

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 7 BV 14.1707
Sachgebietsschlüssel: 250

Rechtsquellen:

GG Art. 1 Abs. 1; Art. 2 Abs. 1; Art. 3 Abs. 1; Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Satz 2
RBStV § 1; § 2 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1; § 14
RStV § 11; § 40
RFinStV § 8; § 10

Hauptpunkte:

Rundfunkfreiheit
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
Rundfunkbeitrag

Leitsätze:

Die Anknüpfung der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung (§ 2 Abs. 1 RBStV), unabhängig davon, ob in der Wohnung ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten wird oder nicht, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (wie BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBI 2014, 688, 723).

Urteil des 7. Senats vom 19. Juni 2015
(VG München, Entscheidung vom 16. Juli 2014, Az.: M 6b K 13.5628)

7 BV 14.1707
M 6b K 13.5628

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** ,

***** ** ***** ,

- ***** -

*****.

***** ,

****_*****_***** ** , ***** ,

gegen

**Bayerischen Rundfunk
Juristische Direktion,
Rundfunkplatz 1, 80335 München,**

- Beklagter -

beteiligt:

**Landesrechtsanwaltschaft Bayern
als Vertreter des öffentlichen Interesses,
Ludwigstr. 23, 80539 München,**

wegen

Rundfunkbeitrags;

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 16. Juli 2014,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Häring,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmeichel,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Lotz-Schimmelpfennig

ohne mündliche Verhandlung am **19. Juni 2015**
folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Parteien streiten um die Rechtmäßigkeit der Erhebung des Rundfunkbeitrags.
- 2 Der Kläger hatte nach Maßgabe des bis zum 31. Dezember 2012 geltenden Rundfunkgebührenstaatsvertrags keine Rundfunkgebühren an den Beklagten gezahlt, weil er weder ein Fernsehgerät noch ein Hörfunkgerät zum Rundfunkempfang bereitgehalten hat. Seit Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) zum 1. Januar 2013 verlangt der Beklagte vom Kläger einen Rundfunkbeitrag in Höhe von (seinerzeit) monatlich 17,98 Euro (vierteljährlich: 53,94 Euro), dessen Zahlung der Kläger verweigert.
- 3 Der Beklagte setzte daraufhin mit Bescheid vom 1. Dezember 2013 für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 30. Juni 2013 einen rückständigen Rundfunkbeitrag in

Höhe von 115,88 Euro fest (107,77 Euro Rundfunkbeitrag und 8 Euro Säumniszuschlag).

- 4 Das Bayerische Verwaltungsgericht München hat die hiergegen gerichtete Klage mit Urteil vom 16. Juli 2014 abgewiesen. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags, die den Vorgaben des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags entspreche, begegne keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15. Mai 2014 über die Vereinbarkeit des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags mit der Bayerischen Verfassung werde verwiesen.
- 5 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Rechtsschutzbegehren weiter. Der Kläger beantragt,
 - 6 das Urteil des Verwaltungsgerichts und den Bescheid des Beklagten vom 1. Dezember 2013 aufzuheben.
- 7 Die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich (§ 2 Abs. 1 RBStV) verletze die Informationsfreiheit und Rundfunkempfangsfreiheit, die allgemeine Handlungsfreiheit, den allgemeinen Gleichheitssatz sowie das Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen. Der im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehene Meldeabgleich (§ 14 Abs. 9 RBStV) verstoße zudem gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Rundfunkbeitrag dürfe ferner nicht, wie gesetzlich vorgesehen (§ 1 RBStV), der Finanzierung von Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages dienen. Denn bei den dort genannten Aufgaben handele es sich um Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten oder um Förderungen, die nicht als Gegenleistung (Vorteil) zu werten seien, welche eine Beitragspflicht rechtfertigen könnten. Derartige Aufgaben seien aus dem allgemeinen Steueraufkommen der Länder zu finanzieren.
- 8 Der Rundfunkbeitrag sei vor allem deshalb verfassungswidrig, weil er von jedem Wohnungsinhaber zu entrichten sei, unabhängig davon, ob in der Wohnung ein Gerät zum Rundfunkempfang bereitgehalten werde oder nicht. Es handele sich bei ihm tatsächlich nicht um einen „Beitrag“, sondern um eine „Steuer“, für deren Erhebung es den Ländern an einer Rechtsgrundlage fehle. Der Abgabentatbestand des Rundfunkbeitrags (Innehaben einer Wohnung) entferne sich zu weit von dem menschlichen Verhalten, welches abgabepflichtig sein solle (Möglichkeit der Nutzung des

Rundfunkangebots) und widerspreche einem abgabenrechtlichen Grundsatz, dass der Kreis der beitragspflichtigen Personen kleiner sein müsse als die Gesamtheit der Personen. Der Personenkreis der Wohnungsinhaber entspreche demgegenüber der Allgemeinheit der in Deutschland wohnenden Bevölkerung. Die Wohnungsinhaberschaft sei ohnehin kein sachgerechtes Anknüpfungskriterium für eine Vermutung der Möglichkeit der Nutzung des Rundfunkangebots. Mit mobilen Empfangsgeräten sei die Nutzung des Rundfunkangebots an jedem beliebigen Aufenthaltsort möglich.

- 9 Im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag fehle die nach der Systematik des Abgabenrechts notwendige Angabe des besonderen wirtschaftlichen Vorteils als Tatbestandsmerkmal, an den das Gesetz die Rechtsfolge der Beitragspflicht knüpfe. Das Innehaben einer Wohnung sei jedenfalls kein besonderer wirtschaftlicher Vorteil, der aus der Veranstaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folge und deshalb beitragspflichtig sein könne. Im Übrigen dürfe auch nur ein individueller Vorteil mit einer Beitragspflicht belegt werden. Der Kläger halte allerdings kein (herkömmliches oder neuartiges) Gerät zum Rundfunkempfang bereit, so dass er die Möglichkeit zum Rundfunkempfang tatsächlich nicht nutzen könne. Der Gesetzgeber habe Fallgestaltungen wie beim Kläger, der kein bewusster „Medienverweigerer“ sei, sondern sein bisheriges Leben lediglich unverändert fortführen wolle, ersichtlich nicht im Blick.
- 10 Das öffentlich-rechtliche Programmangebot sei ferner keine „Gegenleistung“, welche eine Beitragserhebung rechtfertigen könne, weil das Programmangebot zu „kommerziell“ sei und durch Werbung finanziert werde und dem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht werde, zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen und einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben sowie der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterscheide sich nicht vom Programmangebot privatrechtlicher Anbieter.
- 11 Es sei schließlich verfassungswidrig, wenn die „Vermutung“ der Möglichkeit der Nutzung des Rundfunkangebots, welche der Gesetzgeber ohnehin nicht ausdrücklich formuliert habe, auch für diejenigen unwiderlegbar sein solle, der tatsächlich keine Möglichkeit zum Rundfunkempfang habe. Hierin liege ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der auch durch die Befugnis des Gesetzgebers zu typisierendem Vorgehen nicht gerechtfertigt sei, weil sich diese Befugnis nur auf das

„Wie“, nicht jedoch auf das „Ob“ der Abgabepflicht erstrecken könne. Eine Abgabenregelung sei verfassungswidrig, wenn man der Abgabe nicht ausweichen könne. Dies sei vorliegend der Fall, weil niemand seine Wohnung aufgeben, um der Rundfunkbeitragspflicht zu entgehen.

12 Der Beklagte beantragt unter Wiederholung und Vertiefung der Gründe des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts,

13 die Berufung zurückzuweisen.

14 Die Landesrechtsanwaltschaft Bayern hat sich als Vertreter des öffentlichen Interesses (ohne eigene Antragstellung) am Verfahren beteiligt.

15 Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

16 Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

17 Die zulässige Berufung des Klägers hat keinen Erfolg.

18 1. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der Senat folgt den Gründen des angefochtenen Urteils. Die Pflicht zur Zahlung eines Rundfunkbeitrags im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (§ 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags [RBStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.6.2011 [GVBl S. 258; BayRS 2251-17-S]) ist verfassungsgemäß. Sie verletzt weder die Informationsfreiheit (Rundfunkempfangsfreiheit) noch die allgemeine Handlungsfreiheit, den allgemeinen Gleichheitssatz oder das Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen. Ebenso wenig liegt ein Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor.

19 a) Das Grundrecht der Informationsfreiheit gewährleistet das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Es wird auch in seiner besonderen Ausprägung als Rundfunkempfangsfreiheit durch

den Rundfunkbeitrag weder unmittelbar noch mittelbar beeinträchtigt. Der Kläger wird durch die Beitragserhebung weder gehindert noch verpflichtet, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Informationsquelle zu benutzen. Eine Garantie kostenloser Information enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags zielt auch nicht – ebenso wenig wie die frühere Erhebung von Rundfunkgebühren – darauf ab, Interessenten von Informationen aus bestimmten Quellen fernzuhalten (vgl. BVerfG, B.v. 6.9.1999 – 1 BvR 1013/99 – BayVBI 2000, 208).

- 20 b) Die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich verstößt weder gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) noch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Das Grundrecht des Klägers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einer Abgabe belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 26.5.1976 – 2 BvR 995/75 – BVerfGE 42, 223), ist auch dann beachtet, wenn der Rundfunkbeitrag unabhängig davon erhoben wird, ob der Kläger in seiner Wohnung ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereit hält oder nicht.
- 21 aa) Beim Rundfunkbeitrag handelt es sich entgegen der Ansicht des Klägers nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche und in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Abgabe (Beitrag).
- 22 (1) Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung ("voraussetzungslos") zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden. Für eine Steuer ist somit wesentlich, dass sie ohne Gegenleistung erhoben wird (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 u.a. – NVwZ 2014, 1448; B.v. 26.5.1976 – 2 BvR 995/75 – BVerfGE 42, 223). Abgaben, die einen individuellen Vorteil ausgleichen sollen, sind als Vorzugslasten zulässig. Darunter fallen Gebühren und Beiträge. Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Das gilt entsprechend für Beiträge, die im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 u.a. – NVwZ 2014, 1448).

- 23 (2) Der Rundfunkbeitrag, der – wie schon die frühere Rundfunkgebühr – dem der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegenden Bereich des Rundfunks zuzuordnen ist (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 22.8.2012 – 1 BvR 199/1 – NJW 2012, 3423), erfüllt die an die Erhebung einer Abgabe in Gestalt eines Beitrags zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er dient nach § 1 RBStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV und fließt damit nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt. Er wird im Gegensatz zu einer Steuer nicht „voraussetzungslos“ geschuldet, sondern als Gegenleistung für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Weil er ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten und -absichten verlangt wird, also für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist er eine Vorzugslast in Gestalt des Beitrags und durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert (vgl. BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBI 2014, 688, 723).
- 24 bb) Die Anknüpfung der Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig davon, ob in der Wohnung ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten wird oder nicht, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 25 (1) Das Bundesverfassungsgericht hat als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung in ständiger Rechtsprechung die „Gebührenfinanzierung“ als Vorzugslast anerkannt (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 22.8.2012 – 1 BvR 199/11 – BVerfGK 20, 37 m.w.N.). Die Gebührenfinanzierung erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. In der ungeschmäleren Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen im dualen System findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung (vgl. z.B. BVerfG, U.v. 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 – BVerfGE 90, 60 m.w.N.). Schon die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkgebühren war von den tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten des Rundfunkteilnehmers unabhängig. Als Rundfunkteilnehmer galt bereits derjenige, der ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithielt (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags [RGebStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.7.2001 [BayRS 2251-14-S;

GVBl S. 561], zuletzt geändert durch Art. 6 des Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 5.5.2009 [GVBl S. 193]).

- 26 (2) Auch bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags kommt es auf die tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten des Beitragspflichtigen in Bezug auf das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht an. Der Wechsel des Anknüpfungstatbestands vom bisherigen Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zum Empfang hin zum nunmehr geforderten Innehaben einer Wohnung ist dadurch veranlasst, dass mit der technischen Entwicklung neuartiger Rundfunkempfangsgeräte, die Rundfunkprogramme z.B. über Angebote aus dem Internet wiedergeben können (vgl. § 5 Abs. 3 RGebStV), der bisherigen Gebührenfinanzierung ein strukturelles Erhebungs- und Vollzugsdefizit drohte, weil das Bereithalten derartiger Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang (neben oder anstelle herkömmlicher Rundfunkempfangsgeräte wie Hörfunk- und Fernsehgeräten) nur unvollständig ermittelt und überprüft werden konnte und deshalb Anreize zur „Flucht aus der Rundfunkgebühr“ bot (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 22.8.2012 – 1 BvR 199/11 – BVerfGK 20, 37). Das an das Innehaben einer Wohnung typisierend und pauschalierend anknüpfende Modell des Rundfunkbeitrags vereinfacht demgegenüber das Erhebungsverfahren deutlich, weil sich die Ermittlung von Art und Zahl der (herkömmlichen oder neuartigen) zum Empfang bereitgehaltenen Rundfunkempfangsgeräte nunmehr erübrigt. Damit wird auch die bisher von behördlichen Ermittlungen beeinträchtigte Privatsphäre der Bürger besser geschützt. Ermittlungen „hinter der Wohnungstür“ entfallen. Das stellt einen gewichtigen Gemeinwohlbelang dar, zumal es zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung führen kann, wenn die Gleichheit im Belastungserfolg verfehlt wird (vgl. BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBl 2014, 688, 723 m.w.N.).
- 27 (3) Die Anknüpfung des Rundfunkbeitrags an das Innehaben einer Wohnung ist entgegen der Ansicht des Klägers sachgerecht.
- 28 Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Mei-

nungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung. Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert (vgl. BVerfG, U.v. 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05 u.a. – BVerfGE 119, 181).

- 29 Weil das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des gesetzlichen Auftrags an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien [Rundfunkstaatsvertrag – RStV]) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.7.2001 [BayRS 2251-6-S; GVBl S. 502], zuletzt geändert durch Art. 3 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 7. Juni 2011 [GVBl S. 258]), innerhalb der Gesellschaft jedem Einzelnen zugutekommt, ist grundsätzlich auch jede Person im Einwirkungsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beteiligen. Auf die Möglichkeit der demokratischen Teilhabe am Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung kann der Einzelne nicht verzichten. Es gibt auch entgegen der Ansicht des Klägers keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, wonach es möglich sein müsse, einer gesetzlich geregelten Abgabe „auszuweichen“.
- 30 Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann (mittels herkömmlicher oder neuartiger Rundfunkempfangsgeräte) in ganz Deutschland flächendeckend und von jedermann – sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Wohnung – empfangen werden. Typischerweise besteht damit auch für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Dass der beitragspflichtige Personenkreis der (volljährigen) Wohnungsinhaber (vgl. § 2

Abs. 2 Satz 1 RStV) sehr groß ist, ist abgabenrechtlich unerheblich. Denn die Breite der Finanzierungsverantwortung korrespondiert mit der Größe des Adressatenkreises, an den sich das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet (vgl. BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBl 2014, 688, 723). Der Rundfunkbeitrag – ebenso wie zuvor die Rundfunkgebühr – gilt daher unverändert den individuell bestehenden Vorteil der jederzeitigen Möglichkeit des Rundfunkempfangs ab. Dies kommt entgegen der Ansicht des Klägers im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, der den Zweck des Rundfunkbeitrags und den Anknüpfungstatbestand für die Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags ausdrücklich nennt, auch hinreichend klar zum Ausdruck.

- 31 (4) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) 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.
- 32 Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Bei der Auswahl des Abgabengegenstands sowie bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben und Abgabensatz hat der Gesetzgeber allerdings einen weitreichenden Gestaltungsspielraum, der sich nicht nur auf das „Wie“, sondern auch auf das „Ob“ der Abgabepflicht erstrecken kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Abgabengesetze in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens betreffen. Sie müssen, um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben abgabenrechtlichen Folgen knüpfen, typisieren und können dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen. Es ist auch ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, die Erhebung von Abgaben so auszugestalten, dass sie praktikabel bleibt und von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen entlastet wird (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 u.a. – NVwZ 2014, 1448).
- 33 Aufgrund der technischen Entwicklung der elektronischen Medien im Zuge der Digitalisierung hat das Bereithalten eines Fernsehers oder Radios als Indiz für die Zuordnung eines Vorteils aus dem Rundfunkangebot spürbar an Überzeugungs- und Unterscheidungskraft eingebüßt. Rundfunkprogramme werden nicht mehr nur her-

kömmlich – terrestrisch, über Kabel oder Satellit – verbreitet, sondern im Rahmen des für neue Verbreitungsformen offenen Funktionsauftrags zugleich auch in das Internet eingestellt. Aufgrund der Vielgestaltigkeit und Mobilität neuartiger Rundfunkempfangsgeräte ist es nahezu ausgeschlossen, das Bereithalten solcher Geräte in einem Massenverfahren in praktikabler Weise und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre verlässlich festzustellen, zumal sich individuelle Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten jederzeit ändern können. Deshalb darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die effektive Möglichkeit der Programmnutzung als abzugeltender Vorteil allgemein und geräteunabhängig besteht. Da der Beitragstatbestand im Regelfall einfach und anhand objektiver Kriterien festgestellt werden kann, beugt die Typisierung zudem gleichheitswidrigen Erhebungsdefiziten oder Umgehungen und beitragsvermeidenden Gestaltungen vor, wie sie durch weitere Differenzierungen zwangsläufig hervorgerufen würden. Er dient damit auch einer größeren Abgabengerechtigkeit (vgl. BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBI 2014, 688, 723).

- 34 Die Härten, die mit der typisierenden Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an eine Wohnung einhergehen, sind für die Betroffenen in ihren finanziellen Auswirkungen von monatlich derzeit 17,50 Euro (§ 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag [RFinStV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.7.2001 [BayRS 2251-15-S; GVBI S. 566], zuletzt geändert durch Art. 1 des Sechzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 16.3.2015 [GVBI S. 26]) nicht besonders intensiv. Sie halten sich, zumal in § 4 RBStV Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen für den Fall fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vorgesehen sind, unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit im Rahmen des Zumutbaren. Die Höhe des Rundfunkbeitrags bleibt auch mit Blick auf diejenigen Personen, die das Programmangebot nicht nutzen (wollen) und früher mangels Empfangsgeräts überhaupt keine Rundfunkgebühr zahlen mussten, in einer moderaten Höhe, die durch die Ausgleichsfunktion des Rundfunkbeitrags gerechtfertigt ist (vgl. auch BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBI 2014, 688, 723).
- 35 cc) Die Einwände des Klägers, beim Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks handle es sich nicht um eine anzuerkennende „Gegenleistung“ und der Rundfunkbeitrag dürfe nicht, wie gesetzlich vorgesehen (§ 1 RBStV), der Finanzierung von Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages dienen, greifen nicht durch.

- 36 (1) Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auch dann als „Gegenleistung“ in Bezug auf die Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags anzuerkennen, wenn Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms nicht jedermanns Zustimmung finden.
- 37 Die grundrechtlich geschützte Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) gewährleistet die Programmfreiheit (Programmautonomie). Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms sind danach Sache des Rundfunks selbst. Der Rundfunk darf bei der Entscheidung über die zur Erfüllung seines Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms weder den Interessen des Staates noch einer gesellschaftlichen Gruppe oder gar dem Einfluss einer einzelnen Person untergeordnet oder ausgeliefert werden. Der Rundfunk muss vielmehr die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnehmen und wiedergeben, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen (vgl. z.B. BVerfG, U.v. 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 – BVerfGE 90, 60). Es ist dem Einzelnen deshalb verwehrt, seine Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags davon abhängig zu machen, ob ihm das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefällt oder nicht. Es kommt in diesem Zusammenhang auch nicht darauf an, ob der Einzelne das Programmangebot für „zu kommerziell“ und dem Programmangebot privatrechtlicher Anbieter vergleichbar hält oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch Einnahmen aus Werbung als zulässig angesehen und ferner betont, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern steht und deshalb auch ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung anbieten darf, das dem Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann (vgl. z.B. BVerfG, U.v. 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 – BVerfGE 90, 60).
- 38 (2) Dass der Rundfunkbeitrag – wie früher bereits die Rundfunkgebühr – zu einem geringen Teil auch der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrags dient (§ 1 RBStV), ist unbedenklich.
- 39 Nach Maßgabe des § 40 RStV darf der in § 10 RFinStV bestimmte Anteil (1,8989 v.H. des Rundfunkbeitragsaufkommens) für die Finanzierung von Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten und die Förderung offener Kanäle verwendet werden (§ 40 Abs. 1 Satz 1 RStV). Mittel aus diesem Anteil können bis

zum 31. Dezember 2020 aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber auch für die Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden (§ 40 Abs. 1 Satz 2 RStV). Ebenso können Formen der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk und Projekte zur Förderung der Medienkompetenz aus dem genannten Anteil aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber gefördert werden (§ 40 Abs. 1 Satz 4 RStV).

40 Der in § 10 RFinStV bestimmte Anteil des Rundfunkbeitragsaufkommens kommt dem Rundfunk zugute. Die verfassungsrechtliche Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erstreckt sich nicht nur auf seinen bisherigen Bestand, sondern auch auf seine künftige Entwicklung. Das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss auch für neue Inhalte und Formate und neue Verbreitungsformen offen bleiben. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist damit dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden (vgl. z.B. BVerfG, U.v. 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05 u.a. – BVerfGE 119,181). Die in § 40 RStV genannten Aufgaben sind im dualen System nicht nur für den privaten Rundfunk, sondern stets auch für die künftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Wettbewerb mit privaten Rundfunkveranstaltern von Bedeutung. Die Finanzierung dieser Aufgaben mit einem Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen ist daher sachlich gerechtfertigt und hat nicht zwingend aus dem allgemeinem Steueraufkommen zu erfolgen.

41 c) Entgegen dem nicht näher substantiierten Vorbringen des Klägers enthalten die Bestimmungen über die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich weder unmittelbar noch mittelbar nachteilige Ungleichbehandlungen, die an eine Behinderung anknüpfen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG).

42 Personen mit Behinderungen nutzen in der Regel uneingeschränkt das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nur soweit eine Nutzungsmöglichkeit aus gesundheitlichen Gründen ausgeschlossen oder wesentlich gemindert ist, das Programmangebot den Einzelnen also aus objektiven Gründen 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 Men-

schen 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 (vgl. auch BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBl 2014, 688, 723).

- 43 d) Entgegen dem ebenfalls nicht näher substantiierten Vorbringen des Klägers verstößt auch der im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehene Meldeabgleich (§ 14 Abs. 9 RBStV) nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.
- 44 Das durch Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verbürgte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 29.9.2013 – 2 BvR 939/13 – NStZ-RR 2014, 48). § 14 Abs. 9 RBStV greift in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, indem er anordnet, dass jede Meldebehörde einmalig zum Zweck der Bestands- und Ersterfassung für einen bundesweit einheitlichen Stichtag automatisiert in standardisierter Form im Einzelnen bezeichnete Daten aller volljährigen Personen an die jeweils zuständige Landesrundfunkanstalt übermittelt. Dieser Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil er im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgt.
- 45 § 14 Abs. 9 RBStV regelt einen einmaligen Meldedatenabgleich. Er erlaubt es den Landesrundfunkanstalten einmalig zum Inkrafttreten des neuen Rundfunkbeitragsmodells, ihre Rundfunkteilnehmerdatenbank im privaten Bereich zu konsolidieren, indem sie ihre vorhandenen Daten mit einem Katalog an Meldedaten aller volljährigen Personen abgleichen. Unverzüglich nach dem Abgleich werden die erhobenen Meldedaten wieder gelöscht, soweit sie nicht mehr benötigt werden. Indem der einmalige Abgleich der Rundfunkteilnehmerdatenbank mit den Meldedaten die Vervollständigung und Konsolidierung des vorhandenen Datenbestandes ermöglicht, dient er zugleich der Herstellung größerer Beitragsgerechtigkeit und der Vermeidung eines

Vollzugsdefizits (vgl. BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBI 2014, 688, 723).

- 46 e) Sonstige Verstöße gegen Grundrechte des Klägers oder in Bezug auf europarechtliche Bestimmungen sind weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich (vgl. auch BayVerfGH, E.v. 15.5.2014 – Vf. 8-VII-12 u.a. – NJW 2014, 3215 = BayVBI 2014, 688, 723).
- 47 2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.
- 48 3. Die Revision wird zugelassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

- 49 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) schriftlich eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 50 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten

Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

51 Häring Schmeichel Lotz-Schimmelpfennig

52 **Beschluss:**

53 Der Streitwert wird auf 115,88 Euro festgesetzt.
54 (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 und 3 GKG)

55 Häring Schmeichel Lotz-Schimmelpfennig