

Mündliche Verhandlung BVerfG „Rundfunkbeitrag“ am 16. Mai 2018

A. Einführung und Sachbericht

B. Einführende Stellungnahmen

I. Begrüßung – einführende Worte

Hohes Gericht, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrter Herr Berichterstatter, sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Senats,

wir verhandeln heute über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des seit 2013 geltenden Rundfunkbeitrags und damit im Kern über die Frage, ob die tatbestandliche Abkehr von der geräteabhängigen hin zur geräteunabhängigen Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen entspricht. Die damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Fragen reichen gleichwohl weiter und deshalb gewinnt das Verfahren auch seine Bedeutung in grundsätzlicher Hinsicht angesichts der sich seit Jahren abzeichnenden gesetzgeberischen Praxis, die Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben immer stärker in den Bereich der nichtsteuerlichen Abgaben auszulagern. Es geht damit vor allem um die finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Finanzierungspraxis öffentlich-rechtlicher Aufgaben im Spannungsfeld zwischen Kompetenzverteilung, Kohärenz und Äquivalenz des Finanzierungsbeitrags der Bürger zu einer staatlichen Leistung.

II. Vorbemerkung zu den relevanten verfassungsrechtlichen Fragen

Dagegen geht es vorliegend – wahrscheinlich zum Leidwesen vieler interessierter Zuschauer – nicht um die in der öffentlichen Diskussion stehende Frage, ob sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wandel der Zeit und der zunehmenden Digitalisierung inhaltlich noch im Rahmen seines öffentlichen Auftrags zur Bildung eines individuellen und öffentlichen Meinungsbilds bewegt, mithin ob er insoweit nicht eigenmächtig seinen Bedeutungsrahmen über den schlichten Beitrag zur Sicherstellung eines funktionierenden demokratischen Gemeinwesens zulasten

privater Anbieter schrittweise erweitert bzw. vergrößert hat. Das ist auch nicht das Ansinnen der von mir vertretenen Beschwerdeführer. Vielmehr stützen sich die zur Verhandlung anstehenden Verfassungsbeschwerden schwerpunktmäßig auf das Argument der formellen Verfassungswidrigkeit der Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) im privaten Bereich. Deren formelle Verfassungswidrigkeit ergibt sich nach diesseitiger Auffassung bereits aus einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder, weil der Rundfunkbeitrag entgegen der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht als nichtsteuerliche Abgabe, sondern vielmehr als Steuer zu qualifizieren ist. Ungeachtet dessen wäre der Rundfunkbeitrag aber auch als nichtsteuerliche Abgabe formell verfassungswidrig, weil er die Anforderungen, die die bundesstaatliche Finanzverfassung in ihrer Begrenzungs- und Schutzfunktion auch an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt, nicht erfüllt.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass das Bundesverwaltungsgericht als höchste Verwaltungsgerichtsinstanz letztlich auch gegen seine Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV verstoßen und damit das aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Recht der Beschwerdeführer auf den gesetzlichen Richter verletzt hat. Denn es stellt sich vorliegend die unionsrechtliche und vom Europäischen Gerichtshof bisher ungeklärte Frage, ob vor Einführung der Regelungen des RBStV das nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Genehmigungsverfahren hätte eingeleitet werden müssen.

Ich möchte mich deshalb im weiteren Verlauf der Verhandlung angelehnt an die vorab vom hohen Gericht ausgegebene Verhandlungsgliederung auf diese Kernpunkte beschränken.

Hinsichtlich der Frage nach der abgabenrechtlichen Qualifizierung des Rundfunkbeitrags ist dabei zunächst in allgemeiner Form auf die von der Finanzverfassung vorgegebene Dogmatik zur Einordnung einer Abgabe einzugehen. Dies ist nicht nur deshalb erforderlich, weil die von den Verwaltungsgerichten vorgenommene Einordnung des Rundfunkbeitrags in dogmatisch fehlerhafter oder jedenfalls unsauberer Art und Weise erfolgt ist, sondern dient letztlich auch dazu, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zur Qualifizierung von Abgaben

zu bestätigen. Anschließend werde ich darstellen und begründen, dass und warum der Rundfunkbeitrag unter Zugrundelegung der finanzverfassungsrechtlichen Dogmatik und unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang entwickelten Rechtsprechungsgrundsätze als Steuer und nicht als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist. Hilfsweise werde ich darüber hinaus Ausführungen zur fehlenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe machen. In diesem Zusammenhang werde ich insbesondere darlegen, dass der Gedanke des Vorteilsausgleichs nicht zur besonderen Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags herangezogen werden kann.

Im zweiten Teil werde ich unter Heranziehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der zu Art. 108 Abs. 3 AEUV ergangenen Verordnungen aufzeigen, dass die Frage, ob die Einführung des Rundfunkbeitrags der Zustimmung der Europäischen Kommission bedurfte, weder offenkundig zu verneinen noch als geklärt anzusehen ist. Vielmehr sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass vorliegend eine Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bestand.

C. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags

I. Abgabenrechtliche Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als Steuer

1.1. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben für die Dogmatik des Abgabenrechts

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, Herr Berichterstatter, hohes Gericht. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Dogmatik des Abgabenrechts stets die Grundsätze der Formenklarheit und Formenbindung hervorgehoben. Ich darf insoweit beispielhaft auf die Entscheidungen vom 28. März 2002 (zur Verteilung der Erlöse für UMTS-Lizenzen) und vom 6. November 1984 (zur Investitionshilfeabgabe) verweisen. Dort heißt es wie folgt (Zitat):

*„Die Finanzverfassung des Grundgesetzes bildet eine **in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung**. Sie zeichnet sich durch **Formenklarheit** aus und ist auf **Formenbindung** angelegt. Diese Formenklarheit und Formenbindung hat*

*nicht nur eine formale Bedeutung, die gegenüber der Verwirklichung materiell-rechtlich gedeckter Vorhaben im Konfliktfall zurücktreten müsste. Sie ist selbst Teil der funktionsgerechten Ordnung eines politisch sensiblen Sachbereichs, verwirklicht damit ein Stück Gemeinwohlgerechtigkeit und entfaltet eine **Schutzwirkung auch für die Bürger**. Zugleich fördert und entlastet sie den politischen Prozess, indem sie ihm einen **festen Rahmen** vorgibt. Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Rahmens ist der politische Prozess frei und vermag sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten. Der Rahmen selbst indes stellt eine **Grenze** dar, die der einfache Gesetzgeber nicht überschreiten darf.“*

Der **Gesetzgeber** hat also bei der Erhebung von Abgaben die feste und eindeutige Kompetenzordnung und –Verteilung der Finanzverfassung einzuhalten. Über die Anwendbarkeit und Reichweite der finanzverfassungsrechtlichen Legislativbefugnisse nach Art. 105 ff. GG und ihre gegenständliche Abgrenzung zu den andernfalls einschlägigen Art. 70 ff. GG entscheidet der **tatbestandlich voraussetzende Steuerbegriff des Grundgesetzes**. Er verweist spiegelbildlich alle Abgaben, die keine Steuer sind, auf die Sachgesetzgebungskompetenzen. Aus Sicht des Verfassungsrechts ist somit **allein die Grenze zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben bedeutsam**, weil von ihr die Herleitung der Gesetzgebungskompetenz abhängt.

Es ist hiernach **Aufgabe des Gesetzgebers**, diese Grenzziehung im jeweiligen Abgabengesetz **verbindlich** umzusetzen. Will der Gesetzgeber nicht seine Steuergesetzgebungskompetenzen nach Art. 105 ff. GG, sondern seine jeweilige Sachgesetzgebungskompetenz nach Art. 70 ff. GG in Anspruch nehmen, muss er die Abgabe **tatbestandlich als nichtsteuerliche Abgabe ausgestalten und sie damit zu einer Steuer abgrenzen. Nur dies** entspricht den finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen und ermöglicht eine **eindeutige Qualifizierung** der Abgabe, was letztlich auch dem Rechtsschutz des von der Abgabe betroffenen Schuldners dient. **Für eine Auslegung des Gesetzes ist an dieser Stelle deshalb kein Raum**. Die Behörden und

Gerichte sind vielmehr an die Entscheidung des Gesetzgebers **gebunden**. Denn es kann und darf vor dem Hintergrund der auf Formenklaerheit und Formenbindung angelegten Finanzverfassung **gerade nicht Aufgabe der Exekutive oder Judikative sein**, die Kompetenz zwischen Bund und Ländern durch Rechtsanwendung zu verteilen.

Dementsprechend ist auch strikt zwischen **Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen** einer Abgabe zu trennen. Auf diese dogmatische Trennung hat das Bundesverfassungsgericht vor allem in seinem Urteil vom 19. März 2003 zur Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg ausdrücklich Wert gelegt und klargestellt (Zitat):

„Der Formenklaerheit dient die Trennung von Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben, die durch ein „materielles“ Verständnis der Gegenleistungsfunktion der Gebühr aufgehoben würde.“

Ist also eine Abgabe als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren, so bleibt es bei ihrer formalen Zuordnung zu den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG, und zwar unabhängig davon, ob sie dem Grunde und/oder der Höhe nach sachlich gerechtfertigt oder nicht und ob es sich damit ihrem materiellen Verständnis nach ganz oder teilweise um eine Steuer handelt. Ebenso wenig kann eine formal als Steuer qualifizierte Abgabe in eine nichtsteuerliche Abgabe umschlagen, wenn sie ihrem materiellen Verständnis nach als nichtsteuerliche Abgabe zulässig wäre.

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Abgabe ist also eine **nachgelagerte und gegenstandsverschiedene Frage**, die zuvor eine **formale Einordnung der Abgabe als Steuer oder als nichtsteuerliche Abgabe** erfordert, weil sich die Anforderungen an die Zulässigkeit der Abgabe gerade **danach richten**, ob es sich um eine **Steuer** oder eine **nichtsteuerliche Abgabe** handelt. **Erst und nur im Rahmen dieses zweiten Prüfungsschrittes** besteht Raum für die Zuordnung einer zuvor formal als Steuer qualifizierten Abgabe zu den der Gesetzgebung zugänglichen Steuerarten der Art. 105 ff. GG oder für die Einordnung einer zuvor als nichtsteuerlich qualifizierten Abgabe als „Beitrag“, „Gebühr“ oder

„Sonderabgabe“. An dieser Stelle geht es aber nicht mehr um die Qualifizierung, sondern vielmehr um die **Rechtfertigung** der Abgabe, und zwar z.B. als „Gebühr“ oder als „Beitrag“, weil der Gesetzgeber mit der Abgabe Zwecke des Vorteilsausgleichs verfolgt.

Und **nur für diesen Schritt**, also im Rahmen der Frage nach der Zulässigkeit bzw. der Rechtfertigung der Abgabe, hat das Bundesverfassungsgericht in den vom Bundesverwaltungsgericht zitierten Entscheidungen vom 19. März 2003 und vom 17. Juli 2003 klargestellt, dass sich die Zwecke, mit denen der Gesetzgeber die Abgabe dem Grunde und der Höhe nach legitimiert, **nicht ausdrücklich** („expressis verbis“) aus dem jeweiligen Abgabengesetz ergeben müssen, sondern dass es ausreicht, wenn diese **ggf. im Wege der Auslegung** ermittelt werden können. Für die der Rechtfertigung vorausgehende Prüfung, ob die Abgabe formal überhaupt als nichtsteuerlich zu qualifizieren ist, lässt das Bundesverfassungsgericht indes **keine Auslegung** zu, sondern stellt hierbei – **gerade entsprechend der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze** – in ständiger Rechtsprechung auf den „**tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt**“ der Abgabe ab.

Die finanzverfassungsrechtliche Dogmatik erfordert also **eine Prüfung in zwei Stufen**. In der **ersten Stufe** ist formal die Weichenstellung danach zu setzen, ob nach dem gesetzgeberischen Willen eine Steuer oder eine nichtsteuerliche Abgabe gewollt ist, wobei der Gesetzgeber aufgrund der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung gehalten ist, bei einer gewollten nichtsteuerlichen Abgabe im Gesetz eine tatbestandliche Anknüpfung zur vermeintlich öffentlich-rechtlichen Leistung vorzunehmen. Um die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung nicht unter Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips der Rechtsanwendung durch die Judikative zu überlassen, ist diese formelle Anforderung als zwingend anzusehen, die nicht im Wege der Auslegung ersetzt werden kann. Versäumt der Gesetzgeber die insoweit geforderte tatbestandliche Anknüpfung an eine spezifische öffentlich-rechtliche Leistung, ist schon aus formalverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zwingend von einer Steuer auszugehen, unabhängig davon,

was der Gesetzgeber an sich gewollt hat. Daraus ergibt sich sodann auch der in einer **zweiten Stufe** anzuwendende materielle Prüfungsrahmen. Diese Systematik ist im Grunde genommen von allen Verwaltungsgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht nicht gesehen worden bzw. es wurden bisweilen die beiden Prüfungsebenen vermischt, was im Ergebnis dann zu einer fehlerhaften verfassungsrechtlichen Beurteilung geführt hat. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn der erkennende Senat in seiner Entscheidung über die heute verhandelten Verfassungsbeschwerden diese Systematik noch einmal deutlich herausstreicht und ganz allgemein auch ihre Bedeutung für die Finanzierungspraxis staatlicher Leistungen jedweder Art hervorhebt.

1.2. *Umsetzung dieser Vorgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht*

Die Verkennung dieser Systematik durch die Verwaltungsgerichte ist umso erstaunlicher, weil das Bundesverfassungsgericht aus hiesiger Sicht jene Systematik in seinen insoweit einschlägigen Entscheidungen klar, unmissverständlich und folgerichtig umsetzt. So heißt es z.B. in dem Beschluss vom 17. Juli 2003 zur Altenpflegeumlage wie folgt (Zitat):

*„Nach ihrem **tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt** ist die Altenpflegeumlage keine Steuer. Die Landesgesetzgeber haben vielmehr jeweils einen speziellen Finanzbedarf **gesetzlich als Sonderlast** ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet. Die Abgabepflicht wird jeweils **im Tatbestand des Gesetzes** an den Kostenaufwand für eine konkrete, gesetzlich bestimmte Aufgabe gebunden. Stellt der Gesetzgeber eine derartige **tatbestandliche Verknüpfung** einer Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe her, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen in Anspruch. Dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen. Die Einstellung des Aufkommens in den allgemeinen Haushalt ändert nichts an dem bereits **durch die Fassung der***

Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt als nichtsteuerliche Abgabe.

Weiterhin führt das Bundesverfassungsgericht ebenso in seinem Beschluss vom 18. Mai 2004 zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds aus (Zitat):

„Die Frage, ob dem Bund die Befugnis der Gesetzgebung zusteht, knüpft an die abgabenrechtliche Qualifizierung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds an, ohne dass es auf die Bezeichnung als „Beitrag“ ankommt. Maßgeblich ist allein der **tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt** der Abgabe. Die Zahlungen der Klärschlamm Abgebenden an den Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind nichtsteuerliche Abgaben. Der Gesetzgeber hat den speziellen Finanzbedarf für die Bereitstellung einer fondsgebundenen Haftungsmasse **gesetzlich als Sonderlast** ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der den Klärschlamm-Abgebenden zugeordnet. Wird die Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe **tatbestandlich verknüpft**, liegt keine Steuer vor, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird.“

Und im Beschluss vom 25. Juni 2014 zum rheinland-pfälzischen Straßenausbaubeitrag stellt das Gericht erneut klar (Zitat):

„Maßgeblich für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ist die **Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes**. Die Einordnung der Abgabe richtet sich nicht nach ihrer gesetzlichen Bezeichnung, sondern nach ihrem **tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt**. Der Straßenausbaubeitrag gem. § 10a KAG RP ist danach keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe. § 10a KAG RP ermächtigt **ausdrücklich** zur Erhebung vorteilsbezogener Beiträge und **gestaltet die Abgabenerhebung gegenleistungsbezogen** aus, indem die jeweils auferlegte Abgabe **vom Gesetzgeber** dem Grunde und der Höhe nach mit dem Anfall der Kosten konkreter Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen für die Erledigung der Aufgabe des Straßenausbaus **tatbestandlich verknüpft** ist.“

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Abgabe entsprechend dieser Maßstäbe als nichtsteuerliche Abgabe qualifiziert hat, setzt sich das Gericht dann folgerichtig erst auf einer zweiten Prüfungsstufe mit der Frage nach ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auseinander und prüft insbesondere, ob ihre Erhebung und/oder Bemessung durch zulässige Zwecke legitimiert ist. **Erst und nur hier**, wenn es also um die vom Gesetzgeber mit der Abgabe verfolgten Zwecke geht, lässt das Bundesverfassungsgericht auch eine **Auslegung** des Abgabegesetzes zu und stellt insofern – wie z.B. in seinem Beschluss vom 19. März 2003 – auf eine „erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare hinreichende Regelungsklarheit ab“.

Maßgeblich für die in einem ersten Schritt vorzunehmende Abgrenzung zwischen Steuer und nichtsteuerlicher Abgabe ist mithin **ausschließlich das Abgabegesetz** selbst. Wird die Abgabepflicht dort tatbestandlich mit einer besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung verknüpft, handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe, andernfalls um eine Steuer.

Maßgeblich für die im zweiten Schritt zu prüfende Rechtfertigung der als nichtsteuerlich qualifizierten Abgabe ist der vom Gesetzgeber mit der Abgabe **erkennbar verfolgte Zweck**, den der Gesetzgeber nicht ausdrücklich im Abgabegesetz festlegen muss, sondern der sich ggf. auch durch Auslegung – **allerdings immer unter Beachtung des Grundsatzes der Normenklarheit und Normenwahrheit** – ergeben kann.

1.3. Verkennung dieser Grundsätze durch die Verwaltungsgerichte

Diese Grundsätze – hohes Gericht – haben die Verwaltungsgerichte durchweg verkannt oder zumindest nicht zutreffend umgesetzt. In mehr oder weniger offensichtlicher Weise kam es hier nämlich zu einer unzulässigen **Vermengung von Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Abgabe**. Denn die Gerichte qualifizieren den Rundfunkbeitrag im Grunde letztlich deshalb als nichtsteuerliche Abgabe, weil er den Vorteil der Rundfunkempfangs- bzw. Nutzungsmöglichkeit abgelten solle und damit die an solche Abgaben zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen erfülle. Hervorzuheben ist

an dieser Stelle die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts, welches ausführt, dass für die Einordnung einer Abgabe als **Vorzugslast** ihr tatbestandlich bestimmter materieller Gehalt maßgebend sei. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt das Gericht daraufhin klar, dass der Vorteil sich **auch durch Auslegung** ergeben könne. Wie gezeigt geht es aber in einem ersten Schritt **ausschließlich** um die Einordnung als **Steuer** oder als **nichtsteuerliche Abgabe**, die **anhand des Gesetzestatbestandes** vorzunehmen ist. Für eine Einordnung der Abgabe als „Vorzugslast“ ist erst dann Raum, wenn es um die Frage der **Rechtfertigung mit Zwecken des Vorteilsausgleichs** geht. Und **erst hier** ist dann ggf. auch auf eine Auslegung zurückzugreifen.

1.4. Einordnung des Rundfunkbeitrags

Was bedeutet das nun alles mit Blick auf die formelle Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags im Konkreten?

Richtigerweise und unter Beachtung der Vorgaben der Finanzverfassung und des Bundesverfassungsgerichts hätten die Verwaltungsgerichte zu dem Ergebnis gelangen müssen, dass der Rundfunkbeitrag als Steuer und nicht als nichtsteuerliche Abgabe zu qualifizieren ist. Denn die Rundfunkbeitragspflicht ist im RBStV **tatbestandlich gerade nicht** mit einer besonderen öffentlichen Leistung verknüpft.

In § 2 Abs. 1 RBStV ist lediglich normiert, dass im privaten Bereich „**für jede Wohnung**“ von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist. Und auch in § 1 RBStV ist **nicht die öffentlich-rechtliche Leistung**, die nach dem gesetzgeberischen Willen wohl in dem Rundfunkprogrammangebot liegen soll, geregelt, sondern **lediglich der Zweck**, den der Gesetzgeber mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags verfolgt. Die Tatsache, dass das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag nicht – wie bei einer Steuer üblich – in den Landeshaushalt eingestellt, sondern außerhalb des Landeshaushalts vereinnahmt und verteilt wird, ändert nichts an der sich aus der fehlenden tatbestandlichen Verknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht mit einer

besonderen öffentlich-rechtlichen Leistung ergebenden Qualifikation als Steuer. **Auch das Bundesverfassungsgericht hat stets klargestellt, dass die haushaltmäßige Verwendung des Abgabenaufkommens für die Qualifizierung einer Abgabe nicht maßgeblich ist und an dem durch die Fassung der Abgabentatbestände bestimmten materiellen Gehalt nichts ändert,** zumal rechtliche Verwendungsbindungen von Steuern, sog. Zwecksteuern, auch grundsätzlich zulässig und nicht unüblich sind.

Hiergegen lässt sich auch nicht argumentieren, dass mit der Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung **zugleich auch der Belastungsgrund des Rundfunkbeitrags** in Form des Programmangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks normativ erfasst ist. Das könnte unter Umständen nur dann der Fall sein, wenn die öffentlich-rechtliche Leistung sozusagen **evident** aus dem Anknüpfungstatbestand hervorgeht, also in einer Weise, dass der Tatbestand nach allgemeiner Lebenserfahrung **nur den einen vernünftigen und sinnvollen Schluss** auf eine Gegenleistung für das öffentlich-rechtliche Rundfunkprogrammangebot erlaubt. Eine solche Evidenz könnte man unter Umständen bei der damaligen Anknüpfung der Abgabepflicht an das **Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts** noch bejahen. Denn ein Empfangsgerät geht technisch, wirtschaftlich und in sinnvoller Weise so eng mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot einher, dass es vernünftigerweise nur **diesen einen Rückschluss** erlaubt. Ein Rundfunkempfangsgerät macht grundsätzlich nur Sinn, wenn es auch ein Rundfunkprogrammangebot gibt. Völlig anders ist dies jedoch offensichtlich beim **Innehaben einer Wohnung**. Ein evidenter Schluss auf das Rundfunkprogrammangebot kann hieraus nicht gezogen werden. Eine Wohnung wird nicht bestimmungsgemäß dazu verwendet oder benötigt, um Rundfunk zu empfangen.

Festzuhalten ist also, dass der Rundfunkbeitrag entsprechend der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze und der sie konkretisierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgabenrechtlich als **Steuer**

zu qualifizieren ist. Damit ist seine Erhebung nicht von der Sachgesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt.

II. Formelle Verfassungswidrigkeit auch bei einer Qualifikation des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe

Aber auch bei einer Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe wäre der Rundfunkbeitrag formell verfassungswidrig – hohes Gericht. Denn er erfüllt nicht die Anforderungen, die die Finanzverfassung an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben stellt.

Wie bereits dargestellt bedürfen nichtsteuerliche Abgaben stets einer **besonderen sachlichen Rechtfertigung**. Ansonsten könnte der Bürger unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen beliebig mit Abgaben belegt werden und die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, weil sie problemlos umgangen werden könnte.

Zur Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags wurde von den Gerichten bisher insbesondere der Zweck des Ausgleichs des **Vorteils der Rundfunknutzungsmöglichkeit** angeführt. Hierzu ist aber zunächst zu konstatieren, dass schon fraglich ist, ob dieser Zweck **überhaupt** zur Rechtfertigung herangezogen werden kann. Denn der Gesetzgeber hat in § 1 RBStV, der mit „**Zweck des Rundfunkbeitrags**“ überschrieben ist, **ausdrücklich nur zu erkennen gegeben**, dass er den Zweck verfolgt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit den erforderlichen Finanzmitteln auszustatten. Damit hat er sich ausdrücklich auf einen **Finanzierungszweck beschränkt**, sodass im Grunde schon mangels einer Regelungslücke **gar kein Spielraum mehr** besteht, eine darüber hinausgehende Zweckverfolgung anzunehmen.

Jedenfalls aber verlangt das Bundesverfassungsgericht für die Rechtfertigung einen „**besonderen Vorteil**, der dem Einzelnen aufgrund einer von ihm tatsächlich in Anspruch genommenen oder potentiell in Anspruch zu nehmenden und damit **ihm individuell zurechenbaren** öffentlichen Leistung zufließt“, so z.B. ausdrücklich in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge.

Hier und u.a. auch in einer früheren Entscheidung vom 12. Oktober 1994 hat das Gericht klargestellt (Zitat):

*„Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muss die gebührenpflichtige Leistung an eine **besondere Verantwortlichkeit** der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muss **aus der Sache selbst ableitbar** sein.“*

*„Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, welche eine **individuelle Zurechnung** des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche **individuelle Zurechenbarkeit** lässt sich insbesondere aus der **rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder –nähe** und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, **aus der Sache konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen**. Soweit die **Beitragserhebung grundstücksbezogen erfolgt**, muss auch der **Sondervorteil grundstücksbezogen definiert** werden. Er kann zum Beispiel in einer **Erhöhung des Gebrauchswerts des Grundstücks** durch die Belegenheit in einem verkehrsmäßig erschlossenen Gebiet oder in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen, welche ihrerseits den Gebrauchswert des Grundstücks steigert.“*

Entsprechend dieser Grundsätze müsste es sich bei dem zur Rechtfertigung herangezogenen Vorteil der Rundfunknutzungsmöglichkeit um einen **wohnungsbezogenen** Sondervorteil handeln, also um einen Vorteil, der den **Gebrauchswert oder die Nutzbarkeit einer Wohnung** erhöht. Die Möglichkeit der Rundfunknutzung ist indes weder von dem Innehaben einer Wohnung abhängig, noch auf den Ort der Wohnung beschränkt. Sie hat auf den Gebrauchswert oder die Nutzbarkeit einer Wohnung **keinerlei Einfluss**. Aus der Inhaberschaft einer Wohnung selbst bzw. aus der Stellung als Wohnungsinhaber heraus folgt kein besonderes Interesse an der Nutzungsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit. Ein solches Interesse haben vielmehr diejenigen, die sich für den **Besitz eines Rundfunkempfangsgerätes entscheiden**. Erst aus dem Besitz eines solchen Geräts und der damit verbundenen Möglichkeit, hieraus den bestimmungsgemäßen

Nutzen des Rundfunkempfangs zu ziehen, lässt sich die für die Ausgleichspflicht erforderliche **individuelle Zurechenbarkeit** herleiten.

Bei dem Vorteil der Rundfunknutzungsmöglichkeit handelt es sich also offensichtlich nicht um einen wohnungsbezogenen Sondervorteil, sodass es an der vom Bundesverfassungsgericht geforderten individuellen Zurechenbarkeit dieses Vorteils zu den Wohnungsinhabern mangelt. Das hat zur Folge, dass die Inanspruchnahme der Wohnungsinhaber **schon dem Grunde nach** nicht mit dem Gedanken des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt werden kann.

III. Ergebnis zu C I und C II

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des hohen Senats!

Als Ergebnis des 1. Teils ist nach alldem festhalten, dass man unter Berücksichtigung der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze der Formenbindung und Formenklarheit, die auch das Bundesverfassungsgericht der Qualifizierung von Abgaben zugrunde legt, dazu kommen muss, dass der Rundfunkbeitrag entgegen der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht als nichtsteuerliche Abgabe qualifiziert werden kann. **Denn es mangelt an der hierfür erforderlichen tatbestandlichen Verknüpfung der Abgabepflicht mit dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.** An der hieraus folgenden Qualifikation des Rundfunkbeitrags als Steuer können auch die in § 1 RBStV bestimmte Zweckbindung sowie die Vereinnahmung und Verteilung des Aufkommens außerhalb des Landeshaushalts nichts ändern.

Doch auch wenn man vorliegend eine nichtsteuerliche Abgabe unterstellen würde, die den Vorteil der Rundfunknutzungsmöglichkeit ausgleichen soll, wäre es verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, die Abgabepflicht an das Innehaben einer Wohnung anstatt an das Bereithalten eines Empfangsgerätes anzuknüpfen. Die Möglichkeit, das Rundfunkprogrammangebot zu nutzen, ist **kein wohnungsbezogener, sondern vielmehr ein empfangsgerätebezogener Sondervorteil.** Daher mangelt es an der vom Bundesverfassungsgericht für die

Rechtfertigung von Vorzugslasten geforderten **individuellen Zurechenbarkeit des Vorteils** zu den abgabepflichtigen Wohnungsinhabern.

IV. Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV/Notifizierungspflicht gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV

Ungeachtet der dargelegten formellen Verfassungswidrigkeit ist überdies, hohes Gericht, auch die europarechtliche Problematik im Zusammenhang mit der Einführung des Rundfunkbeitrags anzusprechen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts bedurfte die Einführung des Rundfunkbeitrags nicht der Zustimmung der Europäischen Kommission, sodass sich das Gericht nicht veranlasst sah, diese Frage gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen.

Ohne sich mit der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu befassen, legt das Bundesverwaltungsgericht seiner Auffassung eine Mitteilung der Europäischen Kommission zugrunde, bei der jedoch **äußerst zweifelhaft** ist, ob die dort vertretene Auslegung von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und den herkömmlichen Auslegungsmethoden und -Grundsätzen vereinbar ist.

Hiernach soll eine **genehmigungsbedürftige Umgestaltung einer Beihilfe** i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV nur vorliegen, wenn die ursprüngliche Maßnahme durch spätere Änderungen in **ihrem Kern**, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten, betroffen ist.

Bei näherer Betrachtung der von der Kommission herangezogenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union stellt sich indes heraus, dass diese Beurteilung auf einem **Fehlverständnis dieser Entscheidungen** beruht. Denn in diesen Entscheidungen ging es nicht um die Frage, **ob** eine Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bestand oder nicht, sondern darum, ob die Änderung dazu führte, dass die ursprüngliche Beihilfe insgesamt in eine neue Beihilfe umgewandelt wird. Dies sollte nur dann der Fall sein, wenn die alte Beihilfe durch die Änderung in ihrem Kern betroffen wird. Lässt

sich das neue Element hingegen von der ursprünglichen Regelung trennen, ist die Änderung selbst als neue Beihilfe zu qualifizieren.

Die Frage, ob es sich um eine wesentliche, d.h. die ursprüngliche Maßnahme in ihrem Kern betreffende, oder eine unwesentliche Änderung handelt, entscheidet mithin **nicht darüber, ob die Änderung notifizierungspflichtig ist oder nicht**. Vielmehr wird sie erst und nur dann relevant, wenn es um die **Auswirkungen der grundsätzlich nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV notifizierungspflichtigen Änderung auf die bestehende Beihilfe geht**, namentlich um die Frage, ob die bestehende Beihilfe **insgesamt in eine neue Beihilfe umgewandelt** wird oder ob die **Änderung selbst eine neue Beihilfe** darstellt.

Dementsprechend macht auch der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 der zu Art. 108 Abs. 3 AEUV ergangenen Verordnung Nr. 794/2004 gerade **keinen Unterschied** zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen, sondern es werden **grundsätzlich alle Änderungen** erfasst. Für die Frage, ob eine notifizierungspflichtige Änderung vorliegt, ist dementsprechend auch nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in erster Linie schlichtweg nur darauf abzustellen, ob **die Rechtsvorschriften der Beihilferegulierung geändert** werden. Sobald hier eine Änderung erfolgt, ist dies grundsätzlich der Europäischen Kommission zu melden. Eine **Ausnahme** besteht ausweislich Art. 4 Abs. 1 der VO **nur für solche Änderungen, die lediglich formeller oder verwaltungstechnischer Art sind**.

Ungeachtet all dessen, ist aber jedenfalls auch die Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts, es handele sich nicht um eine **wesentliche** Änderung einer Beihilfe, in Zweifel zu ziehen. Der Wechsel von der Anknüpfung der Abgabepflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts hin zur Anknüpfung an das Innehaben einer Wohnung hat **so weitreichende Konsequenzen**, dass eine Änderung hinsichtlich der Finanzierungsquelle bejaht werden könnte. Denn er führt nicht nur zu einer **deutlichen** Verbreiterung des Kreises der Abgabeschuldner, sondern auch zu einer Durchbrechung des die damalige Rundfunkgebühr rechtfertigenden **Äquivalenzverhältnisses** zwischen Abgabe und öffentlich-rechtlicher Leistung. Auch insofern wäre eine Klärung durch den Europäischen Gerichtshof erforderlich gewesen.

Zu alldem kommt hinzu, dass die Regelungen des RBStV auch aufgrund ihrer **fehlenden Aufkommensneutralität** als neue Beihilfe zu qualifizieren sein könnten, die einer Zustimmung durch die Europäische Kommission bedurft hätte. Ist nämlich im Zeitpunkt der Beihilfenänderung nicht klar, ob sie aufkommensneutral ist, so wird sie im Zweifelsfall als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe i.S.v. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV angesehen werden müssen. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn die Aufkommensneutralität gesetzlich durch entsprechende **Begrenzungen oder Deckelungen** sichergestellt ist. Das ist vorliegend indes nicht erfolgt. § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV (Rundfunk-Finanzierungs-Staatsvertrags) schreibt lediglich einen Abzug von Überschüssen vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode vor, verhindert jedoch nicht die Erzielung von Mehreinnahmen. Für die Beitragsperiode 2017 bis 2020 wurde von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erst kürzlich ein **Überschuss von insgesamt 544,5 Mio. €** festgestellt (siehe S. 16, 17 des 21. Berichts der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten - KEF).

Somit gelangt man schließlich zu dem Ergebnis, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV in offensichtlich unhaltbarer Weise gehandhabt und damit das grundrechtsgleiche Recht der Beschwerdeführer auf den gesetzlichen Richter verletzt hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich hinsichtlich des materiellen Unionsrechts nicht hinreichend kundig gemacht und die entsprechenden Verordnungen sowie einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht herangezogen und ausgewertet. Es hat sich lediglich auf eine Mitteilung der Europäischen Kommission gestützt, welche jedoch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in dieser Form keine Bestätigung findet.

V. *Ergebnis zu D „Formelle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags“*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, Herr Berichterstatter, hohes Gericht!

Nach alldem ist den vorliegenden Verfassungsbeschwerden schon aus formell-verfassungsrechtlichen Gründen stattzugeben, mithin die Verfassungswidrigkeit des RBStV und hieraus folgend die Verletzung der

Beschwerdeführer in ihrem von Art. 2 Abs. 1 GG garantierten Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit festzustellen. Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte sind daher aufzuheben.

D. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich (Art. 3 Abs. 1 GG)

Hohes Gericht, sehr geehrter Herr Vorsitzender, Herr Berichterstatter, sehr geehrte Mitglieder des Senats, ungeachtet der aus hiesiger Sicht schon bestehenden formellen Verfassungswidrigkeit, hält der angefochtene Rundfunkbeitrag aber auch einer materiell-verfassungsrechtlichen Prüfung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG nicht stand, weil der Gesetzgeber insoweit außerhalb der ihm zustehenden Einschätzungsprärogative die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten der betroffenen Beitragspflichtigen in nicht mehr hinnehmbarer Weise beschränkt. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) leidet an einer inneren Widersprüchlichkeit zwischen dem vermeintlich abzugeltenden „relevanten Vorteil“ und dem im Konkreten normierten Beitragstatbestand, namentlich der „Anknüpfung an den Inhaber der Wohnung“. Dies alles folgt in Verkennung des dem öffentlich-rechtlichen Leistungsaustauschs innewohnenden Äquivalenzprinzips und damit für die hier verfassungsrechtlich relevante Frage, ob es zulässig ist, vor diesem Hintergrund bereits im „Belastungsgrund“ eine Typisierung vorzunehmen, was im Ergebnis – anders als im Übrigen bei einer Steuer – zu verneinen ist. Schließlich sind auch bei der „Beitragsbemessung“ als Folge der letztlich personengebundenen Ausgestaltung des Beitragstatbestands erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel angebracht, was sich insbesondere auch im vorliegenden Fall des Beschwerdeführers Wietschorke zeigt. Hierzu darf ich unter Bezugnahme auf die Verhandlungsgliederung des hohen Gerichts wie folgt im Einzelnen ausführen:

I. Relevanter Vorteil – Anknüpfung an den Inhaber der Wohnung

1.1. Sondervorteil

Das Bundesverfassungsgericht verlangt für die Rechtfertigung einer Abgabe mit dem Zweck des Vorteilsausgleichs einen „**besonderen Vorteil**“, der dem Einzelnen

aufgrund einer von ihm tatsächlich in Anspruch genommenen oder potentiell in Anspruch zu nehmenden und damit **ihm individuell zurechenbaren** öffentlichen Leistung zufließt“, so z.B. ausdrücklich in seinem Beschluss vom 25. Juni 2014 zur Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge.

Hier und u.a. auch in einer früheren Entscheidung vom 12. Oktober 1994 hat das Gericht wie folgt klargestellt (Zitat):

*„Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muss die gebührenpflichtige Leistung an eine **besondere Verantwortlichkeit** der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muss **aus der Sache selbst ableitbar** sein.“*

*„Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, welche eine **individuelle Zurechnung** des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche **individuelle Zurechenbarkeit** lässt sich insbesondere aus der **rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder –nähe** und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, **aus der Sache konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen**. Soweit die **Beitragserhebung grundstücksbezogen erfolgt**, muss auch der **Sondervorteil grundstücksbezogen definiert** werden. Er kann zum Beispiel in einer **Erhöhung des Gebrauchswerts des Grundstücks** durch die Belegenheit in einem verkehrsmäßig erschlossenen Gebiet oder in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen, welche ihrerseits den Gebrauchswert des Grundstücks steigert.“*

Der durch den Rundfunkbeitrag abzugeltende Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit wäre den Wohnungsinhabern entsprechend dieser Grundsätze mithin nur dann individuell zurechenbar, wenn sie aus der Möglichkeit des Rundfunkempfangs einen Sondervorteil schöpfen können, der über die der Allgemeinheit durch die Möglichkeit des Rundfunkempfangs erwachsenen grundsätzlichen Vorteile aus einem funktionierenden Rundfunksystems **hinausgeht**.

Das Innehaben einer Wohnung an sich kann jedoch eine solche Nähe zum Rundfunkprogrammangebot nicht begründen. Denn hiermit ist nicht die Möglichkeit verbunden, aus dem Rundfunkprogrammangebot konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen und damit einen Sondervorteil zu schöpfen. Das Innehaben einer Wohnung reicht nicht aus, um von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs in besonderer Weise durch tatsächliche oder potentielle Inanspruchnahme des Rundfunkprogrammangebots zu profitieren. Erforderlich, aber auch ausreichend, ist vielmehr der **Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts**. Nur hiermit ist die Möglichkeit verbunden, aus dem Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen konkreten und besonderen Nutzen in Form des Rundfunkkonsums zu ziehen, der über den allgemeinen Nutzen, den die Allgemeinheit aus einem funktionierenden Rundfunksystem hat, hinausgeht.

1.2. *Unzulässigkeit einer Typisierung im Belastungsgrund*

Die **individuelle Zurechenbarkeit** kann vorliegend auch nicht mit der Erwägung hergestellt werden, dass der Inhaber einer Wohnung typischerweise zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist.

Denn es ist bereits äußert fraglich, ob eine solche Typisierung **im Belastungsgrund** überhaupt zulässig ist. Sie hat nämlich zur Folge, dass auch solche Wohnungsinhaber zur Abgabepflicht herangezogen werden, die nicht im Besitz eines Rundfunkempfangsgerätes sind und die aus der Möglichkeit des Rundfunkempfangs damit **keinen Sondervorteil** in Form der tatsächlichen oder potentiellen Rundfunknutzung schöpfen. Die vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zugestandene grundsätzliche Befugnis, Massenerscheinungen typisierend und pauschalierend zu regeln, bezieht sich jedoch in erster Linie auf die nähere Ausgestaltung der Abgabenerhebung, mit anderen Worten **nicht auf das „ob“, sondern auf das „wie“** der Abgabepflicht. Vorliegend führt die typisierende Betrachtungsweise indes dazu, dass **ein besonderer Nutzungsvorteil auch dort unterstellt wird, wo er tatsächlich nicht gegeben ist**. Hinzu kommt,

dass es sich hierbei zwar um verhältnismäßig wenige Fälle handelt, in absoluten Zahlen aber immer noch einige Millionen Wohnungsinhaber verbleiben, die über kein Rundfunkempfangsgerät verfügen. Es handelt sich damit gerade **nicht um atypische** und zu vernachlässigende Sonderfälle, zumal die Entscheidung, auf die potentielle oder tatsächliche Nutzung der Rundfunkangebote zu verzichten, in einer **freiheitlichen Kommunikationsverfassung** von der Rechtsordnung zu akzeptieren ist.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass man sich einer solchen Typisierung faktisch auch **nicht entziehen** kann, indem man sozusagen obdachlos wird und damit den Tatbestand des Innehabens einer Wohnung nicht erfüllt. Da eine nichtsteuerliche Abgabe im Gegensatz zu einer Steuer immer einen Gegenleistung für eine besondere öffentlich-rechtliche Leistung darstellt, muss der Abgabepflichtige darüber entscheiden können, ob er den Abgabetatbestand erfüllt oder nicht. Da das Innehaben einer Wohnung ein **existenzielles Grundbedürfnis** eines jeden Menschen ist, besteht eine solche Entscheidungs- bzw. Vermeidungsmöglichkeit der Abgabepflicht faktisch nicht.

Um diesen Fällen gerecht zu werden, hätte der Gesetzgeber jedenfalls die typisierende Annahme, dass der Inhaber einer Wohnung zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist, **widerlegbar** ausgestalten müssen. Hiergegen kann auch nicht angeführt werden, dass damit faktisch eine Rückkehr zum – nicht mehr gewollten – Gerätebezug und den damit einhergehenden Ermittlungsschwierigkeiten und Missbrauchsgefahren erfolgt wäre. Denn der Unterschied liegt schon darin begründet, dass für die Erhebung der damaligen Rundfunkgebühr ein Tätigwerden des Abgabepflichtigen in Form der ordnungsgemäßen Anmeldung sämtlicher Empfangsgeräte erforderlich war, während nunmehr ein Tätigwerden gerade zur Vermeidung der Abgabepflicht notwendig wäre. Jedenfalls sind insofern auch keine erheblichen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten ersichtlich, da jeder Wohnungsinhaber im Regelfall auch ein Rundfunkempfangsgerät besitzt und daher auch keinen Befreiungsantrag stellen kann und wird. Dass von einem

erheblichen Teil der Wohnungsinhaber ein Befreiungsantrag gestellt wird, obwohl ein Rundfunkempfangsgerät vorgehalten wird, ist nicht zu erwarten. Denn es kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Wohnungsinhaber die Absicht verfolgt, die Rundfunkanstalten über Tatsachen bewusst und willentlich zu täuschen, und sich damit ggf. sogar strafrechtlichen Konsequenzen aussetzt, nur um dadurch der geringen Abgabepflicht zu entgehen. Darlegungs- und beweispflichtig für das Nichtbereithalten eines Empfangsgeräts wäre zudem in erster Linie der Wohnungsinhaber.

II. Beitragsbemessung

Selbst wenn man dazu käme, dass der Rundfunkbeitrag in verfassungsrechtlich zulässiger Weise den Sondervorteil eines Wohnungsinhabers in Form der Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots abgelten kann, so ist festzustellen, dass es sich hierbei um einen **personenbezogenen Vorteil** handelt. Da es gerade nicht darauf ankommt, ob der Inhaber der Wohnung tatsächlich Besitzer eines Rundfunkempfangsgeräts ist, wie viele und welche Empfangsgeräte er vorhält und wo sich diese befinden, wird weder ein wohnungsbezogener Sondervorteil noch ein empfangsgerätebezogener Vorteil in Form der Erhöhung des Gebrauchswertes der Wohnung bzw. eines Empfangsgeräts abgegolten. Die besondere Möglichkeit der Inanspruchnahme des Rundfunkprogrammangebots knüpft vielmehr an einen „Mehrwert“ **beim Inhaber der Wohnung an und ist damit personenbezogen**.

Dann ist es jedoch verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen und auch **nicht folgerichtig**, für die **Bemessung** des Rundfunkbeitrags **keinen personenbezogenen**, sondern einen **wohnungsbezogenen Maßstab** zu wählen, der letztlich einerseits dazu führt, dass die tatsächliche Beitragsbelastung pro Person umso niedriger ist, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat, und andererseits zur Konsequenz hat, dass sich die Beitragspflicht entsprechend der Anzahl der Wohnungen vervielfacht, und damit sowohl das Prinzip der Belastungsgleichheit als auch das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots in Frage stellt.

Art. 3 GG fordert daher – auf das Abgaberecht bezogen – Belastungsgleichheit pro Person.

Für die Zulässigkeit von anderen Verteilungsmaßstäben hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung Typisierungsbedingungen festgelegt. Demnach ist für eine Typisierungszulässigkeit erforderlich, dass die mit ihr verbundenen Härten **nur unter Schwierigkeiten vermeidbar** wären, sie lediglich eine **verhältnismäßig kleine Zahl von Personen** betreffen und der **Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv** ist.

Die Verwaltungsgerichte haben diese Typisierungsbedingungen hinsichtlich des Verteilungsmaßstabs nicht oder nur oberflächlich geprüft.

1.1. Zweitwohnung

Im Fall der Inhaberschaft einer Zweitwohnung – wie auch im Fall des Beschwerdeführers Wietschorke – wird der Sondervorteil der tatsächlichen oder potentiellen Rundfunkinanspruchnahme **doppelt** abgegolten, obwohl sich dieser Vorteil – gerade weil er **personenbezogen** ist – natürlicherweise **nur einmal** in der Person des Abgabepflichtigen realisiert. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber einen Beitragssatz grundsätzlich so zu bemessen, dass zwischen der Höhe des Beitrags und dem nutzenbringenden Vorteil ein ausgewogenes Verhältnis besteht. Da beim Innehaben einer Zweitwohnung aber **gerade kein doppelter Sondervorteil** besteht, weil dieser personen- und nicht wohnungsbezogen ist, steht die doppelte Höhe des Beitrags **nicht mehr in einem Äquivalenzverhältnis** zur staatlichen Rundfunkleistung. Mangels eines zusätzlichen besonderen Vorteils eines Zweitwohnungsinhabers besteht damit auch **kein sachlicher Rechtfertigungsgrund** für die doppelte Beitragshöhe, sodass auch ein **Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit** vorliegt. Dies gilt sowohl für Ein- als auch Mehrpersonenhaushalte.

Diese Verfassungsverstöße können nicht aufgrund von Vereinfachungs- und Praktikabilitätserwägungen in Kauf genommen werden, zumal das Innehaben einer Zweitwohnung heutzutage keinen atypischen Sonderfall darstellt, sondern zur gesellschaftlichen Normalität gehört. Ungeachtet dessen trifft

auch das vom Bundesverwaltungsgericht ins Feld geführte Argument eines **erheblichen Verwaltungsaufwands**, der aus einer Regelung, die selektiv von einem wohnungsbezogenen Beitrag benachteiligte Beitragspflichtige von der Zahlungspflicht für die Zweitwohnung freistellt oder diese ermäßigt, nicht zu.

Zum einen stellt sich auch unabhängig von der Bewohnerzahl nicht die Frage, ob Mehrpersonenhaushalte mit Zweitwohnung bei einer generellen Befreiung von der Zweitwohnungsbeitragspflicht ungerechtfertigt bevorteilt würden. Denn jede Person kommt ihrer Beitragspflicht schon **vollständig** bei der Begleichung des Erstwohnungsbeitrags – alleine oder im gesamtschuldnerischen Verhältnis – nach. Es geht daher um die generelle Beitragsfreistellung von Zweitwohnungen, nicht um die Beitragsfreistellung einer Untergruppe.

Zum anderen führt **im Gegenteil** die Erhebung von Beiträgen für Zweitwohnungen nicht zu einer Verringerung, sondern zu einer **Erhöhung** der Anzahl der Teilnehmerkonten bzw. der zu verarbeitenden Datensätze, so dass der jetzige Zweitwohnungsbeitrag zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führt. Von den Meldebehörden übermittelte Zweitwohnungs-Personendatensätze könnten problemlos ausgefiltert werden, zumal die **bei den Meldebehörden registrierte Zweitwohnungseigenschaft** an den Beitragsservice weitergeleitet und zur automatisierten Datenverarbeitung genutzt werden kann. Sollten zusätzliche Nachweise nötig sein, könnten entsprechende Belege vorgelegt werden (Steuerbescheid, Mietverträge, Grundbucheintragungen). Bei Beibehaltung eines wohnungsbezogenen Beitrags würde eine Wohnung beitragspflichtig, wenn mindestens ein Personendatensatz mit Erstwohnungseigenschaft dort gemeldet ist.

1.2. *Abhängigkeit von der Personenzahl*

Verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft ist weiterhin, dass alleinlebende Personen letztlich eine höhere Beitragsbelastung haben als zusammenlebende Personen. Da für jede Wohnung ein einheitlicher Rundfunkbeitrag i.H.v. 17,50 € geschuldet wird, ohne dass es auf die Anzahl der Bewohner ankommt, und mehrere

Bewohner als Gesamtschuldner haften, ist die Beitragsbelastung pro Person umso niedriger, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat. Auch dies ist Folge davon, dass der zu finanzierende Aufwand **nicht entsprechend dem abzugeltenden Sondervorteil nach einem personenbezogenen, sondern nach einem wohnungsbezogenen Maßstab verteilt wird**. Bei einer Verteilung nach einem personenbezogenen Maßstab fiel der Rundfunkbeitrag niedriger aus, weil der zu deckende Finanzbedarf auf eine größere Anzahl von Bemessungseinheiten (Bewohner statt Wohnungen) umgelegt würde. Letztlich würde damit jeder Wohnungsinhaber mit einem gleich hohen Beitrag belastet. Diese Gleichbehandlung wäre auch verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, weil es unmöglich ist, die Größe des individuellen Vorteils, d.h. die individuellen Nutzungsgewohnheiten einer Person, auch nur annähernd zu bestimmen, und insofern eine Typisierung zulässig wäre.

Für die Verteilung nach einem wohnungsbezogenen Maßstab anstatt nach einem personenbezogenen Maßstab spricht auch nicht, dass eine personenbezogene Verteilung des zu finanzierenden Aufwands einen **größeren Ermittlungsaufwand** erforderlich macht, zumal dieser jedenfalls angesichts dessen, dass laut Daten des Mikrozensus die Anzahl alleinlebender und alleinerziehender volljähriger Personen größer als 30 % und die Anzahl der Einpersonen-/Alleinerziehendenhaushalte sogar größer als 40 % ist, **so gewichtig** sein müsste, dass er die unterschiedliche Beitragsbelastung rechtfertigen könnte.

Im Gegenteil würde die Beitragskontenverwaltung bei einem personenbezogenen Verteilungsmaßstab **erheblich vereinfacht**, da sie **überwiegend automatisiert** erfolgen könnte und Personendatensätze ohnehin als Ausgangspunkt vorliegen. Die im Rahmen des Meldedatenabgleichs sowie der regelmäßigen Datenübermittlungen durch die Meldebehörden bei Zu- und Wegzügen automatisiert an den Beitragsservice übermittelten Daten lassen **keine Zuordnung von Personen zu Wohnungen zu**, da Personen auf eine Adresse und nicht auf eine individuelle Wohnung gemeldet sind. Im Falle von

Wohngemeinschaften und zusammenlebenden Personen ist in jedem Fall eine Ermittlung der Wohnungszugehörigkeit erforderlich, was einen **wesentlich höheren Aufwand** darstellt, als wenn lediglich auf die gemeldete Person abgestellt würde. Der zusätzliche Arbeitsschritt der Zusammenfassung von Personendatensätzen zu Wohnungsbeitragskonten könnte ebenso wie die damit im Zusammenhang stehenden Nachforschungen entfallen.

Hinzu kommt, dass die Verteilung nach einem wohnungsbezogenen Maßstab die Flucht aus der Abgabepflicht erneut zulässt. Dies zeigt sich schon an dem Fall, dass bei mehreren Bewohnern einer Wohnung der angemeldete Bewohner wegzieht und sein Beitragskonto löscht oder zur neuen Adresse „mitnimmt“, die restlichen Bewohner aber in der Wohnung verbleiben. In diesem Fall besteht keine Möglichkeit, auf die verbleibenden Bewohner zuzugreifen, da von den Meldebehörden lediglich der Wegzug des bisherigen Inhabers gemeldet wird und damit die Wohnung sozusagen vom „Radar“ des Beitragsservices verschwindet, wenn keiner der übrigen Bewohner die Wohnung auf seinen Namen erneut anmeldet. Es ist also – im Gegensatz zur Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts – gerade **nicht zutreffend**, dass nur ein Wohnungsinhaber bekannt sein muss und die Fluktuation in der Wohnung unberücksichtigt bleiben kann. Diese Problematik wäre nur durch **regelmäßige und kostspielige** Meldedatenabgleiche punktuell eindämmbar, die für die laufende Kontrolle ungeeignet sind. Sie wird auch **vom Beitragsservice selbst** als Begründung für die Notwendigkeit des aktuellen Meldedatenabgleichs 2018 angeführt.

Sind unter einer Adresse mehrere Wohnungen vorhanden, kann sich eine Person zudem auf ein bereits existierendes Beitragskonto einer anderen Wohnung anmelden. Das Entdeckungsrisiko ist gering, da die Daten der Meldeämter nicht durchgängig und nicht zuverlässig alle erforderlichen Details zur Wohnungsbestimmung (Etage, Nummer der Wohneinheit in einem Hochhaus etc.) enthalten.

Auch reichen die Datenerhebungsrechte, die einem Erhebungsdefizit vorbeugen sollten, nicht aus, weil sich bereits die Verdachtsfälle als notwendiger Ausgangspunkt nicht zuverlässig und nicht in großem Maßstab ermitteln lassen. Denn dazu

müsste die Anzahl der Wohnungen pro Adresse ermittelbar sein, um sie mit der Anzahl der gemeldeten Beitragskonten abzugleichen. Eine solche Ermittlung ist flächendeckend kaum vorstellbar bzw. wäre wiederum mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden.

Mit dem wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstab sind mithin nicht nur **verwaltungstechnische Schwierigkeiten**, sondern auch **systematische Ermittlungslücken** verbunden, deren Vermeidung regelmäßige aufwändige und kostenintensive Meldedatenabgleiche erforderlich macht, mit denen aber letztlich eine Wohnungszugehörigkeit auch nicht hinreichend sicher bestimmt werden kann. Diese Nachteile bestünden bei einer Verteilung des zu finanzierenden Aufwands nach einem personenbezogenen Maßstab nicht. Der Meldedatenabgleich wäre anhand von personenbezogenen Daten eindeutig und die aufwändige und in der Praxis mitunter nahezu unmögliche Zuordnung von Personen zu Wohnungen könnte entfallen.

1.3. *Aufkommensneutralität*

Hinsichtlich der Frage nach der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich möchte ich abschließend auch auf die Problematik der **Aufkommensneutralität** eingehen, die sich angesichts des im Februar diesen Jahres veröffentlichten 21. Berichts der KEF in besonderem Maße aufdrängt. Die Aufkommensneutralität ist ein Erfordernis des Verfassungsrechts und verlangt vom Gesetzgeber, dass er die Abgabenbelastung auf das zur Finanzierung des Rundfunksystems Erforderliche begrenzt.

Die KEF hat in ihrem 21. Bericht für die Beitragsperiode 2017 bis 2020 einen **Überschuss i.H.v. knapp 550 Mio. €** ermittelt. Durch den Rundfunkbeitrag ist es mithin zu deutlichen Mehreinnahmen gekommen, sodass insofern eine unverhältnismäßige und damit verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Belastung der Beitragsschuldner nahe liegt. In diesem Zusammenhang wird vom Bundesverfassungsgericht auch zu erörtern sein, ob die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV, wonach Überschüsse am Ende der

Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Periode in Abzug gebracht werden, zur Wahrung der Aufkommensneutralität ausreicht.

E. Zusammenfassung und Schlussbemerkung

Meine sehr geehrten Damen und Herren Mitglieder des hohen Senats, sehr geehrter Herr Vorsitzender, Herr Berichterstatter,

wir haben im Verlauf der zweitägigen Verhandlung die geladenen Vertreter der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegner sowie auf Weisung des hohen Gerichts eine Reihe von Sachverständigen und Beteiligten gehört. All dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf der Grundlage der inzwischen als ständig zu bezeichnenden Rechtsprechung des hohen Gerichts der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) bereits aus mehreren Gesichtspunkten formell verfassungswidrig ist. Sowohl der Gesetzgeber als auch die Verwaltungsgerichte einschließlich des Bundesverwaltungsgerichts haben die aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung abzuleitende Dogmatik und Systematik nahezu auf ganzer Linie verkannt. Deshalb wurde nicht gesehen, dass im Rahmen der Abgrenzung zwischen Steuer und nichtsteuerlicher Abgabe in zwei Stufen zu prüfen ist. Zunächst ist danach zu fragen, ob der Gesetzgeber in der verfassungsrechtlich zu fordernden Form durch eine tatbestandliche Verknüpfung der Abgabepflicht mit der abzugeltenden öffentlich-rechtlichen Leistung formell die Abgabe als Steuer oder nichtsteuerliche Abgabe ausgestaltet hat. Nur allein daran wird für die rechtsanwendende Judikative formell bindend der Begriff „Steuer“ oder „nichtsteuerliche Abgabe“ vorgegeben, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit ausgehend von dem durch den Gesetzgeber verfolgten Zweck in materieller Hinsicht erst auf einer nachgelagerten zweiten Prüfungsebene zu beurteilen ist. Am Maßstab dieser verfassungsrechtlichen Prüfungsvorgabe scheidet der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) bereits an den formellen Verfassungsvoraussetzungen.

Aber auch in materieller Hinsicht muss aus mehreren Gründen eine Verfassungswidrigkeit konstatiert werden. Diesbezüglich ist hier in erster Linie der letztlich als personenbezogen ausgestaltete relevante Vorteil zu nennen, der in einem inneren

Gesetzeswiderspruch hinsichtlich des Beitragstatbestands nicht mit der Beitragsperson, sondern mit dem Innehaben einer Wohnung verknüpft wird. Die nicht folgerichtige Ausgestaltung der Beitragspflicht führt zugleich zur rechtslogischen Konsequenz der Verneinung eines individuellen Sondervorteils und damit zur Verneinung der aus dem Äquivalenzprinzip zu fordernden Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags, abgesehen davon, dass bei nichtsteuerlichen Abgaben schon aufgrund des auf Gegenleistung angelegten Äquivalenzverhältnisses eine insoweit erfolgte Typisierung im Belastungsgrund verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Auch hinsichtlich der Beitragsbemessung sind materiell-verfassungsrechtliche Zweifel angezeigt. So bestehen zum einen erhebliche Anzeichen dafür, dass es an der zu fordernden Kohärenz zwischen Beitragsvolumen und kalkulierten Gesamtkosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fehlt. Anders kann man den mit knapp € 550 Mio. festgestellten Überschuss der KEF jedenfalls nicht erklären. Der im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag normierte Mechanismus des Abzugs jenes Überschusses vom Finanzbedarf der Folgeperiode vermag jedenfalls nicht die geforderte Kohärenz in verfassungsrechtlich ausreichendem Maße herzustellen. Der letztlich nach der Gesetzessystematik personenbezogene Vorteilsausgleich erfordert im Kern auch, dass hinsichtlich der zu wahrenen Belastungsgleichheit sämtliche zu erfassende Beitragstatbestände auf die jeweilige Personenzahl bezogen sein muss. Dass etwa Inhaber von Zweitwohnungen einen doppelten Beitrag zu entrichten haben, aber Mehrpersonenhaushalte, wie etwa Wohngemeinschaften, dagegen nur einen Beitrag leisten müssen, ist nicht nur in sich widersprüchlich, sondern führt auch zu einer verfassungswidrigen Divergenz zwischen Beitragspflichtigem und abzugeltem Sondervorteil und damit zu einer verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbaren Ungleichheit der Belastungsfolgen.

Nach alledem ist den von mir vertretenen Verfassungsbeschwerden stattzugeben.

Düsseldorf/Karlsruhe

gez. Prof. Dr. iur. Thomas Koblenzer