

Vf. 8-VII-12

Vf. 24-VII-12

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklagen

I. Vf. 8-VII-12

des Herrn E. G. in I.,

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt E. G. in I.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 2 Abs. 1, des § 5 Abs. 1 und 2, der §§ 8, 9 Abs. 1 Sätze 2, 3 und Abs. 2 so-  
wie des § 14 Abs. 9 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags in der Fassung der Be-  
kanntmachung vom 7. Juni 2011 (GVBl S. 258, ber. S. 404, BayRS 2251-17-S),

II. Vf. 24-VII-12

der D. R. GmbH in B.,

Bevollmächtigte: Prof. V. Rechtsanwälte in H.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 sowie der §§ 8, 9 Abs. 1 und 2 des Rund-  
funkbeitragsstaatsvertrags in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juni 2011  
(GVBl S. 258, ber. S. 404, BayRS 2251-17-S),

durch die Richterinnen und Richter

Dr. Huber,

Ruderisch,

Dr. Heßler,

Dr. Allesch,

Dr. Münzenberg,

Lorbacher,

Schmitz,

Dr. Wagner,

Dr. Muthig

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. März 2014

in der öffentlichen Sitzung vom 15. Mai 2014

folgende

### **Entscheidung:**

Die Anträge werden abgewiesen.

## **Gründe:**

### I.

- 1 Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Popularklagen betreffen die Frage, ob der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 17. Mai 2011 zu mehreren Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juni 2011 (GVBl S. 258, ber. S. 404, BayRS 2251-17-S) über die Erhebung von Rundfunkbeiträgen im privaten und im nicht privaten Bereich gegen die Bayerische Verfassung verstößt.
- 2 1. Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde bis zum Inkrafttreten der angegriffenen Bestimmungen eine gerätebezogene Rundfunkgebühr erhoben. Jeder Rundfunkteilnehmer hatte nach dem damaligen Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV, in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001, GVBl S. 561) – vorbehaltlich besonderer Regelungen für Zweitgeräte, gebührenbefreite Geräte und Gebührenbefreiungen natürlicher Personen – für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das Bereithalten jedes Fernsehgeräts jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten. Die Höhe der Rundfunkgebühr war durch den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV, in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001, GVBl S. 566, zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 1 des Elften Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 8. August 2008, GVBl S. 542) zuletzt monatlich auf 5,76 € für die Grundgebühr und 12,22 € für die Fernsehgebühr festgesetzt.
- 3 Vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung und zunehmenden Verbreitung von multifunktionalen Geräten mit Empfang über sich immer weiter annähernde Übertragungswege („Medienkonvergenz“) beschloss die Ministerpräsidentenkonferenz eine grundlegende Neuordnung der Rundfunkfinanzierung. Mit dem im Zeitraum vom 15. bis 21. Dezember 2010 unterzeichneten Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkände-

rungsstaatsvertrag) wurde die Rundfunkgebühr durch einen geräteunabhängigen, wohnungs- und betriebsstättenbezogenen Rundfunkbeitrag ersetzt. Das neue Finanzierungssystem ist im Einzelnen in dem als Art. 1 beschlossenen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) geregelt, der an die Stelle des Rundfunkgebührenstaatsvertrags getreten ist. Die Höhe des Rundfunkbeitrags wurde in dem durch Art. 6 Nr. 8 neu gefassten § 8 RFinStV auf monatlich 17,98 € festgesetzt. Der Bayerische Landtag hat dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit Beschluss vom 17. Mai 2011 zugestimmt. Mit Bekanntmachung vom 7. Juni 2011 ist der Staatsvertrag im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30. Juni 2011 (S. 258) veröffentlicht worden und nach Zustimmung aller Landesparlamente gemäß seinem Art. 7 Abs. 2 – soweit hier von Interesse – am 1. Januar 2013 in Kraft getreten (GVBl 2012 S. 18).

- 4 2. Die angegriffenen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags und die damit im Zusammenhang stehenden Regelungen haben folgenden Inhalt:

## § 1

### Zweck des Rundfunkbeitrags

Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages.

## § 2

### Rundfunkbeitrag im privaten Bereich

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

(2) Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Als Inhaber wird jede Person vermutet, die

1. dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder
2. im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist.

(3) Mehrere Beitragsschuldner haften als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. Die Landesrundfunkanstalt kann von einem anderen als dem bisher in Anspruch genommenen Beitragsschuldner für eine Wohnung für zurückliegende Zeiträume keinen oder nur einen ermäßigten Beitrag erheben, wenn dieser das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Befreiung oder Ermäßigung gemäß § 4 Abs. 7 Satz 2 im Zeitpunkt der Inanspruchnahme nachweist.

...

### § 3

#### Wohnung

(1) Wohnung ist unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räume jede ortsfeste, baulich abgeschlossene Raumeinheit, die

1. zum Wohnen oder Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und
2. durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung, betreten werden kann.

Nicht ortsfeste Raumeinheiten gelten als Wohnung, wenn sie Wohnungen im Sinne des Melderechts sind. Nicht als Wohnung gelten Bauten nach § 3 des Bundeskleingartengesetzes.

(2) Nicht als Wohnung gelten Raumeinheiten in folgenden Betriebsstätten:

1. Raumeinheiten in Gemeinschaftsunterkünften, insbesondere Kasernen, Unterkünfte für Asylbewerber, Internate,
2. Raumeinheiten, die der nicht dauerhaften heim- oder anstaltsmäßigen Unterbringung dienen, insbesondere in Behinderten- und Pflegeheimen,
3. Patientenzimmer in Krankenhäusern,
4. Hafträume in Justizvollzugsanstalten und
5. Raumeinheiten, die der vorübergehenden Unterbringung in Beherbergungsstätten dienen, insbesondere Hotel- und Gästezimmer, Ferienwohnungen, Unterkünfte in Seminar- und Schulungszentren.

## § 5

### Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich

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

1. mit keinem oder bis acht Beschäftigten ein Drittel des Rundfunkbeitrags,
2. mit neun bis 19 Beschäftigten einen Rundfunkbeitrag,
3. mit 20 bis 49 Beschäftigten zwei Rundfunkbeiträge,
4. mit 50 bis 249 Beschäftigten fünf Rundfunkbeiträge,
5. mit 250 bis 499 Beschäftigten zehn Rundfunkbeiträge,
6. mit 500 bis 999 Beschäftigten 20 Rundfunkbeiträge,
7. mit 1.000 bis 4.999 Beschäftigten 40 Rundfunkbeiträge,
8. mit 5.000 bis 9.999 Beschäftigten 80 Rundfunkbeiträge,
9. mit 10.000 bis 19.999 Beschäftigten 120 Rundfunkbeiträge und
10. mit 20.000 oder mehr Beschäftigten 180 Rundfunkbeiträge.

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

1. Inhaber einer Betriebsstätte für jedes darin befindliche Hotel- und Gästezimmer und für jede Ferienwohnung zur vorübergehenden entgeltlichen Beherbergung Dritter ab der zweiten Raumeinheit und
2. Inhaber eines Kraftfahrzeugs (Beitragsschuldner) für jedes zugelassene Kraftfahrzeug, das zu gewerblichen Zwecken oder einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit oder zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken des Inhabers genutzt wird; auf den Umfang der Nutzung zu diesen Zwecken kommt es nicht an; Kraftfahrzeuge sind Personenkraftwagen, Lastkraftwagen und Omnibusse; ausgenommen sind Omnibusse, die für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 2 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden.

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

(3) Für jede Betriebsstätte folgender Einrichtungen gilt Absatz 1 mit der Maßgabe, dass höchstens ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist:

1. gemeinnützige Einrichtungen für behinderte Menschen, insbesondere Heime, Ausbildungsstätten oder Werkstätten für behinderte Menschen,
2. gemeinnützige Einrichtungen der Jugendhilfe im Sinne des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Achstes Buch des Sozialgesetzbuches),
3. gemeinnützige Einrichtungen für Suchtkranke, der Altenhilfe, für Nichtsesshafte und Durchwandererheime,
4. eingetragene gemeinnützige Vereine und Stiftungen,
5. öffentliche allgemeinbildende oder berufsbildende Schulen, staatlich genehmigte oder anerkannte Ersatzschulen oder Ergänzungsschulen, soweit sie auf gemeinnütziger Grundlage arbeiten, sowie Hochschulen nach dem Hochschulrahmengesetz, und
6. Feuerwehr, Polizei, Bundeswehr, Zivil- und Katastrophenschutz.

Damit ist auch die Beitragspflicht für auf die Einrichtung zugelassene Kraftfahrzeuge abgegolten. Die Gemeinnützigkeit im Sinne der Abgabenordnung ist der zuständigen Landesrundfunkanstalt auf Verlangen nachzuweisen.

(4) Auf Antrag ist ein Rundfunkbeitrag nach Absatz 1 und 2 insoweit nicht zu entrichten, als der Inhaber glaubhaft macht und auf Verlangen nachweist, dass die Betriebsstätte länger als drei zusammenhängende volle Kalendermonate vorübergehend stillgelegt ist. Das Nähere regelt die Satzung nach § 9 Abs. 2.

(5) Ein Rundfunkbeitrag nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten für Betriebsstätten

1. die gottesdienstlichen Zwecken gewidmet sind,
2. in denen kein Arbeitsplatz eingerichtet ist oder
3. die sich innerhalb einer beitragspflichtigen Wohnung befinden, für die bereits ein Rundfunkbeitrag entrichtet wird.

(6) Ein Rundfunkbeitrag nach Absatz 1 und 2 ist nicht zu entrichten von

1. den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, den Landesmedienanstalten oder den nach Landesrecht zugelassenen privaten Rundfunkveranstaltern oder -anbietern oder
2. diplomatischen Vertretungen (Botschaft, Konsulat) eines ausländischen Staates.

## § 6

### Betriebsstätte, Beschäftigte

(1) Betriebsstätte ist jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit. Dabei gelten mehrere Raumeinheiten auf einem Grundstück oder auf zusammenhängenden Grundstücken, die demselben Inhaber zuzurechnen sind, als eine Betriebsstätte. Auf den Umfang der Nutzung zu den jeweiligen nicht privaten Zwecken sowie auf eine Gewinnerzielungsabsicht oder eine steuerliche Veranlagung des Beitragsschuldners kommt es nicht an.

(2) Inhaber der Betriebsstätte ist die natürliche oder juristische Person, die die Betriebsstätte im eigenen Namen nutzt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird. Als Inhaber wird vermutet, wer für diese Betriebsstätte in einem Register, insbesondere Handels-, Gewerbe-, Vereins- oder Partnerschaftsregister eingetragen ist. Inhaber eines Kraftfahrzeugs ist derjenige, auf den das Kraftfahrzeug zugelassen ist.

(3) Als Betriebsstätte gilt auch jedes zu gewerblichen Zwecken genutzte Motorschiff.

(4) Beschäftigte sind alle im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Bediensteten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit Ausnahme der Auszubildenden.

## § 8

### Anzeigepflicht

(1) Das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs ist unverzüglich schriftlich der zuständigen Landesrundfunkanstalt anzuzeigen (Anmeldung); Entsprechendes gilt für jede Änderung der Daten nach Absatz 4 (Änderungsmeldung). Eine Änderung der Anzahl der im Jahresdurchschnitt des vorangegangenen Kalen-

derjahres sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Absatz 4 Nr. 7 ist jeweils bis zum 31. März eines Jahres anzuzeigen; diese Änderung wirkt ab dem 1. April des jeweiligen Jahres.

(2) Das Ende des Innehabens einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs ist der zuständigen Landesrundfunkanstalt unverzüglich schriftlich anzuzeigen (Abmeldung).

(3) Die Anzeige eines Beitragsschuldners für eine Wohnung, eine Betriebsstätte oder ein Kraftfahrzeug wirkt auch für weitere anzeigepflichtige Beitragsschuldner, sofern sich für die Wohnung, die Betriebsstätte oder das Kraftfahrzeug keine Änderung der Beitragspflicht ergibt.

(4) Bei der Anzeige hat der Beitragsschuldner der zuständigen Landesrundfunkanstalt folgende, im Einzelfall erforderliche Daten mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen:

1. Vor- und Familienname sowie frühere Namen, unter denen eine Anmeldung bestand,
2. Tag der Geburt,
3. Vor- und Familienname oder Firma und Anschrift des Beitragsschuldners und seines gesetzlichen Vertreters,
4. gegenwärtige Anschrift jeder Betriebsstätte und jeder Wohnung, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung,
5. letzte der Landesrundfunkanstalt gemeldete Anschrift des Beitragsschuldners,
6. vollständige Bezeichnung des Inhabers der Betriebsstätte,
7. Anzahl der Beschäftigten der Betriebsstätte,
8. Beitragsnummer,
9. Datum des Beginns des Innehabens der Wohnung, der Betriebsstätte oder des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs,
10. Zugehörigkeit zu den Branchen und Einrichtungen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 1,
11. Anzahl der beitragspflichtigen Hotel- und Gästezimmer und Ferienwohnungen und
12. Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge.

(5) Bei der Abmeldung sind zusätzlich folgende Daten mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen:

1. Datum des Endes des Innehabens der Wohnung, der Betriebsstätte oder des beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs,
2. der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt und
3. die Beitragsnummer des für die neue Wohnung in Anspruch genommenen Beitragsschuldners.

## § 9

### Auskunftsrecht, Satzungsermächtigung

(1) Die zuständige Landesrundfunkanstalt kann 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. Kann die zuständige Landesrundfunkanstalt den Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte nicht feststellen, ist der Eigentümer oder der vergleichbar dinglich Berechtigte der Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet, verpflichtet, der Landesrundfunkanstalt Auskunft über den tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte zu erteilen. Bei Wohnungseigentumsgemeinschaften kann die Auskunft auch vom Verwalter verlangt werden. Die Landesrundfunkanstalt kann mit ihrem Auskunftsverlangen neben den in § 8 Abs. 4 und 5 genannten Daten im Einzelfall weitere Daten erheben, soweit dies nach Satz 1 erforderlich ist; § 11 Abs. 5 gilt entsprechend. Die Landesrundfunkanstalt kann für die Tatsachen nach Satz 1 und die Daten nach Satz 4 Nachweise fordern. Der Anspruch auf Auskunft und Nachweise kann im Verwaltungszwangsverfahren durchgesetzt werden.

(2) Die zuständige Landesrundfunkanstalt wird ermächtigt, Einzelheiten des Verfahrens

1. der Anzeigepflicht,
2. zur Leistung des Rundfunkbeitrags, zur Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht oder zu deren Ermäßigung,
3. der Erfüllung von Auskunfts- und Nachweispflichten,
4. der Kontrolle der Beitragspflicht,

5. der Erhebung von Zinsen, Kosten und Säumniszuschlägen und
6. in den übrigen in diesem Staatsvertrag genannten Fällen

durch Satzung zu regeln. Die Satzung bedarf der Genehmigung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde und ist in den amtlichen Verkündungsblättern der die Landesrundfunkanstalt tragenden Länder zu veröffentlichen. Die Satzungen der Landesrundfunkanstalten sollen übereinstimmen.

## § 11

### Verwendung personenbezogener Daten

...

(5) Die Landesrundfunkanstalt darf die in Absatz 4 und in § 4 Abs. 7, § 8 Abs. 4 und 5 und § 9 Abs. 1 genannten Daten und sonstige freiwillig übermittelte Daten nur für die Erfüllung der ihr nach diesem Staatsvertrag obliegenden Aufgaben erheben, verarbeiten oder nutzen. Die erhobenen Daten sind unverzüglich zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden oder eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht. Nicht überprüfte Daten sind spätestens nach zwölf Monaten zu löschen. Jeder Beitragsschuldner erhält eine Anmeldebestätigung mit den für die Beitragserhebung erforderlichen Daten.

## § 14

### Übergangsbestimmungen

...

(9) Um einen einmaligen Abgleich zum Zwecke der Bestands- und Erfassung zu ermöglichen, übermittelt jede Meldebehörde für einen bundesweit einheitlichen Stichtag automatisiert innerhalb von längstens zwei Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrages gegen Kostenerstattung einmalig in standardisierter Form die nachfolgenden Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt:

1. Familienname,
2. Vornamen unter Bezeichnung des Rufnamens,
3. frühere Namen,

4. Doktorgrad,
5. Familienstand,
6. Tag der Geburt,
7. gegenwärtige und letzte Anschrift von Haupt- und Nebenwohnungen, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung, und
8. Tag des Einzugs in die Wohnung.

Hat die zuständige Landesrundfunkanstalt nach dem Abgleich für eine Wohnung einen Beitragsschuldner festgestellt, hat sie die Daten der übrigen dort wohnenden Personen unverzüglich zu löschen, sobald das Beitragskonto ausgeglichen ist. Im Übrigen darf sie die Daten zur Feststellung eines Beitragsschuldners für eine Wohnung nutzen, für die bislang kein Beitragsschuldner festgestellt wurde; Satz 2 gilt entsprechend. Die Landesrundfunkanstalt darf die Daten auch zur Aktualisierung oder Ergänzung von bereits vorhandenen Teilnehmerdaten nutzen. § 11 Abs. 5 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

...

## II.

- 5 1. Verfahren Vf. 8-VII-12 (Popularklage des Herrn E. G.)
- 6 Der Antragsteller wendet sich mit seiner mehrfach erweiterten Popularklage gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 17. Mai 2011 zu § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und 2, §§ 8, 9 Abs. 1 Sätze 2, 3 und Abs. 2 sowie § 14 Abs. 9 RBStV.
- 7 a) Die Beitragstatbestände des § 2 Abs. 1 und des § 5 Abs. 1 und 2 RBStV seien mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) nicht vereinbar, weil sie eine Beitragspflicht für Inhaber einer Wohnung oder Betriebsstätte unabhängig davon begründeten, ob dort Empfangsgeräte bereitgehalten würden. Die Finanzierung der Rundfunkanstalten müsse, wie das im bisherigen gerätebezogenen Gebührenmodell der Fall gewesen sei, dem Prinzip der Gegenseitigkeit folgen. Es sei

sachlich nicht zu rechtfertigen, einen Rundfunkbeitrag zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verlangen, wenn die Gegenleistung nicht gewünscht werde oder mangels Empfangsgerät nicht in Anspruch genommen werden könne. Von einem Vorteil, der die Auferlegung einer Rundfunkabgabe rechtfertige, könne keine Rede sein, wenn der Betreffende selbst noch einen Schritt vollziehen müsse, um den Vorteil überhaupt zu erlangen. Aus der Inhaberschaft einer Wohnung oder insbesondere einer Betriebsstätte ließen sich keine Rückschlüsse auf eine typische Rundfunkgerätenutzung ziehen. Die mit einer geräteunabhängigen Beitragserhebung verbundenen Härten seien nicht zumutbar, zumal es sich um eine wiederkehrende und stetig steigende Belastung handle. Eine Vielzahl von Personen verfüge über kein Rundfunkgerät. Es müsse ihnen möglich sein, sich darauf zu berufen. Der Gleichheitssatz sei auch deshalb verletzt, weil Wohngemeinschaften gegenüber Haushalten mit weniger Personen bevorzugt würden; Entsprechendes gelte für Gemeinschaftsunterkünfte.

- 8 Bei Betriebsstätten komme es zudem neben dem bloßen Innehaben auf das weitere, wiederum sachfremde Kriterium der Anzahl der Mitarbeiter an. Jedenfalls hänge die Rundfunknutzung nicht mit der Betriebsstätte unmittelbar zusammen. Die angegriffenen Beitragsregelungen berücksichtigten nicht, dass in bestimmten Betrieben die Mitarbeiter nicht am Ort der Betriebsstätte tätig würden, wie etwa bei Gebäudereinigungsfirmen; hier seien bei hohen Mitarbeiterzahlen nur wenige Angestellte mit Bürodienst befasst und nur diese in der Lage, Rundfunk zu nutzen. Völlig sachfremd sei auch das Anknüpfen der Beitragspflicht an den schlichten Betrieb eines Kraftfahrzeugs im nicht privaten Bereich. Zudem laufe die Berücksichtigung der Kraftfahrzeuge dem Gedanken der Systemgerechtigkeit zuwider, weil der Gesetzgeber zugleich an die Zahl der Mitarbeiter anknüpfe.
- 9 Ferner werde gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) verstoßen. Die beanstandeten Regelungen seien nicht in verfassungsmäßiger Weise zustande gekommen, weil es an einer Rechtsetzungsbefugnis der Länder fehle. Bei dem Rundfunkbeitrag handle es sich der Sache nach nicht um eine Vorzugs-, sondern um eine Gemeinlast in der Form einer Steuer auf Räumlichkeiten, die in die Kom-

petenz des Bundes falle. Denn der Rundfunkbeitrag sei gerade nicht als Gegenleistung für die Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit von Rundfunkprogrammen zu sehen. Herangezogen würden vielmehr unterschiedslos alle Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber, von denen ein beträchtlicher Anteil gar keinen Vorteil habe.

Auch gegen europarechtliche Regelungen im Beihilferecht werde verstoßen, was unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) problematisch sei.

- 10** Im Hinblick auf Art. 118 a BV sei zu beanstanden, dass ein Rundfunkbeitrag von allen Schwerbehinderten außer Taubblinden verlangt werde, obwohl vor allem Schwerstbehinderte nicht die gleichen Möglichkeiten zur Nutzung des Rundfunks hätten. Insoweit verlange auch der allgemeine Gleichheitssatz über § 4 RBStV hinausgehende, weitere Differenzierungen und Befreiungsmöglichkeiten oder Ermäßigungstatbestände.
- 11** Schließlich verstoße die gesetzliche Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags unabhängig davon, ob man ihn als Steuer oder Vorzugslast qualifiziere, gegen den grundrechtlichen Schutz der Ehe (Art. 124 Abs. 1 BV). Bei Verheirateten mit zwei Wohnungen werde für jede dieser Wohnungen der Rundfunkbeitrag erhoben, ohne nach dem Anlass für die Begründung des Zweitwohnsitzes, wie etwa beruflichen Gründen, zu unterscheiden. Mit der zugrunde liegenden Typisierung habe der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum überschritten; es liege gerade für Verheiratete kein doppelter Vorteil vor, weil man den Rundfunk praktisch nicht in beiden Wohnungen gleichzeitig nutzen könne.
- 12** b) Die in § 8 RBStV geregelte Anzeigepflicht und der Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV verletzen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 101, 100 BV).
- 13** Es sei nicht einzusehen, warum die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur über eine Erfassung sämtlicher Wohnungen, Betriebsstätten und dienstlichen Kraftfahrzeuge erfolgen könne. Die Erstellung eines solch umfangreichen

Verzeichnisses lasse sich nicht durch den Finanzierungszweck rechtfertigen. Die Anzeigepflicht nach § 8 RBStV komme einer Meldepflicht gleich, bei der das Melderegister nicht gemeindeweise, sondern landes- oder bundesweit geführt werde.

- 14** Durch den in § 14 Abs. 9 RBStV angeordneten Meldedatenabgleich werde offenbar, dass ohne Einwilligung der Betroffenen im automatisierten Verfahren ein zentrales Melderegister erstellt werde. Dabei würden zum einen unter Verstoß gegen das Prinzip der Datensparsamkeit und Datenvermeidung Daten übermittelt, die für die Abgabepflicht vollkommen unerheblich seien, wie etwa der Doktorgrad, der Familienstand oder der Tag des Einzugs in die Wohnung. Zum anderen sei auch die Übermittlung der weiteren Daten verfassungsrechtlich nicht zuletzt wegen des enormen Missbrauchspotenzials unzulässig. Außerdem sei nicht einzusehen, warum eine Gewichtung stets zugunsten der Rundfunkanstalten erfolgen solle und den Meldebehörden kein Ermessen verbleibe. Darin könne ein Verstoß gegen § 18 Abs. 2 MRRG als vorrangiges Bundesrecht und damit zugleich gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) gesehen werden. Denn im Rahmen des § 18 Abs. 2 MRRG sei auch bezüglich der Datenübermittlung an Rundfunkanstalten das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen abzuwägen, was im Rahmen des zwingend ausgestalteten Meldedatenabgleichs nach § 14 Abs. 9 RBStV zwangsläufig ausscheide.
- 15** c) Das in § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 RBStV geregelte Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalt gegenüber dem jeweiligen Grundstückseigentümer oder bei Wohnungseigentumsgemeinschaften gegenüber dem Verwalter und die Satzungsermächtigung in § 9 Abs. 2 RBStV verletzen ebenfalls das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Allenfalls sei eine freiwillige Auskunft denkbar. Denn Datenerhebungen bei dritten nichtöffentlichen Stellen seien nur in besonderen, engen Ausnahmefällen zulässig. Ferner sei die allgemeine Handlungsfreiheit der Vermieter und Verwalter verletzt. Diese hätten mit der Beitragspflicht nichts zu tun. Die Daten könnten von den Meldeämtern beschafft werden.

- 16 Die Satzungsermächtigung in § 9 Abs. 2 RBStV verstoße zudem gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot, weil die Befugnisse der Rundfunkanstalten nicht klar beschränkt, sondern mehr oder minder unbeschränkt gewährleistet würden.
- 17 2. Verfahren Vf. 24-VII-12 (Popularklage der D. R. GmbH)
- 18 Die Antragstellerin betreibt eine Drogeriemarktkette mit einer Vielzahl von Verkaufsstellen und einer umfangreichen Fahrzeugflotte. Sie wendet sich mit ihrer mit Schriftsatz vom 27. November 2012 erhobenen und mit Schriftsatz vom 25. Juni 2013 erweiterten Popularklage gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, §§ 8 und 9 Abs. 1 und 2 RBStV.
- 19 a) Der in § 5 Abs. 1 RBStV geregelte Betriebsstättenbeitrag verstoße gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und das Gleichheitsgebot (Art. 118 Abs. 1 BV).
- 20 Eine Verletzung des Art. 101 BV und zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip ergäben sich bereits daraus, dass § 5 Abs. 1 RBStV nicht auf verfassungsgemäße Weise zustande gekommen sei. Bei der neuen Rundfunkabgabe handle es sich nach dem materiellen Gehalt um eine Steuer, die nicht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder falle. Denn sie werde auch dann fällig, wenn der Abgabepflichtige gar keine Möglichkeit habe, das staatliche Rundfunkangebot in Anspruch zu nehmen, weil er gezwungenermaßen oder freiwillig auf Rundfunkempfangsgeräte verzichte. Das Gesetz knüpfe die Abgabepflicht allein an das Innehaben einer Betriebsstätte an, ohne dem Abgabepflichtigen den Nachweis zu ermöglichen, dass ihm kein individueller Vorteil durch das Rundfunkangebot zufließe. In diesem Fall werde dem Abgabepflichtigen die Nutzungsmöglichkeit einer staatlichen Leistung aufgezwungen. Wenn man in der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk einen Vorteil für die in einer Demokratie unerlässliche Meinungspluralität sehen wollte, so sei ein solcher Vorteil nicht hinreichend

konkret. Der Betriebsstättenbeitrag in seiner gesetzlichen Ausgestaltung erfülle demnach alle Merkmale einer Steuer. Dass er zweckgebunden der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diene, stehe dem nicht entgegen, wie der Typ der Zwecksteuer zeige.

- 21** Unabhängig davon sei die angegriffene Abgabenregelung auch in der Sache als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nicht zu rechtfertigen, weil sie gegen das Übermaßverbot und das Kostendeckungsprinzip verstoße. Es fehle bereits an Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen, die der Normgeber der Beitragserhebung zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung hätte zugrunde legen müssen. Der Rundfunkgesetzgeber habe ausweislich der Gesetzesmaterialien unter anderem das Ziel verfolgt, das Abgabenaufkommen gegenüber dem früheren Rechtszustand stabil zu halten. Die Behauptung der Aufkommensneutralität sei jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht plausibel. Es seien vielmehr deutliche Mehreinnahmen zu erwarten, weil die erheblichen Vollzugsdefizite der früheren Regelung beseitigt, die bisherigen Grund- und Fernsehgebühren durch einen einheitlichen, von allen zu zahlenden Rundfunkbeitrag ersetzt und schließlich eine höhere Beitragsbelastung im gewerblichen Bereich geschaffen würden; das werde nicht nur durch zahlreiche Presseartikel über erhebliche Abgabensteigerungen insbesondere bei Firmen mit vielen Filialen, aber auch bei Städten und Gemeinden belegt, sondern auch durch ein u. a. von der Antragstellerin in Auftrag gegebenes Gutachten. Damit weite der Gesetzgeber die Finanzierung der Rundfunkanstalten über das Maß des Funktionsnotwendigen hinaus aus, was eine unverhältnismäßige Belastung der herangezogenen Bürger bedeute. Selbst wenn die neue Rundfunkabgabe nicht als Steuer, sondern als Beitrag anzusehen wäre, würde sie gegen das grundgesetzliche Gebot verstoßen, dass Vorzugslasten von Steuern abgrenzbar sein müssten. Wenn nämlich Beiträge über das Maß des zur Kostendeckung Erforderlichen erhoben würden, schöpften sie nicht allein einen Sondervorteil ab; die Beitragszahler würden vielmehr verbotenerweise versteckt zur Finanzierung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates herangezogen.

- 22** Die Bemessung des Rundfunkbeitrags nach der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sei verfassungswidrig, weil der Normgeber diesen Begriff nicht ausreichend bestimmt habe. Eine positive Legaldefinition finde sich weder im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag noch in anderen Gesetzen. Es bleibe beispielweise unklar, wie im Fall von geringfügig Beschäftigten zu verfahren sei. Ab dem 1. Januar 2013 sei der Arbeitgeber bei Begründung solcher Beschäftigungsverhältnisse verpflichtet, einen Pauschalbeitrag zur Rentenversicherung zu zahlen. Damit sei eine vollständige Freiheit von der Sozialversicherungspflicht nicht gegeben. Ähnliche Interpretationsschwierigkeiten ergäben sich bei Beschäftigten in Elternzeit. Während der Elternzeit seien die Sozialversicherungsverhältnisse zwar beitragsfrei gestellt, bestünden aber fort. Der Gesetzeswortlaut sage auch dazu nichts.
- 23** Zudem liege ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot vor. Zwar seien bei der Begründung gesetzlicher Abgabepflichten Typisierungen und Generalisierungen zulässig. Das sei aber dann nicht mehr der Fall, wenn dadurch eine ins Gewicht fallende, verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbare Mehrbelastung eines Teils der Betroffenen herbeigeführt werde, die außer Verhältnis zu den mit der Typisierung verbundenen Zielen stehe. Diese Vorgabe werde mit der Betriebsstättenabgabe missachtet. Eine wesentliche Typisierung bestehe in der pauschalen Annahme, dass in Betriebsstätten ebenso wie in privaten Raumeinheiten regelmäßiger Rundfunkempfang statfinde oder statfinden könne, was für die Inhaber der Betriebsstätten einen kommunikativen Nutzen begründe, der einen ausgleichsfähigen besonderen Vorteil darstelle. Belastbare Fakten für diese Annahme seien jedoch nicht angeführt. Im Gegenteil sei der Rundfunkkonsum in Betrieben die Ausnahme und nicht die Regel. Deshalb könne von vernachlässigbaren Einzelfällen nicht mehr die Rede sein. Soweit Rundfunkkonsum in Arbeitspausen statfinden sollte, sei er dem privaten Bereich und nicht dem Betriebsstätteninhaber zuzuordnen. Sollte auf die Nutzung der Multifunktion von internetfähigen Geräten abgestellt werden, bedeute dies eine Anknüpfung an Empfangsgeräte, welche nach der Konzeption des neuen Rechts aber gerade nicht ausschlaggebend sein solle. Im Übrigen hätten die Beschäftigten für ihre privaten Multifunktionsgeräte

ohnehin bereits mit ihrem privat entrichteten Rundfunkbeitrag gezahlt, sodass eine erneute Erfassung im Betrieb eine doppelte Heranziehung bedeute.

- 24** Im Übrigen erwachse den Inhabern der wenigen Betriebsstätten, in denen Rundfunk empfangen werde, daraus kein kommunikativer Nutzen, der als besonderer Vorteil ausgleichsfähig wäre. Die Vorstellung, ein Betriebsstätteninhaber zöge aus der Mediennutzung oder gar Nutzungsmöglichkeit seiner Mitarbeiter regelmäßig einen besonderen Vorteil, erscheine äußerst bemüht. Ein etwaiger über den individuellen Vorteil jeder Einzelperson hinausgehender allgemeiner Nutzen, der dann auch dem Betriebsstätteninhaber zugerechnet werden könnte, sei nicht geeignet, Verallgemeinerungen und Typisierungen zu rechtfertigen. Die vom Gesetzgeber gewählte Typisierung rufe zudem unverhältnismäßige Härten hervor. Denn den mit ihr verfolgten Zielen der Verwaltungsvereinfachung stehe gegenüber, dass den nur aufgrund der Typisierung von der Abgabepflicht Erfassten nicht lediglich eine einmalige Geldzahlung auferlegt werde. Vielmehr sei die Abgabe dauerhaft monatlich zu erbringen, was für nicht wenige Unternehmen eine enorme finanzielle Belastung bedeute. Die Antragstellerin etwa, die nach bisheriger Rechtslage im Jahr Rundfunkgebühren in Höhe von ca. 40.000 € gezahlt habe, müsse nach den angegriffenen Regelungen jährlich Rundfunkbeiträge in Höhe von nahezu 300.000 € entrichten. Eine solche Steigerung sprengte jede vernünftige Relation.
- 25** Sachwidrig sei ferner die Staffelung der Betriebsstättenabgabe nach § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV. Das gelte bereits für die Anknüpfung an die Beschäftigtenzahlen; denn soweit in Einzelfällen dem Inhaber einer Betriebsstätte überhaupt ein Nutzen aus der Möglichkeit des Rundfunkempfangs erwachse, sei das Maß dieses Nutzens von der Art des Betriebs und nicht von der Zahl der dort Beschäftigten abhängig, wie das Beispiel einer Gaststätte zeige. Die Grenzen einer zulässigen Typisierung würden aber auch durch die degressive Staffelung des Beitrags in Abhängigkeit von der Zahl der Beschäftigten überschritten. Das führe zu einer überproportionalen Belastung kleiner Gewerbebetriebe, darüber hinaus zu einer mehrfach überproportionalen Belastung solcher Handelsunternehmen, die eine Vielzahl von relativ kleinen Verkaufsstätten betrieben und damit ein Mehrfaches der Abga-

ben zu entrichten hätten, die bei insgesamt gleicher Beschäftigtenzahl ein Unternehmen mit nur einer einzigen großen Betriebsstätte zahlen müsste.

- 26** Eine Ungleichbehandlung bestehe zusätzlich darin, dass der Bearbeitungs- und Kontrollaufwand für filialisierte Unternehmen des Einzelhandels unangemessen steige. Mit der Zusammenstellung der geforderten Angaben zu Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen seien etwa bei der Antragstellerin mehrere Mitarbeiter mehrere Tage lang beschäftigt gewesen, wobei insbesondere der Begriff der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten viele Zweifelsfragen aufgeworfen habe.
- 27** Der Grundsatz der Belastungsgleichheit und Abgabengerechtigkeit sei auch deshalb nicht gewahrt, weil der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag eine Vielzahl von nicht nachvollziehbaren Ausnahmen von der vollen Beitragspflicht enthalte. § 5 Abs. 3 RBStV begrenze die Beitragspflicht für unterschiedliche Einrichtungen, ohne dass eine einheitliche Vergünstigung etwa nach dem Gemeinwohl zu erkennen sei. Auffällig sei insbesondere die Ungleichbehandlung von Einrichtungen für behinderte Menschen mit ihrer Ermäßigung einerseits und Krankenhäusern ohne entsprechende Ermäßigung andererseits. Erstaunlich sei auch die in § 5 Abs. 6 Nr. 1 RBStV enthaltene vollständige Befreiung von privaten Rundfunkveranstaltern oder -anbietern, in deren Betriebsstätten Rundfunkangebote von Berufs wegen genutzt würden.
- 28** b) Die Beitragspflicht für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV sei ebenfalls verfassungswidrig.
- 29** Der Beitragstatbestand genüge bereits nicht dem Bestimmtheitsgebot, weil unklar bleibe, wie in den Fällen zu verfahren sei, in denen Betriebsfahrzeuge ausgetauscht würden, ohne dass sich die Anzahl der Fahrzeuge ändere. Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 RBStV und die Gesetzesbegründung hierzu legten nahe, für den Beginn des Innehabens und damit der Beitragspflicht auf den Ersten des Monats abzustellen, in dem das Fahrzeug auf den Beitragsschuldner zugelassen werde, und für das Ende auf den Ablauf des Monats, in dem

die Zulassung auf den Beitragsschuldner ende. Das würde bedeuten, dass in dem Monat des Fahrzeugwechsels Beiträge für zwei Fahrzeuge zu entrichten wären. In Widerspruch hierzu stehe indes die Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBStV, wonach es beim Austausch einzelner Fahrzeuge keiner Änderungsmeldung bedürfe. Angesichts des Normtextes und sich widersprechender Begründungen sei es für den Beitragsschuldner nicht möglich, seine Beitrags- und damit verbundenen Anzeigepflichten zu ermitteln.

- 30** Die Beitragspflicht für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge verstoße ferner gegen die allgemeine Handlungsfreiheit, weil sie unverhältnismäßig und systemwidrig sei. Durch diese Abgabe werde der Betriebsstätteninhaber in doppelter Weise zur Finanzierung herangezogen. Entgolten werden solle der kommunikative Nutzen, den der Betriebsstätteninhaber aus dem Rundfunkangebot für seinen Betrieb angeblich ziehe. Dieser Vorteil sei jedoch bereits mit der Betriebsstättenabgabe abgeschöpft. Der Kreis der Fahrer sei teildentisch mit dem Kreis der Betriebsstättenmitarbeiter. Indem noch einmal für die potenzielle Rundfunknutzung durch bestimmte Mitarbeiter, nämlich die Fahrer von Betriebskraftfahrzeugen, gezahlt werden solle, werde systemwidrig doch wieder an das Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgeräts im Fahrzeug angeknüpft und nicht an einen kommunikativen Nutzen für den Betriebsstätteninhaber. Beruhe das Beitragssystem darauf, dass das Rundfunkangebot sich an den Menschen richte, dann müsse der Abgabentatbestand auch auf den Menschen ausgerichtet sein; ein nutzerunabhängiger Beitrag für Kraftfahrzeuge sei das jedoch nicht.
- 31** Die Abgabe für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge verstoße schließlich gegen das Gleichheitsgebot, weil kein tragender sachlicher Grund dafür ersichtlich sei, warum die Haushaltsabgabe im privaten Bereich den Vorteil der Rundfunknutzung im Kraftfahrzeug mit abdecke, die Betriebsstättenabgabe hingegen nicht.
- 32** c) Die in § 8 RBStV geregelte Anzeigepflicht verletze das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit.

- 33** Sie verstoße gegen das Gebot der Normbestimmtheit. Denn wie bei der Reichweite der Beitragspflicht selbst blieben auch bei der Anzeigepflicht die Begriffe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (§ 8 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 4 Nr. 7 RBStV) und der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge (§ 8 Abs. 4 Nr. 12 RBStV) unklar. Weitere Rätsel gebe die Pflicht zur Anzeige des Innehabens eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs nach § 8 Abs. 1 Satz 1 RBStV auf; es bleibe offen, ob damit alle Kraftfahrzeuge gemeint seien, welche die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV erfüllten und damit abstrakt beitragspflichtig seien, oder nur die konkret beitragspflichtigen, also solche, die die nach § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV freigestellte Anzahl überstiegen. Diese Unklarheit wiege umso schwerer, als ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 RBStV bußgeldbewehrt sei.
- 34** Die Anzeigepflicht sei im Übrigen unverhältnismäßig, weil ihre Erfüllung einen erheblichen Aufwand an Personal und Zeit verlange, die übermittelten Daten für die Rundfunkanstalten aber nur einen minimalen oder gar keinen Nutzen hätten. So verlange § 8 Abs. 4 Nr. 3 RBStV von Unternehmen nicht nur deren Anschrift, sondern auch noch diejenige des gesetzlichen Vertreters, was unter keinem Gesichtspunkt geboten sei. Verletzt sei damit auch der Grundsatz der Datensparsamkeit. Gleiches gelte für die in § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBStV normierte Pflicht, den die Abmeldung begründenden Lebenssachverhalt mitzuteilen. Für die Beitragserhebung sei der Grund der Abmeldung völlig irrelevant; es gehe die Rundfunkanstalten nichts an, ob eine Verkaufsstelle etwa deshalb abgemeldet werde, weil sie umziehe oder aufgelöst werde. Das sei auch deshalb gravierend, weil die Wirksamkeit der Abmeldung von der Vollständigkeit der Erklärung einschließlich der Angabe des begründenden Lebenssachverhalts abhängen solle. Wenn ferner § 8 Abs. 4 Nr. 9 RBStV so zu verstehen sei, dass bei einem Fahrzeugwechsel innerhalb einer der Größe nach unverändert bleibenden Fahrzeugflotte jede Ab- und Anmeldung mit dem Datum angezeigt werden müsse, handle es sich um eine unverhältnismäßige Regelung. Denn der damit verbundene Aufwand wäre ungleich höher als ein dadurch generierter Drittelbeitrag nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV. Sollte § 8 Abs. 4 Nr. 9 RBStV gar so auszulegen sein, dass alle abstrakt

beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge selbst dann mit dem Datum des Beginns des Innehabens angezeigt werden müssten, wenn die Zahl der Betriebsstätten die Zahl der Kraftfahrzeuge übersteige, handle es sich um eine regelrecht schikanöse Bestimmung, die Verwaltungsaufwand erzeuge, aber keinerlei Wert für den Datenempfänger habe. Solange nämlich die Zahl der Kraftfahrzeuge unter der der Betriebsstätten bleibe, würden Veränderungen im Fahrzeugbestand nicht die geringste Veränderung der Beitragspflicht bewirken.

- 35** d) Das Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalt nach § 9 Abs. 1 RBStV und die in § 9 Abs. 2 RBStV enthaltene Satzungsermächtigung verletzen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie die allgemeine Handlungsfreiheit der Vermieter und Verwalter. Das Auskunftsrecht gegenüber Dritten, wie Vermietern oder Verwaltern, sei unverhältnismäßig. Diese hätten mit der Beitragspflicht nichts zu tun und stünden mit ihr in keinem Zusammenhang. Die Daten könnten im Einzelfall auch von den Meldeämtern beschafft werden.
- 36** § 9 Abs. 1 RBStV verstoße zudem gegen das Bestimmtheitsgebot, weil die Auskunftsbefugnisse der Landesrundfunkanstalten mehr oder minder unbeschränkt ausgestaltet seien. Das ergebe sich auch daraus, dass die Landesrundfunkanstalten selbst die Notwendigkeit gesehen hätten, diese Regelung durch Satzungsbestimmungen auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 RBStV einzuschränken. Diese Einschränkungen hätten aber bereits im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst angelegt werden müssen.

### III.

- 37** Zu den Popularklagen haben der Bayerische Landtag, die Bayerische Staatsregierung, der Bayerische Rundfunk, die Bayerische Landeszentrale für neue Medien, das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio Stellung genommen.

- 38** 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklagen für jedenfalls unbegründet. Der Zustimmungsbeschluss zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag halte sich im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landtags als Rundfunkgesetzgeber und verstoße nicht gegen die Bayerische Verfassung. Mit den angegriffenen Vorschriften zum Rundfunkbeitrag würden nicht nur Probleme im Zusammenhang mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vermieden, sondern es werde im Vergleich zur früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr auch dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der möglichen Rundfunkempfänger besser Rechnung getragen. Die Beitragstatbestände seien sachgerecht und hielten sich im Rahmen der zulässigen Typisierung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werde durch die angegriffenen Anzeigepflichten und Auskunftsrechte nicht verletzt.
- 39** 2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung sind die Popularklagen unbegründet.
- 40** a) Die in § 2 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 und 2 RBStV geregelte Rundfunkbeitragspflicht im privaten und im nicht privaten Bereich sei verfassungsgemäß.
- 41** Der allgemeine Gleichheitssatz werde nicht verletzt. Im neuen Beitragsmodell sei für die Zugehörigkeit zur Gruppe der Abgabenschuldner entscheidend, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk angeboten werde, dass also jederzeit die Möglichkeit bestehe, Rundfunkprogramme als allgemein zugängliche Quelle individuellen und öffentlichen Wissens, Meinens, Erlebens und Freizeitgestaltens zu nutzen. Das harmoniere mit der gewählten Abgabensart des Beitrags, der typischerweise nicht einen Nutzungsvorgang, sondern das Angebot einer Leistung der öffentlichen Hand entgelte. Voluntative Elemente auf Seiten des Beitragsschuldners seien demzufolge für die Beitragserhebung nicht maßgeblich. Auch wenn eine Unterscheidung zwischen Geräteinhabern und anderen Personen grundsätzlich in Betracht kommen sollte, stelle es keinen Gleichheitsverstoß dar, wenn der Gesetzgeber diese Differenzierung nicht vornehme. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes liege erst vor, wenn für die gleiche Behandlung dieser Sachverhalte jedweder vernünftige, einleuchtende Grund fehle. Das sei jedoch nicht der Fall.

- 42** Für den privaten Bereich habe der Normgeber die Abgabenlast im Rahmen seines Entscheidungsspielraums anhand der Nützlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als allgemein zugänglicher Informationsquelle ausgerichtet. Er habe davon ausgehen dürfen, dass Inländer in Deutschland regelmäßig einen Vorteil aus dem Rundfunkangebot zögen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass nach statistischen Erhebungen in Deutschland in 97 % aller Wohnungen mindestens ein Fernseher, in 96 % mindestens ein Radio und in 77 % mindestens ein internetfähiger Computer vorhanden seien. Entscheidend dafür, dass eine Differenzierung zwischen Gerätebesitzern und anderen Personen habe unterbleiben dürfen, sei die Erkenntnis, dass von einem funktionierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk alle profitierten, auch dann, wenn das Angebot nicht unmittelbar genutzt werde. In jedem Fall sei der Einzelne durch die medienbedingte und -gestützte Informationskultur begünstigt. Für die Zulässigkeit der gewählten Typisierung spreche weiter, dass es sich bei der Rundfunkabgabe um einen Fall des massenhaften Vollzugs handle. Das erfordere eine einfache und praktikable Ausgestaltung der Abgabepflicht, die zudem verlässlich vollziehbar sein müsse. Diesem Erfordernis entspreche das neue Beitragsmodell besser als die frühere, schwerer zu kontrollierende gerätebezogene Gebühr. Zudem sei die Privatheit besser geschützt. Inwiefern die Typisierung zu unzumutbaren Härten für die Betroffenen führen sollte, sei nicht ersichtlich. Neben dem Mehrwert eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsse auch die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags berücksichtigt werden, der sich – wie bereits die bisherige Grund- und Fernsehgebühr – auf 17,98 € monatlich belaufe. Für sozial Schwache seien in § 4 RBStV umfangreiche Befreiungstatbestände vorgesehen.
- 43** Entsprechendes gelte für die Rundfunkbeitragspflicht im nicht privaten Bereich. Nach der beobachteten und statistisch belegbaren Lebenswirklichkeit werde in Unternehmen ebenfalls typischerweise Rundfunk empfangen. Auch wenn die Intensität dieses Rundfunkempfangs im Vergleich zum privaten Bereich geringer sein möge, so unterschieden sich die möglichen Nutzungen aber nicht grundlegend. Es handle sich um einen eigenständigen Vorteil, der durch die private Nutzung nicht vorweggenommen werde. Dem gegenüber den Privathaushalten an-

dersartigen Vorteil werde durch die Bemessungssätze des § 5 Abs. 2 RBStV Rechnung getragen. Die Staffelung des zu zahlenden Beitrags nach der Anzahl der Beschäftigten sei sachgerecht. Die Beschäftigtenzahl sei Indikator für die Betriebsgröße und mittelbar Indiz für den vermuteten Nutzen, der aus dem Vorhandensein des Rundfunks geschöpft werde.

- 44** Das Innehaben eines Kraftfahrzeugs sei ebenfalls tauglicher Anknüpfungstatbestand für eine Rundfunkbeitragspflicht. Bei einem Kraftfahrzeug handle es sich neben Wohnung und Betriebsstätte um die dritte wesentliche Raumeinheit, innerhalb der typischerweise Rundfunkempfang möglich sei und statfinde. Es entspreche der Lebenswirklichkeit, dass die in nahezu allen Neu- und Gebrauchtwagen vorhandenen Rundfunkempfangsgeräte im nicht privaten Bereich auch genutzt würden. Dem Umstand, dass Umfang und Intensität des Rundfunkkonsums anders ausfielen als in Privatwohnungen, habe der Normgeber durch eine Verringerung auf ein Drittel des Rundfunkbeitrags Rechnung getragen.
- 45** Ein Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit liege ebenfalls nicht vor. Insbesondere seien die angegriffenen Regelungen auf verfassungsmäßige Weise zustande gekommen. Sie fielen in die Kompetenz der Länder als Rundfunkgesetzgeber. Der Rundfunkbeitrag stelle nicht nur seiner Bezeichnung nach, sondern auch in der Sache einen Beitrag dar, nicht aber eine in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallende Steuer. Der Abgabepflichtige habe die Rundfunkabgabe zu zahlen, weil ihm durch den Rundfunk eine allgemeine Informationsquelle erschlossen werde, also ein Vorteil zuwachse.
- 46** b) Die weiter angegriffenen Regelungen in §§ 8 und 14 Abs. 9 RBStV verletzen nicht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.
- 47** Die Anzeigepflicht nach § 8 RBStV solle die Feststellung ermöglichen, ob und in welchem Umfang eine Rundfunkbeitragspflicht bestehe, und diene damit der Erreichung eines verfassungsrechtlich legitimen Zwecks. Sie sei auch verhältnismäßig. Insbesondere erstrecke sich die Anzeigepflicht nur auf solche Daten, die be-

nötigt würden, um die Tatbestandsvoraussetzungen der Beitragspflicht rechtssicher zu ermitteln, einen sachgerechten Beitragseinzug zu gewährleisten und damit eine gerechte Lastenverteilung sicherzustellen. Das neue Beitragsmodell erlaube es, anders als das frühere Gebührenmodell, von Ermittlungen und in die Privatsphäre vordringenden Überprüfungen näherer Umstände, wie der Art und Zahl der betriebenen Geräte, abzusehen. Die mit den Anzeige- und Nachweispflichten verbundenen Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung seien durch das Interesse an einer angemessenen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerechtfertigt. Dem spezifischen Risiko zentralisierter Datenbestände sei seitens der verantwortlichen Stellen durch technische und organisatorische Schutzmaßnahmen entgegenzuwirken. Es seien keine Ansatzpunkte ersichtlich, die dem Normgeber über die in § 11 RBStV getroffenen Anforderungen hinaus Anlass zu bereichsspezifischen Konkretisierungen datenschutztechnischer Maßnahmen gegeben hätten. Materielle Gefährdungen der informationellen Selbstbestimmung durch das Risiko einer Bildung von Persönlichkeitsprofilen auf der Grundlage der nach § 8 Abs. 4 und 5 RBStV erhobenen Daten seien nicht erkennbar.

- 48** Die mit dem Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seien ebenfalls gerechtfertigt. Mit dem Meldedatenabgleich würden einmalig zum Inkrafttreten des neuen Finanzierungsmodells die Rundfunkteilnehmerdatenbank im privaten Bereich konsolidiert und eine möglichst vollständige Bestands- und Ersterfassung gewährleistet. Es sollten gerade auch die Haushalte erfasst werden, die bislang vorhandene Geräte nicht angemeldet hätten, mangels Vorhalten von Empfangsgeräten nicht gebührenpflichtig gewesen oder ihrer Anzeigepflicht nicht nachgekommen seien. Damit werde von Beginn an der Entstehung von Vollzugsdefiziten entgegen gewirkt. Es würden keine Daten übermittelt, die für die Rundfunkbeitragspflicht unerheblich seien. Der Meldedatenabgleich sei auch angemessen. Zwar handle es sich um einen Datenabgleich größeren Ausmaßes. Ursache hierfür sei aber nicht die Vielzahl sensibler Daten bezogen auf den einzelnen Grundrechtsträger, sondern die große Anzahl der betroffenen Personen. Aus der Menge der abgeglichenen Daten allein folge kein schwerwiegender, nicht zu rechtfertigender Eingriff in

die grundrechtlich geschützten Interessen des Einzelnen. Es treffe nicht zu, dass durch den Meldedatenabgleich ein „zentrales Melderegister“ errichtet werde.

- 49** 3. Der Bayerische Rundfunk, die Bayerische Landeszentrale für neue Medien, das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio teilen im Wesentlichen die Auffassung der Bayerischen Staatsregierung und halten die Popularklagen für jedenfalls unbegründet.
- 50** Die Landesgesetzgeber seien nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet, auf die durch die Digitalisierung ausgelösten technischen Veränderungen durch eine entsprechende Anpassung des Finanzierungssystems für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu reagieren. Die konkrete Ausgestaltung des neuen Finanzierungssystems sei verfassungsgemäß. Beim Rundfunkbeitrag handle es sich um eine in die Kompetenz der Länder fallende Abgabe, die im Unterschied zu einer Steuer zweckbestimmt dafür zu zahlen sei, dass dem Abgabenschuldner in Form des Rundfunks und der Telemedien eine allgemeine Informationsquelle zur jederzeitigen Nutzung zur Verfügung stehe. Beitragstatbestand im privaten und nicht privaten Bereich sei grundsätzlich der gruppennützige Sondervorteil „Möglichkeit des Rundfunkkonsums in Raumeinheiten“, nämlich in Wohnungen, Betriebsstätten und nicht ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen. Dass der Gesetzgeber sich mit dieser Ausgestaltung des Beitragstatbestands im Rahmen einer zulässigen Typisierung gehalten habe, werde durch die Lebenswirklichkeit belegt. Es dürfte statistisch gesichert sein, dass nur in einer verschwindend geringen Zahl von Wohnungen und nicht ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen kein Rundfunkkonsum stattfindet. Für Betriebsstätten sei davon auszugehen, dass Umfang und Intensität des Rundfunkkonsums tendenziell geringer seien als in Privatwohnungen. Diesem Umstand habe der Gesetzgeber in einer dem Verhältnismäßigkeitsgebot genügenden Weise durch Staffelung der Beitragssätze Rechnung getragen.
- 51** Die Anzeigepflichten und Auskunftsrechte in §§ 8, 9 RBStV und der einmalige Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV seien verfassungsrechtlich ebenfalls

nicht zu beanstanden und verletzten insbesondere nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

#### IV.

- 52** Von der Einholung weiterer Stellungnahmen, wie die Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 dies mit Schriftsatz vom 25. Juni 2013 beantragt hatte, wurde abgesehen. Die Antragstellerin hat ihren diesbezüglichen Antrag auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung nicht mehr weiterverfolgt. Im Übrigen erachtet der Verfassungsgerichtshof eine Anhörung weiterer Personen oder Institutionen nach der Sach- und Rechtslage nicht für geboten. Es ist davon auszugehen, dass die Antragsteller die Argumente, die gegen die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelungen angeführt werden können, in das Verfahren eingebracht haben (vgl. Art. 55 Abs. 2 VfGHG; VerfGH vom 23.10.1995 VerfGHE 48, 131; vom 7.7.1997 VerfGHE 50, 147/150).

#### V.

- 53** Die Popularklagen, die sich gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 17. Mai 2011 zu § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, §§ 8, 9 Abs. 1 Sätze 2, 3 und Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3 sowie § 14 Abs. 9 RBStV richten, sind zulässig.
- 54** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der in seinem Art. 1 den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag mit den angegriffenen Bestimmungen enthält; denn durch Zustimmungsbeschlüsse

nach Art. 72 Abs. 2 BV werden Staatsverträge in bayerisches Landesrecht umgesetzt (VerfGH vom 6.7.1978 VerfGHE 31, 158/161; vom 25.5.2007 VerfGHE 60, 131/139; vom 18.12.2007 VerfGHE 60, 234/243 f.; vom 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. – juris Rn. 68).

- 55** Soweit der Antragsteller im Verfahren Vf. 8-VII-12 sich gegen die Zustimmung zu § 5 Abs. 2 RBStV wendet und eigenständige, über die Folgen einer Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 1 RBStV hinausgehende Rügen erhebt, stellt er damit allerdings nicht die gesamte Vorschrift zur Prüfung. Seine Popularklage beschränkt sich der Begründung nach vielmehr darauf, die Rundfunkbeitragspflicht für Kraftfahrzeuge anzugreifen. Sie richtet sich mithin insoweit, wie die Popularklage im Verfahren Vf. 24-VII-12, nur gegen § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV, nicht aber auch gegen die in Satz 1 Nr. 1 normierte spezielle Beitragspflicht für Hotel- und Gästezimmer sowie Ferienwohnungen.
- 56** Die Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 stellt mit ihrem Angriff gegen § 9 Abs. 1 und 2 RBStV ebenfalls nicht sämtliche darin enthaltenen Regelungen zur Prüfung des Verfassungsgerichtshofs. Sie rügt insoweit allein das ihrer Meinung nach grundrechtswidrige Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalten gegenüber dem Eigentümer oder dem vergleichbar dinglich Berechtigten der Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet, sowie gegenüber dem Verwalter einer Wohnungseigentumsgemeinschaft. Die Rüge richtet sich insoweit, ebenso wie diejenige im Verfahren Vf. 8-VII-12, allein gegen § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 RBStV sowie die Satzungsermächtigung in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV, nicht aber gegen das in Absatz 1 Satz 1 geregelte Auskunftsrecht gegenüber tatsächlichen oder potenziellen Beitragsschuldnern und die weiteren Bestimmungen des § 9 Abs. 1 RBStV. Ferner ist die im Zusammenhang mit der ebenfalls angegriffenen Anzeigepflicht nach § 8 RBStV stehende Satzungsermächtigung in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RBStV Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung.
- 57** 2. Der Zulässigkeit der Popularklagen steht nicht entgegen, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nach Zustimmung aller Landesparlamente und Hinterlegung

aller Ratifikationsurkunden bereits in Kraft getreten ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 des Fünftehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags).

- 58** Zwar wäre der Freistaat Bayern auch dann an den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gebunden, wenn der Verfassungsgerichtshof einen Verstoß gegen die Bayerische Verfassung feststellen sollte. Denn aus dem bundesverfassungsrechtlichen und damit für alle Länder verbindlichen Grundsatz der Bundestreue folgt, dass die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts allein die Nichtanwendung der fraglichen staatsvertraglichen Regelung jedenfalls dann nicht rechtfertigen kann, wenn diese, wie hier, nur einheitlich anwendbar ist (BVerwG vom 9.7.1976 BVerwGE 50, 137/141 ff.; vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 5, 14). Die gerichtliche Feststellung eines Verfassungsverstoßes würde aber die Organe des Freistaates verpflichten, eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu suchen und notfalls eine gerichtliche Klärung im bundesrechtlichen Bereich herbeizuführen oder von dem in § 15 Abs. 1 Satz 2 RBStV vereinbarten Kündigungsrecht Gebrauch zu machen. Deshalb besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für die Popularklagen (vgl. VerfGHE 60, 131/139). Sie würden im Fall ihrer Begründetheit allerdings nicht zur Nichtigklärung, sondern lediglich zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen.
- 59** 3. Die Antragsteller sind antragsbefugt (vgl. Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Sie haben ferner für jede einzelne der von ihnen angegriffenen Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags entsprechend den Anforderungen des Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG hinreichend substantiiert dargelegt, dass ihrer Meinung nach insbesondere die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und der Gleichbehandlung (Art. 118 Abs. 1 BV) oder das aus Art. 100 und 101 BV abzuleitende Recht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungswidrig eingeschränkt werden.
- 60** 4. Der Verfassungsgerichtshof erstreckt seine Prüfung im Popularklageverfahren auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte

verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.8.2009 VerfGHE 62, 167/171; vom 27.9.2013 BayVBI 2014, 77).

VI.

- 61** Die Popularklagen sind unbegründet. Die staatsvertraglich begründeten und in Landesrecht umgesetzten Vorschriften in § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, §§ 8, 9 Abs. 1 Sätze 2, 3 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3 sowie § 14 Abs. 9 RBStV verstoßen nicht gegen die Bayerische Verfassung.

A.

- 62** Die Pflicht zur Zahlung eines Rundfunkbeitrags im privaten Bereich für jede Wohnung (§ 2 Abs. 1 RBStV) und im nicht privaten Bereich für Betriebsstätten (§ 5 Abs. 1 RBStV) sowie für Kraftfahrzeuge (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV) ist verfassungsgemäß. Sie verstößt weder gegen die Rundfunkempfangsfreiheit (1.) noch gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (2.) und den allgemeinen Gleichheitssatz (3.) oder das Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen (4.).
- 63** 1. Das Grundrecht des Art. 112 Abs. 2 BV auf Rundfunkempfangsfreiheit wird nicht beeinträchtigt.
- 64** Nach Art. 112 Abs. 2 BV sind Beschränkungen des Rundfunkempfangs sowie des Bezugs von Druckerzeugnissen unzulässig. Damit wird das Recht gewährleistet, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Dieses Grundrecht der Informationsfreiheit in seiner besonderen Ausprägung als Rundfunkempfangsfreiheit wird durch den Rundfunkbeitrag weder unmittelbar noch mittelbar wegen seiner finanziellen Wirkungen beeinträchtigt. Der Einzelne wird durch die Beitragserhebung nicht gehindert oder verpflichtet, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Informationsquelle zu benutzen. Soweit der Empfang von technischen Anlagen abhängt, die eine an die Allgemeinheit gerichtete Information erst

individuell erschließen, erstreckt sich der Grundrechtsschutz zwar auch auf die Beschaffung und Nutzung solcher Anlagen (BVerfG vom 9.2.1994 BVerfGE 90, 27/32). Da der Rundfunkbeitrag im Gegensatz zur früheren Rundfunkgebühr aber nicht für das Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten erhoben wird, berührt er diese Schutzfunktion ebenfalls nicht. Art. 112 Abs. 2 BV verbürgt auch keinen Anspruch auf eine kostenlose Heranführung von Informationen (VerfGH vom 15.12.2005 VerfGHE 58, 277/285). Staatlich festgesetzte Entgelte für den Rundfunk könnten das Grundrecht der Informationsfreiheit nur dann verletzen, wenn sie darauf zielten oder wegen ihrer Höhe objektiv dazu geeignet wären, Interessenten von Informationen aus bestimmten Quellen fernzuhalten (vgl. BVerfG vom 6.9.1999 BayVBI 2000, 208). Das ist ersichtlich nicht der Fall.

- 65** 2. Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) ist ebenfalls nicht verletzt.
- 66** Art. 101 BV verbürgt die Handlungsfreiheit grundsätzlich in allen Lebensbereichen und schützt damit auch vor der Auferlegung gesetzwidriger Zahlungsverpflichtungen (VerfGH vom 19.4.2007 VerfGHE 60, 80/88). Die zur Prüfung stehenden Vorschriften belasten die Inhaber von Wohnungen, Betriebsstätten und bestimmten Kraftfahrzeugen mit einer Abgabeforderung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und beeinträchtigen sie damit in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit. Nicht berührt ist Art. 101 BV allerdings in der Ausprägung als Berufsfreiheit (vgl. VerfGH vom 24.5.2012 BayVBI 2013, 431/432), weil die Beitragspflicht auch im nicht privaten Bereich weder unmittelbaren Bezug zur beruflichen Tätigkeit noch objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen lässt.
- 67** Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit ist gerechtfertigt. Diese ist durch Art. 101 BV nur innerhalb der Schranken der Gesetze gewährleistet. Hierzu zählen sämtliche Rechtsvorschriften, die mit der Bayerischen Verfassung einschließlich den aus Art. 101 BV selbst resultierenden Schranken, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in Einklang stehen (vgl. VerfGH vom 24.11.1989 VerfGHE 42, 156/165; vom 9.11.2004 VerfGHE 57, 161/166; vom 25.6.2010

VerfGHE 63, 83/96). Die Bestimmungen des § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV genügen diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie entsprechen dem Rechtsstaatsprinzip unter dem Blickwinkel der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung (a), des Europäischen Unionsrechts (b) und des Bestimmtheitsgebots (c); sie sind auch nicht unverhältnismäßig (d).

- 68** a) Das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist nicht wegen eines Widerspruchs zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes verletzt.
- 69** Im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung Prüfungsmaßstab. Nach seiner ständigen Rechtsprechung kann der Verfassungsgerichtshof die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht verletzt hat, nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung überprüfen. Dieses erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (VerfGH vom 15.11.2006 VerfGHE 59, 219/224; vom 23.10.2008 VerfGHE 61, 248/254). Das gilt auch für die Beurteilung der Frage, ob der Landesgesetzgeber die bundesrechtliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten hat (VerfGH vom 18.4.2002 VerfGHE 55, 57/64; vom 28.6.2013 NVwZ 2014, 141).
- 70** Ein solcher offenkundiger und schwerwiegender Verstoß liegt nicht vor. Der Freistaat Bayern hat mit der Zustimmung zu den angegriffenen Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Art. 70 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht (aa), ohne dabei die durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes gezogenen Grenzen zu überschreiten (bb).
- 71** aa) Als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm begründet Art. 105 GG Gesetzgebungskompetenzen für Steuern. Dagegen sind für nichtsteuerliche Abga-

ben, wie Gebühren und Beiträge als sogenannte Vorzugslasten, die Gesetzgebungskompetenzen aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG für die betroffene Sachmaterie herzuleiten (BVerfG vom 17.7.2003 BVerfGE 108, 186/212; vgl. VerfGHE 60, 80/89; VerfGH vom 28.5.2009 VerfGHE 62, 79/93). Ob eine Steuer oder eine nichtsteuerliche Abgabe vorliegt, bestimmt sich nicht nach der vom Gesetzgeber gewählten Bezeichnung, sondern nach dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt (vgl. BVerfG vom 19.3.2003 BVerfGE 108, 1/13; vom 4.2.2009 BVerfGE 123, 1/16).

- 72** Bei der Zahlungsverpflichtung, die der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag den Inhabern von Wohnungen, Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auferlegt, handelt es sich nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt um eine nichtsteuerliche Abgabe. Sie ist sowohl im privaten wie auch im nicht privaten Bereich im Gegensatz zu einer Steuer nicht „voraussetzungslos“ geschuldet, sondern wird als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Dieser stellt im Rahmen seines klassischen Funktionsauftrags, zur Meinungs- und Willensbildung beizutragen, zu unterhalten und zu informieren sowie eine kulturelle Verantwortung wahrzunehmen (vgl. BVerfG vom 11.9.2007 BVerfGE 119, 181/218; vom 25.3.2014 – 1 BvF 1/11 u. a. – juris Rn. 33 ff.), eine allgemein zugängliche Informationsquelle im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bereit. Zur Finanzierung dieser Aufgabe sollen nach der Konzeption des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags diejenigen herangezogen werden, denen die Rundfunkprogramme zugute kommen.
- 73** Die Zahlungsverpflichtung besteht unabhängig von der tatsächlichen Rundfunknutzung und knüpft an die bestehende Möglichkeit der Nutzung an, ohne dass, wie bei der früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr, die für einen Empfang erforderlichen Einrichtungen vorhanden sein müssen. Dazu stellen die Beitragsstatbestände auf das Innehaben bestimmter Raumeinheiten und damit mittelbar auf die dort vermuteten Nutzungsmöglichkeiten für bestimmte Personengruppen ab. Die Zahlungsverpflichtung kann nach dem zentralen Ziel des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags nicht durch den Einwand abgewendet werden, es

existierten keine technischen Empfangseinrichtungen oder es erfolge in der jeweiligen Raumeinheit aufgrund individueller Entscheidung keine Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 11, 13). Das wird bestätigt durch die Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände (§§ 4, 5 Abs. 4 bis 6 RBStV). Sie lassen, abgesehen von Vergünstigungen aus sozialen oder gesellschaftspolitischen Erwägungen, eine Ausnahme von der Rundfunkbeitragspflicht nur für den Fall zu, dass eine Nutzung des Programmangebots aus objektiven – durch den Einzelnen nicht beeinflussbaren – Gründen ausgeschlossen ist, dass also mit dem Programmangebot keine beitragsrelevante Nutzungsmöglichkeit verbunden ist. Das gilt etwa für Betriebsstätten, die vorübergehend stillgelegt sind (§ 5 Abs. 4 RBStV) oder in denen kein Arbeitsplatz eingerichtet ist (§ 5 Abs. 5 Nr. 2 RBStV). Im privaten Bereich sind Taubblinde und Empfänger von Blindenhilfe nach § 72 SGB XII von der Beitragspflicht zu befreien (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV), weil der Rundfunk sie nicht oder nur sehr eingeschränkt erreichen kann; demgegenüber haben etwa hörgeschädigte oder behinderte Menschen, die das Programmangebot physisch jedenfalls teilweise nutzen können, folgerichtig nur einen Anspruch auf Ermäßigung (vgl. § 4 Abs. 2 RBStV). Schließlich liegt mit Blick auf die technischen Voraussetzungen des Programmempfangs ein besonderer Härtefall, in dem von der Beitragspflicht nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV zwingend zu befreien ist, nach den Gesetzesmaterialien erst dann vor, wenn es einem Beitragsschuldner objektiv unmöglich ist, zumindest über einen Übertragungsweg Rundfunk zu empfangen (LT-Drs. 16/7001 S. 16).

- 74** Wird der Rundfunkbeitrag demnach für das Programmangebot ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten und -absichten verlangt, also für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so handelt es sich, wie seine gesetzliche Bezeichnung klarstellt, um eine Vorzugslast in der herkömmlichen Gestalt eines Beitrags (vgl. BVerfG vom 24.1.1995 BVerfGE 92, 91/115).
- 75** Dem Charakter einer Vorzugslast steht nicht entgegen, dass der abgabenbegründende Vorteil typisierend allein an das Innehaben einer Raumeinheit geknüpft

wird; der Rundfunkbeitrag wird insbesondere nicht wegen des fehlenden Gerätebezugs zur verdeckten Steuer. Der tatbestandlichen Anknüpfung liegt die sachgerechte Erwägung zugrunde, dass die einzelnen Personen als Adressaten des Programmangebots den Rundfunk vornehmlich in einer der beitragspflichtigen Raumeinheiten nutzen oder nutzen können und dass deshalb das Innehaben einer solchen Raumeinheit ausreichende Rückschlüsse auf den abzugeltenden Vorteil zulässt. Das begründet einen ausreichenden inneren Sachzusammenhang zwischen der Geldzahlungspflicht und dem mit ihr verfolgten gesetzgeberischen Ziel des Vorteilsausgleichs (a. A. Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 11; Koriath/Koemm, DStR 2013, 833/835; Exner/Seifarth, NVwZ 2013, 1569/1571). Der Rundfunkbeitrag mag aufgrund der dem Abgabentatbestand zugrunde liegenden Typisierungen und unwiderleglichen Vermutungen nahezu jeden im Inland Wohnenden und Arbeitenden unausweichlich erfassen und sich so einer Gemeinlast annähern. Gleichwohl bleibt er Gegenleistung für den individualnützigen Vorteil, der jeder einzelnen Person im privaten und nicht privaten Bereich aus dem Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als stetiger, individuell erschließbarer Quelle der Information, Unterhaltung und kulturellen Anregung zufließt. Die Breite der Finanzierungsverantwortung korrespondiert mit der Größe des Adressatenkreises, an den sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet. Das ändert aber nichts an dem tatbestandlich bestimmten Gegenleistungsverhältnis zur einzelnen Person, das die finanzverfassungsrechtliche Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe bestimmt.

- 76** Rundfunkbeiträge dienen zudem nicht, wie Steuern, der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens (vgl. BVerfGE 108, 186/212; BVerfG vom 16.9.2009 BVerfGE 124, 235/237). Sie werden vielmehr gemäß § 1 RBStV zur funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und zur Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrags erhoben. Das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag fließt nicht, wie das Steueraufkommen, in den allgemeinen Haushalt, sondern wird ge-

mäß § 9 RFinStV auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter aufgeteilt. Da das Programmangebot, dessen Finanzierung die Rundfunkbeiträge dienen, den Charakter einer Gegenleistung des Abgabeberechtigten zugunsten der Abgabepflichtigen hat, scheidet eine Qualifizierung als Zwecksteuer aus (vgl. BVerfG vom 12.10.1978 BVerfGE 49, 343/353 f.).

- 77** Stellt der Rundfunkbeitrag demnach keine Steuer dar, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln für die betroffene Sachmaterie. Der Beitrag ist dem Gebiet des Rundfunks zuzuordnen, das nach der Regel des Art. 70 Abs. 1 GG in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt (vgl. Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG).
- 78** bb) Erhebung und Bemessung des Rundfunkbeitrags entsprechen – gemessen am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung – den Anforderungen, welche die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104 a ff. GG) dem Gesetzgeber bei Wahrnehmung seiner Sachgesetzgebungskompetenz auferlegt.
- 79** Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben grundsätzlich begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen (BVerfGE 108, 1/16; 124, 235/243; BVerfG vom 16.7.2012 NVwZ 2012, 1535/1537; vom 6.11.2012 BVerfGE 132, 334 Rn. 47 m. w. N.).
- 80** (1) Dem Grunde nach ist der Rundfunkbeitrag im Verhältnis zur Steuer bundesverfassungsrechtlich durch seine Ausgleichsfunktion und die Finanzierungsgarantie zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders sachlich gerechtfertigt. Der Vorteilsausgleich dient nach den Vorstellungen des Normgebers zwei ineinandergreifenden Zwecken: Zum einen soll er den Vorteil abgelten, der daraus ent-

steht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in besonderem Maß die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördert und einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leistet (LT-Drs. 16/7001 S. 11); insoweit ist grundsätzlich jede Person im Einwirkungsreich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an der Finanzierungsverantwortung zu beteiligen, weil sie einen gleichsam strukturellen Vorteil aus dessen Wirken zieht. Zum anderen wird ein Entgelt für die Möglichkeit individueller Nutzung verlangt, von der bei typisierender Betrachtung in den gesetzlich bestimmten Raumeinheiten üblicherweise Gebrauch gemacht wird (vgl. etwa LT-Drs. 16/7001 S. 12 f., 17). Beide Gründe rechtfertigen jeweils für sich die Erhebung des Rundfunkbeitrags neben den Steuern (vgl. P. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 59 f.).

- 81** Das gilt gleichermaßen für den nicht privaten Bereich, der neben gewerblichen und sonstigen selbstständigen Erwerbstätigkeiten auch Tätigkeiten zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken umfasst. Diesem im weiteren Sinn „unternehmerischen“ Bereich vermittelt der Rundfunk spezifische Vorteile, die nach der Wertung des Gesetzgebers durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag, den die Unternehmer oder die bei ihnen Beschäftigten im privaten Bereich zu entrichten haben, nicht abgegolten sind. Denn für den unternehmerischen Bereich ist bei typisierender Betrachtung die Möglichkeit eröffnet, dass die Rundfunkprogramme in einer besonderen, die Unternehmenszwecke fördernden Weise genutzt werden, sei es zur Informationsgewinnung, sei es zur (Pausen-)Unterhaltung der Beschäftigten oder Kunden; dabei ist freilich die Nutzungsintensität gegenüber dem privaten Bereich im Regelfall durch die Unternehmenszwecke beschränkt. Hinzu kommt der strukturelle Vorteil in dem oben genannten Sinn, der aus dem Wirken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch für den nicht privaten Bereich entsteht.
- 82** Die Rechtfertigung für die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gewählte Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags folgt aus der grundgesetzlichen Finanzierungsgarantie zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gehört nach der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich seiner bedarfsgerechten Finanzierung. Der Gesetzgeber hat Vorsorge dafür zu 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, 181/214 ff. m. w. N.; BVerfG vom 25.3.2014 – 1 BvF 1/11 u. a. – juris Rn. 33 ff.). Auch wenn das Grundgesetz keine bestimmte Finanzierungsregelung vorschreibt, so ist doch eine Finanzierung erforderlich, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Stand setzt, die ihm zukommende Funktion im gegenwärtigen System des – unmittelbaren oder mittelbaren (vgl. Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV) – Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk zu erfüllen, und die ihn zugleich wirksam davor schützt, dass die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflussnahmen auf das Programm genutzt wird. Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist deshalb, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt hervorgehoben hat, die „Gebührenfinanzierung“; sie erlaubt es ihm, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht (BVerfG vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/90; 119, 181/219; vgl. auch VerfGH vom 15.12.2005 VerfGHE 58, 277/285). Damit ist die Rundfunkfinanzierung allerdings nicht auf das Modell der früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr eingeengt, sondern lediglich der verfassungsrechtliche Rahmen für eine vorrangige Finanzierung durch Vorzugslasten umschrieben, die eine staatsferne (deshalb keine Steuer) und zugleich quotenunabhängige (deshalb kein rein nutzungsbezogenes Entgelt) Deckung des Finanzbedarfs durch diejenigen sicherstellt, denen der Rundfunk zugutekommt. Hieraus bezieht der Rundfunkbeitrag in seiner staatsvertraglich begründeten Gestalt sowohl für den privaten als auch für den nicht privaten Bereich eine besondere sachliche Legitimation, die ihn von der Steuer hinreichend deutlich unterscheidet.

- 83** (2) Der Rundfunkbeitrag ist der Höhe nach kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer gerechtfertigt durch die anerkannten Zwecke der Kostendeckung und des

Vorteilsausgleichs (vgl. BVerfGE 108, 1/18). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei der Abgabenbemessung den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum (BVerfGE 132, 334 Rn. 51) überschritten haben könnte.

- 84** Der Rundfunkbeitrag ist seiner Zweckbestimmung nach darauf beschränkt sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion als Grundversorgung in der gegenwärtigen Rundfunkordnung ungeschmälert erfüllen kann. Dementsprechend sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter verpflichtet, sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags zu halten und den aus den Programmentscheidungen abgeleiteten Finanzbedarf zutreffend und in Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermitteln (vgl. BVerfGE 90, 60/102 f.). Die Einhaltung dieser Verpflichtung unterliegt ihrerseits einer externen Kontrolle, wie sie im Rundfunkstaatsvertrag im Einzelnen ausgestaltet ist. Nach dessen § 14 Abs. 1 wird der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotenziale, auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt.
- 85** Durch den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist die Höhe des Rundfunkbeitrags auf monatlich 17,98 € festgesetzt worden (§ 8 RFinStV). Das entspricht der Summe von monatlicher Grundgebühr (5,76 €) und Fernsehgebühr (12,22 €), die bis zum 31. Dezember 2012 auf der Grundlage des Rundfunkgebührenstaatsvertrags erhoben wurden. Schon deshalb liegt die Annahme fern, der Rundfunkbeitrag stehe der Höhe nach in grobem Missverhältnis zu den verfolgten Beitragszwecken und diene insoweit, wie eine Steuer, der „voraussetzungslosen“ Einnahmeerzielung des Staates. Aufgrund der Umstellung von der gerätebezogenen Rundfunkgebühr auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag bestehen zwangsläufig erhebliche Unsicherheiten bei der Prognose des Aufkommens für die erste Beitragsperiode 2013 bis 2016, wie sie die KEF im Rahmen des Auftrags nach § 3 RFinStV in ihrem 18. Bericht von Dezember 2011 im Einzelnen darge-

stellt hat (Tz. 378-443). Wegen der Ausdehnung der Abgabentatbestände und der Verringerung von Vollzugsdefiziten sind zwar zwangsläufig Mehreinnahmen zu erwarten. So schätzt die KEF in ihrem 19. Bericht vom Februar 2014 bei weiterhin unsicherer Datenlage, dass die Einnahmen aus den Rundfunkbeiträgen im Kalkulationszeitraum 2013 bis 2016 um 1.381 Mio. € höher sein werden als die Ist-Erträge aus den Teilnehmergebühren im Zeitraum 2009 bis 2012 in Höhe von 29.433 Mio. € (Tz. 273-324). Das von der Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 vorgelegte Privatgutachten gelangt auf der Grundlage der im Dezember 2010 öffentlich verfügbaren Daten zu dem Ergebnis, dass bei „konsequenter (d. h. vollzugsdefizitloser) Umsetzung“ des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags mit einem Einnahmeplus von mindestens 800 Mio. € jährlich, also 3.200 Mio. € im Zeitraum 2013 bis 2016, zu rechnen sei. Gleichwohl musste der Gesetzgeber bei der Beitragsbemessung keineswegs davon ausgehen, dass die zu erwartenden Einnahmen den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beachtlich und auf Dauer übersteigen würden. Abgesehen davon, dass eine vollständige Beitragserhebung ohne Ausfälle unrealistisch erscheint, hat die KEF für den Planungszeitraum 2013 bis 2016 einen ungedeckten Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von 304,1 Mio. € festgestellt (18. KEF-Bericht Tz. 1). Im Übrigen ist einer etwaigen Kostenüberdeckung dadurch Rechnung getragen, dass gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV Überschüsse am Ende der Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden müssen. § 3 Abs. 8 RFinStV bestimmt zudem, dass die KEF den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht erstattet, in dem insbesondere zu der Frage Stellung zu nehmen ist, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung des Rundfunkbeitrags notwendig ist. Nach Nr. 2 der Protokollerklärung, die alle Länder dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag beigefügt haben, soll unmittelbar im Anschluss an den inzwischen vorgelegten 19. KEF-Bericht eine Evaluierung durchgeführt werden, die insbesondere die Entwicklung der Erträge aus dem Rundfunkbeitrag, die jeweiligen Anteile der privaten Haushalte, der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand am Gesamtbetrag umfasst. Dabei sollen auch die Notwendigkeit und Ausgewogenheit der Anknüpfungstatbestände, darunter die Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge, geprüft werden.

Mit Blick auf diese – auch normativen – Absicherungen einer bedarfsgerechten Rundfunkfinanzierung ist gegenwärtig nichts dafür ersichtlich, dass die Abgabe nach ihrer Ausgestaltung auf die Erzielung von Überschüssen oder gar Einnahmen für den allgemeinen Finanzhaushalt ausgerichtet sein und dadurch den Typ einer Steuer annehmen könnte.

- 86** Ob der Gesetzgeber einzelne Regelungselemente, insbesondere den konkreten Kreis der Beitragspflichtigen und die Beitragssätze im nicht privaten Bereich, in verfassungsmäßiger Weise bestimmt hat, ist keine Frage der Gesetzgebungskompetenz, sondern der materiellen Verfassungsmäßigkeit (vgl. BVerfGE 123, 1/17).
- 87** b) Das Rechtsstaatsprinzip ist auch nicht wegen eines Widerspruchs zum Beihilferecht der Europäischen Union (Art. 107 ff. AEUV) verletzt.
- 88** Der Verfassungsgerichtshof hat bisher offengelassen, ob entsprechend der Rechtsprechung zum Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht über Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV auch Vorschriften des Unionsrechts mittelbar in einem Popularklageverfahren Bedeutung erlangen können (VerfGH vom 13.05.1986 VerfGHE 39, 56/62; vom 28.6.2013 NVwZ 2014, 141/142). Diese Frage braucht auch weiterhin nicht abschließend entschieden zu werden, weil die angegriffenen Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht in einem offenkundigen und krassen, schwerwiegenden Widerspruch zum Unionsrecht stehen und damit insoweit auch nicht das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung verletzen können.
- 89** Es sprechen entgegen der Sichtweise des Antragstellers im Verfahren Vf. 8-VII-12 keine beachtlichen Gründe dafür, dass die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags der Kommission als beabsichtigte Beihilfe zugunsten des öffentlichen Rundfunks gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV vorab hätten gemeldet werden müssen. Die Anmeldepflicht betrifft nur neue Beihilfen, die damit einem präventiven Verbot mit Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden. Bestehende Beihilfen, also solche, die bereits bei Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung der

Europäischen Gemeinschaft gewährt oder nach seinem Inkrafttreten vertragskonform eingeführt wurden, werden hingegen gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend überprüft; sie unterfallen mithin repressiver Kontrolle. Die Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV umfasst demnach alle Beihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich der Änderungen bestehender Beihilfen (vgl. Art. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22.3.1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 93 des EG-Vertrags, ABI vom 27.3.1999 L 83 S. 1).

- 90** Die Kommission ist bei einer Überprüfung der früheren Gebührenfinanzierung mit Entscheidung vom 24. April 2007 Az. K(2007) 1761 zu der Auffassung gelangt, dass es sich bei den Finanzierungsregelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk um eine bestehende staatliche Beihilfe handle (Rn. 191, 216) und dass die Bedenken in Bezug auf die Unvereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt durch die von Deutschland im Rahmen des Überprüfungsverfahrens eingegangenen Verpflichtungen (Rn. 322 ff.) ausgeräumt seien (Rn. 396). Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Änderungen des Finanzierungssystems durch den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag als Umwandlung in eine neue Beihilfe zu werten wären. Denn das wird nur für den Fall angenommen, dass die ursprüngliche Regelung durch die Änderung in ihrem Kern betroffen wird (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABI vom 27.10.2009 C 257 S. 1 unter Rn. 31). Durch die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags werden indes weder die Art des Vorteils oder die Finanzierungsquelle noch das Ziel der Beihilfe, der Kreis der Begünstigten oder deren Tätigkeitsbereiche wesentlich verändert. Auch mit Blick auf zu erwartende Mehreinnahmen aus dem Rundfunkbeitrag ist keine gegenüber dem früheren Gebührensystem beachtliche Änderung zu erkennen. Denn es ist, wie oben ausgeführt (vgl. VI. A. 2. a) bb) (2), auch normativ durch § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV abgesichert, dass keine Mehreinnahmen erzielt werden, die den extern geprüften und ermittelten Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Dauer überschreiten.

- 91** c) Die Vorschriften über die Rundfunkbeitragspflicht für Betriebsstätten (§ 5 Abs. 1 RBStV) und Kraftfahrzeuge (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV) verstoßen entgegen der Ansicht der Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 nicht gegen das Bestimmtheitsgebot.
- 92** aa) Das sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Normenklarheit und der Justiziabilität entsprechen. Gesetze müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Die Gerichte müssen in der Lage sein, die Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewaltenteilung ergibt sich ein Verbot für den Gesetzgeber, unbestimmte Rechtsbegriffe, also Begriffe, die bei der Gesetzesanwendung noch der Konkretisierung bedürfen, zu verwenden. Der Gesetzgeber wird allerdings durch das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. VerfGH vom 24.2.1988 VerfGHE 41, 17/24 m. w. N). Mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung muss sich eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lassen (VerfGH vom 28.3.2003 VerfGHE 56, 28/45; NVwZ 2014, 141/142 f.).
- 93** bb) Hieran gemessen kann der Begriff der „Beschäftigten“ im Sinn des § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV, der für die Bemessung des für eine Betriebsstätte zu entrichtenden Rundfunkbeitrags maßgebend ist, nicht beanstandet werden.
- 94** Er umfasst nach der Legaldefinition des § 6 Abs. 4 RBStV „alle im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Bediensteten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit Ausnahme der Auszubildenden“. Hinrei-

chend bestimmt ist insbesondere das einschränkend zu verstehende Merkmal „sozialversicherungspflichtig“. Sein Regelungsinhalt kann ohne größere Schwierigkeiten unter Rückgriff auf den Normzweck, vor allem geringfügig Beschäftigte im Sinn des § 8 Abs. 1 SGB IV auszunehmen (LT-Drs. 16/7001 S. 20), und auf die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Sozialversicherungspflicht (vgl. § 2 Abs. 1, 2 SGB IV) ermittelt werden. Der Einwand der Antragstellerin, die Gesetzesbegründung stehe in nicht auflösbarem Widerspruch zur gesetzlichen Pflicht der Arbeitgeber, für geringfügig Beschäftigte einen Pauschalbeitrag zur Rentenversicherung zu leisten, kann nicht überzeugen. Denn der damit angesprochene § 172 Abs. 3 SGB VI regelt nicht die Versicherungspflicht der Arbeitnehmer. Er betrifft vielmehr die Beitragspflicht der Arbeitgeber für geringfügig Beschäftigte, die in dieser Beschäftigung „versicherungsfrei“ oder „von der Versicherungspflicht befreit“ sind, also gerade für solche Beschäftigte, die rundfunkbeitragsrechtlich nach dem Gesetzeswortlaut eindeutig von dem Kreis der „sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ auszunehmen sind und demnach in Übereinstimmung mit dem Willen des Normgebers für die Beitragsbemessung außer Betracht bleiben. In vergleichbarer Weise kann die weiter aufgeworfene Frage, ob Arbeitnehmer in Elternzeit rundfunkbeitragsrechtlich zu berücksichtigen sind, unschwer nach den üblichen Auslegungsmethoden ausgehend vom Begriff „Beschäftigte“ und gegebenenfalls durch Heranziehung der sozialversicherungsrechtlichen Wertungen in § 7 Abs. 3 Satz 3 SGB IV beantwortet werden.

- 95** cc) Hinreichend bestimmt sind ebenso Beginn und Ende des nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV beitragspflichtigen Innehabens eines Kraftfahrzeugs im unternehmerischen Bereich.
- 96** Insoweit ist in § 7 RBStV unmissverständlich präzisiert, dass das Innehaben eines Kraftfahrzeugs mit dem Ersten des Monats beginnt, in dem es auf den Beitragsschuldner zugelassen wird (Abs. 1 Satz 2), und mit dem Ablauf des Monats endet, in dem die Zulassung auf den Beitragsschuldner endet (Abs. 2 Satz 2). Es besteht kein unauflösbarer Widerspruch zu den Anzeigepflichten nach § 8 RBStV. Vielmehr sind folgerichtig Beginn und Ende des Innehabens eines beitragspflichtigen

Kraftfahrzeugs unverzüglich unter Angabe des jeweiligen Datums anzuzeigen (Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 4 Nr. 9, Abs. 5 Nr. 1). Wenn § 8 Abs. 4 Nr. 12 RBStV zugleich lediglich verlangt, Anzahl und Zulassungsort der beitragspflichtigen Kraftfahrzeuge anzuzeigen, lässt sich das unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung zwanglos so interpretieren, dass es einer Änderungsmeldung nur bedarf, wenn sich diese Parameter für die kraftfahrzeugbezogene Beitragspflicht ändern. Vom Inhaber eines Fuhrparks aus mehreren Fahrzeugen können also einzelne Fahrzeuge ohne bürokratischen Aufwand „ausgetauscht“ werden“ (LT-Drs. 16/7001 S. 21). Dem liegt die mit dem Gesetzeswortlaut zu vereinbarende Sichtweise zugrunde, dass es bei einem – rundfunkbeitragsrechtlich gemeldeten – Fuhrpark für die Höhe des fortlaufend geschuldeten Rundfunkbeitrags nicht auf das einzelne Fahrzeug ankommt, sondern auf die Gesamtzahl der beitragspflichtigen Fahrzeuge. Nur wenn die Gesamtzahl verändert wird, etwa durch Zulassung eines weiteren Fahrzeugs, kommt es auf das die Veränderung bewirkende konkrete Fahrzeug an, um den Beginn oder das Ende der Beitragspflicht für dieses Fahrzeug nach den Vorgaben des § 7 RBStV zu bestimmen.

- 97** d) Die Zahlungspflichten im privaten und nicht privaten Bereich sind verhältnismäßig.
- 98** Die mit dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs stellen legitime Ziele dar, die einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit rechtfertigen können. Der Gesetzgeber durfte die Vorschriften des § 2 Abs. 1 und des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV für geeignet und erforderlich halten, um diese Zwecke zu erreichen; ein milderer, aber gleich wirksames Mittel zur Rundfunkfinanzierung ist nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit ist mit Blick auf den bezweckten Vorteilsausgleich insbesondere für die Inhaber solcher Raumeinheiten im privaten und nicht privaten Bereich zu bejahen, in denen sich keine Rundfunkempfangsgeräte befinden. Denn auch diesen bietet bereits das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Vorteile, auf deren Abgeltung der Rundfunkbeitrag ausgerichtet ist. Ob sie das Angebot tatsächlich nutzen (wollen), ist dem Abgabentyp des Beitrags entsprechend unerheb-

lich. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zwingt den Gesetzgeber nicht dazu, eine Befreiungsmöglichkeit für Personen vorzusehen, die von der ihnen eröffneten Nutzungsmöglichkeit keinen Gebrauch machen wollen.

- 99** Der Rundfunkbeitrag ist im Verhältnis zu den verfolgten Zwecken und der gebotenen Leistung auch nicht unangemessen hoch. Er ist auf den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkt. Die Belastung für die betroffenen Beitragsschuldner hält sich im Rahmen des Zumutbaren. Im privaten Bereich entspricht der für jede Wohnung zu entrichtende Rundfunkbeitrag von monatlich 17,98 € der Summe von Grundgebühr und Fernsehgebühr, die nach Maßgabe des Rundfunkgebührenstaatsvertrags bis zum 31. Dezember 2012 zu zahlen waren. Angesichts der weiten Verbreitung von Empfangsgeräten dürfte sich damit die finanzielle Belastung für die Abgabenschuldner durch den Wechsel zum geräteunabhängigen einheitlichen Rundfunkbeitrag in aller Regel nicht erhöht haben. Sie bleibt auch mit Blick auf diejenigen Personen, die das Programmangebot nicht nutzen (wollen) und früher mangels Empfangsgeräts überhaupt keine Rundfunkgebühr zahlen mussten, in einer moderaten Höhe, die durch die Ausgleichsfunktion gerechtfertigt ist. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass zwischen der Abgabe und dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als abzugeltendem Vorteil ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zuwiderlaufendes (vgl. VerfGHE 60, 80/91 f.) grobes Missverhältnis bestehen könnte. Bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit oder in sonstigen Härtefällen sieht § 4 RBStV im Übrigen zur Vermeidung von unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände vor.
- 100** Im nicht privaten Bereich sind die Belastungen ebenfalls zumutbar. Für Betriebsstätten ist die Höhe des Rundfunkbeitrags gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV nach der Zahl der neben dem Inhaber in der Betriebsstätte Beschäftigten degressiv gestaffelt. Die gestaffelten Beitragssätze beginnen mit einem Drittel des Rundfunkbeitrags, also 5,99 € monatlich, für Betriebsstätten mit keinem oder bis acht Beschäftigten und reichen bis 180 Rundfunkbeiträge, das sind 3.236,40 € monatlich, für Betriebsstätten mit 20.000 oder mehr Beschäftigten. Daneben ist für jedes zu-

gelassene Kraftfahrzeug ein Drittel des Rundfunkbeitrags zu entrichten, wobei gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte beitragsfrei bleibt. Die daraus resultierende finanzielle Belastung ist mit Blick auf die einzelne Betriebsstätte oder das einzelne Kraftfahrzeug gering. Auch soweit sie sich bei großen Betrieben insbesondere wegen besonderer Strukturen mit zahlreichen Filialen erheblich vervielfachen kann, lässt sich ein grobes Missverhältnis zu den verfolgten Zwecken der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs nicht erkennen.

- 101** 3. Die Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV verstößt auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV).
- 102** Der allgemeine Gleichheitssatz untersagt dem Gesetzgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Das gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Der Gleichheitssatz verbietet Willkür, verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 62, 79/105 f.; VerfGH vom 27.2.2012 BayVBI 2012, 498/500). Berührt die nach dem Gleichheitssatz zu beurteilende Regelung zugleich andere grundrechtlich verbürgte Positionen oder Verfassungsnormen, so sind dem Gestaltungsraum des Gesetzgebers engere Grenzen gezogen (VerfGHE 62, 79/106).
- 103** Art. 118 Abs. 1 BV verlangt nicht, unter allen Umständen Ungleiches ungleich zu behandeln. Der allgemeine Gleichheitssatz ist nicht schon dann verletzt, wenn der Gesetzgeber Differenzierungen, die er vornehmen darf, nicht vornimmt. Zu einer Differenzierung bei ungleichen Sachverhalten ist der Gesetzgeber nur verpflichtet, wenn die tatsächliche Ungleichheit so groß ist, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht unberücksichtigt bleiben darf

(vgl. BVerfG vom 16.7.2012 NVwZ 2012, 1535/1539 f.). Er darf besonders bei Massenerscheinungen generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen (VerfGHE 55, 57/61; VerfGH vom 9.10.2007 VerfGHE 60, 167/173; BVerfG vom 6.3.2002 BVerfGE 105, 73/127). Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen, die sich im Zusammenhang mit Differenzierungen ergeben, müssen in Kauf genommen werden, solange sich für das insgesamt gefundene Regulationsergebnis ein plausibler, sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (VerfGHE 55, 57/61 m. w. N.).

- 104** Im Abgabenrecht kommt dem Gleichheitssatz die Aufgabe zu, eine gleichmäßige Verteilung des Aufwands unter den Abgabenschuldigen zu erzielen. Er betrifft somit das Verhältnis der Abgabenbelastung der Schuldigen untereinander. Dabei hat der Normgeber auch im Bereich des Abgabenrechts eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. In deren Rahmen kann er entscheiden, welchen Sachverhalt er zum Anknüpfungspunkt einer Regelung macht. Seine Gestaltungsfreiheit 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 (VerfGHE 60, 80/96; 62, 79/106).
- 105** a) Mit diesen Anforderungen steht § 2 Abs. 1 RBStV in Einklang. Indem der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber (§ 2 Abs. 2 RBStV) ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlegt, hat er nicht wesentlich Ungleiches ohne Rechtfertigung gleich behandelt.
- 106** Anknüpfungspunkt für die Rundfunkbeitragspflicht ist die Möglichkeit der Programmnutzung (vgl. VI. A. 2. a) aa), die im privaten Bereich typisierend den einzelnen Wohnungen und damit den dort regelmäßig in einem Haushalt zusammen-

lebenden Personen zugeordnet wird. Durch den Wohnungsbegriff (§ 3 RBStV) werden verschiedene Lebenssachverhalte – von dem allein lebenden „Medienverweigerer“ über die „typische“ Familie bis hin zur „medienaffinen“ Wohngemeinschaft – normativ zusammengefasst und einer einheitlichen Beitragspflicht unterworfen, die sämtliche Möglichkeiten der Rundfunknutzung einschließlich der mobilen und derjenigen in einem privaten Kraftfahrzeug abdeckt und die vorbehaltlich der Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen des § 4 RBStV unausweichlich ist. Diese Typisierung für den privaten Bereich beruht auf einleuchtenden, sachlich vertretbaren Gründen und ist auch unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit nicht zu beanstanden.

- 107** aa) Die eine gesetzliche Typisierung rechtfertigenden Gründe gelten für die Erhebung einer regelmäßigen Rundfunkabgabe in besonderer Weise und eröffnen dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsraum.
- 108** Es handelt sich um einen Massenvorgang mit einer besonders hohen Fallzahl; die Adressaten des Programmangebots lassen sich allein im privaten Bereich etwa 40 Millionen Haushalten und 39 Millionen Wohnungen zuordnen (vgl. 18. KEF-Bericht Tz. 420 ff.). Die Abgabe berührt zudem bei einer eher geringen Belastung durchaus intensiv die grundrechtlich gewährleistete Privatheit (Art. 101 BV) in der besonders geschützten Wohnung (Art. 106 Abs. 3 BV). Deshalb bedarf es einer verständlichen und einfachen Typisierung, die einen verlässlichen, leicht feststellbaren und die Privatsphäre möglichst wenig beeinträchtigenden Anknüpfungstatbestand bietet. Das wird mit der Anbindung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung (§ 3 Abs. 1 RBStV) erreicht, mit der die Möglichkeit der Rundfunknutzung als abzugeltender Vorteil sachgerecht erfasst wird. Ihr liegt die plausible und realitätsgerechte Erwägung zugrunde, dass einerseits die mit dem Merkmal Wohnung umfasste Personengruppe eines Haushalts, etwa eine Familie oder eine Wohngemeinschaft, hinsichtlich der Rundfunknutzung oder -nutzungsmöglichkeit eine Gemeinschaft bildet und dass andererseits sich die unterschiedlichen Nutzungsarten und -gewohnheiten innerhalb dieser sozialen Gruppe ausgleichen (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 12 f.). In sachlich vertretbarer Weise soll ferner mit der

typisierenden Anknüpfung an die Wohnung im Vergleich zur früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr das Erhebungsverfahren deutlich vereinfacht und zugleich der Schutz der Privatsphäre verbessert werden, weil Ermittlungen „hinter der Wohnungstüre“ entfallen. Da der Beitragstatbestand im Regelfall einfach und anhand objektiver Kriterien festgestellt werden kann, beugt die Typisierung zudem gleichheitswidrigen Erhebungsdefiziten oder Umgehungen und beitragsvermeidenden Gestaltungen vor, wie sie durch weitere Differenzierungen zwangsläufig hervorgerufen würden. Sie verhindert damit eine Benachteiligung der Rechtstreuen und dient einer größeren Abgabengerechtigkeit. Das stellt einen gewichtigen Gemeinwohlbelang dar, zumal es zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung führen kann, wenn die Gleichheit im Belastungserfolg verfehlt wird (vgl. BVerfG vom 9.3.2004 BVerfGE 110, 94/112 ff. zur Steuererhebung).

- 109** Zu diesen Erwägungen des Gesetzgebers steht es nicht in einem gegen den Gleichheitssatz verstoßenden Widerspruch, dass § 3 Abs. 2 RBStV im Wege einer abschließenden Aufzählung (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 15) Raumeinheiten in bestimmten Betriebsstätten vom Wohnungsbegriff des § 3 Abs. 1 RBStV ausnimmt. Diese Vorschrift dient der Vermeidung von tatbestandlichen Überschneidungen mit dem nicht privaten Bereich und betrifft lediglich Raumeinheiten, die entsprechenden Betriebsstätten zuzuordnen, insbesondere in diesen gelegen oder selbst als Betriebsstätte zu qualifizieren sind. In diesen Fällen ist folglich nicht der Bewohner der betreffenden Raumeinheit, sondern gegebenenfalls der Inhaber der jeweiligen Betriebsstätte oder Raumeinheit nach Maßgabe der §§ 5 und 6 RBStV beitragspflichtig (vgl. BayVGH vom 3.12.2013 – 7 ZB 13.1817 – juris Rn. 35).
- 110** Die Härten, die mit der typisierenden Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Wohnung einhergehen, sind für die Betroffenen in ihren finanziellen Auswirkungen von monatlich derzeit 17,98 € (§ 8 RFinStV) nicht besonders intensiv. Sie halten sich, zumal in § 4 RBStV Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen für den Fall fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vorgesehen sind, unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit im Rahmen des Zumutbaren.

- 111 bb) Diese Gründe rechtfertigen es insbesondere, die typisierende Verknüpfung zwischen der Raumeinheit Wohnung und dem beitragspflichtigen Vorteil aus dem Programmangebot grundsätzlich unwiderleglich auszugestalten.
- 112 Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt nicht, dass dem einzelnen Wohnungsinhaber zur Vermeidung der Beitragspflicht der Nachweis erlaubt wird, in dem durch seine Wohnung erfassten Haushalt werde das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht empfangen. Insbesondere muss der Gesetzgeber nicht an der für die frühere Rundfunkgebühr maßgeblichen Unterscheidung festhalten, ob ein Empfangsgerät bereitgehalten wird oder nicht. Aufgrund der technischen Entwicklung elektronischer Medien im Zuge der Digitalisierung hat das Bereithalten eines Fernsehers oder Radios als Indiz für die Zuordnung eines Vorteils aus dem Rundfunkangebot spürbar an Überzeugungs- und Unterscheidungskraft eingebüßt. Rundfunkprogramme werden nicht mehr nur herkömmlich – terrestrisch, über Kabel oder Satellit – verbreitet, sondern im Rahmen des für neue Verbreitungsformen offenen Funktionsauftrags (vgl. BVerfGE 119, 181/218) zugleich auch in das Internet eingestellt. Neben herkömmliche monofunktionale Geräte zum Empfang von Hörfunk- oder Fernsehprogrammen tritt eine Vielzahl neuartiger multifunktionaler, teilweise leicht beweglicher Geräte, wie internetfähige stationäre oder mobile Personalcomputer, Mobiltelefone und Tabletcomputer; diese sind zum Rundfunkempfang geeignet und spielen für die Mediennutzung eine wachsende Rolle, dienen primär aber typischerweise anderen Zwecken. Die Verbreitung der herkömmlichen wie modernen Empfangsgeräte ist nahezu flächendeckend; so liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 % (bei einem durchschnittlichen Bestand von 160,8 Geräten je 100 Haushalten), mit stationären und mobilen Personalcomputern bei 82,0 %, mit Internetzugang bei 75,9 % und mit Mobiltelefonen bei 90 % (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 174). Empfangsgeräte sind, wie ihre weite Verbreitung in allen Bevölkerungskreisen zeigt, auch für Personen mit geringem Einkommen erschwinglich, weshalb ihre Anschaffung kein beachtliches Hindernis für eine Programmnutzung darstellt. Aufgrund ihrer Vielgestaltigkeit und Mobilität ist es zudem nahezu ausgeschlossen, das Bereithalten solcher Geräte in einem Massenverfahren in prakti-

kabler Weise und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre verlässlich festzustellen. Deshalb darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig besteht.

- 113** Wenn der Wechsel des Finanzierungsmodells und das tatbestandliche Anknüpfen an das Innehaben einer Wohnung unter anderem mit dem hohen Verbreitungsgrad mobiler Empfangsgeräte begründet wird, so liegt dem kein Widerspruch zugrunde. Denn zum einen werden mobile Empfangsgeräte auch in Wohnungen genutzt; zum anderen wird über das Merkmal Wohnung typisierend der gesamte Vorteil erfasst, den die in ihr lebenden Menschen aufgrund des Programmangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben und der keineswegs auf die Wohnung beschränkt sein muss. Das ausschließliche Anknüpfen an eine Wohnung hat freilich zur Folge, dass Personen, die keine Wohnung im Sinn des § 3 RBStV innehaben, aber ein Rundfunkempfangsgerät besitzen, nicht zahlungspflichtig sind. Selbst wenn für sie der Vorteil aus dem Programmangebot gleichwertig mit den Nutzungsmöglichkeiten der Bewohner einer Wohnung sein sollte, ist es aber aus dem Blickwinkel des allgemeinen Gleichheitssatzes verfassungsrechtlich unbedenklich, dass der Gesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht nicht am Sonderfall von Wohnungslosen ausrichtet.
- 114** Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und Medienkonvergenz ist es auch nicht zu beanstanden, dass für die Beitragsbemessung nicht mehr, wie bei der früheren Rundfunkgebühr, zwischen Hörfunk- und Fernsehnutzung unterschieden, sondern ein einheitlicher, das gesamte Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abdeckender Beitrag erhoben wird.
- 115** cc) Es stellt keine willkürliche Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte dar, dass die Rundfunkbeitragspflicht nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 RBStV an das Innehaben einer Wohnung anknüpft, ohne zwischen Haupt- und Zweitwohnung zu unterscheiden.

- 116** Schon nach dem früheren Rundfunkgebührenstaatsvertrag waren Empfangsgeräte in Zweitwohnungen einer Rundfunkgebührenpflicht unterworfen (vgl. BVerwG vom 20.9.2010 Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 57). Wenn nunmehr der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag die Beitragspflicht generalisierend und typisierend an die Möglichkeit der Rundfunknutzung durch die einer Wohnung zugeordneten Personen ohne Rücksicht auf die Anzahl der Bewohner und die Art oder Dauer des Wohnens anknüpft, ist es folgerichtig, auf eine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnung zu verzichten (a. A. Koriath/Koemm, DStR 2013, 833/837). Denn unabhängig von dieser Zuordnung bildet jede Wohnung einen privaten Raum, in dem Rundfunknutzung in der Lebenswirklichkeit gewöhnlich stattfindet oder jedenfalls stattfinden kann. Dass aufgrund dieser Typisierung eine alleinstehende Person, die mehrere Wohnungen innehat, entsprechend viele Rundfunkbeiträge zu entrichten hat, obwohl sie das Programmangebot selbst nur einmal in Anspruch nehmen kann, ist als unvermeidliche Folge hinzunehmen. Solche auf Einzelfälle beschränkte Härten sind nicht zuletzt durch die vom Gesetzgeber in legitimer Weise verfolgten Ziele gerechtfertigt, Ermittlungen in der Privatsphäre möglichst zu vermeiden und den Verwaltungsvollzug in einem Massenverfahren zu erleichtern sowie gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch abzusichern.
- 117** dd) Dass eine Zweitwohnung auch dann der Rundfunkbeitragspflicht unterfällt, wenn sie von Ehepartnern allein aus beruflichen Gründen unterhalten wird, verstößt nicht gegen Art. 124 Abs. 1 BV, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates stellt und insoweit den allgemeinen Gleichheitssatz konkretisiert (vgl. VerfGH vom 28.7.1995 VerfGHE 48, 109/114). Die Beitragspflicht gilt ebenso für Ledige, Partner nichtehelicher Lebensgemeinschaften oder für sonstige in einer Wohnung zusammenlebende Personen bei einem sonst gleichen Sachverhalt. Eine Benachteiligung wegen der Ehe liegt mithin nicht vor. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, für Ehepartner eine begünstigende Ausnahme von der Rundfunkbeitragspflicht für Zweitwohnungen zu schaffen, lässt sich aus Art. 124 Abs. 1 BV nicht herleiten.

- 118** b) Der Rundfunkbeitrag, der im nicht privaten Bereich gemäß § 5 Abs. 1 RBStV für jede Betriebsstätte und nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 RBStV für jedes zugelassene Kraftfahrzeug von dem jeweiligen Inhaber (§ 6 Abs. 2 RBStV) entrichtet werden muss, ist ebenfalls dem Grunde wie der Höhe nach gleichheitskonform ausgestaltet.
- 119** aa) Der mit dem Beitrag abzugeltende spezifische Vorteil, der dem Unternehmer durch das Programmangebot des Rundfunks wächst (VI. A. 2. a) bb) (1), wird durch die angegriffenen Vorschriften typisierend an die Raumeinheiten Betriebsstätte und Kraftfahrzeug geknüpft und damit den dort sich üblicherweise aufhaltenden, durch die gemeinsame Erwerbstätigkeit verbundenen Personen(gruppen) zugeordnet. Während die Beitragshöhe für jedes einzelne beitragspflichtige Kraftfahrzeug einheitlich ein Drittel des Rundfunkbeitrags beträgt (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 RBStV), ist sie für Betriebsstätten nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten stufenweise degressiv gestaffelt (§ 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV). Mit den gesetzlich näher bestimmten Merkmalen Betriebsstätte (§ 6 Abs. 1 und 3 RBStV), Beschäftigte (§ 6 Abs. 4 RBStV) und Kraftfahrzeuge (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV), welche die Beitragspflicht dem Grunde und der Höhe nach steuern, hält der Gesetzgeber sich im Rahmen seines Gestaltungsspielraums. Diese Kriterien sind auch unter Berücksichtigung der höchst unterschiedlichen Strukturen im unternehmerischen Bereich hinreichend realitätsgerecht und ausreichend differenziert, um den beitragsauslösenden Vorteil abzubilden und die Beitragslasten im Verhältnis der Abgabepflichtigen untereinander angemessen zu verteilen.
- 120** Die Betriebsstätte bildet, ähnlich der Wohnung im privaten Bereich, den örtlichen Rahmen, in dem typischerweise die Möglichkeit zu einem dem Unternehmen dienenden Rundfunkempfang eröffnet ist. Die Bemessung der Beitragshöhe nach der Beschäftigtenzahl trägt dem Umstand Rechnung, dass sich das beitragsauslösende Programmangebot an potenzielle Rundfunknutzer richtet und damit personenbezogen ist. Daher ist es sachgerecht, den möglichen kommunikativen Nutzen nach der Zahl der Beschäftigten zu bemessen statt etwa nach dem Umsatz oder dem Gewinn.

- 121** Dass Kraftfahrzeuge unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 RBStV bei der Bemessung des Beitrags im nicht privaten Bereich zu berücksichtigen sind, ist plausibel. Denn im Verhältnis zum sonstigen unternehmerischen Bereich kommt es in einem betrieblichen Kraftfahrzeug, ähnlich wie in einem Hotel- oder Gästezimmer (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RBStV), nach der Lebenserfahrung zu einer deutlich gesteigerten Nutzung des (Hörfunk-)Programmangebots. Das darf der Gesetzgeber zum Anlass für eine eigenständige Vorteilsabgeltung nehmen, die mit einem Drittel des Rundfunkbeitrags für jedes beitragspflichtige Kraftfahrzeug sachgerecht bemessen ist. Eine Unterscheidung etwa nach der Art des Fahrzeugs (Personenkraftwagen, Lastkraftwagen, Omnibus) ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Im Unterschied zu den Betriebsstätten handelt es sich bei einem Kraftfahrzeug gleich welcher Art um einen eng begrenzten, überschaubaren Raum, dem der Gesetzgeber typisierend einen einheitlich bemessenen Vorteil zuordnen darf. Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung gegenüber dem privaten Bereich, in dem der wohnungsbezogene Rundfunkbeitrag die Programmnutzung im privaten Kraftfahrzeug abgilt, scheidet schon wegen der unterschiedlichen Vorteilslage aus.
- 122** bb) Der Gesetzgeber hat auch für den unternehmerischen Bereich seine weite Typisierungsbefugnis nicht dadurch überschritten, dass er die Beitragspflicht grundsätzlich unwiderleglich und insbesondere nicht gerätebezogen ausgestaltet hat. Das ist durch die Typisierungsziele der Verwaltungspraktikabilität, der Beschränkung von Ermittlungen in der Betriebssphäre und der Absicherung gegen Umgehungsmöglichkeiten oder Missbrauch verfassungsrechtlich legitimiert. Es gelten dieselben Erwägungen wie für den privaten Bereich. Auch in Unternehmen sind herkömmliche oder neuartige, stationäre oder mobile Empfangsgeräte nahezu flächendeckend verbreitet. Deshalb darf der Gesetzgeber die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als spezifischen Vorteil erachten, der abzugelten ist.
- 123** Dieser Grundsatz wird durch die in § 5 Abs. 4 bis 6 RBStV vorgesehenen Ausnahmen nicht systemwidrig durchbrochen. Nicht zu beanstanden ist insbesondere die von der Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 angeführte Vorschrift des

§ 5 Abs. 6 Nr. 1 RBStV, wonach die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Landesmedienanstalten oder die nach Landesrecht zugelassenen privaten Rundfunkveranstalter oder -anbieter einen Rundfunkbeitrag nach § 5 Abs. 1 und 2 RBStV nicht zu entrichten haben. Es ist nicht willkürlich, die bei der Veranstaltung von Rundfunk auf der Anbieterseite stehenden Unternehmen von einer Beitragspflicht auszunehmen, wie das bereits § 5 Abs. 5 Satz 1 RGebStV vorgesehen hatte.

- 124** cc) Die in § 5 Abs. 1 Satz 2 RBStV festgelegte degressive Beitragsstaffelung für Betriebsstätten nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten in zehn Stufen ist sachgerecht und bedarf keiner weiteren Differenzierung.
- 125** Der zu leistende Beitrag beträgt auf der ersten Stufe für Betriebsstätten mit keinem oder bis acht Beschäftigten ein Drittel des Rundfunkbeitrags, auf der zweiten Stufe für Betriebsstätten mit neun bis 19 Beschäftigten einen Rundfunkbeitrag und auf der zehnten und letzten Stufe für Betriebsstätten mit 20.000 oder mehr Beschäftigten 180 Rundfunkbeiträge. Dass der Einstiegsbeitrag damit deutlich unter dem im privaten Bereich je Wohnung zu leistenden Beitrag liegt, ist angemessen; denn der Vorteil im unternehmerischen Bereich hat ein spürbar geringeres Gewicht als im privaten Bereich, weil der Rundfunkempfang typischerweise immer nur zeitlich beschränkte Begleiterscheinung der unternehmerischen Tätigkeit bleibt. Die stufenweise Degression mit steigender Beschäftigtenzahl in einer Betriebsstätte trägt einerseits diesem qualitativen Unterschied, andererseits der großen Bandbreite unterschiedlicher Betriebsstätten typisierend Rechnung. Der Gesetzgeber darf davon ausgehen, dass der spezifische Vorteil aus dem Programmangebot für den unternehmerischen Bereich (VI. A. 2. a) bb) (1) in der einzelnen Betriebsstätte nicht linear proportional zur Beschäftigtenzahl zunimmt. Mit zehn Stufen ist die Staffelung ausreichend differenziert und weist die erforderliche Typengerechtigkeit auf. Unebenheiten und Friktionen, wie sie sich durch die Bemessung in Stufen und den Verzicht auf weitere Unterscheidungen etwa zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten ergeben, sind durch die Ziele der Praktikabilität, der Vermeidung aufwendiger individueller Ermittlungen und der Absicherung

gegen Erhebungsdefizite in einem Massenverfahren verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

- 126** Die Beitragsbemessung führt nicht zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von Unternehmen mit einer strukturbedingt großen Anzahl von Betriebsstätten oder Kraftfahrzeugen, etwa von großen Handelsfilialisten oder Autovermietungen. Solche Unternehmen haben zwar aufgrund der Kombination von Betriebsstättenbezug und degressiver Staffelung nach der Beschäftigtenzahl in der einzelnen Betriebsstätte höhere Beiträge zu entrichten als Unternehmen mit derselben Mitarbeiterzahl, aber weniger Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen. Das ist als Konsequenz der sachgerechten Typisierung vornehmlich nach Raumeinheiten hinzunehmen. Letztlich gilt nichts anderes als für den Wohnungsbezug der Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich, demzufolge etwa eine dreiköpfige Familie, die eine Haupt- und eine Ferienwohnung innehat, höhere Rundfunkbeitragszahlungen leisten muss als eine fünfköpfige Familie mit nur einer Wohnung. Im Übrigen wird im unternehmerischen Bereich die mit der Unternehmensgröße zunehmende Spreizung der Belastungen dadurch beschränkt, dass § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers jeweils ein Kraftfahrzeug von der Beitragspflicht ausnimmt; da diese Vorschrift auf den jeweiligen Inhaber abstellt, kommt es auf die Zuordnung eines einzelnen Kraftfahrzeugs zu einer bestimmten Betriebsstätte desselben Inhabers nicht an (LT-Drs. 16/7001 S. 18). Damit bleiben für ein Unternehmen umso mehr Kraftfahrzeuge aus dem Fuhrpark beitragsfrei, je mehr Betriebsstätten es hat, was im Verhältnis zu einem ansonsten vergleichbaren Unternehmen mit weniger Betriebsstätten die Belastungsunterschiede verringert, wenn auch nicht ein ebnet. Schließlich darf nicht außer Acht bleiben, dass eine Beitragsbemessung unter Berücksichtigung der Gesamtbeschäftigtenzahl eines Filialunternehmens dazu führen würde, dass auf die einzelne Niederlassung ein geringerer Rundfunkbeitrag entfielen als auf ein mit dieser ansonsten vergleichbares Einzelgeschäft. Da der maßgebende Vorteil aus dem Programmangebot für beide Betriebsstätten aber gleich ist, bestünde für eine solche Beitragsbemessung ihrerseits ein kaum zu erfüllender Rechtfertigungsbedarf. Auch wenn sich daher für Großunternehmen eine Zahlungspflicht in durchaus be-

achtlicher Höhe ergeben kann, begründet das für sich keinen Verfassungsverstoß, sondern entspricht dem Gebot des Art. 118 Abs. 1 BV, die Belastungen in einer den jeweiligen Vorteil möglichst gleichmäßig abbildenden Weise unter den Beitragspflichtigen zu verteilen.

- 127** dd) Der Gleichheitssatz gebietet es nicht, bei der Beitragsbemessung im unternehmerischen Bereich nach einzelnen Branchen zu unterscheiden. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass die spezifischen Vorteile aus dem Programmangebot für Betriebsstätten oder Kraftfahrzeuge in bestimmten Zweigen typischerweise und verallgemeinerungsfähig spürbar geringer ausgeprägt sein könnten als in anderen. Jedenfalls stellt es keinen Gleichheitsverstoß dar, wenn der Gesetzgeber etwaige Unterschiede nicht zum Anlass für eine differenzierende Beitragsbemessung nimmt. Denn das würde nicht nur den Typisierungszielen der Klarheit und Vollziehbarkeit in einem Massenverfahren zuwiderlaufen, sondern seinerseits neue Zuordnungsprobleme schaffen mit der Folge, dass Friktionen und Härten bei der Bemessung vervielfacht würden.
- 128** Der Grundsatz einer branchenübergreifend einheitlichen Beitragsbemessung wird entgegen der Ansicht der Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 schließlich nicht dadurch infrage gestellt, dass § 5 Abs. 3 RBStV besondere Betriebsstätten von der Staffelregelung ausnimmt und für sie eine einheitliche Obergrenze von einem vollen Rundfunkbeitrag vorsieht. Solchermaßen begünstigt sind nach § 5 Abs. 3 Satz 1 RBStV lediglich gemeinnützige Einrichtungen für bestimmte Zwecke unabhängig von ihrer Rechtsform (Nrn. 1 bis 3), eingetragene gemeinnützige Vereine und Stiftungen (Nr. 4), ferner Schulen und Hochschulen (Nr. 5) sowie schließlich Feuerwehr, Polizei, Bundeswehr, Zivil- und Katastrophenschutz (Nr. 6). Diese Beitragsbegrenzung ist durch Allgemeinwohlbelange sachlich gerechtfertigt. Dass der Gesetzgeber sie nicht auf weitere Einrichtungen, wie etwa Krankenhäuser, ausgedehnt hat und es insoweit bei der allgemeinen Beitragsbemessung belässt, hält sich im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums. Ein Systembruch, der zur Gleichheitswidrigkeit der allgemeinen Bemessungsregelungen führt, liegt nicht vor.

- 129** 4. Der besondere Gleichheitssatz des Art. 118 a BV wird nicht dadurch verletzt, dass Personen mit Behinderung von der Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich nach § 2 Abs. 1 RBStV nicht generell ausgenommen sind, sondern Befreiungen oder Ermäßigungen nur unter den in § 4 RBStV im Einzelnen bestimmten Voraussetzungen erhalten.
- 130** Art. 118 a Satz 1 BV verbietet die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen. Die Bestimmungen über die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich enthalten indes weder unmittelbar noch mittelbar nachteilige Ungleichbehandlungen, die an eine Behinderung anknüpfen. Menschen nutzen in der Regel unabhängig von Behinderungen das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. BSG vom 28.6.2000 NJW 2001, 1966). Nur soweit eine Nutzungsmöglichkeit aus gesundheitlichen Gründen ausgeschlossen oder wesentlich gemindert ist, das Programmangebot den Einzelnen also nicht oder nur deutlich eingeschränkt erreichen kann, ist systembedingt mangels beitragsrelevantem Vorteil eine Ausnahme oder Vergünstigung angezeigt. Dem trägt der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag dadurch Rechnung, dass aus gesundheitlichen Gründen – unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – insbesondere taubblinde Menschen und Empfänger von Blindenhilfe nach § 72 SGB XII von der Beitragspflicht befreit werden (§ 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV) und der Rundfunkbeitrag für blinde, hörgeschädigte und behinderte Menschen unter den in § 4 Abs. 2 Satz 1 RBStV genannten Voraussetzungen auf ein Drittel ermäßigt wird. Sollten diese grundsätzlich ausreichenden Typisierungen nicht jeden Einzelfall erfassen, in dem es an einem Vorteil aus dem Programmangebot fehlt, kann dem durch eine Einzelfallprüfung im Rahmen der Härteregelung des § 4 Abs. 6 RBStV Rechnung getragen werden.
- 131** Das Fehlen von generellen Beitragsvergünstigungen für behinderte Menschen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Staat hat bei der Umsetzung des in Art. 118 a Satz 2 BV niedergelegten Schutz- und Fördergebots einen weiten Gestaltungsspielraum (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 a Rn. 9). Er ist nicht verpflichtet, bei Erhebung des vorteilsausgleichenden Rundfunkbeitrags Menschen mit Behinderung finanziell zu entlasten.

Das gilt umso mehr, als eine unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährte Ermäßigung oder Freistellung zugunsten weiterer Personengruppen ihrerseits dem Gebot der gleichmäßigen Belastung aller Vorteilsempfänger zuwiderliefe (vgl. BayVGH vom 3.12.2013 – 7 ZB 13.1817 – juris Rn. 37 zur Beitragspflicht von Senioren).

B.

- 132** Die Anzeige- und Nachweispflichten, die § 8 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3 RBStV den Beitragsschuldnern auferlegt, sind verfassungsgemäß.
- 133** 1. Die Vorschriften greifen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, das nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs eine Ausprägung der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit (Art. 100, 101 BV) darstellt und jedem Einzelnen die Befugnis gibt, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen (VerfGH vom 7.2.2006 VerfGHE 59, 29/34; vom 12.10.2010 VerfGHE 63, 173/180 m. w. N.). Es kann dahinstehen, ob sie, wovon die Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 ausgeht, zugleich wegen des mit der Anzeige verbundenen Arbeitsaufwands im unternehmerischen Bereich das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gegebenenfalls in seiner Ausprägung als Berufsfreiheit beeinträchtigen.
- 134** 2. Der Eingriff ist nämlich in jedem Fall gerechtfertigt. Wie das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vorbehaltlos gewährleistet. Der Einzelne hat vielmehr Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen. Diese Einschränkungen bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Gebot der Normbestimmtheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss (vgl. VerfGHE 59, 29/34 f. m. w. N.; BVerfG vom 4.4.2006 BVerfGE 115, 320/344 f.). Dem genügt § 8 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3 RBStV.

- 135** a) Die Pflicht der Beitragsschuldner, das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines beitragspflichtigen Kraftfahrzeugs und die weiteren, im Einzelnen bezeichneten Informationen unverzüglich schriftlich der zuständigen Landesrundfunkanstalt mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen, ist hinreichend bestimmt. Ihr Inhalt lässt sich dem Staatsvertrag mithilfe der herkömmlichen Auslegungsmethoden entnehmen, gegebenenfalls durch Rückgriff auf die Beitragstatbestände, deren Feststellung die geforderte Auskunft dienen soll.
- 136** Das gilt entgegen der Auffassung der Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 auch mit Blick auf die anzuzeigende Änderung der Anzahl der im Jahresdurchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahres sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einer Betriebsstätte (§ 8 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 4 Nr. 7 RBStV). Welche Beschäftigten hiermit gemeint sind, kann unschwer beantwortet werden (vgl. VI. A. 2. c) bb). Ebenso klar lassen sich die Anzeigepflichten im Zusammenhang mit einem beitragspflichtigen Kraftfahrzeug (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, Abs. 2, Abs. 4 Nrn. 9 und 12, Abs. 5 Nr. 1 RBStV) bestimmen (VI. A. 2. c) cc). Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 RBStV ist ein Rundfunkbeitrag nach Satz 1 Nr. 2 für jeweils ein Kraftfahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte des Inhabers nicht zu entrichten. Das bedeutet, dass ein solches Fahrzeug beitragsfrei bleibt und dementsprechend auch nicht anzuzeigen ist (Gall in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 8 RBStV Rn. 32).
- 137** Es ist weder mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot noch im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt (Art. 70 Abs. 3 BV) zu beanstanden, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3 RBStV die zuständige Landesrundfunkanstalt ermächtigt, Einzelheiten des Verfahrens der Anzeigepflicht und der Erfüllung von Nachweispflichten durch Satzung zu regeln. Dem Bayerischen Rundfunk als der für Bayern zuständigen Landesrundfunkanstalt steht das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben zu (vgl. Art. 1 Abs. 1 BayRG). Hierzu zählen auch die Einzelheiten des Verfahrens zur Erhebung des Rundfunkbeitrags als des zentralen Finanzierungsinstruments des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Im Rahmen einer solchen Autonomiegewäh-

rung bleibt zwar der Grundsatz bestehen, dass der Gesetzgeber sich seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern darf, sondern – vor allem mit Blick auf mögliche Grundrechtseingriffe – auch der Satzungsgewalt von Selbstverwaltungsorganen sachangemessene Grenzen setzen muss. Anders als bei einer Ermächtigung der staatlichen Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen (Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV) ist es aber nicht geboten, Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Satzungsbestimmungen in ebenso bestimmter Weise vorzugeben (vgl. VerfGHE 62, 79/102). Dem genügt die Ermächtigung, Einzelheiten des Verfahrens der Anzeigepflicht und der Erfüllung von Nachweispflichten durch Satzung zu regeln. Denn alle wesentlichen Fragen zur Person des Verpflichteten, zum Inhalt und zur Form der Anzeige und insbesondere der Katalog der anzuzeigenden Daten sind durch den parlamentarischen Gesetzgeber mit der Zustimmung zu § 8 RBStV vorgegeben.

- 138** b) Die Anzeige- und Nachweispflichten der Beitragsschuldner sind auch verhältnismäßig.
- 139** aa) Sie dienen dem legitimen Zweck, eine verlässliche Tatsachengrundlage für eine vollständige und gleichmäßige Erhebung des Rundfunkbeitrags zu ermitteln und dadurch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Ihre Eignung für diesen Zweck steht außer Frage. Sie sind auch erforderlich. Ein gleich wirksames, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung weniger beeinträchtigendes Mittel als die offene Datenerhebung bei den Betroffenen ist nicht ersichtlich. Sämtliche im Katalog des § 8 Abs. 4 und 5 RBStV aufgeführten Daten sind nötig, um die Person des Beitragsschuldners eindeutig identifizieren, die Voraussetzungen der Rundfunkbeitragspflicht dem Grunde und der Höhe nach feststellen und das Festsetzungsverfahren durchführen zu können.
- 140** Erforderlich sind im privaten Bereich insbesondere die in § 8 Abs. 4 Nr. 4 RBStV genannte „gegenwärtige Anschrift ... jeder Wohnung, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung“, um die beitragspflichtige Raumeinheit etwa in einem Mehrfamilienhaus eindeutig bestimmen und zuordnen zu können.

Als erforderlich darf der Gesetzgeber entgegen der Ansicht der Antragstellerin im Verfahren Vf. 24-VII-12 auch im unternehmerischen Bereich den Namen und die Anschrift des gesetzlichen Vertreters eines Beitragsschuldners ansehen (vgl. § 8 Abs. 4 Nr. 3 RBStV). Die davon im Wesentlichen betroffenen juristischen Personen sind selbst nicht verfahrenshandlungsfähig, sondern handeln insbesondere durch ihre gesetzlichen Vertreter (vgl. Art. 12 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG). Angaben zu diesen sind daher keineswegs überflüssig, sondern zur Durchführung des Einzugsverfahrens notwendig.

- 141** An der Erforderlichkeit fehlt es auch nicht, soweit bei der Abmeldung nach § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBStV der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt mitzuteilen und auf Verlangen nachzuweisen ist. Damit wird entsprechend der zur Vorgängervorschrift des § 3 Abs. 2 Nr. 9 RGebStV ergangenen fachgerichtlichen Rechtsprechung die Schilderung eines individuellen Lebenssachverhalts verlangt, aus dem sich nachvollziehbar ergibt, dass und warum der Anzeigende einen bisher bestehenden Beitragstatbestand nicht mehr erfüllt (vgl. etwa BayVGH vom 3.4.2008 – 7 B 07.431 – juris Rn. 17). Es soll eine Überprüfung der Plausibilität und Richtigkeit des Abmeldungsgrundes ermöglicht werden. § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBStV verlangt indes nicht die Mitteilung des zur Abmeldung führenden individuellen Beweggrundes. Im unternehmerischen Bereich ist daher etwa nur mitzuteilen, dass eine Betriebsstätte geschlossen wird, nicht aber aufgrund welcher unternehmerischen Überlegung das geschieht. Die Angabe des die Abmeldung begründenden Lebenssachverhalts in solch „typisierter Form“ (Gall in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 8 RBStV Rn. 53) ist zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks ausreichend, aber auch notwendig.
- 142** Die Vermeidung überflüssiger, für die Bestimmung der Beitragspflicht entbehrllicher Datenerhebungen ist zudem normativ dadurch sichergestellt, dass § 8 Abs. 4 RBStV die Mitteilungspflicht zusätzlich auf im Einzelfall erforderliche Daten beschränkt und einen Nachweis nur auf Verlangen vorsieht, das seinerseits im Einzelfall verhältnismäßig sein muss. Ferner bestimmt § 8 Abs. 3 RBStV, dass die Anzeige eines Beitragsschuldners für eine beitragspflichtige Raumeinheit auch für

weitere anzeigepflichtige Beitragsschuldner wirkt. Bewohnen etwa mehrere volljährige Personen dieselbe Wohnung, reicht es somit aus, wenn einer von ihnen der Anzeigepflicht nachkommt; für die anderen (Mit-)Bewohner, die ebenfalls Beitragsschuldner sind und gesamtschuldnerisch haften (§ 2 Abs. 2, 3 Satz 1 RBStV), entfällt die Anzeigepflicht, sofern sich für die Wohnung keine Änderung der Beitragspflicht ergibt.

- 143** bb) Die Anzeige- und Nachweispflichten der Beitragsschuldner sind verhältnismäßig im engeren Sinn. Um diesem Erfordernis zu entsprechen, muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits die gesetzliche Regelung insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit noch wahren; die Maßnahme darf also die Betroffenen nicht übermäßig belasten (vgl. VerfGH vom 2.7.1997 VerfGHE 50, 129/139; vom 12.7.2013 NVwZ 2013, 1543/1545; BVerfG vom 8.6.2010 BVerfGE 126, 112/152 f.). Dem genügt § 8 RBStV.
- 144** Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht intensiv. Im privaten Bereich beschränken sich die vom Beitragsschuldner nach § 8 RBStV anzuzeigenden Daten grundsätzlich auf diejenigen Informationen, die zu seiner Identifizierung und zur Bestimmung der ihm zuzuordnenden beitragspflichtigen Wohnung(en) erforderlich sind, so etwa bei der Anmeldung auf den Namen, das Geburtsdatum, die Anschrift und Lage der Wohnung sowie den Beginn ihres Innehabens. Auch wenn bei der Abmeldung zusätzlich der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt in „typisierter Form“ anzugeben ist, berühren die zu offenbarenden Daten die Persönlichkeit des Anzeigepflichtigen nur am Rande. Mit der Verknüpfung von Identität und beitragspflichtiger Wohnung offenbaren sie keine wesentlichen Persönlichkeitsmerkmale und beeinträchtigen die Privatsphäre spürbar geringer als die zur früheren gerätebezogenen Rundfunkgebühr zusätzlich erhobenen Daten etwa zu Art, Zahl, Nutzungsart und Standort der bereitgehaltenen Rundfunkempfangsgeräte (§ 3 Abs. 2 Nr. 7 RGebStV). Im nicht privaten Bereich betreffen die anzuzeigenden Daten von vornherein nur die geringer geschützte berufliche Sphäre. Sie beschränken sich neben den Angaben zur Identifi-

kation des Beitragsschuldners mit Informationen zu den Beitragsbemessungskriterien Betriebsstätte, Beschäftigtenzahl und beitragspflichtige Kraftfahrzeuge auf wenige zentrale und vom Betriebsinhaber leicht zu beschaffende Grundinformationen, die keine beachtlichen Rückschlüsse auf das unternehmerische Wirken zulassen.

- 145** Die wenigen anzuzeigenden Daten unterliegen zudem einer strikten Bindung an den Zweck der Erhebung des Rundfunkbeitrags. Gemäß § 11 Abs. 5 Satz 1 RBStV darf die Landesrundfunkanstalt diese und sonstige freiwillig übermittelte Daten nur für die Erfüllung der ihr nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag obliegenden Aufgaben erheben, verarbeiten oder nutzen. Das schließt nicht nur die Verwendung der Daten für andere Zwecke innerhalb der Landesrundfunkanstalt zwingend aus, sondern insbesondere auch jede Form der Weitergabe an andere Stellen für deren Zwecke. Das gilt auch für die in § 11 Abs. 3 Satz 1 RBStV enthaltene Befugnis der zuständigen Landesrundfunkanstalt, personenbezogene Daten der Beitragsschuldner an andere Landesrundfunkanstalten zu übermitteln; denn sie besteht nur, soweit dies zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden oder der empfangenden Landesrundfunkanstalt beim Beitragseinzug erforderlich ist. Diese strikte Zweckbindung wird flankiert durch das Gebot des § 11 Abs. 5 Satz 2 RBStV, die erhobenen Daten unverzüglich zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden oder eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht. Unabhängig davon sind nicht überprüfte Daten gemäß § 11 Abs. 5 Satz 3 RBStV spätestens nach zwölf Monaten zu löschen.
- 146** Die Anzeige- und Nachweispflichten der Beitragspflichtigen dienen Gemeinwohlbelangen von hohem Gewicht. Sie zielen auf eine möglichst vollständige Erhebung des Rundfunkbeitrags, um damit die verfassungsrechtlich gewährleistete bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Zugleich stellen sie die Grundlage für die durch Art. 118 Abs. 1 BV geforderte Gleichmäßigkeit der Beitragserhebung dar. Bei Abwägung zwischen der eher gering zu wertenden Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ander-

rerseits sind die Anzeige- und Nachweispflichten den Beitragsschuldnern zumutbar. Ein Interesse, personenbezogene Daten nicht zu offenbaren, um der gesetzlich begründeten und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Rundfunkbeitragspflicht zu entgehen, ist nicht schutzwürdig. Der Arbeitsaufwand ist im Regelfall marginal und hält sich auch im nicht privaten Bereich selbst für große Unternehmen mit einer Vielzahl von Betriebsstätten, Beschäftigten und Kraftfahrzeugen in einem überschaubaren Rahmen.

- 147** Die Befürchtung des Antragstellers im Verfahren Vf. 8-VII-12, es entstehe ein mit der Verfassung unvereinbares zentrales bundesweites Register mit der Gefahr des Datenmissbrauchs durch die Abrufbarkeit eines umfassenden Persönlichkeitsprofils, ist unbegründet. Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, dass die zuständige Landesrundfunkanstalt als öffentliche Stelle zum Zweck der ihr gesetzlich zugewiesenen Beitragserhebung im Rahmen des Erforderlichen die Daten der Beitragsschuldner gewinnt und nutzt. Der Umstand, dass es sich um einen sehr großen Kreis an Beitragsschuldnern handelt und dementsprechend eine Sammlung von vielen einzelnen Datensätzen entsteht, steigert für den einzelnen Betroffenen nicht den Grad der grundrechtlichen Beeinträchtigung. Von einer Gefahr der Abrufbarkeit eines umfassenden Persönlichkeitsprofils kann schon mit Blick auf Art und Umfang der wenigen anzuzeigenden Daten keine Rede sein. Im Übrigen ermächtigt der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag aber auch nicht zur Errichtung einer bundesweiten Datensammlung, insbesondere nicht dadurch, dass er in einem bestimmten Umfang eine Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung durch Beauftragte vorsieht. Das gilt zunächst mit Blick auf die gemeinsame Verwaltungsstelle, die von den Landesrundfunkanstalten auf der Grundlage des § 10 Abs. 7 Satz 1 RBStV betrieben wird (Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio). Denn diese Vorschrift bestimmt ausdrücklich, dass jede Landesrundfunkanstalt die ihr zugewiesenen Aufgaben und die damit verbundenen Rechte und Pflichten ganz oder teilweise durch die im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebene Stelle der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten selbst wahrnimmt. Das bedeutet, dass trotz dieser Bündelung in einer gemeinsamen Stelle jede einzelne Landesrundfunkanstalt zu-

ständig und verantwortlich bleibt. Die gemeinsame Stelle ist Teil der einzelnen Landesrundfunkanstalt. Der Datenfluss zwischen der jeweiligen Landesrundfunkanstalt und der beauftragten Stelle ist interne Datenverarbeitung. Die gemeinsame Stelle hat deshalb die den einzelnen Landesrundfunkanstalten zuzuordnenden Daten von den Daten der anderen Anstalten getrennt zu verarbeiten (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 23). Soweit der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag darüber hinaus die Landesrundfunkanstalt in § 10 Abs. 7 Satz 2 ermächtigt, einzelne Tätigkeiten bei der Durchführung des Beitragseinzugs und der Ermittlung von Beitragsschuldnern auf Dritte zu übertragen, gelten gemäß § 11 Abs. 1 RBStV für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der dafür erforderlichen Daten die für die Datenverarbeitung im Auftrag anwendbaren Bestimmungen. Mit den demnach zu beachtenden Kontrollmechanismen des Art. 6 BayDSG ist den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt; insbesondere bleibt die Auftrag gebende Landesrundfunkanstalt für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen verantwortlich (vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayDSG).

- 148** Dem Risiko, das aus der Größe der Datensammlung auch im Bereich einer einzelnen Landesrundfunkanstalt entsteht, trägt der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag mit den bereichsspezifischen Vorschriften über die strikte Zweckbindung der erhobenen Daten und die sie flankierenden Löschungspflichten ausreichend Rechnung.

### C.

- 149** Das Auskunftsrecht der Landesrundfunkanstalt gegenüber Dritten nach § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV ist ebenfalls mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
- 150** Die Vorschriften verpflichten für den Fall, dass die zuständige Landesrundfunkanstalt den Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte nicht feststellen kann, den Eigentümer oder den vergleichbar dinglich Berechtigten der Wohnung oder des Grundstücks, auf dem sich die Betriebsstätte befindet, der Landesrundfunk-

anstalt Auskunft über den tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte zu erteilen; bei Wohnungseigentumsgemeinschaften kann die Auskunft auch vom Verwalter verlangt werden. Dieses Auskunftsrecht verletzt weder die von der Auskunft betroffenen Inhaber der Wohnung oder Betriebsstätte noch die zur Auskunft verpflichteten Dritten in ihren verfassungsmäßigen Rechten.

- 151** 1. Grundrechte der Wohnungs- oder Betriebsstätteninhaber sind nicht verletzt. Der Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Erhebung von Daten über sie ohne ihre Kenntnis bei Dritten ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 152** Die Vorschrift des § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 RBStV genügt dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Die Voraussetzungen des Auskunftsrechts sind hinreichend festgelegt. Auskunft kann nach dem Gesetzeswortlaut nur dann verlangt werden, wenn die zuständige Landesrundfunkanstalt den Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte nicht feststellen kann. Das bedeutet, dass der Auskunftsanspruch subsidiär ist und erst dann geltend gemacht werden darf, wenn der Beitragsschuldner seiner Anzeigepflicht nach § 8 RBStV nicht nachgekommen und ein direktes Auskunftsverlangen bei ihm nach § 9 Abs. 1 Satz 1 RBStV oder eine Anfrage bei der Meldebehörde oder dem maßgeblichen öffentlichen Register nicht möglich oder erfolglos geblieben ist (vgl. Gall in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 9 RBStV Rn. 17). Der Kreis der Auskunftspflichteten lässt sich auch mit Blick auf den mit dem Eigentümer vergleichbar dinglich Berechtigten nach den herkömmlichen Auslegungsmethoden bestimmen. Der Umfang der Pflicht ist ebenfalls eindeutig geregelt; sie beschränkt sich auf die Erteilung von Auskunft über den tatsächlichen Inhaber der Wohnung oder der Betriebsstätte. Es ist auch in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RBStV die zuständige Landesrundfunkanstalt ermächtigt, Einzelheiten des Verfahrens der Erfüllung der Auskunftspflichten durch Satzung zu regeln (vgl. VI. B. 2. a).

- 153** Das Auskunftsrecht entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es soll der zuständigen Landesrundfunkanstalt ermöglichen, sämtliche Beitragspflichtigen zu ermitteln und in vollem Umfang zur Rundfunkbeitragspflicht heranzuziehen. Der Zweck, die von Verfassungs wegen gebotene Belastungsgleichheit zu verwirklichen, rechtfertigt grundsätzlich auch die Informationsgewinnung bei Dritten. Hängt die Erhebung eines Beitrags von der Erklärung des Beitragsschuldners ab, muss der Gesetzgeber nämlich die Beitragsehrlichkeit durch hinreichende, die Belastungsgleichheit gewährleistende Kontrollmöglichkeiten unterstützen. Im Erhebungsverfahren bedarf das Deklarationsprinzip der Ergänzung durch das Verifikationsprinzip (vgl. BVerfG vom 5.12.1995 – 1 BvR 1463/89 – juris Rn. 15 zur Auskunftspflicht nach § 93 Abs. 1 AO). Schutzwürdige Interessen des Beitragsschuldners sind ausreichend durch die Subsidiarität der Datenerhebung bei Dritten gewahrt. Kommt er seiner Anzeigepflicht nicht nach, muss er die Nachforschung bei Dritten hinnehmen.
- 154** 2. Die zur Auskunft verpflichteten Dritten werden ebenfalls nicht in ihrem eigenen Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt.
- 155** Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber auch insoweit das öffentliche Interesse an einer wirkungsvollen und gleichmäßigen Erhebung des Rundfunkbeitrags höher gewichtet hat als das Interesse der in Anspruch genommenen Dritten, den ihnen bekannten Inhaber einer Wohnung oder Betriebsstätte nicht preisgeben zu müssen. Denn die zur Mitwirkung herangezogenen Dritten befinden sich als Eigentümer, vergleichbar dinglich Berechtigte oder als Verwalter von Wohnungseigentumsgemeinschaften in einer rechtlich und wirtschaftlich nahen Beziehung sowohl zur jeweiligen Wohnung oder Betriebsstätte als dem Gegenstand der Beitragspflicht als auch zu deren Inhaber als dem Beitragsschuldner.

D.

- 156** Die Vorschrift des § 14 Abs. 9 RBStV über den einmaligen Meldedatenabgleich ist verfassungsgemäß.
- 157** 1. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV) ist nicht verletzt.
- 158** § 14 Abs. 9 RBStV greift in dieses Recht ein, indem er anordnet, dass jede Meldebehörde einmalig zum Zweck der Bestands- und Ersterfassung für einen bundesweit einheitlichen Stichtag automatisiert in standardisierter Form die in Satz 1 im Einzelnen bezeichneten Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt übermittelt. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Denn die Vorschrift, die dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ersichtlich genügt, entspricht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 159** a) § 14 Abs. 9 RBStV soll es den Landesrundfunkanstalten ermöglichen, die bereits für den früheren Rundfunkgebühreneinzug gespeicherten und gemäß § 14 Abs. 6 Satz 1 RBStV weiter verwendbaren Daten einmalig zum Inkrafttreten des neuen Rundfunkbeitragsmodells mit dem Melderegister abzugleichen und zu vervollständigen, um eine möglichst lückenlose Bestands- und Ersterfassung im privaten Bereich zu erreichen (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 26). Die angestrebte Vermeidung eines Vollzugsdefizits und Herstellung größerer Beitragsgerechtigkeit sind legitime Zwecke, die einen Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung rechtfertigen können.
- 160** b) Zur Erreichung dieses Zwecks ist § 14 Abs. 9 RBStV geeignet. Insbesondere kann die jeweilige Landesrundfunkanstalt mithilfe der nach Satz 1 zu übermittelnden Daten aller volljährigen Personen prüfen, wer als Beitragsschuldner für welche Wohnung infrage kommt, aber noch nicht als solcher erfasst ist. Auch wenn die aus dem Meldedatenabgleich erlangten Informationen nicht immer eine abschließende Zuordnung einer Person zu einer bestimmten Wohnung zulassen,

sondern gegebenenfalls weiteren Nachforschungsbedarf auslösen, steht das der Geeignetheit der Vorschrift nicht entgegen. Denn diese erfordert nicht, dass das Regelungsziel in jedem Einzelfall tatsächlich erreicht wird, sondern verlangt lediglich, dass die Zweckerreichung gefördert wird (vgl. BVerfGE vom 2.3.2010 BVerfGE 125, 260/317 f. m. w. N.).

- 161** c) Der Gesetzgeber durfte die Vorschrift für erforderlich halten. Auch wenn der einmalige Meldedatenabgleich alle volljährigen Personen betrifft und damit einen äußerst großen Kreis an Betroffenen erfasst, sind weniger beeinträchtigende Mittel, die ebenso weitreichende Aufklärung ermöglichen, nicht zu erkennen.
- 162** Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag stellt zwar zur Ermittlung der potenziellen Beitragsschuldner neben dem Meldedatenabgleich eine Reihe anderer Instrumente bereit: die allgemeine Anzeigepflicht nach § 8 RBStV und das sie ergänzende Auskunftsrecht nach § 9 RBStV, weiter die Erhebung personenbezogener Daten bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen nach § 11 Abs. 4 RBStV, ferner speziell als Übergangsregelung zur Umstellung des Finanzierungssystems die Anzeigepflicht der bereits bislang als private Rundfunkteilnehmer gemeldeten Personen (§ 14 Abs. 1 RBStV) und die Weiterverwendung der bereits unter Geltung des Rundfunkgebührenstaatsvertrags gespeicherten Daten (§ 14 Abs. 6 RBStV). Diese Erhebungsmethoden sind allerdings teils von vornherein untauglich, teils nur bedingt geeignet, solche Personen zu ermitteln, die den Rundfunkanstalten unbekannt sind, sei es weil sie vorhandene Empfangsgeräte in Widerspruch zur früheren Rechtslage nicht angemeldet hatten („Schwarzseher“), sei es weil sie mangels vorhandener Geräte nicht gebührenpflichtig waren und nun ihrer Anzeigepflicht nach § 8 RBStV nicht nachkommen. Vor allem solche Wohnungsinhaber werden durch den einmaligen Meldedatenabgleich nach § 14 Abs. 9 RBStV in einfacher Weise erfasst. Alternativ bedürfte es der Nachforschung vor Ort, die mit einem weitaus stärkeren Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen verbunden wäre.

- 163** An der Erforderlichkeit fehlt es auch nicht für einzelne Daten. Die Meldedaten, die von den Einwohnermeldeämtern nach dem abschließenden Katalog des § 14 Abs. 9 Satz 1 RBStV zu übermitteln sind, decken sich im Wesentlichen mit denjenigen Daten, die nach § 8 Abs. 1, 4 und § 14 Abs. 1 RBStV von den Betroffenen anzuzeigen sind. Soweit sie darüber hinausreichen, wie die Übermittlung von Doktorgrad und Familienstand (§ 14 Abs. 9 Satz 1 Nrn. 4 und 5 RBStV), dienen sie der eindeutigen Identifikation einer Person und können die Zuordnung der Mitbewohner in einer Wohnung erleichtern. Die vom Antragsteller im Verfahren Vf. 8-VII-12 beanstandete Differenzierung zwischen Haupt- und Nebenwohnungen (§ 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV), die den melderechtlich vorgegebenen Begrifflichkeiten beim Innehaben von mehreren Wohnungen Rechnung trägt (vgl. Art. 15 Abs. 1, 3 MeldeG), ist zwar für den Beitragstatbestand des § 2 Abs. 1 RBStV unerheblich. Sie vereinfacht aber eine Kontaktaufnahme mit dem Betroffenen für etwaige Nachfragen und ist daher erforderlich.
- 164** d) Der einmalige Meldedatenabgleich ist verhältnismäßig im engeren Sinn. Der Gesetzgeber darf auch insoweit den Gemeinwohlbelang, die Beitragsehrlichkeit durch Kontrollmöglichkeiten zu ergänzen, höher gewichten als die Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.
- 165** Die Beeinträchtigungen für die Betroffenen sind gering. Im Regelfall handelt es sich um Beitragsschuldner, die bereits als Rundfunkteilnehmer erfasst waren oder ihrer Anzeigepflicht genügt haben, sodass die jeweilige Landesrundfunkanstalt durch den Meldedatenabgleich nichts wesentlich Neues erfährt. Soweit Beitragsschuldner ihrer Anzeigepflicht noch nicht nachgekommen sind, verdient ihr Interesse, ihre Daten nicht offenbaren und den Rundfunkbeitrag nicht zahlen zu müssen, keinen Schutz; sie sollen gerade im Interesse einer gleichmäßigen Beitragserhebung ermittelt werden. Sind schließlich Personen vom Meldedatenabgleich betroffen, die nicht der Beitragspflicht unterliegen oder später nicht als Beitragsschuldner herangezogen werden, so hat der Eingriff ihnen gegenüber geringes Gewicht. Die zu übermittelnden Daten beschränken sich auf Informationen zur Identifizierung einer Person und ihrer Zuordnung zu einer bestimmten Wohnung

und lassen keinen tieferen Einblick in die Privatsphäre zu. Die Daten sind zudem durch eine strikte Zweckbindung und strenge Löschungspflichten hinreichend abgesichert.

- 166** § 14 Abs. 9 RBStV bindet die Datenverarbeitung an den Zweck der Bestands- und Ersterfassung. Die übermittelten Daten können zum einen mit dem vorhandenen, nach § 14 Abs. 6 RBStV überführten Bestand an Teilnehmerdaten verglichen und zu dessen Aktualisierung oder Ergänzung genutzt werden (Satz 4). Sie dürfen zum anderen zur Feststellung eines Beitragsschuldners für eine Wohnung genutzt werden, für die bislang kein Beitragsschuldner festgestellt wurde (Satz 3). Das entspricht dem allgemeinen Grundsatz des § 11 Abs. 5 Satz 1 RBStV, dass die Landesrundfunkanstalt im Bereich der Rundfunkfinanzierung alle personenbezogenen Daten, gleichgültig, woher sie stammen, nur für die Erfüllung der ihr nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag obliegenden Aufgaben erheben, verarbeiten oder nutzen darf.
- 167** Diese strikte Zweckbindung wird auch für die durch den Meldedatenabgleich erlangten Informationen durch umfassende Löschungspflichten ergänzt. Die zuständige Landesrundfunkanstalt hat, wenn sie nach dem Abgleich für eine Wohnung einen Beitragsschuldner festgestellt hat, die Daten der übrigen dort wohnenden Personen unverzüglich zu löschen, sobald das Beitragskonto ausgeglichen ist (§ 14 Abs. 9 Satz 2 RBStV). Weiter sind die von den Einwohnermeldeämtern übermittelten Daten unverzüglich zu löschen, wenn feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden oder eine Beitragspflicht dem Grunde nach nicht besteht (§ 14 Abs. 9 Satz 5 i. V. m. § 11 Abs. 5 Satz 2 RBStV). Schließlich sind nicht überprüfte Daten spätestens nach zwölf Monaten zu löschen (§ 14 Abs. 9 Satz 5 i. V. m. § 11 Abs. 5 Satz 3 RBStV). Dadurch ist sichergestellt, dass die Landesrundfunkanstalt von den durch den Meldedatenabgleich gewonnenen Daten nur diejenigen speichert, die nicht ohnehin schon vorhanden und übergeleitet und die darüber hinaus aktuell für den Zweck des Beitragseinzugs erforderlich sind. Die Daten eines einzigen Beitragsschuldners pro Wohnung, für die tatsächlich Beiträge entrichtet werden, reichen hierzu aus. Eine Speicherung weiterer Daten für eine künftige

Beitragserhebung, etwa für den Fall, dass der gefundene und zunächst in Anspruch genommene Beitragsschuldner später ausfallen sollte, ist nicht zulässig (vgl. LT-Drs. 16/7001 S. 27).

- 168** 2. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht wegen eines Verstoßes gegen Bundesrecht verletzt. Insbesondere steht § 14 Abs. 9 RBStV entgegen der Ansicht des Antragstellers im Verfahren Vf. 8-VII-12 nicht in einem zur Verfassungswidrigkeit führenden offenkundigen und schwerwiegenden Widerspruch (vgl. VI. A. 2. a) zu § 18 Abs. 2 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), das in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl I S. 1342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2013 (BGBl I S. 730), noch bis zum Inkrafttreten des Bundesmeldegesetzes am 1. Mai 2015 gilt (vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens vom 3. Mai 2013, BGBl I S. 1084).
- 169** § 18 MRRG regelt Datenübermittlungen von den Meldebehörden an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen und unterscheidet dabei unter anderem zwischen der allgemeinen Übermittlung der sogenannten Grunddaten an öffentliche Stellen im Inland (Abs. 1 Satz 1) und der Übermittlung weiterer Daten oder der in § 2 Abs. 1 oder 2 MRRG genannten Hinweise im Melderegister, die nur unter zusätzlichen Voraussetzungen zulässig ist (Abs. 2). Bei den einzelnen Daten, die von jeder Meldebehörde nach dem abschließenden Katalog des § 14 Abs. 9 Satz 1 RBStV an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt zu übermitteln sind, handelt es sich um einen Ausschnitt aus den melderechtlichen Grunddaten nach § 18 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11 und 12 MRRG. Sie dürfen an eine andere öffentliche Stelle im Inland übermittelt werden, soweit dies (unter anderem) zur Erfüllung von in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Diese bundesrechtlichen Voraussetzungen für eine Datenübermittlung sind erfüllt. Bei den Landesrundfunkanstalten handelt es sich um öffentliche Stellen, für deren Aufgaben im Zusammenhang mit dem Einzug des Rundfunkbeitrags die zu übermittelnden Daten aus den oben genannten Gründen erforderlich sind. Dass die einzelnen Meldebehörden durch den Landesgesetzge-

ber zur Übermittlung verpflichtet und demnach einer Einzelfallprüfung enthoben werden, ist bundesrechtlich nicht, jedenfalls nicht offensichtlich ausgeschlossen.

- 170** Der Anwendungsbereich des § 18 Abs. 2 MRRG könnte allenfalls insoweit eröffnet sein, als die Übermittlungspflicht nach § 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV nicht nur die gegenwärtige und letzte Anschrift von Haupt- und Nebenwohnungen umfasst, sondern darüber hinaus auch alle vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung. Denn letztere sind in § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 MRRG nicht ausdrücklich genannt. Gesetzeswortlaut und -begründung (LT-Drs. 16/7001 S. 26 f.) sprechen allerdings dafür, dass sich § 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV klarstellend nur auf solche im Melderegister „vorhandenen“, also nicht etwa nachzuerhebenden Angaben bezieht, die als Bestandteil der Anschrift gespeichert sind, wie etwa Stockwerks- und Wohnungsnummern oder sonstige Zusatzangaben (vgl. Datenblatt 1210 f. des Datensatzes für das Meldewesen – Einheitlicher Bundes-/Länderteil). Insoweit verbleibt es bei der Zulässigkeit der Datenübermittlung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 MRRG. Nur wenn es sich bei einem erweiterten Verständnis des § 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV bei den Angaben zur Lage der Wohnung um spezielle Daten oder Hinweise im Sinn des § 2 Abs. 1 oder 2 MRRG handeln sollte, wäre die Datenübermittlung insoweit nach § 18 Abs. 2 MRRG zu beurteilen. Für diesen Fall wäre sie nur dann zulässig, wenn die Landesrundfunkanstalt ohne Kenntnis dieser Daten zur Erfüllung einer ihr durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre und die Daten beim betroffenen Einwohner nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muss. Auch diese Voraussetzungen dürften mit Blick auf die gesetzlich begründete Aufgabe der Landesrundfunkanstalt, den Rundfunkbeitrag einzuziehen, erfüllt sein (Bull, Datenschutzrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Rundfunkbeitrags, September 2010, S. 36). Jedenfalls wäre auch bei einem solchen weiten Verständnis des § 14 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 RBStV die bundesrechtliche Vorschrift des § 18 Abs. 2 MRRG weder offenkundig noch schwerwiegend verletzt.

VII.

171 Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez. Dr. Huber

gez. Dr. Allesch

gez. Schmitz

Ruderisch

Dr. Münzenberg

Dr. Wagner

Dr. Heßler

Lorbacher

Dr. Muthig