Haushaltsplan einzustellen und unterliegen damit der parlamentarischen Kontrolle. Dies gilt auch, wenn es sich wie bei einer Rundfunksteuer um Zwecksteuern handelt. Daher ist die Finanzierung aus dem Staatshaushalt diejenige Finanzierungsform, die staatlichen Institutionen den direktesten Einfluss auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit auf dessen Tätigkeit eröffnen würde.

So zu Recht *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 2005, S. 211.

Bei einer primären Finanzierung aus dem Staatshaushalt müsste, um nicht gegen grundlegende verfassungsrechtliche Prinzipien der deutschen Rundfunkordnung zu verstoßen, ein von der KEF festgesetzter Betrag für die Rundfunkanstalten reserviert und weitergeleitet werden, der auch kein Gegenstand weiterer haushaltsrechtlicher Debatten sein dürfte. So würde zwar die Staatsferne des Rundfunks gesichert, das Budgetrecht des Parlaments aber auf das Äußerste verkürzt. Die Bedeutung dieses vornehmsten Rechts des Parlaments wurde vom Bundesverfassungsgericht in demselben Maße wie die Staatsfreiheit des Rundfunks betont.

Etwa BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355); 79, 311 (328); 129, 124 (177).

Die Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung lässt sich mit der Budgethoheit des Parlaments damit nicht in einer Weise vereinbaren, die beiden wesentlichen Grundentscheidungen der Verfassung den nötigen Raum belässt.

Vgl. dazu auch *Di Fabio*, Der Finanzbedarf der DW, Diskussionsbeitrag, in: Deutsche Welle (Hrsg.), Stellung & Finanzierung des deutschen Auslandsrundfunks. DW-Symposium März 2000, DW-Schriftenreihe, Bd. 2, Berlin 2000, S. 79 ff.; *H. Schiedermaier*, Der Finanzbedarf der DW, Diskussionsbeitrag, in: Deutsche Welle (Hrsg.), Stellung & Finanzierung des deutschen Auslandsrundfunks. DW-Symposium März 2000, DW-Schriftenreihe, Bd. 2, Berlin 2000, S. 73 ff.

Eine Finanzierungsform, deren Ertrag nicht von vorneherein den Aufgaben der Rundfunkanstalten vorbehalten ist, sondern vom Parlament losgelöst von dem ermittelten Finanzbedarf der Anstalten bei der Budgetbewilligung überprüft und entschieden werden muss, ist verfassungswidrig.

Ebenso *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010, S. 32; *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der

Rundfunkgebühr, S. 53 f.; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 231 ff.; a.A. *Waldhoff*, AfP 2011, 1, 8 f.; *Jutzi*, NVwZ 2008, 603, 608.

Am Beispiel der Deutschen Welle sind die Gefahren einer Steuerfinanzierung deutlich erkennbar.

Dazu *Dörr/S. Schiedermaier*, Die Deutsche Welle, Frankfurt a.M. 2003, S. 58 f.; *Hartstein*, Finanzierungsgarantie des Bundes für die Deutsche Welle, Berlin 1999, S. 63 ff.

Entgegen des allgemeinen Trends, wonach der Bund im Zeitraum von 1998 bis 2010 eine Etatsteigerung um 30 Prozent und die Länder um 24 Prozent zu verzeichnen hatten,

vgl. dazu *Wagner*, in: Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, § 13 Rn. 4a.

stieg der Zuschuss zur Deutschen Welle nicht, sondern sank zwischen 1998 und 2012 von umgerechnet 321 Mio. auf 271 Mio. im Jahr 2012 und damit um rd. 15 Prozent, was zu von der Aufgabenstellung losgelösten erzwungenen Einsparungen bei der Deutschen Welle führte. Bei einer Steuerfinanzierung der Landesrundfunkanstalten wäre eine vergleichbare Entwicklung zu befürchten. Ob die Existenz der KEF ein Schutz gegen eine nicht aufgabengerechte Finanzierung wäre, bliebe bei einer Steuerfinanzierung zweifelhaft, da sich insofern das Budgetrecht des Parlaments der Einschätzung der KEF – wie vorstehend bereits beschrieben – zu beugen hätte.

Die Steuerlösungen wurden in Anbetracht dieser drohenden verfassungsrechtlichen Probleme seit der Ministerpräsidentenkonferenz in Schwerin im Jahr 2000 nicht mehr mit Nachdruck verfolgt. Im Jahr 2010 gab zwar die Staatsregierung des Freistaats Thüringen noch ein Gutachten zu verfassungsrechtlichen Fragen einer Steuerfinanzierung bei *Christian Waldhoff* (unveröff.) in Auftrag, das sich positiv zur Möglichkeit einer Steuerfinanzierung äußerte. Dieses Gutachten vermochte aber die Bedenken der Länder gegen eine Steuerlösung nicht zu zerstreuen.

#### b) Modifizierte Rundfunkgebühr

In der engeren Auswahl verblieb dagegen bis zum Schluss die sog. „vereinfachte“ oder „modifizierte“ Rundfunkgebühr. Unter dieser Überschrift firmierte ein Modell, bei dem weiterhin das Bereithalten eines Gerätes Belastungsgrund der Abgaben sein, die nicht mehr praktikable Unterscheidung nach Grund- und Fernsehgebühr aber aufgegeben werden sollte.

Vgl. hierzu ausführlich *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, S. 20 ff.; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 111 ff.

Weiterhin kennzeichnete dieses Modell eine gesetzliche Vermutungsregelung, wonach in den Räumlichkeiten von Wohnungen und Betriebsstätten grundsätzlich das Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten widerlegbar vermutet wird.

Dazu ausführlich *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 111 ff.

Als Konsequenz der verbleibenden Geräteabhängigkeit findet bei der modifizierten Rundfunkgebühr keine grundsätzliche oder gänzliche Entkoppelung von (vermuteter) Nutzung und Zahlungspflicht statt. Es besteht immer die Möglichkeit, sich der Zahlungspflicht dadurch zu entziehen, dass tatsächlich keine Geräte zum Empfang bereitgehalten werden, aber auch dadurch, dass vorhandene Geräte nicht angemeldet werden. Ein derartiges System ist, wie die Rundfunkgebühr auch, auf eine intensive Kontrolle durch einen Beauftragendienst angewiesen, um den Grundsatz der Abgabengleichheit effektiv zu wahren. Die in diesem Zusammenhang diskutierte Beweislastumkehr, wonach die Rundfunkanstalten zunächst von dem Vorhandensein eines rundfunkempfangsfähigen Gerätes pro Wohnung und pro Betriebsstätte ausgehen dürfen und die Betroffenen dieser Vermutung nur durch eine eidesstattliche Versicherung entgegenwirken können, führt zu keiner abweichenden Einschätzung. Die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung kann nur Lebensabschnitte in der Vergangenheit und Gegenwart erfassen. Sie sagt jedoch nichts darüber aus, ob in der nächsten Minute oder am nächsten Tag ein Gerät bereitgehalten wird. Für die Verifikation der Abgabepflicht wäre eine eidesstattliche Versicherung damit ungeeignet, ihre Forderung also unverhältnismäßig.

Vgl. dazu ausführlich *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 162 ff.

Das Modell einer modifizierten Rundfunkgebühr vermag die strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizite, die sich bei der Rundfunkgebühr zunehmend zeigten, nicht zu beseitigen. Die zudem bestehende Pflicht zur Nachschau in Räumlichkeiten und Betriebsstätten belastet grundrechtlich geschützte Sphären der Rundfunkteilnehmer und würde keine Verbesserungen im Vergleich zum Rundfunkgebührenmodell mit sich bringen.

### c) Der Rundfunkbeitrag

Das von ARD, ZDF und Deutschlandradio in Auftrag gegebene Gutachten über die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von *Paul Kirchhof*

*P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

trug schließlich entscheidend dazu bei, dass mit dem Rundfunkbeitrag ein geräteunabhängiges Finanzierungsmodell gewählt wurde. Auf ihrer Konferenz am 9./10. Juni 2010 beauftragten die Ministerpräsidenten die Rundfunkkommission, einen Staatsvertragstext auszuarbeiten, der schließlich am 17. Dezember 2010 unterzeichnet wurde.

Zu den weiteren Einzelheiten vgl. *Pothast*, in: Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, B 1, Rn. 543-551.

Nachdem nach Zustimmung der Landesparlamente alle Ratifikationsurkunden fristgemäß vor dem 31. Dezember 2011 hinterlegt wurden, konnte der in den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄndStV) inkorporierte Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zum 1. Januar 2013 sowie die in Art. 7 Abs. 2 des 15. RÄndStV genannten Bestimmungen bereits zum 1. Januar 2012 in Kraft treten.

Dieses Beitragsmodell wurde, wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, von den Ländern nach jahrelangen Diskussionen und unter Abwägung sämtlicher rechtlicher Aspekte im Rahmen ihres gesetzgeberischen Spielraumes erlassen und trägt durch die Abkehr vom Gerätebezug dem Reformziel der zukünftigen Sicherstellung der funktionsadäquaten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Rechnung. Es bringt wesentliche Verbesserungen im Hinblick auf den Privatsphärenschutz und die Verwaltungspraktikabilität. Schließlich verstößt der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht gegen die Vorgaben des Grundgesetzes.

## **II. Die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags (Punkt 1)**

### **1. Allgemeines**

Bei dem Rundfunkbeitrag handelt es sich um einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne und nicht um eine Steuer. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass der Rundfunkbeitrag im privaten Bereich durch die Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft beinahe die gesamte Bevölkerung beitragspflichtig stellt. Daher liegt die Gesetzgebungskompetenz insoweit bei den Ländern. Diese ist für Beiträge im Wege einer Annexkompetenz aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten. Die Kompetenz der Länder für die Fragen der Rundfunkfinanzierung ist höchstrichterlich geklärt und wird soweit ersichtlich auch nicht mehr bestritten.

Vgl. BVerfGE 12, 205 (243 ff.).

Der Steuerbegriff des Grundgesetzes knüpft an das traditionelle Begriffsverständnis der Steuer an, wie es in § 1 der Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 seinen Niederschlag gefunden hatte, fügt diesem traditionellen Verständnis jedoch noch eine Auslegung „im Funktionszusammenhang der bundesstaatlichen Finanzverfassung“

vgl. BVerfGE 55, 274 (299); 67, 256 (282).

hinzu. Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auferlegt werden, wobei die Einnahmeerzielung auch Nebenzweck sein kann. Steuern dienen folglich dazu, den allgemeinen, in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Finanzbedarf zu decken. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, juris.

betont zutreffend:

„Steuern im Sinne des Grundgesetzes sind vielmehr alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere staatliche Leistung darstellen, sondern die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen – obschon gegebenenfalls zweckgebunden – zur Erzielung von Einkünften zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.

Vgl. dazu auch BVerfGE 49, 343 (353).

Hingegen sind Gebühren das Entgelt für die tatsächliche Inanspruchnahme besonderer Leistungen der öffentlichen Hand durch den Einzelnen und Beiträge dessen Beteiligung an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die ihm besondere Vorteile gewährt, ohne dass es darauf ankommt, ob er diese auch tatsächlich wahrnimmt.

Vgl. dazu auch BVerfGE 110, 370 (388); 92, 91 (115); 113, 128 (148).

Gebühren und Beiträge dienen damit dem Ausgleich besonderer staatlich gewährter Vorteile, die es rechtfertigen, diese zumindest teilweise abzuschöpfen oder den Empfänger zur Tragung von deren Kosten heranzuziehen.“

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 88, juris.

Die von der Steuer zu unterscheidenden Vorzugslasten werden also gerade nicht voraussetzungslos geschuldet, sondern stellen eine Gegenleistung für eine besondere Leistung dar. Dieser Gegenleistungsbezug der Vorzugslasten erfährt je nach Abgabenart eine unterschiedlich starke Ausprägung.

Die Gebühr wird als Entgelt für eine tatsächlich in Anspruch genommene Leistung erhoben und ist durch einen direkten Gegenleistungsbezug gekennzeichnet. Beiträge dagegen entgelten nicht erst die tatsächliche Inanspruchnahme einer Leistung, sondern bereits die eröffnete Möglichkeit einer Angebotsnutzung. Beim Beitrag entsteht der für die Vorzugslast erforderliche Gegenleistungsbezug damit in der Möglichkeit der Nutzung eines Angebots und dem Genuss eines sich dadurch ergebenden Vorteils. Darauf, ob der Vorteil tatsächlich in Anspruch genommen wird, kommt es gerade nicht an.

Vgl. zu Gebühren und Beiträgen *P. Kirchhof*, in: Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 119 Rn. 62.

Der Beitrag neutralisiert den wirtschaftlichen Vorteil eines öffentlich-rechtlichen Leistungsangebots und den daraus erwachsenden Aufwand, unabhängig von der tatsächlich nachgewiesenen Nutzung. Er ist durch einen vorausgehenden Aufwand bedingt und fordert diejenigen, die aus diesem Aufwand Vorteile ziehen können, zur individuellen Mitfinanzierung auf.

*P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37 ff.

Demnach ist maßgebliches Abgrenzungskriterium der Steuer insbesondere von den sog. Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge), ob das Ziel der Abgabefinanzierung und der Belastungsgrund im Verhältnis von Leistung – in Gestalt der Gewährung eines zumindest potenziellen Vorteils für den Abgabepflichtigen – und Gegenleistung stehen oder ob die Geldleistungspflicht „voraussetzungslos“, d. h. ohne Rücksicht auf eine korrespondierende Maßnahme der öffentlichen Hand, auferlegt wird.

So VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 89, juris, unter Bezugnahme auf BVerfGE 67, 256 (274 f.); 81, 156 (186 f.), und 108, 1 (13).

Allerdings entzieht sich der Begriff der Voraussetzungslosigkeit – und damit die Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben – einer einheitlichen, alle Fallgestaltungen erfassenden Definition. Ob eine Wechselbezüglichkeit von staatlichen Leistungen und Abgabenlast besteht, bestimmt sich daher unter Berücksichtigung der die Abgrenzung notwendig machenden Kriterien anhand einer wertenden Betrachtung.

So zutreffend VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 89, juris.

## 2. Die Rundfunkgebühr als Vorzugslast

Schon bei der Rundfunkgebühr beruhte die Abgabepflicht nicht auf der tatsächlichen, im Einzelfall nachgewiesenen Rundfunknutzung, sondern auf der Möglichkeit, mit einem Rundfunkempfangsgerät Rundfunkprogramme zu empfangen. Ihr wurden deshalb – entgegen ihrer Bezeichnung als Gebühr – in der Literatur zumindest beitragsartige Elemente zugesprochen.

Etwa *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr, Berlin 1981, S. 35; *Ipsen*, Die Rundfunkgebühr, 2. Auflage, Hamburg 1958, S. 34; *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 46; *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 502; *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Rechtsgutachten, Leipzig 2013, S. 25; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, S. 28 f.

Das Bundesverfassungsgericht erkannte in der Rundfunkgebühr ein „Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk“:

vgl. BVerfGE 31, 314 (329).

und wertete sie als die „dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierungsart“

BVerfGE 73, 118 (158); 87, 181 (199); 90, 60 (90).

Auch wenn das Gericht keine exakte Einordnung in den Kanon der Abgabensarten, sondern nur eine Negativabgrenzung zur Steuer vornahm, indem es formulierte, dass es sich bei der Rundfunkgebühr nicht um eine voraussetzungslose Steuer zur Finanzierung des Gemeinwesens, sondern um eine Vorzugslast handele, so wird doch klar, dass das Gericht bei der Rundfunkgebühr

von dem Bestehen eines für die Vorzugslast obligatorischen Gegenleistungsverhältnisses ausgeht.

Vgl. BVerfG, Beschl. vom 22.8.2012 – 1 BvR 199/11, NJW 2013, 3423.

### **3. Der Rundfunkbeitrag als Vorzugslast**

#### **a) Die Maßgeblichkeit des materiellen Gehalts**

Nach der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung trägt die Abgabe den Namen „Beitrag“ und dies – auch im finanzverfassungsrechtlichen Sinne – zu Recht. Allerdings ist für die Einordnung nicht entscheidend, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag die Abgabe zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchgängig als Beitrag bezeichnet. Vielmehr kommt es für die Rechtsnatur einer Abgabe nicht darauf an, wie das Gesetz selbst sie seinem Wortlaut nach klassifiziert. Maßgeblich ist vielmehr deren – anhand der normativen Ausgestaltung zu bestimmender – materieller Gehalt.

BVerfGE 42, 223 (227 f.); 110, 370 (384); 108, 1 (13); 108, 186 (212); 113, 128 (145 f.).

Es steht also, wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zutreffend hervorhebt,

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 87, juris.

nicht in der Macht des Bundes- oder Landesgesetzgebers, die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzverteilung dadurch zu unterlaufen, dass er eine Abgabe, die materiell unter den Begriff der Steuer fällt, durch eine ausdrückliche gegenteilige Bezeichnung einer anderen Abgabekategorie zuweist.

#### **b) Die Notwendigkeit des besonderen Vorteils**

Die Konnexität des Rundfunkbeitrags im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages und der Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergibt sich aus mehreren Umständen, die jedenfalls in ihrer Gesamtschau dazu führen, den Rundfunkbeitrag im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages nicht als Steuer zu qualifizieren. Die Abgabe entgelt den Vorteil, der in dem möglichen Empfang von Rundfunksendungen liegt. Der Rundfunkbeitrag knüpft im Unterschied zur Rundfunkgebühr indes nicht länger unmittelbar und ausschließlich an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes an, sondern ersetzt diesen in den Zeiten der Konvergenz als nicht mehr praktikabel erkannten Anknüpfungspunkt durch einen anderen. Nunmehr gilt derjenige, der Inhaber einer Wohnung, Betriebsstätte oder eines zugelassenen Kraftfahrzeugs ist, als Abgabenschuldner. Diese Anknüpfungspunkte wurden nicht willkürlich gewählt, sondern sind das Ergebnis einer auf Räumlichkeiten bezogenen Typisierung des vorgefundenen Nutzungsverhaltens. Belastungsgrund der Abgabe zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

war im System der Rundfunkgebühr und ist im System des Rundfunkbeitrags die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer vorteilhaften Leistung.

Der Beitrag unterscheidet sich dadurch von der Steuer, dass nur die Personen zur Abgabe herangezogen werden, die einen Vorteil durch das zu finanzierende Angebot erhalten. Die Abgabepflichtigen sind dadurch verbunden, dass ihnen der Vorteil gemeinsam zu Gute kommt.

Vgl. dazu *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 116 Rn. 90 m.w.N.

Auch wenn man Ipsen,

*Ipsen*, Die Rundfunkgebühr, S. 63.

nicht soweit folgen möchte, dass allein die Existenz und die Präsenz einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung und ihre planmäßige Leistung den Einzelnen im Sinne eines solchen Vorteils begünstigt, so kann man doch die Forderung der Vorteilhaftigkeit dann als erfüllt ansehen, wenn sich die Inanspruchnahme der Leistung für die Gruppe der Belasteten „regelmäßig als Gewinn darstellt“.

Vgl. BVerwGE 22, 78 (80).

Der Belastungsgrund des Beitrags besteht in der durch das Angebot einer vorteilhaften Leistung eröffneten Möglichkeit, die Leistung in Anspruch zu nehmen. Ziel des Rundfunkbeitragstaatsvertrags ist es, die Finanzierungsverantwortung für die objektiv vorteilhaften Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf diejenigen zu übertragen, die die Möglichkeit haben, diese Rundfunkangebote zu nutzen. Erst wenn objektiv keine Möglichkeit besteht, über irgendeinen Übertragungsweg Rundfunkangebote zu empfangen, ist der Belastungsgrund des Rundfunkbeitrags nicht gegeben. Damit liegt ein beitragslegitimierender Belastungsgrund beim Rundfunkbeitrag überall dort vor, wo Rundfunkwellen ihren Weg hin finden und ihr Empfang nicht objektiv ausgeschlossen ist.

Zutreffend hebt der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hervor, dass der Gesetzgeber bei der Regelung unter Rückgriff auf statistische Angaben davon ausgehen durfte, dass die Bürger heutzutage nahezu ausnahmslos über empfangsfähige Geräte verfügen und diese daher – zumal angesichts des andernfalls notwendigen Kontrollaufwands – kein für eine Abgabepflicht geeignetes Abgrenzungsmerkmal (mehr) darstellen.

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 92, juris.

Auch wenn danach ein Rundfunkempfang oftmals ortsunabhängig ist, beruht die Maßgeblichkeit der Wohnung und der Betriebsstätte auf der Annahme, dort liege der Schwerpunkt der Rundfunknutzung, wie auch auf dem Umstand, dass dies eine den gesellschaftlichen Gegeben-

heiten entsprechende Zusammenfassung mehrerer Rundfunknutzer zu einer Empfangs- und damit Beitragsgemeinschaft ermöglicht. Der Rundfunkbeitrag wiederum dient § 1 RBStV zufolge der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne des § 12 Abs. 1 RStV sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV.

Damit steht nach der normativen Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags die Abgabepflicht in einem Wechselseitigkeitsverhältnis zur Einräumung der Möglichkeit der Rundfunknutzung als Vorteil. Seine Entsprechung findet dies auch darin, dass taubblinde Menschen – denen eine Rundfunknutzung objektiv unmöglich ist – gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV von der Beitragspflicht befreit sind. Daher zahlen Bürger, die das Rundfunkangebot nur eingeschränkt nutzen können, also blinde und hörgeschädigte Menschen, gemäß § 4 Abs. 2 RBStV nur einen verringerten Beitrag. Darüber hinaus sieht § 4 Abs. 6 RBStV eine Beitragsbefreiung in einem besonderen Härtefall vor, welcher u. a. dann vorliegt, wenn es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich ist, Rundfunk zu empfangen.

So zutreffend VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 93, juris; vgl. auch, BSG, Urt. vom 28.06.2000 – B 9 SB 2/00 R, Rn. 14, juris.

### **c) Die Verknüpfung von Abgabenlast und Abgabenzweck**

Zutreffend weist der VerfGH Rheinland-Pfalz

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 95 f., juris.

ergänzend darauf hin, dass die Abgabenbelastung wie auch die Verwendung der Einkünfte nach Grund und Höhe durch ihre Funktion zur Finanzierung (allein) des Rundfunks bedingt, d. h. unauflösbar miteinander verbunden sind und daher im Verhältnis der Konnexität zueinander stehen. Die tatbestandliche Verknüpfung des Grundes und der Höhe der Abgabepflicht mit der Erledigung einer speziellen Aufgabe steht nämlich der Einordnung als Steuer entgegen.

BVerfGE 92, 91 (114); 110, 370 (384).

Beim Rundfunkbeitrag sind Abgabenlast und Abgabenzweck schon dadurch unmittelbar miteinander verknüpft, dass unter Zugrundelegung des derzeitigen Rundfunksystems die Höhe der Rundfunkabgabe von Verfassungen wegen durch den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur bestimmt, sondern zugleich auch begrenzt wird. Aus der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich im dualen Rundfunksystem die Pflicht der Länder, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk funktionsgerecht zu finanzieren. Dessen Funktion begründet jedoch nicht nur, sondern begrenzt zugleich zum Schutz der Abgabepflichtigen die finanzielle Gewährleistungspflicht. Der Gesetzgeber ist daher nicht nur nicht verpflichtet, jede Programmenscheidung, welche die Rundfunkanstalten in Wahrnehmung ihrer Programmfreiheit treffen, finanziell zu honorieren; er ist vielmehr daran gehindert, soweit die daraus folgende Geldleistungspflicht der Abgabenschuldner das zur Funktionserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebotene Maß überschreitet. Er muss und darf nur das finanzieren, was zur Wahrnehmung der spezifischen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlich ist.

BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (342); 87, 181 (198, 200 ff.); 90, 60 (90, 92 102 ff.); 119, 181 (219).

Der Umfang der Finanzierungspflicht wird nach Maßgabe der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch ein dreistufiges Verfahren bestimmt, was dazu beiträgt, dass eine sachgerechte, den beschriebenen Vorgaben entsprechende Entscheidung getroffen wird.

Der Charakter als nichtsteuerliche Abgabe wird nicht nur durch den Umstand, dass der Beitrag einem speziellen – nicht dem allgemeinen – Finanzbedarf gewidmet ist, bestätigt, sondern zusätzlich dadurch, dass das Abgabenaufkommen nicht in den allgemeinen Landeshaushalt einfließt, sondern der eigenständigen Verwaltung der Rundfunkanstalten unterliegt.

BVerfGE 113, 128 (146).

#### d) Zwischenergebnis

Demnach ist der Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren. Dem steht auch nicht entgegen, dass dadurch die bundesstaatliche Finanzverfassung gefährdet oder deren Verteilungsregeln umgangen werden könnten. Dies ist bereits deshalb ausgeschlossen, weil der Rundfunkbeitrag nahezu ausschließlich nicht den Ländern, sondern den Landesrundfunkanstalten, dem ZDF sowie dem Deutschlandradio zufließt. Die Landesmedienanstalten erhalten aufgrund § 10 Abs. 1 Satz 1 RFinStV lediglich 1,8989 v.H. des Rundfunkbeitragsaufkommens. Dessen Abhängigkeit vom Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie auch die tatsächliche und rechtliche Trennung von den allgemeinen Staatsfinanzen schließen seinen Einsatz zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates aus.

#### 4. Die Einordnung als Vorzugslast und die Zahl der Abgabepflichtigen

Der Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe steht auch nicht entgegen, dass beinahe die gesamte Bevölkerung durch die Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft beitragspflichtig gestellt wird.

Im nicht privaten Bereich sind alle Inhaber von Betriebsstätten sowie im privaten Bereich grundsätzlich alle volljährigen Personen Beitragsschuldner, die nicht obdachlos oder in einer der in § 3 Abs. 2 RBStV genannten Einrichtungen untergebracht sind und die keine Sozialleistungen im Sinne des § 4 Abs. 1 RBStV beziehen. Zwar trifft es zu, dass umso eher eine Vorzugslast vorliegt, je konkreter das Finanzierungsziel und je abgegrenzter bzw. abgrenzbarer der Kreis der Abgabepflichtigen aufgrund der Vorteilsgewährung ist. Bei der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks handelt es sich aber, wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zutreffend betont,

VerfGH Rheinland-Pfalz Urt. vom 13.5.2014 – VGH B 35/12 –, Rn. 101 ff., juris.

dennoch um eine besondere, vorteilsbegründende – und damit im Wege nichtsteuerlicher Abgaben finanzierbare bzw. zu entgeltende – öffentliche Leistung.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der durch den Rundfunkbeitrag tatsächlich Beitragsbelasteten aufgrund des Umstands, dass der Beitrag je Wohnung nur einmal anfällt, nicht erheblich diejenige nach dem bisherigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag übersteigt. Zu der bisherigen Rundfunkgebühr hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt festgestellt, dass es sich um die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung handele, ohne eine konkrete Zuweisung zu einer bestimmten Art der Vorzugslasten vorzunehmen. Die Breite seines Anwendungsbereiches kann dem Belastungsgrund dabei nicht vorgeworfen werden. Gerade bei der Ordnung von Massenerscheinungen darf der Gesetzgeber einen möglichst unausweichlichen Belastungsgrund wählen, um die Gleichmäßigkeit des Gesetzesvollzuges nicht zu erschweren.

Vgl. BVerfGE 101, 297 (309).

Zudem ist für die Feststellung, ob mit den Leistungen, deren Finanzierung die Abgabe bezweckt, ein „besonderer“ Vorteil verbunden ist, die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe gegenüber den Gemeinlasten, d. h. den allgemeinen staatlichen Aufgaben, Bezugsrahmen und nicht die Zahl der Abgabepflichtigen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung. Von den allgemeinen staatlichen Aufgaben unterscheidet sich die Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundlegend, ungeachtet der Pflicht des Staates für dessen funktionsgerechte Finanzierung zu sorgen.

### **III. Die Wohnung als zulässiger Anknüpfungspunkt (Punkt 2)**

Um die Verbindung von Vorteil und Bevorteiltem, die die Abgabenbelastung des Einzelnen im Rahmen einer Vorzugslast rechtfertigt, herstellen und den Wert des Vorteils von all denen, die die Möglichkeit haben, das begünstigende Angebot zu nutzen, schlussendlich auch in Gestalt einer Abgabe abschöpfen zu können, bedarf es einer tatbestandlichen Anknüpfung an bestimmte Lebenssachverhalte.

Bezogen auf das Finanzierungssystem des Rundfunkbeitrags stellt sich hier zunächst konkret die Frage, ob es zulässig ist, die Abgabepflicht an das Innehaben von Wohnungen zu knüpfen.

Da der Beitrag in Abgrenzung zur Gebühr gerade nicht die Feststellung einer tatsächlichen Leistungsanspruchnahme fordert, sondern bereits die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer vorteilhaften Leistung entgelt, ist er nicht auf den jeweils einzeln individualisierbaren tatsächlichen Nutzer, sondern auf eine Gruppe möglicher Empfänger ausgerichtet. Ist die Gruppe möglicher Empfänger bei Rundfunkangeboten sehr groß, muss die tatbestandsmäßige Erfassung der Gruppe nach den Regeln der in Massenverfahren üblichen tatbestandlichen Typisierungen sachgerecht verallgemeinert werden dürfen, weil ansonsten die Vollzugspraktikabilität der Abgabe in Frage stünde.

### 1. Typisierung bei der Ordnung von Massenerscheinungen

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber vor allem bei der Ordnung von Massenerscheinungen und deren Abwicklung ein Spielraum für generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu.

St. Rspr., vgl. BVerfGE 82, 126 (151 f.); 84, 348 (359 f.); 96, 1 (6); 101, 297 (309).

Dem Ansatz *Degenharts*, der davon ausgeht, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Typisierungsbefugnis bei Massenerscheinungen beim Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht herangezogen werden könnte, weil sich die Aussagen im Abgabenrecht nur auf die Belastungshöhe und nicht auf den Belastungsgrund bezögen,

Vgl. Degenhart, Rechtsgutachten, S. 53 ff.

kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil sich aus den Entscheidungen nicht ergibt, dass die dort aufgestellten Kriterien bei der Frage des Belastungsgrundes keine Anwendung finden können. Alle angeführten Entscheidungen zur Typisierungsbefugnis enthalten vielmehr allgemeingültige Aussagen, die nicht nur im Abgabenrecht, sondern auch bei der Regelung anderer Massenerscheinungen, etwa bei unterschiedlichen Kündigungsregeln für Arbeiter und Angestellte

BVerfGE 82, 126 (151 f.).

oder der Entscheidungen zum Renteneintrittsalter

BVerfGE 74, 163, (180 f.).

angewendet werden. Es ist deshalb kein Grund ersichtlich, weswegen die Typisierung beim Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht verfassungsmäßig sein sollte, wenn sie die in jahrzehntelanger Rechtsprechung entwickelten Kriterien zulässiger Typisierungen einhält.

Der Gesetzgeber ist danach grundsätzlich berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten per se gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen.

BVerfGE 100, 138 (174); 108, 1 (19).

Typisierungen bewegen sich, ihrer Natur als Verallgemeinerung geschuldet, in einem Spannungsverhältnis zwischen der Allgemeinheit des Rechts und der Differenziertheit von Sachverhalten. Gesetzgeberische Typisierung hat nämlich zur Folge, dass ein Sachverhalt im Hinblick auf den Regelungszweck nur schematisch erfasst wird, ohne den Besonderheiten jedes möglichen Einzelfalls Rechnung zu tragen.

Vgl. dazu *Huster*, Rechte und Ziele, Berlin 1993, S. 248.

In Massenverfahren – wie der Erhebung einer Rundfunkabgabe – gefährdet eine individualisierende und spezialisierende Gesetzgebung letztlich die Gleichmäßigkeit des Gesetzesvollzugs. Zweckmäßig sind hier vielmehr die Formulierung eines allgemein verständlichen und möglichst unausweichlichen Belastungsgrundes sowie die gesetzliche Erfassung typischer Lebensvorgänge unter Ausblendung individuell gestaltbarer Besonderheiten.

BVerfGE 96, 1 (6); 101, 297 (309).

Die Motive, auf Grund derer auf eine vollständige Realisierung des Regelungszwecks verzichtet werden darf, ohne gegen grundrechtliche Bindungen zu verstoßen, haben durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorrangig einzelfallbezogene Konturierung erfahren, die jedoch der Verallgemeinerung bis zu einem gewissen Grade zugänglich ist.

Die in der Rechtsprechung eindeutig im Vordergrund stehende Begründung für typisierende Normen ist die Praktikabilität ihres Vollzuges durch die Verwaltung.

Vgl. dazu *Huster*, Rechte und Ziele, S. 249 ff.

Außer von Praktikabilität

vgl. BVerfGE 13, 290 (316); 14, 76, (102); 31, 8 (26); 40, 109, (117); 44, 283, (288 f.); st. Rspr.

spricht das Bundesverfassungsgericht gleichbedeutend auch von „Erwägungen der Verfahrensökonomie“,

BVerfGE 60, 16 (49).

„praktischen Erfordernissen der Verwaltung“,

BVerfGE 6, 55 (83).

„Bedürfnissen einer effektiven und sparsamen Verwaltung“

BVerfGE 31, 145 (179), ähnlich BVerfGE 80, 109 (118 f.).

und „verwaltungstechnischen“

BVerfGE 6, 55 (8).

oder „Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten“.

BVerfGE 9, 20 (32); 18, 97 (110).

Die typisierende Norm erreicht diese Verfahrensvereinfachung zum einen in normativer Hinsicht, indem sie auf die aufwendige detaillierte Berücksichtigung ungewöhnlicher Einzelfälle verzichtet; sie wird dadurch klarer, einfacher und überschaubarer und folglich auch für die Verwaltung leichter anwendbar.

Vgl. dazu *Huster*, Rechte und Ziele, S. 250.

Zum anderen wird auf der Ebene der Sachverhaltsermittlung mittels Einführung „leicht erfassbarer“,

vgl. BVerfGE 6, 55 (83).

typisierender Tatbestandsmerkmale der Verwaltung die „umfangreiche und zeitraubende Prüfung von Einzelfällen“

vgl. BVerfGE 9, 20 (32).

erspart. In diesem Zusammenhang dienen Typisierungen auch dazu, Gesetzesumgehungen zu verhindern, da die Verwaltung bei der Anwendung eindeutig feststellbarer Tatbestandsmerkmale nicht auf unkontrollierbare Angaben der Normadressaten angewiesen ist.

Vgl. BVerfGE 6, 55 (83); 13, 331 (343 f.).

Ferner kann von Bedeutung sein, dass vermieden werden soll, dass die Verwaltung zur Sachverhaltsaufklärung in die Privatsphäre eindringen muss. Die Einfachheit des Normvollzuges ist dabei umso bedeutsamer, je mehr Einzelfälle die Verwaltung zu bearbeiten hat. Die gilt insbesondere für Rechtsgebiete, in denen es um die „Ordnung von Massenerscheinungen“

zuletzt etwa BVerfGE 129, 49 (71).

geht.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass in den Wohnungen die Möglichkeit des Rundfunkempfangs besteht und gerade dort auch typischerweise wahrgenommen wird, ist nachvollziehbar, wie es die Angaben zu Punkt 3

Siehe unten IV.

eindrucksvoll belegen werden. Sie bewegt sich zudem im Rahmen des Prognosespielraums des Gesetzgebers. Er ist dabei nicht gezwungen, das optimale Abgrenzungskriterium für die Erreichung seiner Ziele zu wählen, sondern kann sich darauf beschränken, ein Kriterium zu wählen, das zwar die wesentlichen, nicht aber alle denkbaren Fälle erfasst.

Vgl. BVerfG, Beschl. vom 19.12.2012 – 1 BvL 18/11, WM 2013, 279-286.

Auch verstößt die typisierende Anknüpfung an Wohnungen als solche nicht gegen den Gleichheitssatz. Das Differenzierungsdefizit typisierender Normen ist zwar gleichheitsrelevant. Die Anknüpfung an Wohnungen entspricht aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die zur Zulässigkeit gesetzgeberischer Typisierung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt wurden. Hierzu wird zunächst auf die vorangegangenen Ausführungen Bezug genommen. Zudem wird auf die umfangreichen Darlegungen zu Punkt 5 und 6 verwiesen.

Vgl. nachfolgend unter VI. und VII.

## 2. Gründe für die tatbestandliche Anknüpfung an die Wohnung

Diese in der Rechtsprechung anerkannten Gründe gesetzlicher Typisierungen – die Einsichtigkeit der Abgabe, die Praktikabilität des Gesetzesvollzuges, die Unausweichlichkeit der Abgabenlast und die Schonung der Privatsphäre – sprechen in besonderer Weise für die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthaltene typisierende Anknüpfung der Beitragspflicht an Wohnungen. Anschaulich lässt sich dies im Vergleich zur Rundfunkgebühr erläutern, bei der die vorstehend formulierten Gründe gesetzlicher Typisierung in ihrer Ausprägung als die Typisierung rechtfertigende Ziele zunehmend nicht mehr erreicht werden konnten.

### a) Drohendes Vollzugsdefizit

Vor allem in der administrativen Umsetzung zeigten sich immer drängendere Defizite des Gerätebezugs, nicht zuletzt bei dem Versuch, die Möglichkeit der Angebotsnutzung in ausreichendem Maße vor dem Hintergrund der Belastungsgleichheit zu erfassen.

Eine Abgabe, die im Zeitalter multifunktionaler und portabler Geräte an Anzahl und Funktionalität anknüpft, konnte verwaltungspraktisch nicht mehr durchgesetzt werden.

Die Geräteausstattung in den Haushalten von Personen ab 14 Jahren mit klassischen Fernseh- und Radiogeräten blieb in den Jahren von 2010 bis 2016 nahezu unverändert hoch, wie die nachfolgende Aufstellung zeigt:

Unterhaltungselektronik: Geräteausstattung in %					
Personen ab 14 Jahren aus Haushalten mit ...	2000	2005	2010	2015	2016
Fernsehgerät	99,1	99,4	99,2	99,5	99,4
ein Gerät	68,7	63,9	57,9	47,2	46,7
zwei und mehr Geräte	30,4	35,5	41,3	52,3	52,7
Fernsehen mit Flachbildschirm	–	–	23,3	71,0	76,2
Radio	98,8	98,7	98,5	96,5	96,6
Stereolanlage	79,3	81,1	82,4	80,0	79,6
Uhrenradio/Radiowecker	72,1	73,7	66,4	62,5	63,5
WLAN/Internetradio	–	–	9,9	10,4	9,9

Quelle: Media Perspektiven Basisdaten 2016

Ergänzend dazu ist die Ausstattung mit internetfähigen PCs, Smartphones, Laptops, Tablets, etc. von 2000 bis 2016 kontinuierlich angestiegen:

Unterhaltungselektronik: Geräteausstattung in %					
Personen ab 14 Jahren aus Haushalten mit ...	2000	2005	2010	2015	2016

Smartphone/Handy <sup>0</sup>	-	65,6	74,0	85,8	86,6
PC	34,5	47,9	55,8	53,9	51,6
Laptop/Notebook	4,3	8,7	27,0	49,2	51,4
iPad/Tablet	-	-	-	13,0	17,7

Quelle: Mediaperspektiven, Basisdaten 2016

Auch die Nutzung „neuartiger“ Rundfunkempfangsgeräte zum Rundfunkempfang steigt immer weiter an. Die im Jahr der Umstellungsentscheidung befürchtete „Flucht aus der Rundfunkgebühr“ erweist sich daher im Rückblick als begründet. Eine Unterscheidung in „neuartige“ und „herkömmliche“ Rundfunkempfangsgeräte wäre heute nicht mehr nachvollziehbar, da das Internet inzwischen als „normaler“ Verbreitungsweg für Hörfunk und Fernsehen angesehen werden kann. Dies belegen auch die nachfolgenden Übersichten:

### Nutzung von Audio-Anwendungen

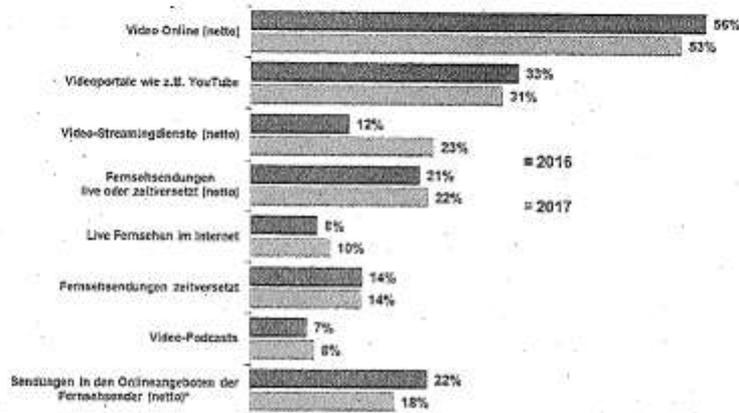
2016 und 2017 im Vergleich  
mindestens wöchentlich genutzt, Angaben in Prozent



<sup>0</sup> 2016 wurde parallel nach der Nutzung von Musik-Streamingdiensten gefragt, 2017 wurde die Nutzung von echtzeitlichen Diensten erfasst. Hier wird der zusammengefasste Nettowert dargestellt.  
Basis: Erwachsene ab 14 Jahren in Deutschland (2016: n=1.508; 2017: n=2.017). Hochrechnung: Erw. 14+ 88,56 Mrd.  
Quellen: ARD/ZDF-Onlinestudien 2016 und 2017 (Dspc.Ber., 14+)

Abbildung 5

### Nutzung von Video-Anwendungen 2016 und 2017 im Vergleich mindestens wöchentlich genutzt, Angaben in Prozent



\* Kontext wurde für die sechs wichtigsten Fernsehsender gefragt: "Wie häufig schauen Sie sich in den Onlineangeboten von XY Sendungen an?" und daraus ein zusammengesetzter Nettowert berechnet.  
 Basis: Erwachsene ab 14 Jahren in Deutschland (2016: n=1.526; 2017: n=2.017). Hochrechnung: Div. 16= 89,58 Mio.  
 Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2016 und 2017 (Datr.Bev., 14+)

Abbildung 4

Trotz der im Kern weiter gestiegenen Durchdringung von Haushalten mit Geräten, die für den Hörfunk- und Fernsehempfang tauglich waren, gingen die Erträge seit 2007 auf der Basis drastisch rückläufiger Geräteanmeldungen über mehrere Jahre im dreistelligen Millionenbereich zurück:

#### Erträge aus Gebühren und Beiträgen der Jahre 2007 bis 2013

Quelle: GEZ / Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
privat	6.627,7	6.573,9	6.886,6	6.817,9	6.805,1	6.775,9	6.925,8
nicht privat	671,2	686,6	717,6	727,4	728,4	716,6	755,4
<b>Gesamt</b>	<b>7.298,9</b>	<b>7.260,5</b>	<b>7.604,2</b>	<b>7.545,3</b>	<b>7.533,5</b>	<b>7.492,5</b>	<b>7.681,2</b>
Differenz im Vergleich zum Vorjahr	12,7	-38,4	Beitrags- erhöhung	-58,9	-11,8	-41,0	Umstellung auf den Rundfunkbeitrag
Anteil nicht privat an Gesamt	9,20%	9,46%	9,44%	9,64%	9,67%	9,56%	9,83%

Angemeldete Hörfunk- und Fernsehgeräte sowie NEG - 2008 bis 2012 - Quelle: GEZ/Beitragservice						
		2008	2009	2010	2011	2012
Hörfunk	Gesamt	43.057.889	42.884.569	42.672.676	42.514.895	42.050.403
	privat	35.268.257	35.065.207	34.802.545	34.544.257	34.199.155
	nicht privat	7.789.632	7.819.362	7.870.131	7.970.638	7.851.248
	gesamt im Vergleich zum Vorjahr		-173.320	-211.893	-157.781	-464.492
Fernsehen	Gesamt	36.872.850	36.691.518	36.528.592	36.434.905	36.281.301
	privat	34.714.607	34.496.875	34.291.455	34.150.152	34.014.317
	nicht privat	2.158.243	2.194.643	2.237.137	2.284.753	2.266.984
	gesamt im Vergleich zum Vorjahr		-181.332	-162.926	-93.687	-153.804
NEG (neuartige Empfangsgeräte)	Gesamt	191.594	255.376	340.785	451.018	531.788
	privat	79.401	126.067	186.948	264.178	327.616
	nicht privat	112.193	129.309	153.837	186.840	204.172

In der Zeit vor der Umstellung auf den Rundfunkbeitrag war eine Abmeldung beim Beitragservice (ehemals GEZ) nämlich mit der einfachen Behauptung möglich, man verfüge über keine Geräte, mit denen Hörfunk und Fernsehen empfangbar sei. Die Beweislast für diese Frage lag bei den Rundfunkanstalten.

Nach dem 17. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vom Dezember 2009

17. KEF-Bericht, abrufbar auf der Internetseite der KEF unter [www.kef-online.de](http://www.kef-online.de), Rn. 460.

lag die Teilnehmerdichte insbesondere in Großstädten weit unter dem Durchschnitt. Sie betrug im Jahr 2007 in Berlin, Frankfurt a.M., München und Stuttgart lediglich zwischen 76,9 und 78,5 Prozent (der bundesweite Durchschnitt lag bei etwa 90 Prozent). Diese Zahlen zeigen, dass eine gleichheitsgerechte Durchsetzung einer Abgabepflicht, die an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts anknüpft, vielerorts nicht mehr dem Grundsatz der Abgabengleichheit gerecht werdend umgesetzt werden konnte. Leugnete der Abgabenschuldner das Bereithalten eines Empfangsgerätes,

der „richtige“ Umgang mit dem Beauftragtendienst konnte auf zahlreichen Internetseiten detailliert nachgelesen werden, etwa unter [www.gez-abschaffen.de](http://www.gez-abschaffen.de).

geschah dies praktisch ohne Entdeckungsrisiko.

*P. Kirchhof*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16, führt hierzu treffend aus, dass eine große Zahl junger Menschen, die bei der Rundfunkgebühr erstmals zum Schuldner einer Abgabe werden, dieses mit dem Erlebnis der Illegalität beginnen, was rechtstaatlich nachdrücklich beunruhigen müsse.

Zwar berührt die Ineffektivität des Rechts nicht grundsätzlich dessen Geltung. Sie kann aber seine Verfassungswidrigkeit zur Folge haben. Eine Abgabe, die das Defizit ausreichender Verifizierung der sie begründenden Umstände bereits strukturell in sich trägt, droht das abgabenlegitimierende Ziel der tatsächlichen Belastungsgleichheit zu verfehlen.

Zu Vollzugsmängeln, die in ein gleichheitswidriges strukturelles Erhebungsdefizit führen können (bei Steuernormen) vgl. BVerfGE 84, 239 (271 f.); 110, 94 (113).

#### **b) Mangelnde Kontrollmöglichkeiten**

Ein, diese Entwicklung möglicherweise eindämmender, verstärkter Einsatz von Beauftragten mittels einer „Überführung“ vor Ort, wäre selbst wiederum nur um den Preis zusätzlicher Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Sphären von Wohnungen und der damit einhergehenden Akzeptanzschwächung zu haben gewesen. Insoweit kämen etwa unangekündigte Kontrollbesuche mit Betretungsrechten in Betracht, wie dies Pagenkopf befürwortet hat.

*Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 (2538).

Dies ist jedoch weder verhältnismäßig noch praktikabel. Zu Recht weist das Bundesverwaltungsgericht

Urt. vom 15.6.2016 – 6 C 35/15, Rn. 39, juris.

in diesem Zusammenhang darauf hin, dass unangekündigte Nachschauen in der Wohnung einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte private Lebenssphäre darstellen, mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sind und dabei keine Empfangsgeräte entdeckt werden können, wenn sie in Kleidung oder Taschen mitgeführt werden. Das Fehlen eines sichtbaren Empfangsgeräts in der Wohnung schloss also nicht aus, dass ein empfangstaugliches multifunktionales Gerät zur Verfügung stand.

Vgl. dazu *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2018 (im Druck), Vorbemerkung RBStV, Rn. 20.

Schärfere Sanktionen, wie sie etwa im Vereinigten Königreich vorgesehen sind, wo Hinterziehung von Rundfunkgebühren eine Straftat darstellt, sind im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mehr als bedenklich, führen ebenfalls zu einem erheblichen Kontrollaufwand und überlasten die Gerichte mit einer beachtlichen Zahl von Strafverfahren. So war bis 1991 das Inkasso für die BBC Aufgabe des Innenministeriums, das für die Anmeldung von Geräten polizeiliche Durchsuchungen vornehmen ließ. Allein im Jahr 2013 wurden 180 000

Schwarzseher-Fälle vor den britischen Magistratesgerichten verhandelt, bei denen es 155 000 Verurteilungen gab. In 70 Fällen wurden sogar Gefängnisstrafen verhängt.

Dazu *Schneider*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBStV, Rn. 20; vgl. auch <http://www.tagesspiegel.de/midien/bbc-gebuehrenfunk-am-ende/9596830.html> und [https://www.theregister.co.uk/2017/07/17/70\\_pc\\_tv\\_licensing\\_convictions\\_women/](https://www.theregister.co.uk/2017/07/17/70_pc_tv_licensing_convictions_women/).

### c) Anknüpfungspunkt Wohnung leicht verifizierbar

Mit dem Rundfunkbeitrag stellt der Gesetzgeber konsequent auf bestimmte Raumeinheiten ab, die sich regelmäßig ohne größeren Verwaltungsaufwand von außen verifizieren lassen. Durch die Anknüpfung an die Wohnung müssen weder persönliche noch wirtschaftliche Beziehungen zwischen den Bewohnern durchleuchtet werden. Beitragspflichtig ist jede private Wohnung, also auch Zweitwohnungen.

Vgl. dazu näher bei den Ausführungen zu Punkt 5, unten VI.

Beitragsschuldner ist derjenige, der eine Wohnung selbst bewohnt, also der jeweilige Inhaber der Wohnung. Darunter sind gemäß § 2 Abs. 2 RBStV sämtliche volljährigen Bewohner zu verstehen. Wer als Inhaber einer Wohnung anzusehen ist, wird durch die Vermutungsregelung des Absatz 2 Satz 2 konkretisiert. Danach wird gemäß Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 als Wohnungsinhaber jede Person gesetzlich vermutet, die in der Wohnung nach dem Melderecht gemeldet ist. Die Norm hat für die Landesrundfunkanstalten, die auf der Grundlage des § 11 Abs. 9a RBStV auch Daten der Einwohnermeldeämter auswerten dürfen, zur Folge, dass die Beitragspflichtigen einfach zu ermitteln sind. Gemäß § 17 Abs. 1 BMG muss sich derjenige, der in eine Wohnung einzieht, innerhalb von zwei Wochen bei der Meldebehörde anmelden. Verstöße und falsche Angaben werden nach den zahlreichen Bußgeldvorschriften des § 54 BMG geahndet. Daher können die Landesrundfunkanstalten ohne weiteres davon auszugehen, dass eine melderechtlich erfasste Person die jeweilige Wohnung i. S. v. Satz 1 „selbst bewohnt“. Die gesetzliche Vermutung begründet eine Beweislastumkehr, auf Grund derer die in Absatz 2 Satz 2 genannten Personen nachweisen müssen, dass sie tatsächlich nicht Inhaber der jeweiligen Wohnung sind.

Die gesetzliche Vermutung kann zudem nicht durch die bloße Behauptung widerlegt werden, man wohne gar nicht in der betreffenden Wohnung. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn diese Behauptung durch Zeugenaussagen gestützt wird. Es wäre nämlich treuwidrig, einerseits der Meldebehörde mitzuteilen, die betreffende Wohnung zu bewohnen bzw. bezogen zu haben, andererseits aber gegenüber der Rundfunkanstalt geltend zu machen, tatsächlich wohne man dort nicht. Als geeigneter Gegenbeweis kommt letztlich nur eine entsprechend korrigierte oder neue Meldebescheinigung in Betracht.

Dazu *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 2 RBStV, Rn. 21 f.

Im Hinblick auf die zwischen mehreren Wohnungsinhabern bestehende Gesamtschuldnerschaft (entsprechend § 44 AO) kann der Rundfunkbeitrag zwar von jedem verlangt, muss aber nur von einem der Beitragspflichtigen gezahlt werden. Damit entfällt innerhalb einer Wohnung die frühere gesonderte Gebührenpflicht für Rundfunkgeräte von Haushaltsangehörigen mit eigenem Einkommen oder für Rundfunkgeräte, die sich in nicht privat genutzten Räumen in der Wohnung befinden. Auch Wohnungen, die nur von einer Person bewohnt werden, müssen den vollen Rundfunkbeitrag entrichten.

Vgl. dazu unten VI.

Zudem ist der „Wohnungsbeitrag“ für jede private Wohnung gesondert zu leisten, also auch für Wochenend- und sonstige Zweitwohnungen.

Vgl. dazu unten VII.

All dies belegt, dass der Gesetzgeber den Anknüpfungspunkt „Wohnung“ vor allem deshalb gewählt hat, weil in dieser Raumeinheit regelmäßig Rundfunk genutzt wird, nahezu alle Wohnungen mit Rundfunkempfangsgeräten ausgestattet sind

Dazu näher unten IV.

und dieser Anknüpfungspunkt bewirkt, dass sich die Beitragspflichtigen ohne großen Verwaltungsaufwand und ohne Eingriffe in die Privatsphäre oder die Unverletzlichkeit der Wohnung ermitteln lassen.

Zudem bewirkte dieser Anknüpfungspunkt eine Kontinuität der Abgabe. Auch bei der bis zum 31. Dezember 2012 geltenden Rundfunkgebühr bestand – jedenfalls dem Grundprinzip nach – Zweitgerätefreiheit in der Wohnung. Im Prinzip war im alten System für jede Wohnung – von den Ausnahmen einer Mehrfachgebührenpflicht abgesehen – nur eine Rundfunkgebühr zu entrichten (§ 5 RGebStV). Die Einführung des Rundfunkbeitrags brachte daher nur für die Wohnungen Veränderungen mit sich, in denen zuvor eine Mehrfachgebührenpflicht bestand (Entlastung) und in denen nur eine Grundgebühr für ein Hörfunkgerät anfiel. Weitere Änderungen ergaben sich bei der Befreiung vom Rundfunkbeitrag. Dies hatte zur Folge, dass die Umstellung von der Rundfunkgebühr auf den Rundfunkbeitrag für ca. 90 Prozent der Wohnungsinhaber nichts änderte. Der Umstellung war daher ein hoher Grad an Kontinuität inhärent.

### **3. Mögliche Alternativen**

#### **a) Pro-Kopf- oder Bürgerabgabe**

Neben den schon angesprochenen und zu Recht verworfenen Möglichkeiten einer Steuerfinanzierung

Vgl. oben I. 3. a).

und einer modifizierten Rundfunkgebühr

Vgl. oben I. 3: b).

Ist vereinzelt noch eine Pro-Kopf- bzw. Bürgerabgabe vorgeschlagen worden. Nach diesem Modell soll jede Bürgerin bzw. jeder Bürger mit Vollendung des 18. Lebensjahrs und einem Einkommen über dem steuerlichen Existenzminimum zu einer Abgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk herangezogen werden. Die Abgabepflicht sollte unabhängig davon sein, ob ein Gerät zum Empfang bereitgehalten wird.

Vgl. dazu *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBStV, Rn. 26.

Gegen dieses Modell wird einmal zu Recht eingewandt, dass Ehen, Partnerschaften und Familien deutlich stärker belastet würden, obwohl in solchen Sozialverbänden der Rundfunkempfang häufig über Gemeinschaftsgeräte stattfindet. Das Modell berücksichtigt also Art. 6 Abs. 1 GG nicht hinreichend.

BVerwG, Urt. vom 15.6.2016 – 6 C 35/15, Rn. 50, juris.

Zudem entspricht das Modell auch nicht den äußerst strengen Anforderungen an eine Sonderabgabe.

Vgl. zu diesen Anforderungen BVerfGE 91, 186 (201 ff.); 92, 91(115 ff.); 98, 83 (100 f.).

Die Sonderabgabe darf eine abgrenzbare Gruppe wegen einer speziellen Verantwortlichkeit für eine ihr obliegende Finanzaufgabe belasten und das Aufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Zudem darf sie grundsätzlich nur befristet eingeführt werden. Schon weil sie befristet ist, unter dem Vorbehalt veränderter Umstände steht und regelmäßig vom Parlament überprüft werden muss, eignet sie sich nicht als Dauerlösung zur Rundfunkfinanzierung.

So zutreffend *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBStV, Rn. 27.

Schließlich wäre der Verwaltungsaufwand deutlich höher, da für jede volljährige Person ein Beitragskonto zu verwalten wäre.

So zutreffend *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBStV, Rn. 27.

Aus diesen Gründen scheidet eine Pro-Kopf- oder Bürgerabgabe als Alternative aus.

#### **b) Registrierungsmodell (Pay-TV)**

Vereinzelt wurde in der Literatur

*Kämmerer*, DStR 2016, 2370 (2373); *Winkler K&R* 2016, 478 (481); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Öffentlich-rechtliche Medien: Aufgabe und Finanzierung, Gutachten 2014 [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=6](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?__blob=publication-File&v=6), S. 35; bereits vor der Einführung des Rundfunkbeitrags plädierten für eine solche Lösung *Fliebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 410 ff., 435; v. *Münch*, NJW 2000, 634.

vorgeschlagen, die Rundfunkabgabe an die tatsächliche Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu koppeln. Dazu müsste man die Programme und sonstigen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verschlüsseln, um feststellen zu können, ob und in welchem Umfang seine Angebote in Anspruch genommen werden. Damit würde die Rundfunkabgabe zu einer Gebühr im engeren verwaltungsrechtlichen Sinne für die tatsächliche Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots. Befürworter dieses Modells sehen den Vorteil darin, dass die Mehrheit der Bevölkerung sich durch die Nichtinanspruchnahme öffentlich-rechtlicher Programme der Abgabe entziehen und damit „steuernd auf die programmatische Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ einwirken kann.

*Winkler*, K&R 2016, 478 (481).

Das Registrierungsmodell ist aber mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Finanzierung und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unvereinbar. Zudem bestehen dagegen auch erhebliche praktische Bedenken.

Der vorher als Grundversorgungsaufgabe bezeichnete Funktionsauftrag, der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach der Verfassung zukommt, zeichnet sich nach der Rechtsprechung

BVerfGE 74, 297 (326); 87, 181 (199).

durch drei Elemente aus, nämlich durch eine Übertragungstechnik, die den Empfang der Sendungen für alle sicherstellt, zweitens einen inhaltlichen Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietung oder Behandlungen dem Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht und drittens durch die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.

Schon die Erreichbarkeit für alle wäre durch eine durchgehende Verschlüsselung nicht mehr gegeben.

So auch BayVerfGH, Urt. vom 15.12.2005 – Vf. 8 VII 04, Rn 87, juris.

Zudem muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein ausgewogenes und umfassendes Programm anbieten, in dem die verschiedenen Auffassungen zu Wort kommen.

So schon BVerfGE 12, 205 (263).

Die Rundfunkfreiheit gebietet also, dass das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht dem Diktat der Mehrheit unterworfen ist, sondern die gesamte Bandbreite der Gesellschaft und der Themen widerspiegelt, also auch Meinungen von und Inhalte für Minderheiten enthalten muss. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte der Zuschauer nur für tatsächlich empfangene Sendungen verstößt daher, wie das Bundesverwaltungsgericht

BVerwG, Urt. vom 15.6.2016 – 6 C 35/15, Rn. 23, juris; vgl. auch BayVerfGH, Entsch. vom 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, Rn. 82, juris.

zutreffend betont, gegen die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, da sie die Neigung zu massenattraktiven Sendungen zu Lasten der Programmvierfalt fördert. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht

BVerfGE 119, 181 (216).

nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu der Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen, führen. Das Ziel, möglichst viele Nutzer bzw. Zahler zu gewinnen, würde einen Quotendruck mit den damit verbundenen Nachteilen erzeugen, von dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk grundsätzlich entkoppelt sein muss. Die Rundfunkfreiheit verpflichtet die Länder daher, Risiken einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft, einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität sowie einer Erosion der Identifizierbarkeit öffentlich-rechtlicher Programme entgegenzutreten. Der Gesetzgeber muss also bei dem Finanzierungsmodell Vorsorge dafür treffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann.

BVerfGE 119, 181 (220); vgl. auch BVerfGE 97, 228 (266 f.); 90, 60 (88).

Auch Degenhart

Degenhart, ZUM 2009, 374 (382 f.).

weist darauf hin, dass bei einer Finanzierung durch Nutzungsentgelte die Gefahr bestünde, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote zu reinen Spartenprogrammen verkümmern.

Darüber hinaus bestehen gegen dieses Modell durchgreifende datenschutzrechtliche Bedenken,

So auch *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBStV, Rn. 12; *Herb*, VBfBW 2009, 41 (43); *Wagner*, Rundfunkfinanzierung, S. 86.

weil insbesondere ein anonymes Fernsehen im privaten häuslichen Bereich nicht mehr möglich wäre. Zudem würde eine bundesweite Datensammlung aller Bürger entstehen, die die Sehgewohnheiten des jeweiligen Zuschauers registriert und katalogisiert sowie entsprechende Auswertungen ermöglicht. Auch dies brächte einen Anreiz mit sich, das Programm danach auszurichten, was im Hinblick auf das Vielfaltsgesetz öffentlich-rechtlicher Angebote problematisch wäre.

Schließlich bestehen praktische Einwände gegen dieses Modell, da erhebliche Umgehungsrisiken bestehen, weil Zugangsdaten an Nichtgebührentzahler weitergegeben werden können.

BVerwG, MMR 2011, 258 (261).

Auch sind Decoder manipulationsanfällig.

Nach alledem scheidet dieses Modell als Alternative aus.

### c) Haushaltsbeitrag

Diskussionswürdiger erscheint es, statt der Wohnung den Haushalt als Anknüpfungspunkt zu wählen, zumal der Rundfunkbeitrag häufiger als Haushaltsabgabe bezeichnet wird.

So etwa *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe – Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe, Baden-Baden 2009, S. 16 und *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 59 ff. (61).

Allerdings sprechen gewichtige Gründe gegen eine solche Lösung. Es fehlt bereits eine eindeutige Definition des Haushalts. Im Zusammenhang mit dem früheren Gebührenbefreiungstatbestand des § 6 Abs. 1 S. 2 RGebStV bot die Rechtsprechung

VG München, Beschl. vom 16.3.2009 – M 6a K 08.3948; bestätigt durch BayVGH, Beschl. vom 3.8.2009, BeckRS 2009, 43495.

eine Definition an. Danach zeichnet sich ein Haushalt durch ein familiäres Zusammenleben innerhalb einer Wohnung und ein gemeinsames Wirtschaften „aus einem Topf“ aus. In einer Wohnung können danach ein, aber auch mehrere Haushalte bestehen. Dies hängt von den persönlichen und wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb einer Wohnung, verstanden als Raumeinheit, ab. Um dies zu ermitteln, wäre ein enormer Verwaltungsaufwand notwendig, der erhebliche Eingriffe in die Privatsphäre mit sich brächte.

Vgl. *Schneider*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBSStV, Rn. 67.

Demgegenüber lassen sich die Wohnung und der Wohnungsinhaber wegen der Meldepflicht regelmäßig ohne größeren Verwaltungsaufwand von außen verifizieren.

Vgl. oben III. 2.

Demnach weist dieses Modell gegenüber der Wohnungsabgabe erhebliche Nachteile bei der praktischen Durchführbarkeit auf und brächte weitreichende Eingriffe in die Privatsphäre mit sich. Daher gebührt dem Anknüpfungspunkt Wohnung eindeutig der Vorzug.

#### **IV. Ausstattungen der Wohnungen mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten, internetfähigen Empfangsgeräten und Breitbandverbindungen in den einzelnen Bundesländern (Punkt 3)**

Für die Ausstattung der Wohnungen in den einzelnen Bundesländern mit Fernsehgeräten, Radios, internetfähigen Empfangsgeräten und Breitbandverbindungen im Jahr 2011 kann auf verschiedene Erhebungen zurückgegriffen werden. Das statistische Bundesamt führt alle fünf Jahre eine umfassende Abfrage mit einer Aufgliederung nach Bundesländern durch. Daher stehen diesbezüglich nur für die Jahre 2008 und 2013 die Zahlen aufgliedert nach Bundesländern zur Verfügung. Bei den Zahlen des statistischen Bundesamtes ist allerdings zu beachten, dass dabei die einzelnen „Haushalte“ abgefragt wurden und nicht nach der Geräteausstattung in der gesamten Raumeinheit unter Einschluss aller darin lebenden Personen gefragt wurde. Daher sind die Werte naturgemäß etwas niedriger als bei der Verbrauchs- und Mediaanalyse (VuMA), die alle Geräte in der Raumeinheit berücksichtigt und daher alle Personen ab 14 Jahren abfragt, die dort leben. In dieser Analyse sind bei den Fernsehgeräten die Angaben nochmals danach unterteilt, ob in den Haushalten – verstanden als Raumeinheit – ein oder mehrere Geräte vorhanden sind. Außerdem enthält die Analyse auch Angaben zu Internetzugängen (Breitband und UMTS). Zudem kann auf die Daten der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e.V. (agma) zurückgegriffen werden. Schließlich stehen die Basisdaten der Mediaperspektiven zur Verfügung, die ebenfalls alle Personen ab 14 Jahren in den Haushalten berücksichtigt. Die Situation stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

## I. Daten der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e.V. (agma)

Ausstattung der Haushalte mit Geräten und Internet-Anschluss im Jahr 2011					
Auszug					
	Gesamt	Fernseh- Gerät	Radioge- rät	Mobiltele- fon/Handy	Internet- Anschluss
Gesamt	64.335				
Fallzahl (ungew.)	64.335	61.827	62.739	57.055	51.106
Gesamt (in Prozent)	100	97	97	88	79
		Ausstattung in %			
Schleswig-Holstein	2.216	98	98	89	79
Hamburg	1.392	95	95	89	81
Niedersachsen	6.216	96	98	88	79
Bremen	521	96	96	88	61
Nordrhein-Westfalen	14.028	98	96	90	81
Hessen	4.755	97	97	90	82
Rheinland-Pfalz	3.166	97	98	88	79
Baden-Württemberg	8.379	96	98	88	82
Bayern	9.752	97	98	89	80
Saarland	801	98	98	88	76
Berlin West	1.603	93	95	89	81
Berlin Ost	1.094	93	95	91	82
Berlin	2.698	93	95	90	82
Brandenburg	2.025	98	98	88	73
Mecklenburg-Vorpommern	1.330	98	97	86	69
Sachsen	3.346	96	98	85	70
Sachsen-Anhalt	1.904	98	97	85	70
Thüringen	1.805	97	98	87	71
Grundgesamtheit: alle Privathaushalte der BRD					

Quelle: Media Analyse 2011 Radio Montag – Sonntag

## 2. Daten der Verbrauchs- und Medienanalyse VuMA

Vorhandensein / Nutzung von Geräten und Internet-Anschlüssen im Jahr 2011										
Auszug (in %)										
BRD gesamt	Anzahl Fernsehgeräte im Haushalt		Radio im Haushalt vorhanden	Mobiltelefon/Handy: persönliche Nutzung - ja	PC-Besitz			Internet-Anschluss		
	Ein Gerät	Zwei Geräte			PC (Tischgerät)	PC (tragbar)	PDA/MDA	ISDN-Karte (digital)	DSL/VDSL	Handy/UMTS
Gesamt	57,7	41,5	98,1	76,6	56,5	31,8	4,2	12,3	48,2	11,1
Schleswig-Holstein	53,1	45,0	98,1	78,2	62,3	34,4	4,8	13,3	47,6	13,3
Hamburg	58,7	39,9	97,9	77,4	56,7	34,7	5,6	17,0	47,0	13,1
Niedersachsen	51,2	48,3	98,8	77,6	59,1	29,1	4,5	13,3	48,9	16,1
Bremen	41,0	57,0	99,6	70,1	56,3	32,4	3,2	9,1	47,1	10,1
Nordrhein-Westfalen	58,5	41,1	98,2	79,8	56,7	34,1	3,4	14,1	51,0	9,6
Hessen	56,1	43,6	96,9	76,1	59,7	29,9	7,1	11,3	49,1	10,1
Rheinland-Pfalz	59,3	39,6	96,6	76,7	53,9	30,9	3,0	11,5	44,5	10,7
Baden-Württemberg	59,2	39,8	97,8	77,4	61,2	34,4	4,3	14,8	55,3	13,2
Bayern	56,7	42,7	99,0	74,1	55,9	30,6	5,3	10,6	50,2	12,6
Saarland	50,8	48,5	98,6	76,3	53,9	35,1	10,6	9,7	45,2	11,5
Berlin	63,1	34,7	96,7	78,6	56,1	34,0	3,1	13,0	48,5	11,1
Brandenburg	54,9	44,7	98,4	73,4	51,8	34,1	1,6	14,1	42,2	8,6
Mecklenburg-Vorpommern	67,2	32,5	98,8	72,5	46,3	17,2	2,0	12,2	34,0	11,2
Sachsen	64,0	33,8	98,0	73,1	51,2	31,8	2,4	5,6	37,9	5,9

Sachsen-Anhalt	52,0	47,7	97,8	72,2	52,0	28,1	3,2	7,6	38,6	7,3
Thüringen	67,8	31,3	97,3	73,1	45,4	26,9	4,7	9,8	35,4	5,3
Grundgesamtheit: Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren										

Quelle: VuMA 2011 II

### 3. Basisdaten der Mediaperspektiven

Unterhaltungselektronik: Auszug (in %)		Geräteausstattung				
Personen ab 14 Jahren aus Haushalten mit ...	2000	2005	2010	2015	2016	
Fernsehgerät	99,1	99,4	99,2	99,5	99,4	
Radio	98,8	98,7	98,5	96,5	96,6	

Quelle: Media Perspektiven, Basisdaten 2016, S. 63

Unterhaltungselektronik: Auszug (in %)		Geräteausstattung				
Personen ab 14 Jahren aus Haushalten mit ...	2000	2005	2010	2015	2016	
Smartphone/Handy*	-	65,6	74,0	85,8	86,6	
PC	34,5	47,9	55,8	53,9	51,6	
Laptop/Notebook	4,3	8,7	27,0	49,2	51,4	
iPad/Tablet	-	-	-	13,0	17,7	

\* bis 2009: Besitz im Haushalt; ab 2010: persönliche Nutzung

Quelle: Media Perspektiven, Basisdaten 2016, S. 63

## 4. Daten des statistischen Bundesamtes

Private Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern am 1.1.2008 Auszug							
	Gegenstand der Nachweisung						
	Erfasste Haushalte (Anzahl)	Hochgerechnete Haushalte (1.000)	Ausstattungsgrad* je 100 Haushalte in %	Fernseher	Personalcomputer (PC)	Internetzugang, -anschluss	Telefon mobil (Handy, Auto-telefon)
Baden-Württemberg	6.415	4.844		93,3	78,4	68,0	85,3
Bayern	8.975	5.730		92,8	77,4	66,1	85,7
Berlin	2.350	1.917		89,6	78,6	68,5	87,9
Brandenburg	2.392	1.232		95,7	73,8	60,4	89,0
Bremen	756	350		92,1	77,1	67,2	84,3
Hamburg	1.551	947		89,0	77,4	69,0	87,6
Hessen	4.543	2.842		94,1	79,2	68,0	88,3
Mecklenburg-Vorpommern	1.792	847		96,1	71,2	54,9	86,1
Niedersachsen	5.114	3.763		95,0	77,3	65,0	86,8
Nordrhein-Westfalen	11.014	8.431		96,1	77,7	68,2	89,3
Rheinland-Pfalz	3.235	1.860		93,8	75,9	65,3	86,6
Saarland	850	491		93,6	69,0	59,9	86,7
Sachsen	3.723	2.172		94,5	70,4	55,9	84,8
Sachsen-Anhalt	2.441	1.190		97,3	73,4	58,1	87,6
Schleswig-Holstein	1.942	1.331		94,6	80,9	70,5	86,4
Thüringen	1.891	1.129		94,8	72,4	57,4	85,2

\*Anzahl der Haushalte, in denen entsprechende Gebrauchsgüter vorhanden sind, bezogen auf hochgerechnete Haushalte der jeweiligen Spalte.

Private Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern am 1.1.2013 Auszug							
	Gegenstand der Nachweisung						
	Erfasste Haushalte (Anzahl)	Hochgerechnete Haushalte (1.000)	Ausstattungsgrad* je 100 Haushalte in %	Fern-seher	Personalcomputer (PC)	Internetanschluss (auch mobil)	Mobil-telefon (Handy, Smartphone)
Baden-Württemberg	6.025	5.007		93,4	86,9	81,2	92,4
Bayern	9.792	5.976		93,6	87,3	82,6	92,4
Berlin	2.571	2.015		90,9	88,4	81,2	94,0
Brandenburg	2.074	1.250		96,8	85,0	79,7	93,7
Bremen	830	360		94,2	84,5	77,5	92,0
Hamburg	1.561	987		92,2	87,8	81,6	93,5
Hessen	4.066	2.937		96,4	87,8	82,7	93,7
Mecklenburg-Vorpommern	1.726	846		96,0	81,7	74,0	93,0
Niedersachsen	5.547	3.824		95,8	86,8	82,3	93,4
Nordrhein-Westfalen	11.653	8.609		96,7	86,3	82,8	93,8
Rheinland-Pfalz	3.127	1.869		96,0	83,8	79,5	92,5
Saarland	890	491		96,2	82,1	75,9	92,2
Sachsen	4.048	2.194		95,9	82,0	75,7	92,2
Sachsen-Anhalt	1.965	1.174		97,1	79,8	74,6	92,1
Schleswig-Holstein	2.230	1.379		95,9	88,7	81,5	93,5
Thüringen	1.670	1.112		98,6	80,2	73,6	90,0

\*Bezogen auf die hochgerechneten Haushalte der jeweiligen Spalte.

Quelle: Statistisches Bundesamt

## 5. Daten zu Breitbandanschlüssen bzw. 3G-Standard

Bereits im Jahr 2011 verfügten, wie die Daten der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e.V. (agma) zeigen,

Vgl. oben IV. 1.

79 Prozent der Haushalte über einen Internetanschluss. Dieser Anteil stieg im Jahr 2016 auf 87 Prozent, davon waren 97 Prozent Breitbandanschlüsse oder verfügten über den UMTS-Standard (3G-Standard).

Ausstattung der Haushalte mit Internetzugang und Breitbandanschluss 2016				
Auszug				
Gegenstand der Nachweisung	Alle Haushalte (1.000)	Ausstattung der Haushalte (in %)		
		mit Internetzugang <sup>1</sup>	ohne Internetzugang	Mit Breitbandanschluss <sup>2</sup>
Deutschland	40.255	87	12	85
Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin)	31.796	88	12	85
Neue Länder und Berlin	8.459	86	14	83

Berichtszeitraum: 1. Quartal 2016

<sup>1</sup> Unabhängig davon, ob der Zugang auch tatsächlich genutzt wird.

<sup>2</sup> Feste Breitbandverbindung (z. B. DSL, Kabel, Satellit, WiMAX)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2016, S. 10 ([https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIK72150400167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIK72150400167004.pdf?__blob=publicationFile))

Private Haushalte: Verbindungsarten für den Internetzugang 2016				
Auszug				
Gegenstand der Nachweisung	Haushalte mit Internetzugang (1.000)	Breitbandanschluss (in %)		
		Zusammen	fester Breitbandanschluss	mobiler Breitbandanschluss
Deutschland	35.171	97	93	53

Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin)	27.912	97	93	53
Neue Länder und Berlin	7.259	97	91	50
Berichtszeitraum: 1. Quartal 2016				

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2016, S. 11/12 ([https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIKT2150400167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIKT2150400167004.pdf?__blob=publicationFile))

Dabei verdeutlicht die folgende Darstellung, wie sich die Ausstattung von privaten Haushalten mit internetfähigen Empfangsgeräten sowie Internetzugängen (insbesondere mit Breitbandanschlüssen) für die Jahre 2006 bis 2016 entwickelt hat.

Ausstattung privater Haushalte mit Gebrauchsgütern (in %)											
Ausstattung	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PC	71	73	76	78	80	81	81	83	-	86	-
Internetzugang	61	65	69	73	77	77	79	82	84	85	87
Breitbandanschluss	-	-	50	60	70	72	75	78	81	82	85
-Nichts vorhanden.											

Quelle: Statistisches Bundesamt, Erhebung über die private Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in privaten Haushalten, [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/Tabellen/ZeitvergleichAusstattung\\_IKT.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/Tabellen/ZeitvergleichAusstattung_IKT.html)

## 6. Resümee

Die Zahlen der Media-Analyse belegen, dass im Jahr 2011 die Ausstattung der Haushalte mit Fernsehgeräten im Bundesdurchschnitt mindestens 97 Prozent betrug und sich in den einzelnen Bundesländern auf zwischen 93 Prozent und 98 Prozent belief. Nach der VuMA Studie lag die Ausstattung der Wohnungen mit Fernsehempfangsgeräten im Jahr 2011 noch höher. Danach waren in allen Bundesländern die Wohnungen zu mindestens 98 Prozent mit einem oder mehr Fernsehgeräten ausgestattet. Dabei lag die Ausstattung mit mehr als einem Fernsehgerät im Jahr 2011 in den einzelnen Bundesländern zwischen 31,3 Prozent und 57 Prozent. Nach den Basisdaten der Mediaperspektiven lag der Ausstattungsgrad der Wohnungen mit einem oder mehr Fernsehgeräten bereits im Jahr 2010 sogar bei 99,2 Prozent.

Zudem waren nach der Media-Analyse 2011 in den Bundesländern zwischen 95 Prozent und 98 Prozent der Wohnungen (Bundesdurchschnitt 97 Prozent) mit klassischen Radioempfangs-

geräten ausgestattet. Auch hier lagen nach der VuMA-Studie und den Basisdaten der Mediaperspektiven die Zahlen noch etwas höher. Nach der VuMA-Studie betrug der Ausstattungsgrad in den einzelnen Bundesländern zwischen 96,4 Prozent und 99 Prozent, wobei sich der Bundesdurchschnitt auf 98,1 Prozent belief. Die Basisdaten der Mediaperspektiven gehen 2010 im Bundesdurchschnitt von einem Ausstattungsgrad von 98,5 Prozent aus.

Darüber hinaus verfügten im Jahr 2011 nach den Zahlen der Media Analyse in den einzelnen Bundesländern zwischen 70 Prozent und 82 Prozent der Wohnungen über einen Internetanschluss.

Zu der Frage, in welchem Umfang Wohnungen mit internetfähigen Empfangsgeräten nicht zugleich über herkömmliche Empfangsgeräte verfügten bzw. verfügen, liegen bisher keine Erhebungen vor.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Jahr 2011 in nahezu allen Wohnungen in der Bundesrepublik Geräte – gleichgültig ob über klassische oder neuartige Empfangsgeräte – vorhanden waren, mit denen Rundfunkangebote empfangen werden konnten. Daran hat sich auch nichts geändert. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt. Der Belastungsgrund des Rundfunkbeitrags besteht gerade nicht in der tatsächlichen Inanspruchnahme von Rundfunkangeboten, sondern liegt in der Eröffnung der Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme. Daher ist zu fragen, ob der Anknüpfungspunkt der Wohnung insoweit zutreffend gewählt wird, als dort regelmäßig die Möglichkeit zum Rundfunkempfang besteht. Selbst wenn in den Räumlichkeiten einer Wohnung überhaupt keine Geräte vorhanden waren, so waren doch die tatsächlichen und hier vor allem die finanziellen Hürden, diesen Zustand zu ändern, um die grundsätzlich gegebene Rezeptionsmöglichkeit auch zu nutzen, sehr gering. Insoweit kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit der Wohnung einen Anknüpfungspunkt gewählt hat, der im Lichte des gewählten Belastungsgrundes als willkürlich oder untypisch erscheint.

Für den Fall, dass es außerhalb des typischen Sachverhalts eine Raumeinheit geben sollte, die zwar der Definition der Wohnung unterfällt, in der Rundfunkempfang jedoch aus welchen Gründen auch immer objektiv ausgeschlossen ist, sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zudem in § 4 Abs. 6 RBSStV eine Härtefallregelung vor. Wie die Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift zeigt, entspricht dieser Sachverhalt, in dem Belastungsgrund und Anknüpfungspunkt auseinanderfallen, der Vorstellung eines Härtefalls, wie ihn auch der Gesetzgeber vor Augen hatte:

„Darüber hinaus ist ein besonderer Härtefall unter anderem dann anzunehmen, wenn es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich wäre, zumindest über einen Übertragungsweg (Terrestrik, Kabel, Satellit, Internet oder Mobilfunk) Rundfunk zu empfangen“.

Die Begründung zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist abgedruckt in Heidelberg Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, A 2.12., S. 14.

## V. Die Gründe für das Beibehalten der Abgabenhöhe von monatlich 17,98 € zum 1. Januar 2013 (Punkt 4)

Wie bereits dargelegt wurde, war ein wichtiges Ziel der Umgestaltung des Finanzierungsmodells, dass dieses aufkommensneutral sein sollte. Daher wurden umfangreiche Modellrechnungen erstellt, um dieses Ziel zu verwirklichen. Auf der Basis der Arbeitsentwürfe wurde die GEZ gebeten, die jeweiligen Auswirkungen zu errechnen. Zum Entwurf des Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge in der Fassung vom 21. Oktober 2010 wurde auf Bitte der AG Gebührenertragsplanung eine umfangreiche GEZ Dokumentation zum geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag auf Ebene der Landesrundfunkanstalten vorgelegt.

Die KEF, die sich auch dieser GEZ-Dokumentation bediente, sah in ihrem 18. Bericht vom Dezember 2011

[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18.\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18._Bericht.pdf).

trotz eines prognostizierten ungedeckten Finanzbedarfs davon ab, eine Anhebung des Rundfunkbeitrags zu empfehlen, da wegen der Unsicherheiten infolge der Umstellung des Finanzierungssystems eine verlässliche Ertragsplanung nicht möglich sei. Eine Überprüfung erfolgte dann, wie angekündigt, im 19. Bericht. Angesichts des im 18. Bericht prognostizierten geringen ungedeckten Finanzbedarf von 304,1 Mio. €, dem eine Erhöhung des Rundfunkbeitrages von 17,98 € um 18,35 Cent, also auf 18,16 €, entsprochen hätte, ging die Kommission davon aus, dass die Anstalten auch mit einem Rundfunkbeitrag von 17,98 € ihren Aufgaben gerecht werden könnten.

Sie hat

[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18.\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18._Bericht.pdf), Tz. 378 ff.

für die Planung der Beitragserträge ab dem Jahr 2013 eindrucksvoll darauf hingewiesen, dass sich die Abschätzung der Auswirkungen der Novellierung auf den zu erwartenden Beitragsertrag mit Unsicherheiten konfrontiert sah. Die als Basis der Arbeitsgruppe Planung zur Verfügung stehenden Daten hinsichtlich zahlreicher relevanter Faktoren ließen nur sehr bedingt valide Schlüsse auf die Ertragsentwicklung zu. So lagen im Rundfunkgebührenrechnungswesen der GEZ die für die neuen Anknüpfungspunkte benötigten Teilnehmerinformationen noch nicht vollständig vor. Die zur Verfügung stehenden statistischen Erhebungen waren z.T. veraltet. Eine Aktualisierung der Datensätze war nur in längeren zeitlichen Intervallen möglich oder nicht mehr wiederholbar (Mehrfachgebührenpflicht). Weiterhin waren z.T. die den statistischen Datenerhebungen zugrunde liegenden Begriffe einerseits und die im RBStV verwendeten Begriffe andererseits inkongruent, etwa Wohnung und Haushalt. Insofern wurden im RBStV statuierte Erhebungseinheiten nicht exakt durch amtliche Register erfasst und durch amtliche Sta-

tistiken und Verzeichnisse ausgewiesen. Ferner existierten Wechselwirkungen zwischen einzelnen Planannahmen, die sich mit der verfügbaren Datenbasis nicht eindeutig quantifizieren ließen. Aus diesen Gründen zog die Arbeitsgruppe Planung der KEF zu Planungszwecken für einzelne Beitragstatbestände eine Kombination verschiedener verfügbarer statistischer Quellen heran und traf auch prognostische Annahmen. Dies musste naturgemäß zu Unsicherheiten hinsichtlich einer zuverlässigen Prognose für die erste Beitragsperiode 2013 bis 2016 führen.

Um die Belastbarkeit der Prognose zu gewährleisten, unterzog die KEF die Planannahmen und die Berechnungsmethodik externen Prüfungen durch das Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln sowie durch den Inhaber des Lehrstuhls für Statistik und Quantitative Methoden an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt, Prof. Ulrich Küsters. Dabei bestätigten sich die Planungsunsicherheiten auf Basis der von der Arbeitsgruppe Planung vorgelegten Planungsdokumentation für die Periode 2013 bis 2016.

Insgesamt war sich die KEF der Chancen und Risiken bewusst, die mit dem Wechsel vom Gebührenmodell (bis 2012) zum Beitragsmodell (ab 2013) verbunden waren und sich daraus für die Beitragsprognose ergaben. In den Planungsparametern Potenzialhebung im privaten Bereich durch Meldedatenabgleich, zusätzliche Potenzialhebung bei nichtprivaten Kfz, zusätzliche Potenzialhebung bei Betriebsstätten und zusätzliche Potenzialhebung bei gewerblichen Einzel-Selbständigen sah die KEF eher Chancen. Dagegen überwogen nach Auffassung der KEF bei der Realisierung der Hebung von 50 Prozent der ruhenden Teilnehmerkonten, der Berücksichtigung von Beamten in der Mitarbeiterstaffel und der rückläufigen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland und damit bei den niedrigeren Wohnungsbeständen bzw. höheren Wohnungsleerständen die Risiken. Die sich seit Ende 2010 abzeichnenden positiven Entwicklungen (Anmeldungen, Befreiungen sowie Forderungsausfälle) berücksichtigte die KEF mit Ertragszuschätzungen von 70 Mio. € für 2011 und 2012 sowie von 120 Mio. € für die Periode 2013 bis 2016. Dagegen sah sich die KEF außerstande, die aufgeführten Chancen und Risiken der Höhe und der Eintrittswahrscheinlichkeit nach zu beziffern.

Vgl. zum ganzen  
[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18_Bericht.pdf), Tz. 440 ff.

Abschließend hielt sie aufgrund der aus dem Modellwechsel resultierenden Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Ertragsplanung eine spätere Überprüfung der Plan-Ist-Abweichungen und ggf. eine Plananpassung im Rahmen des 19. KEF-Berichts unabdingbar, wie dies dann auch erfolgte.

Unter Berücksichtigung aller Faktoren prognostizierte die KEF für die Periode 2013 bis 2016 einen ungedeckten Finanzbedarf bei der ARD von 197,3 Mio. €, für das ZDF von 60,1 Mio. € und für das Deutschlandradio von 46,7 Mio. €. Dies hätte einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 18,35 Cent entsprochen, wovon 11,90 Cent auf die ARD, 3,63 Cent auf das ZDF und 2,82 Cent auf das Deutschlandradio entfallen wären. Gleichwohl sah die KEF davon ab, den Ländern

eine Anhebung des Rundfunkbeitrags zu empfehlen. Wesentlicher Grund dafür war die Unsicherheit über die Auswirkungen der Umstellung des Finanzierungssystems von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag.

Vgl. zum ganzen

[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18_Bericht.pdf), Tz. 583.

Auf dieser Grundlage haben die Länder die Abgabenhöhe bei 17,98 € belassen. Die Länder hatten bereits zuvor im 15. RÄStV die Höhe des Rundfunkbeitrags vorbehaltlich einer Neufestsetzung im Verfahren nach § 3 RuFinStV auf monatlich 17,98 € festgesetzt. In der Gesetzesbegründung hieß es dazu:

„In § 8 wird die Höhe des Rundfunkbeitrages ab dem 1. Januar 2013 auf monatlich 17,98 € festgesetzt. Der monatliche Rundfunkbeitrag entspricht damit in der Höhe der bisherigen monatlichen Grund- und Fernsehgebühr für die Gebührenperiode vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2012. Die Festsetzung erfolgt vorbehaltlich einer Neufestsetzung im Verfahren nach § 3 des Staatsvertrages. Dies deshalb, weil die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ihr Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs ab dem 1. Januar 2013 mit dem 18. KEF-Bericht noch nicht abgeschlossen hat. Führt die Überprüfung und Ermittlung der KEF nicht zu einem höheren Rundfunkbeitrag, bedarf es damit keiner weiteren Umsetzungsschritte zur Erhebung des monatlichen Beitrags ab dem 1. Januar 2013. Kommt die KEF jedoch zu einer abweichenden Empfehlung, ist der Abschluss eines gesonderten Staatsvertrages zur Neufestsetzung des Rundfunkbeitrages bis zum 1. Januar 2013 erforderlich.“

Die Festsetzung der Höhe des Rundfunkbeitrags steht ferner unter dem Vorbehalt der Evaluierung auf der Basis des 19. KEF-Berichts. Hierzu haben alle Länder eine Protokollklärung zum Staatsvertrag abgegeben. Danach soll auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten Rundfunkbeiträge des Jahres 2013 das Beitragsaufkommen für die Folgejahre durch die KEF erneut geschätzt werden. Der 19. KEF-Bericht soll im Frühjahr 2014 vorliegen und dann die Grundlage für eine Entscheidung über eine Beitragsanpassung zum 1. Januar 2015 bilden.“ (Tatsächlich wurde der Rundfunkbeitrag dann auch zum 1. April 2015 auf 17,50 € abgesenkt).

Vgl. Gesetzesbegründung zum 15. RÄStV, S. 52

Diese Entscheidung, es nach Eingang des 18. KEF-Berichts bei der Höhe von 17,98 € zu belassen, beruhte also auf detaillierten Berechnungen und Prognosen, deren Belastbarkeit extern überprüft worden war. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Prognosen im Nachhinein als erstaunlich genau erwiesen. Dies gilt umso mehr als durch die Systemumstellung etliche Parameter verändert wurden. Die damit verbundenen Auswirkungen waren schwer einzuschätzen. Zwar erwartete die KEF im 19. Bericht für die Periode 2013 bis 2016 um 1.145,9 Mio. € höhere Erträge gegenüber der ursprünglichen Anmeldung der Rundfunkanstalten. Auch gegenüber der neuen Ertragsprognose, die dem 19. Bericht zugrunde lag, erwartete die KEF 2013 bis 2016 noch um 357,9 Mio. € höhere Erträge. Die höheren Erträge resultierten im privaten Bereich im Wesentlichen aus dem Meldedatenabgleich. Im nichtprivaten Bereich ergaben sie sich im Wesentlichen aus der höheren Zahl der Betriebsstätten und der Kraftfahrzeuge.

[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19_Bericht.pdf), Tz 272.

Sie erwartete im 19. Bericht, dass die Einnahmen aus den Rundfunkbeiträgen in der Periode 2013 bis 2016 insgesamt 31.389,9 Mio. € betragen werden.

[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19_Bericht.pdf), Tz 436.

Im 18. Bericht ging sie noch von insgesamt 29.349,4 Mio. € aus.

[https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18\\_Bericht.pdf](https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/18_Bericht.pdf), Tz 416.

Damit betrug die Abweichung von der ursprünglichen Prognose für die Periode 2013 bis 2016 lediglich 6,95 Prozent. Dies bestätigt, dass die ursprüngliche Prognose angesichts der vielen veränderten Parameter der tatsächlichen Entwicklung sehr nahe kam. All dies belegt, dass die Entscheidung der Länder, den Rundfunkbeitrag auf 17,98 € festzusetzen und damit die bisherige Abgabenhöhe beizubehalten, auf einer detailliert begründeten und extern überprüften Empfehlung der KEF beruhte und daher sachlich geboten war.

#### **VI. Die beitragsmäßige Belastung von Ein- und Mehrpersonenhaushalten (Punkt 5)**

Die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an die Wohnung führt dazu, dass für jede Wohnung ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist, gleichgültig ob eine oder mehrere Personen in dieser Raumeinheit leben. Eine solche Typisierung bringt zwangsläufig Beeinträchtigungen des Gleichheitssatzes mit sich. Solche Beeinträchtigungen durch Typisierungen sind nicht unbegrenzt zulässig. Es kommt auf die Intensität der Benachteiligung, die Anzahl der nachteilig Betroffenen sowie die Vermeidbarkeit der typisierenden Regelung an.

Vgl. etwa BVerfGE 84, 348 (360); 87, 234 (255 f.); 100, 138 (174).

Es wurde bereits dargelegt, dass der Gesetzgeber mit der Wohnung einen sachgerechten Anknüpfungspunkt gewählt hat. Die Wohnung stellt einen Ort typischen Rundfunkempfangs dar. Daher spricht dies dafür, diesen Anknüpfungspunkt auch bei der Beitragshöhe als maßgeblich anzusehen und jede Wohnung mit dem gleichen Beitrag zu belasten.

Allerdings ist einzuräumen, dass durch den pauschalen Wohnungsbeitrag alleinwohnende Personen gegenüber Gemeinschaften, die eine gemeinsame Wohnung innehaben und für diese gesamtschuldnerisch haften, benachteiligt werden. Aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung können die Gemeinschaften, die sich eine Wohnung teilen, den Rundfunkbeitrag untereinander aufteilen. Der Gleichbehandlung aller Wohnungen ist aber sachlich gerechtfertigt. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers endet erst dort, wo die Gleich- oder Ungleichbehandlung der Tatbestände, von denen die Höhe der Abgabe abhängig gemacht wird, nicht mehr mit einer am

Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, das heißt, wenn die Regelung unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit zu einem unerträglichen Ergebnis führen würde, also willkürlich wäre.

BayVerfGH, Entsch. vom 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12, Rn. 104, juris.

Diesen Spielraum hat der Gesetzgeber nicht überschritten. Es ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, pro Wohnung den gleichen Beitrag von den jeweiligen Wohnungsbewohnern zu fordern. Für eine Gleichbehandlung aller Wohnungen bei der Beitragshöhe sprechen gewichtige sachliche Gründe.

So würde eine bereits bei der Beitragshöhe ansetzende Differenzierung den Verwaltungsaufwand enorm steigern, weil dafür zusätzliche Angaben erhoben, gespeichert, verifiziert und regelmäßig aktualisiert werden müssten. Die Typisierung bzw. Pauschalierung ist daher bereits aus Gründen der Praktikabilität und zur Vermeidung von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen sachlich gerechtfertigt

So zu Recht BVerwG, Ur. vom 18.3.2016 – 6 C 6/15, Rn. 44, juris.

Im Übrigen wäre eine an der Anzahl der Bewohner orientierte Beitragshöhe auch deshalb unpraktikabel, weil sich die Anzahl der Wohnungsbewohner ständig ändern kann und sich dies kaum verifizieren ließe.

Zutreffend *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, § 2 RBStV, Rn. 10.

Auch die mit einer solchen Differenzierung verbundenen Umgehungsmöglichkeiten

OVG Niedersachsen, Beschl. vom 23.9.2015 – 4 LA 230/15, Rn. 7, juris.

sprechen gegen eine solche Lösung. Wäre etwa eine von einer Person bewohnte Wohnung mit einem deutlich niedrigeren Beitrag belastet, bestünde ein Anreiz für Umgehungsversuche, indem die Anzahl der Bewohner falsch angegeben werden könnte. Der Verwaltungs- und Verifikationsaufwand, um dies zu überprüfen, wäre angesichts der relativ geringen Beitragshöhe unverhältnismäßig hoch.

*Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, § 2 RBStV, Rn. 11; BayVerfGH, Entscheidung vom 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12, Rn. 116, juris.

Zudem wären für diese Kontrollen ständige erhebliche Eingriffe in die Privatsphäre erforderlich. Durch den einheitlichen Wohnungsbeitrag und den weiten Wohnungsbegriff erübrigen sich dagegen Ausforschungen im privaten Bereich über die Häufigkeit, Dauer der tatsächlichen Nutzung und Zahl der Bewohner einer Wohnung, die sich letztlich ohnehin nicht verifizieren

lassen. Der einheitliche Beitrag für jede Wohnung minimiert also nicht nur den Verwaltungsaufwand und die Kosten, sondern trägt auch der Privatsphäre und den Belangen des Datenschutzes Rechnung.

So zutreffend *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 15.

Schließlich wäre eine Finanzierungsgrundlage, die mit derartigen Variablen und Unsicherheiten behaftet ist, ungeeignet, die bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen, auf die dieser einen durch die Rundfunkfreiheit gewährleisteten Anspruch hat. Sie ließe keine einigermaßen verlässliche Prognose über die zu erwartenden Einnahmen zu.

Vgl. *Göhmann/Schneider/Siekmann*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 10.

Aus alledem folgt, dass es gerechtfertigt ist, sowohl von einer Person bewohnte Wohnung als auch von mehreren Personen bewohnte Wohnungen mit der vollen Höhe eines Rundfunkbeitrages zu belasten.

#### **VII. Die beitragsmäßige Belastung von Zweitwohnungen (Punkt 6)**

Die Anknüpfung der Gebührenpflicht an die Wohnung hat auch zur Folge, dass alle Wohnungen erfasst werden, also auch Wochenend- und sonstige Zweitwohnungen. Mit dieser Regelung haben die Länder die bisherige Systematik des RGebStV in den RStV übernommen. Schon nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Halbs. RGebStV galt, dass „für Rundfunkempfangsgeräte in mehreren Wohnungen für jede Wohnung eine Rundfunkgebühr zu entrichten ist“.

Dass aufgrund dieser Typisierung eine alleinstehende Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann, ist als unvermeidliche Folge hinzunehmen. Solche auf Einzelfälle beschränkte Härten sind nicht zuletzt durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden und den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern sowie gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern.

BayVerfGH, Entsch. vom 15.5.2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, Rn. 116, juris.

Mit der einheitliche Behandlung von Haupt- und Nebenwohnungen beugt der Gesetzgeber Umgehungs- und Missbrauchsfällen vor.

So OVG Niedersachsen, Beschl. vom 23.9.2015 – 4 LA 230/15, Rn. 7, juris.

Wäre eine Zweitwohnung beitragsfrei, bestünde ein Anreiz für Umgehungsversuche, indem Hauptwohnsitze als Zweitwohnungen (anderer) deklariert werden könnten. Der zur Aufdeckung solcher Umgehungsversuche erforderliche Verwaltungs- und Verifikationsaufwand wäre angesichts der relativ geringen Beitragshöhe unverhältnismäßig hoch.

Vgl. *Göhmann/Schneider/Siekman*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 2 RStV, Rn. 7.

Zudem wären auch für diese Kontrollen erhebliche Eingriffe in die Privatsphäre erforderlich. Durch den einheitlichen Wohnungsbeitrag und die Erfassung aller Wohnungen erübrigen sich dagegen Ausforschungen im privaten Bereich über die Häufigkeit und Dauer der tatsächlichen Nutzung einer Wohnung. Der einheitliche Beitrag für Erst- und Zweitwohnungen minimiert also nicht nur den Verwaltungsaufwand und die Kosten, sondern trägt auch der Privatsphäre und den Belangen des Datenschutzes Rechnung.

Auch für Zweitwohnungen, die von Ehepartnern allein aus beruflichen Gründen unterhalten werden, ist keine Ausnahme von der Rundfunkbeitragspflicht geboten. Insbesondere widerspricht die Beitragspflicht insoweit nicht der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zur Zweitwohnungssteuer.

BVerfGE 114, 316.

Zwar war auch die Zweitwohnungssteuer formal ehenneutral angeknüpft. Dies reichte aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht als hinreichende Rechtfertigung aus. Der Grund dafür lag aber gerade darin, dass für den steuerlichen Tatbestand an ein Verhalten angeknüpft wurde, das spezifischer Ausdruck einer verfassungsrechtlich geschützten Form des ehelichen Zusammenlebens ist. Die Verweisung in den Satzungen auf die melderechtlichen Regelungen über die Definition der "Hauptwohnung" bewirkte, dass verheiratete Personen anders als nicht Verheiratete zur Zweitwohnungssteuer für die von ihnen vorwiegend benutzte Wohnung herangezogen wurden, soweit die Familie im Übrigen eine andere Wohnung vorwiegend nutzt. Die melderechtlichen Regelungen, die eigentlich auf Besonderheiten familiären Zusammenlebens Rücksicht nehmen wollen, wirkten sich durch ihre Inbezugnahme in den Satzungen nunmehr als eine Benachteiligung Verheirateter aus. Während nicht verheiratete Personen keine Zweitwohnungssteuer für die vorwiegend benutzte Wohnung zu entrichten hatten, konnten Verheiratete die Besteuerung nicht vermeiden, wenn die Familie, von der sie nicht dauernd getrennt leben, die andere Wohnung vorwiegend benutzten, wodurch diese zur Hauptwohnung wurde.

Dies ist beim Rundfunkbeitrag gerade anders. Dieser ist einmal keine Steuer, sondern eine Vorzugslast, die sich an den Grundsätzen des Vorteilsausgleichs und des Kostendeckungsprinzips orientiert.

BVerwG, Urt. vom 25.1.2017 – 6 C 14/16, Rn. 16, juris.

Gerade wenn ein Verheirateter die Zweitwohnung aus beruflichen Gründen vorwiegend nutzt, während die Familie im Übrigen eine andere Wohnung vorwiegend nutzt, ist es gerechtfertigt, ihn für die aus beruflichen Gründen vorwiegend genutzte Zweitwohnung zum Rundfunkbeitrag heranzuziehen, da er dort typischerweise Rundfunkangebote empfangen kann.

Es bleibt demnach festzuhalten, dass die Beitragspflicht gleichermaßen für Ledige, Partner nichtehelicher Lebensgemeinschaften oder für sonstige in einer Wohnung zusammenlebende Personen gilt. Daher ist eine verfassungswidrige Benachteiligung der Ehe nicht ersichtlich.

BayVerfGH, Entsch. vom 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12, Rn. 117, juris.

### **VIII. Ausstattung der Betriebsstätten und der gewerblich genutzten PKW mit herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten, internetfähigen Empfangsgeräten und Breitbandverbindungen in den einzelnen Bundesländern (Punkt 7)**

#### **1. Betriebsstätten**

Für die Ausstattung von Betriebsstätten mit herkömmlichen Rundfunkgeräten, internetfähigen Empfangsgeräten und Breitbandverbindungen liegen keine detaillierten, nach einzelnen Bundesländern unterteilten offiziellen Statistiken oder Erhebungen vor.

Die Rundfunkanstalten haben daraufhin eine eigene Untersuchung in Auftrag gegeben, um Angaben über die Ausstattung von Rundfunkempfang am Arbeitsplatz zu erhalten.

#### **a) Ergebnis der Untersuchung von TNS Emnid**

Im Durchschnitt der 19 Branchen erreicht der Grad der Netto-Ausstattung mit Rundfunkempfangsgeräten (gleich welcher Art) auf Basis der repräsentativen Beschäftigtenstichprobe einen Wert von 85,1 Prozent. In keiner Branche fällt diese Netto-Ausstattung (Radio oder Fernsehen oder Internetanschluss) unter einen Wert von 74 Prozent. Der Maximalwert liegt bei 97,6 Prozent. Sämtliche statistischen Maßzahlen zur zentralen Tendenz dieser Verteilung weisen demnach das Vorhandensein (mindestens) eines Rundfunkempfangsgeräts als „typisch“ für die Situation in den Betrieben dieser Branchen aus.

Dabei ist zu beachten, dass sich diese Untersuchung auf die Ausstattung am Arbeitsplatz bezog und dafür der schon relativ hohe Wert von 85,1 Prozent erreicht wurde. Für die Rundfunkbeitragspflicht nach § 5 Abs. 1 RStV kommt es nur darauf an, dass typischerweise in der Betriebsstätte Rundfunkempfang möglich ist, aber nicht an jedem Arbeitsplatz. Ferner berücksichtigt diese Untersuchung nicht die jeweils der Betriebsstätte zuzurechnenden Kraftfahrzeuge. In diesem Zusammenhang ist § 5 Abs. 2 Satz 2 RStV von Bedeutung. Nach dessen Satz 1 Nr. 2 ist für jeweils ein Kraftfahrzeug jeder beitragspflichtigen Betriebsstätte kein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Damit sollte auf die besondere Situation kleinerer Unternehmen und

Unternehmen mit Filialstruktur Rücksicht genommen werden. Dahinter stand aber auch die Vorstellung, dass für den Fall, dass in der Betriebsstätte selbst keine Möglichkeit zum Rundfunkempfang besteht, jedenfalls mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit im betrieblich genutzten Kfz eine Möglichkeit zum Radioempfang gegeben ist. Insoweit ergibt sich aus einer Statistik des Deutschen Kraftfahrzeuggewerbes für das Jahr 2011, dass Kfz zu 98 Prozent (Neuwagen) bzw. 97 Prozent (Gebrauchtwagen) mit Radios ausgestattet waren.

<b>Ausstattung von PKWs</b>						
Auszug (in %)						
	Bestand		Neuwagen		Gebrauchtwagen	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010
Radio	96	97	98	97	97	98

Quelle: Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe, Zahlen & Fakten für das Autojahr 2012, S. 29

#### **b) Ausstattung von Unternehmen mit Computern und Internetzugang**

Das statistische Bundesamt weist für das Jahr 2011 Statistiken aus, die für Unternehmen eine Computernutzung von 85 Prozent und eine Ausstattung mit DSL-Zugang von 82 Prozent belegen.

<b>Nutzung von Informations- &amp; Kommunikationstechnologien in Unternehmen</b>				
<b>Auszug (in %)</b>				
Gegenstand der Nachweisung	2005	2007	2009	2011
Unternehmen mit Einsatz von Computern an allen Unternehmen	84	82	84	85
Unternehmen mit Internetzugang an allen Unternehmen	78	77	81	82
Unternehmen mit Verbindung zum Internet über analoges Modem oder ISDN-Anschluss an den Unternehmen mit Internetzugang	63	43	33	25
Unternehmen mit Verbindung zum Internet über DSL an den Unternehmen mit Internetzugang	50	74	82	82

Quelle: Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen 2011, S.14 ([https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Unternehmen/Handwerk/Unternehmen/Informationstechnologie-Unternehmen5529102117004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Unternehmen/Handwerk/Unternehmen/Informationstechnologie-Unternehmen5529102117004.pdf?__blob=publicationFile))

Im Jahr 2015 findet ausweislich der Erhebung des Bundesministerium für Bildung und Forschung in Betrieben mit ein bis 19 Beschäftigten bereits eine Gerätenutzung mit Internetzugang von 98 Prozent statt. In größeren Betrieben beträgt der Nutzungsgrad danach sogar 100 Prozent:

<b>Nutzung von Geräten mit Internetzugang in Unternehmen 2015</b>	
<b>(in %)</b>	
Betriebsgrößenklassen	Gerätenutzung
1 bis 19 Beschäftigte	98
20 bis 49 Beschäftigte	100
50 bis 249 Beschäftigte	100
250+ Beschäftigte	100
Branche	Gerätenutzung
Fahrzeug-/ Maschinenbau, Kfz-Reparatur	100
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	100

Öffentlicher Dienst	100
Übrige Unternehmensnahe Dienstleistungen	100
Gesundheits- und Sozialwesen	99
Übriges Verarbeitendes Gewerbe	98
Baugewerbe	98
Groß- und Einzelhandel	97
Übrige Personennahe Dienstleistungen	97
Beherbergung und Gastronomie	91
<b>Regionen</b>	<b>Gerätenutzung</b>
Norddeutschland	97
Westdeutschland	98
Süddeutschland	99
Ostdeutschland	98
<b>Alle Betriebe</b>	<b>98</b>

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Digitale Medien in Betrieben – heute und morgen, S. 27

Im Jahr 2016 verfügten 92 Prozent der Unternehmen mit Internetzugang über eine feste Breitbandverbindung zum Internet.

<b>Feste Breitbandverbindungen in Unternehmen im Jahr 2016</b>					
<b>(in %)</b>					
Wirtschaftszweig	Unternehmen mit Nutzung von DSL oder einer anderen ortsfesten Breitbandverbindung als Zugang zum Internet				
	Insgesamt	Unternehmen mit ... bis ... Beschäftigten			
		1 - 9	10 - 49	50 - 249	250 und mehr
Untersuchte Bereiche insgesamt	92	91	94	98	99
Verarbeitendes Gewerbe	91	89	94	98	99
Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	92	92	98	100	96

Baugewerbe	89	88	90	98	100
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	94	94	94	99	100
Verkehr, Lager-, Post-, Kurier- und Expressdienste	90	89	93	96	96
Gastgewerbe	88	86	94	95	100
Information und Kommunikation	98	98	100	99	100
Grundstücks- und Wohnungswesen	90	90	98	100	100
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	91	90	99	97	100
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	95	96	90	98	99
Reparatur von Datenverarbeitungs- und Telekommunikationsgeräten	93	93	100	100	/

Quelle: Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in Unternehmen 2016, S.16 ([https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UnternehmenHandwerk/Unternehmen/Informationstechnologie-Unternehmen5529102167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UnternehmenHandwerk/Unternehmen/Informationstechnologie-Unternehmen5529102167004.pdf?__blob=publicationFile))

Laut Statistischem Bundesamt verfügten schließlich 60 Prozent aller Unternehmen im Jahr 2016 über eine mobile Breitbandverbindung.

Mobile Breitbandverbindungen in Unternehmen im Jahr 2016 (in %)					
Wirtschaftszweig	Unternehmen mit Nutzung einer mobilen Breitbandverbindung (3G oder 4G) über Mobilfunknetz mittels tragbarer Geräte als Zugang zum Internet				
	Insgesamt	Unternehmen mit ... bis ... Beschäftigten			
		1 - 9	10 - 49	50 - 249	250 und mehr
Untersuchte Bereiche insgesamt	60	59	63	82	94
Verarbeitendes Gewerbe	58	53	63	80	94
Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	61	59	69	92	96
Baugewerbe	61	60	63	92	98

Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	55	54	56	84	94
Verkehr, Lager-, Post-, Kurier- und Expressdienste	63	59	72	86	93
Gastgewerbe	45	44	48	62	83
Information und Kommunikation	75	74	81	90	96
Grundstücks- und Wohnungswesen	63	63	77	97	88
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	61	60	73	87	94
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	66	65	72	76	93
Reparatur von Datenverarbeitungs- und Telekommunikationsgeräten	72	72	81	96	/

Quelle: Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in Unternehmen 2016, S.17 ([https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UnternehmenHandwerk/Unternehmen/Informationstechnologie/Unternehmen5529102167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UnternehmenHandwerk/Unternehmen/Informationstechnologie/Unternehmen5529102167004.pdf?__blob=publicationFile))

## 2. Betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge

Aus der Statistik des Deutschen Kraftfahrzeuggewerbes für das Jahr 2011, die bereits unter VIII. 1. b) wiedergegeben wurde, ergibt sich, dass Kraftfahrzeuge zu 98 Prozent (Neuwagen) bzw. 97 Prozent (Gebrauchtwagen) mit Radios ausgestattet waren.

## IX. Aufwand für die Ermittlung und Verifikation im nicht privaten Bereich (Punkt 8)

Mit der Umstellung auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag wurden im nicht privaten Bereich neue Anknüpfungspunkte geschaffen. Daher war klar, dass der Aufbau der Anmeldungen in diesem Bereich etwas Zeit in Anspruch nehmen würde. Allerdings eröffnet der RBStV den Rundfunkanstalten zahlreiche und effiziente Verifikationsinstrumente.

Vgl. BVerwG, Urt. vom 7.12.2016 – 6 C 49/15, Rn. 49 ff.

So besteht nach § 8 RBStV nicht nur die Pflicht zur umfassenden Anzeige beitragsrelevanter Daten. Vielmehr sind die Angaben nach § 8 Abs. 4 und 5 RBStV auf Verlangen nachzuweisen. Zudem kann die zuständige Landesrundfunkanstalt nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV von jedem Beitragsschuldner oder von Personen oder Rechtsträgern, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie Beitragsschuldner sind und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt haben, Auskunft über die in § 8 Abs. 4 genannten Daten verlangen.

Die Bestimmung des § 9 Abs. 1 Satz 4 RBStV erlaubt den Landesrundfunkanstalten, mit ihren Auskunftsverlangen neben den in § 8 Abs. 4 und 5 genannten Daten im Einzelfall weitere Daten zu erheben, soweit dies nach Satz 1 erforderlich ist.

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 5 RBStV kann die Landesrundfunkanstalt für die Tatsachen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV und die Daten nach § 9 Abs. 1 Satz 4 RBStV Nachweise fordern.

Darüber hinaus kann der Anspruch auf Auskunft und Nachweise gemäß § 9 Abs. 1 Satz 6 RBStV im Verwaltungszwangsverfahren durchgesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass die Auskunft zur Not unter Androhung eines Zwangsgelds eingeholt werden kann. Für die Bemessung des Zwangsgeldes sind die Umstände des Einzelfalls unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes maßgeblich. Daher könnten Zwangsgelder gegenüber Firmen mit mutmaßlich zahlreichen Betriebsstätten und geschäftlich genutzten Kraftfahrzeugen entsprechend hoch bemessen werden.

Zudem ist eine Auswertung frei und öffentlich zugänglicher Informationen insbesondere im Internet möglich, soweit dem kein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen entgegensteht. Nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

BayVerfGH, Entsch. vom 15.5.2014 – Vf. 8 VII-12, Vf. 24-VII-12, Rn. 146, juris.

sind schutzwürdige Interessen des Beitragsschuldners ausreichend durch die Subsidiarität der Datenerhebung bei Dritten gewahrt. Kommt er seiner Anzeigepflicht nicht nach, muss er die Nachforschung bei Dritten hinnehmen.

Die Gesetzesbegründung stellt zudem klar, dass unabhängig vom Adresskauf die Datenerhebung aus öffentlichen Registern ebenfalls möglich ist. Diese öffentlichen Register sind insbesondere Handelsregister, Gewerberegister und Grundbuchämter, § 11 Abs. 4 Satz 3 RBStV. Nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Urt. vom 30.10.2015 – 7 BV 15.344, Rn. 31, juris.

gehören dazu auch die Register der Kfz-Zulassungsbehörden.

Zudem ist im nicht privaten Bereich die Anmietung von Adressen aus dem Adresshandel möglich.

Unter den Voraussetzungen des § 39 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a StVG können im Hinblick auf beitragspflichtige Kraftfahrzeuge nach der Rechtsprechung auch Halter und Fahrzeugdaten überprüft werden.

BayVGH, Urt. vom 10.3.2008 – 7 BV 07.765; BVerwG, Beschl. vom 13.10.2008 – 6 B 47/08, Rn. 10, juris.

Zudem dürfen die Kfz-Zulassungsstellen den Rundfunkanstalten Auskunft zur Feststellung von Halterdaten nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG i. V. m. § 32 Abs. 2 Nr. 1 StVG für die Verfolgung

von Ordnungswidrigkeiten erteilen, die derjenige Inhaber eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 RBSStV begeht, der dieses nicht anzeigt.

BVerwG, Urt. vom 7.12.2016 – 6 C 49/15, Rn. 53, juris.

Damit haben die Länder den Rundfunkanstalten ein sachgerechtes Instrumentarium an die Hand gegeben, um nicht angemeldete Betriebsstätten, die Verteilung der Beschäftigten auf die Betriebsstätten und die Nutzung der Kraftfahrzeuge zu ermitteln.

Vgl. umfassend zu den Verifikationsinstrumente *Schneider*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Vorbemerkung RBSStV, Rn. 76.

Die bisherige Entwicklung zeigt, dass die Verifikation im nicht privaten Bereich im Hinblick auf die Betriebsstätten und die Kraftfahrzeuge mit angemessenem Aufwand funktioniert. Dies werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im einzelnen darlegen können. Von einem strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizit kann daher keine Rede sein.

## **X. Rechtfertigung für die Erhebung von Rundfunkbeiträgen für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge, den Anknüpfungspunkt Betriebsstätte und die (degressive) Staffelung nach Beschäftigtenzahlen (Punkt 9)**

### **1. Der Anknüpfungspunkt Kraftfahrzeug**

Kraftfahrzeuge verfügten schon im Jahr 2011 mit einer Wahrscheinlichkeit von 98 Prozent (Neuwagen) bzw. 97 Prozent (Gebrauchtwagen) über ein Hörfunkgerät und stellen sich damit als Stätte des typischen Rundfunkempfangs dar.

Vgl. oben VIII. 1. b).

Wenn dem Anknüpfungspunkt „Kfz“ ein Systembruch durch eine „faktische Gerätegebühr“

*Degenhart, ZUM 2011, 193 (197 f.).*

attestiert wird, so wird nicht berücksichtigt, dass gerade nicht an das Gerät als solches, sondern wie bei Wohnungen und Betriebsstätten auch, an die Raumeinheit der Fahrgastzelle angeknüpft wird, in der der Gesetzgeber – zu Recht – Rundfunkempfang vermutet. Gerade Kraftfahrzeuge sind der Ort, in dem typischer Weise und regelmäßig Radio gehört wird.

Dabei sind Bagger und Stapler, also fahrende Arbeitsmaschinen, entgegen anderslautenden Presseberichten,

Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31.1.2013, die insoweit titelte: „Ein Bagger sieht fern“.

von der Beitragspflicht ausgenommen, da der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV nur an zulassungspflichtige Fahrzeuge anknüpft. Gem. § 3 Abs. 2 FZV sind diese Fahrzeuge ebenso wie elektronische Mobilitätshilfen und Anhänger aber gerade nicht zulassungspflichtig.

## **2. Die unterschiedliche Behandlung gewerblicher und privat genutzter Kraftfahrzeuge**

Einleitend sei darauf verwiesen, dass schon im System der Rundfunkgebühr Autoradios im nicht privaten Bereich im Gegensatz zum privaten Bereich gesondert gebührenpflichtig waren und dies von der Rechtsprechung als zulässig angesehen wurde.

Vgl. zur generellen Zulässigkeit, die Zweitgerätefreiheit auf den privaten Bereich zu beschränken, BVerwG, Beschl. vom 6.2.1996 – 6 B 72/95, NJW 1996, 1163 f.

Als Orte typischen Rundfunkempfangs durfte der Gesetzgeber, wie bereits dargelegt wurde, Kraftfahrzeuge einer Beitragspflicht unterwerfen. Die Privilegierung des privaten Bereichs, in dem kein Beitrag für Kraftfahrzeuge erhoben wird, im Gegensatz zum nicht privaten Bereich, in dem ab dem zweiten Fahrzeug gem. § 5 Abs. 2 RBStV ein Drittel des Rundfunkbeitrags erhoben wird, beruht auf sachlich gerechtfertigten Gründen. Die beiden Bereiche unterscheiden sich in tatsächlicher Hinsicht und dürfen daher auch in rechtlicher Hinsicht ungleich behandelt werden.

Neben den Wohnungen und Betriebstätten handelt es sich bei Kraftfahrzeugen um Orte typischen Rundfunkempfangs, weil dort von der Möglichkeit, Rundfunkangebote zu empfangen, statistisch in besonderer Weise Gebrauch gemacht wird. Der Verzicht auf die Erhebung eines Beitrags für Kraftfahrzeuge bedeutet eine Privilegierung dieser Empfangssituation. Diese Privilegierung lässt der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums aus guten Gründen nur dem privaten Bereich zukommen.

Große Fahrzeugflotten, wie etwa bei Mietwagenunternehmen, sind im privaten Bereich höchst selten. In der Zuordnung all dieser Fahrzeuge zu einer Betriebsstätte läge ein Verzicht der Abgabenerhebung, obwohl in den Fahrgastzellen von der Nutzungsmöglichkeit verstärkt Gebrauch gemacht wird. Der nicht private Bereich würde so nicht in die Finanzierungsverantwortlichkeit genommen, obwohl die Nutzung der Möglichkeit des Rundfunkempfangs in Ausmaß und Häufigkeit augenfällig wäre. Die folgenden Beitragsdefizite müssten die übrigen Beitragspflichtigen angesichts der Finanzierungsverantwortung gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einem höheren Beitragssatz ausgleichen. Dem durfte der Gesetzgeber durch eine Privilegierung nur des privaten Bereichs – auch angesichts der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich – entgegenwirken.

### 3. Der Anknüpfungspunkt Betriebsstätte

Auch die Räumlichkeiten der Betriebsstätten bilden sachgerechte Anknüpfungspunkte für die Bestimmung der Orte des nicht nur möglichen, sondern auch typischen Rundfunkempfangs. Die teilweise vorgeschlagene Anknüpfung an Unternehmen statt an Betriebsstätten stellt keine sachgerechte Lösung dar. Mit Unternehmen würden gesellschaftsrechtliche Konstrukte erfasst, die an sich noch keinen Rückschluss auf die Möglichkeit von Rundfunkempfang zulassen. Nur die Anknüpfung an Räumlichkeiten bietet eine ausreichende Gewähr dafür, dass tatbestandlich nur solche Konstellationen erfasst werden, in denen typisierend von der Nutzung des Rundfunkangebots ausgegangen werden kann. Darüber hinaus bestünde insbesondere für größere Unternehmen die Möglichkeit, den Unternehmenssitz ins Ausland zu verlegen, um einer Beitragspflicht nach deutschem Recht zu entgehen.

Angesichts der weiten Definition der Betriebsstätte in § 6 RBStV, die auch Raumeinheiten auf zusammenhängenden Grundstücken umfasst, sowie der Zuordnung jeweils eines Kraftfahrzeugs zu jeder Betriebsstätte, wie sie § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV zu Grunde liegt, dürfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass in diesen Räumlichkeiten von der Möglichkeit, Rundfunkprogramme zu empfangen, durchgängig Gebrauch gemacht wird. Rundfunkempfang ist üblich auf Autofahrten, in Arbeitspausen, als Empfang erwerbsdienlicher Informationen oder als ständige Nutzung im Betriebsalltag. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Möglichkeit der Nutzung von Rundfunkangeboten in kleinen Betrieben typischerweise nicht in dem Maße wahrgenommen wird, wie dies im Bereich der Wohnungen der Fall ist. Darauf hat der Gesetzgeber reagiert und den Erstbetrag bei derartigen Betrieben nur bei einem Bruchteil (ein Drittel) der Wohnungsabgabe angesetzt.

Für den Fall, dass in einer Räumlichkeit, die unter das Tatbestandsmerkmal der Betriebsstätte subsumiert werden kann, kein Arbeitsplatz eingerichtet ist, sieht § 5 Abs. 5 Nr. 2 RBStV eine Befreiung von der Beitragspflicht vor. Hier schätzt der Gesetzgeber nachvollziehbar die Nutzung der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Rundfunkangeboten als atypisch ein und verzichtet folgerichtig auf die Erhebung der Abgabe.

Gleiches gilt für die in § 5 Abs. 4 RBStV vorgesehene Freistellung wegen Betriebsstilllegung. Auch hier erkennt der Gesetzgeber, dass Rundfunkempfang in leerstehenden Räumlichkeiten atypisch ist. Die Forderung nach einem Stilllegungszeitraum von mindestens drei Monaten ist verwaltungspraktischen Gründen geschuldet.

### 4. Die (degressive) Staffelung nach Beschäftigtenzahl

Auch die Differenzierung innerhalb der Betriebsstätten folgt sachgerechten Erwägungen. Die Definition der Betriebsstätte wurde vor dem Hintergrund einer räumlichen Abgrenzung und der einfachen Erhebung im Verwaltungsvollzug gewählt. Bei der Definition konnte noch keine Rücksicht auf möglicherweise signifikante Unterschiede in der Rundfunknutzung genommen

werden. Würden alle Betriebsstätten mit einem Beitrag in identischer Höhe belastet, ginge damit eine Bevorteilung großer Standorte einher, die eine unbillige Lastenrelation zur Folge hätte. Der Gesetzgeber durfte daher durch eine weitere Ausdifferenzierung der Beitragspflicht im nicht privaten Bereich verhindern, dass das Deutsche Bank-Hochhaus in Frankfurt am Main und die Würstchenbude um die Ecke mit dem gleichen Betrag belastet werden.

Zur Differenzierung im Bereich der Betriebsstätten wählte der Gesetzgeber schließlich eine an der Beschäftigtenanzahl anknüpfende degressive Staffelung, um die im Bereich der Betriebsstätten auf der Hand liegenden Unterschiede in der Intensität der Rundfunknutzung auszugleichen.

Auch hier gilt das vorstehend zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Typisierungen Gesagte. Gerade bei der Ordnung von Massenerscheinungen gewährt die Rechtsprechung dem Gesetzgeber im Rahmen sachgerechter Abwägung Spielräume für vereinfachende Typisierungen und Pauschalierungen.

Vgl. BVerfGE 96, 315 (325); 100, 138 (174), st. Rspr.

Die Einfachheit des Normvollzuges ist dabei umso bedeutsamer, je mehr Einzelfälle zu bearbeiten sind. Der Verzicht auf eine normative Berücksichtigung sämtlicher denkbarer Belastungslagen bei einer Betriebsstätte kann sich auf Praktikabilitäts- und Rechtssicherheitserwägungen stützen. Den Rundfunkanstalten wird durch die Anknüpfung an die Beschäftigtenzahl eine umfangreiche und zeitraubende Prüfung von Einzelfällen erspart. Eine normativ aufwendige kasuistische Detailregelung ist zudem auch für den Normadressaten nur bedingt überschaubar und berechenbar.

Die Unterscheidung nach Branchen macht aus vielerlei Gründen keinen Sinn. Zum einen können auch innerhalb einer Branche erhebliche Unterschiede in der Betriebsgröße auftreten. Zudem wäre es sehr schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, hier ein Raster zu entwickeln, in das sich sämtliche denkbaren, auch teilweise „hybriden“ Formen von Betriebsstätten einordnen ließen. Als weitestgehend unpraktikabel und vor dem Hintergrund des Belastungsgrundes des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages auch fernliegend wäre ferner eine Anknüpfung an die Anzahl der in einer Betriebsstätte vorhandenen Räume sowie an den Unternehmensumsatz anzusehen. Der Unternehmensumsatz ließe sich darüber hinaus in vielen Fällen schon keiner bestimmten Betriebsstätte zuordnen.

Hat sich ein Abgabemodell vom Gerätebezug gelöst, kann eine Staffelung anhand der Beschäftigtenzahl mit einer potentiell erhöhten Wahrnehmung der Nutzungsmöglichkeit durch Betriebsangehörige begründet werden und sich dabei auf einen inneren Zusammenhang mit dem Rundfunkbeitrag stützen. Insoweit verweist auch die Gesetzesbegründung darauf, dass „es für die Höhe und Anzahl der Beiträge auf den möglichen kommunikativen Nutzen ankommt, weswegen die Anzahl der Personen und nicht Kapitaleinsatz und Umsatz herangezogen werden“.

Vgl. dazu die Begründung zum 15. RÄndStV (§ 5 RBSStV), abgedruckt in Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, A 2.12., S. 15.

Diese Erwägungen werden auch gestützt durch den Ansatz *Paul Kirchhofs*, wonach der normative Ausgangsbefund, dass sich das Rundfunkangebot an den Menschen wende, auch im Menschen tatbestandlich erfasst werden müsse.

Vgl. *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 13.

Daraus folgt indes nicht, dass der Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Gebotes kohärenter Regelungen dann auch im privaten Bereich anhand der Anzahl der Wohnungsbewohner hätte staffeln müssen. Zum einen weisen Wohnungen keine Unterschiede in der Bewohneranzahl im fünfstelligen Bereich auf. Zum anderen müssten, um Fluktuationen bei Wohnungsbewohnern verifizieren zu können, weitere persönliche Daten der Bewohner preisgegeben werden, was ein Weniger an grundrechtlich geschützter Privatsphäre und ein Mehr an Verwaltungsaufwand bedeuten würde.

Die Staffelung anhand der Beschäftigtenzahl ist damit geeignet, den faktischen Unterschieden im Bereich der Betriebsstätte zu begegnen. Abgestellt wird dabei auf die typischerweise steigende Intensität der Wahrnehmung der Möglichkeit des Rundfunkempfangs in Betriebsstätten mit der Anzahl der Beschäftigten. Der Besonderheit einzelner individueller betrieblicher Fallgestaltungen kann in einem Massenverfahren aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität normativ nicht nachgegangen werden.

Die Koppelung von Mitarbeiterzahl und Beitragshöhe, wie sie in § 5 Abs. 1 Satz 2 RBSStV in Anwendung des gesetzgeberischen Gestaltungs- und Prognosespielraums ihren konkreten Niederschlag gefunden hat, orientierte sich an der Empfehlung 2002/361/EG der EU-Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der kleineren und mittleren Unternehmen,

ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36. Sinn und Zweck einer einheitlichen Definition kleinerer und mittlerer Unternehmen war vor allem eine einheitliche Verwendung der Begrifflichkeit durch die Kommission, die Mitgliedstaaten, die Europäische Investitionsbank und den Europäischen Investitionsfond. So sollten Kohärenz und Effizienz aller politischen Maßnahmen zu Gunsten dieser Unternehmen gesichert und auf diese Weise die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden, vgl. Erwägungsgrund 1 der Empfehlung 2003/361/EG

ergänzte die dort vorgenommene Staffelung (Kleinstunternehmen weniger als 10 Beschäftigte, Kleinunternehmen bis 49 Beschäftigte und mittlere Unternehmen weniger als 250 Beschäftigte) jedoch in Ausdehnung und in der Tiefe der zehnstufigen Untergliederung, um eine typengerechtere Untergliederung zu erlangen.

Vgl. dazu die Begründung zum 15. RÄndStV (§ 5 RBSStV), abgedruckt in Heidelberger Kommentar, Rundfunkstaatsvertrag, A 2.12., S. 16.

Bei der Staffelregelung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages kommt es ferner zu einer Degression, wonach die Abgabenbelastung nicht mit der wachsenden Zahl der Mitarbeiter linear steigt. Ein solches Vorgehen ist im Abgabenrecht gebräuchlich, etwa § 32 KostO, und erklärt sich im System des Rundfunkbeitrags dadurch, dass mit der Anzahl der Beschäftigten die potentielle Inanspruchnahme der Möglichkeit des Rundfunkempfangs wahrscheinlich nicht linear steigt. Hiervon durfte der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungs- und Prognosespielraums zumindest ausgehen. Die Kappungsgrenze dient dem Schutz vor einer übermäßigen Abgabebelastung.

Die Staffelregelung führt in Zusammenhang mit dem Anknüpfungspunkt der Betriebsstätte auch nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen für Filialbetriebe.

Auch wenn hier Friktionen dergestalt denkbar sind, dass der Inhaber mehrerer Betriebsstätten bei identischer Beschäftigtenzahl mehr zahlen muss als in dem (hypothetischen) Fall, dass alle Beschäftigten in einer einzigen Betriebsstätte arbeiten, so liegt hierin noch keine unbillige Härte. Zum einen genießen Filialbetriebe den allen Betriebsstätten zukommenden Vorteil der Zuordnung je eines Kraftfahrzeugs zur Betriebsstätte unter Wegfall der Abgabepflicht. Zum anderen müsste sich eine wie auch immer gestaltete Rabattregelung für Filialbetriebe den Vorwurf der Inhaber singulärer oder weniger Betriebsstätten gefallen lassen, weshalb bei gleichem Anknüpfungspunkt (kleine Betriebsstätte mit wenigen Mitarbeitern) unterschiedliche Maßstäbe für die Beitragsberechnung angelegt werden.

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass die Erhebung der Rundfunkbeiträge für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge und für Betriebsstätten dem Grunde und der konkreten Ausgestaltung nach gerechtfertigt ist.

#### **XI. Ergebnis**

Die Verfassungsbeschwerden erweisen sich als unbegründet. Die angegriffenen Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Daher wurden die Beschwerdeführer zu Recht zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen herangezogen.

