



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

betreffend die Verfassungsbeschwerde

der ...,

Bevollmächtigte: KDU Krist, Deller & Partner Rechtsanwälte,
Clemensstraße 26-30, 56068 Koblenz,

g e g e n § 1 des Landesgesetzes vom 23. November 2011 zu dem
15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (GVBl. 2011, S. 385) in
Verbindung mit dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. Mai 2014, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wunsch
Landrat Dr. Saftig
Universitätsprofessor Dr. Hufen
Universitätsprofessor Dr. Robbers
Rechtsanwältin JU Dr. Dr. Theis LL.M.
Universitätsprofessor Dr. Hassemer

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, der als Art. 1 des Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 17. Dezember 2010 mit dem Landesgesetz zu dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 23. November 2011 (GVBl. 385) gemäß Art. 101 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – in das Landesrecht übernommen wurde.

I.

Durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum 1. Januar 2013 grundlegend geändert. Kern der Neugestaltung ist die Ablösung des bisherigen geräteabhängigen Finanzierungssystems durch ein geräteunabhängiges Wohnungs-/Betriebsstättenbeitragsmodell.

1. Der bis zum 31. Dezember 2012 geltende Rundfunkgebührenstaatsvertrag begründete eine Gebührenpflicht für jedes zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät. Die Grundgebühr betrug zuletzt für jedes Empfangsgerät 5,76 € und für jedes Fernsehgerät zusätzlich 12,22 €. Für weitere Rundfunkempfangsgeräte (Zweitgeräte), die von einer natürlichen Person in ihrer Wohnung

oder ihrem Kraftfahrzeug zum Empfang bereitgehalten wurden, war keine Rundfunkgebühr zu leisten, sofern diese nicht zu anderen als privaten Zwecken genutzt wurden. Für von juristischen Personen sowie in nicht ausschließlich privat genutzten Räumen oder Kraftfahrzeugen bereitgehaltene Empfangsgeräte bestand hingegen eine uneingeschränkte Gebührenpflicht.

2. In Folge der Etablierung des Internets sowie der zunehmenden technischen Gerätekonvergenz, d. h. der zunächst nur den Rundfunk-, später auch den Fernsehempfang einschließenden Multimedialität von Kommunikationsgeräten, erfuhr die an „klassischen“ Radio- und Fernsehgeräten ausgerichtete Gebührenregelung eine zunehmend kritische Betrachtung. Hinzu traten Kontroll- und Vollzugsschwierigkeiten. Insbesondere der sogenannte Beauftragendienst der Rundfunkanstalten geriet vermehrt in die Kritik. Die Rundfunkanstalten verzeichneten darüber hinaus einen starken Rückgang von Geräteanmeldungen und schlossen hieraus auf eine schwindende gesellschaftliche Akzeptanz – und Befolgung – der bisherigen Rundfunkgebührenpflicht (vgl. 17. KEF-Bericht vom Dezember 2009, Tz. 460). Das Bundesverwaltungsgericht befürchtete vor diesem Hintergrund zunehmende Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Gebührenpflichtigkeit und damit der Gewährleistung der Abgabengerechtigkeit; der Gesetzgeber müsse deshalb die Entwicklung genau beobachten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 6 C 12.09 –, NJW 2011, 946 [952]). Das Bundesverfassungsgericht hingegen verneinte ein gleichheitswidriges Erhebungsdefizit aufgrund struktureller Erhebungsmängel, da die Nichtanzeige anzeigepflichtiger Rundfunkempfangsgeräte mit einem angemessenen Entdeckungsrisiko verbunden sei (BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 17. Februar 2011 – 1 BvR 2480/08 –, NVwZ-RR 2011, 466, vom 17. März 2011 – 1 BvR 3255/08 –, NVwZ-RR 2011, 465 [466], und vom 22. August 2012 – 1 BvR 199/11 –, NJW 2012, 3423 [3424]).

3. Aufgrund der Überzeugung, das geräteabhängige Finanzierungssystem sei auf Dauer nicht zukunftsfähig, beauftragte die Ministerpräsidentenkonferenz vom 19./20. Oktober 2006 die Rundfunkkommission der Länder, alternative Lösungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erarbeiten. Auf der Grundlage deren Vorüberlegungen beschlossen die Ministerpräsidenten im Jahr 2007 die Ausarbeitung einer geräteunabhängigen Haushalts- und Unternehmens-

abgabe. Mit dem Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom Dezember 2010 wurden sodann ein neuer Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – RBStV – beschlossen, der bisherige Rundfunkgebührenstaatsvertrag aufgehoben und die geräteabhängige Gebühr durch ein geräteunabhängiges Wohnungs-/Betriebsstättenbeitragsmodell abgelöst. Danach ist nunmehr vorgesehen, dass im privaten Bereich für jede Wohnung sowie im nicht privaten Bereich für jede Betriebsstätte von deren Inhabern ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist. Dieser beträgt gemäß § 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag – RFinStV – in der Fassung des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags monatlich 17,98 €. Während für Wohnungen ein voller Beitrag zu entrichten ist, hängt die Beitragshöhe für Betriebsstätten von der Zahl der dort im Jahresdurchschnitt Beschäftigten ab. Sie liegt zwischen einem Drittel des Beitrags und 180 Beiträgen für Betriebsstätten mit 20.000 oder mehr Beschäftigten. Darüber hinaus ist für jedes Kraftfahrzeug, das zu gewerblichen Zwecken, einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit oder zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken genutzt wird, jeweils ein Drittel des Rundfunkbeitrags zu entrichten, wobei jeweils ein Fahrzeug für jede beitragspflichtige Betriebsstätte beitragsfrei ist. Zudem werden die Landesrundfunkanstalten zur Datenerhebung ermächtigt und die Meldebehörden verpflichtet, der jeweils zuständigen Landesrundfunkanstalt einmalig zu einem bestimmten Stichtag den Namen, Familienstand und Geburtstag sowie die Anschrift und den Tag des Wohnungseinzugs aller volljährigen Personen zu übermitteln (§ 14 Abs. 9 RBStV). Des Weiteren begründet der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag Anzeige- und Auskunftspflichten für Inhaber von Wohnungen, Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen (§§ 8, 14 Abs. 2 RBStV) sowie von Beitragsschuldern und Personen oder Rechtsträgern, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Beitragsschuldner sind und dies nicht oder nicht umfassend angezeigt haben (§ 9 Abs. 1 RBStV). Verstöße gegen Anzeigepflichten werden als Ordnungswidrigkeit geahndet (§ 12 RBStV).

4. Der Landtag Rheinland-Pfalz stimmte dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit § 1 des Landesgesetzes zu dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 23. November 2011, veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19 vom 30. November 2011, zu.

II.

Mit ihrer am 29. November 2012 erhobenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 2, 4a Abs. 1 und 2, Art. 6 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Satz 1, Art. 17 Abs. 1 und 2, Art. 52 Abs. 1 und 2 sowie Art. 60 Abs. 1 LV.

Sie beschäftigt an ihrem Hauptsitz ... Mitarbeiter sowie insgesamt ... Mitarbeiter in drei weiteren Niederlassungen. Auf sie sind ... Kraftfahrzeuge zugelassen. Danach beläuft sich ihre Beitragspflicht auf ... € monatlich bzw. ... € im Jahr. Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde führt sie aus:

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Insbesondere bedürfe es keiner vorherigen Rechtswegerschöpfung. Die angegriffenen Vorschriften wirkten ohne Dazwischentreten eines weiteren Vollzugsakts in ihren Rechtskreis ein. Es sei ihr nicht möglich und auch nicht zumutbar, hiergegen zunächst Rechtsschutz vor den Fachgerichten zu suchen, da sie von der Datenerhebung bei Dritten nach § 9 Abs. 1, § 11 Abs. 3, 4 RStV keine Kenntnis erhalte und weil die Nichterfüllung der Anzeige- und Beitragspflichten mit einer Geldbuße bewehrt sei.

2. Die Beitragspflicht gemäß §§ 5 bis 7 RBStV greife in ihre Informationsfreiheit, ihre Wirtschafts- und Gewerbefreiheit, ihr Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie in den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ein und verletze zudem mit der Differenzierung nach der Zahl der beschäftigten Mitarbeiter sowie der zugelassenen Kraftfahrzeuge den Grundsatz der Gleichbehandlung.

Diese Grundrechtseingriffe seien bereits deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Beitragsregelungen nicht dem Bestimmtheitsgebot genügten. Der Begriff der „(nicht) privaten Zwecke“ sei uferlos. Die Festlegung der Beitragsfälligkeit auf die Mitte „eines“ Dreimonatszeitraums lasse zudem nicht erkennen, welcher Zeitraum für welchen Beitrag gelte.

Die Beitragspflicht sei darüber hinaus unverhältnismäßig. Die Differenzierung der Beitragshöhe zwischen privatem und nicht privatem Bereich, die Privilegierung

gemeinnütziger und bestimmter öffentlicher Einrichtungen, die doppelte Berücksichtigung von Beschäftigten und Fahrzeugen sowie die Degression der Beitragshöhe je nach Zahl der Beschäftigten führten zu einer unzumutbaren Belastung.

Der nicht private Bereich werde durch die Anknüpfung an die Zahl der Beschäftigten sowie durch die Beitragspflicht für jedes Firmenfahrzeug erheblich stärker belastet als der private, ohne dass einer der anerkannten finanzverfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgründe hierfür vorliege. Gleiches gelte für die Beitragsermäßigung für öffentliche Einrichtungen. Auch die Gemeinnützigkeit von Einrichtungen sei für eine Typisierung unterschiedlicher beitragsrechtlicher Vorteile ungeeignet. Eine weitere Ungleichbehandlung liege in der Befreiung von Rundfunkveranstaltern von der Rundfunkbeitragspflicht gemäß § 5 Abs. 6 Nr. 1 RBStV. Die Herausnahme einzelner Betriebsstätteninhaber von der Beitragspflicht könne insbesondere nicht mit der Verhinderung einer „Zahlungspflicht an sich selbst“ sowie mit der bezweckten Finanzierung der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ gerechtfertigt werden. Schließlich sei auch die Differenzierung nach Mitarbeiterzahl und zugelassenen Fahrzeugen unverhältnismäßig. Die gewählte Beitragsdegression führe zu einer Begünstigung kleiner und großer gegenüber mittleren Unternehmen mit 50 bis 250 Mitarbeitern. Der zusätzliche Kfz-Beitrag lasse zudem unberücksichtigt, dass die Mitarbeiterbenutzung bereits über die Betriebsstätte abgegolten werde, ohne dass ein Firmenfahrzeug zu einer größeren Nutzungsintensität führe.

Die vorgenannten Rechtsverletzungen erstreckten sich auch auf die Bußgeldbewehrung in § 12 Abs. 1 Nr. 3 RBStV. Wegen der Unbestimmtheit der Fälligkeitsregelung in § 7 Abs. 3 RBStV verstoße die Bußgeldandrohung zudem gegen das Rückwirkungsverbot.

3. Die Anzeige-, Auskunfts- und Nachweispflichten nach §§ 8, 9 Abs. 1, § 14 Abs. 2 RStV griffen in den Schutzbereich des Art. 2 LV, des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, der Meinungsfreiheit sowie der Wirtschafts- und Gewerbefreiheit ein und verletzen den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie das Willkürverbot.

Die Anzeigepflicht nach § 8 Abs. 1 und 4 RBStV sei unverhältnismäßig, weil nicht alle mitzuteilenden Daten erforderlich seien. Die Pflicht zur Vorlage von Nachweisen und Tatsachenangaben nach § 8 Abs. 4, § 9 Abs. 1 Satz 5, § 14 Abs. 2 RBStV lasse nicht erkennen, ob darunter (nur) eine verbindliche Aufforderung durch rechtsmittelfähigen Bescheid oder auch ein formloses Aufforderungsschreiben falle. Zudem fehle es an einer hinreichenden Bestimmung der vorzulegenden Nachweise. Darüber hinaus könnten nach § 9 Abs. 1 Satz 4 und 5 RBStV ohne tatbestandliche Eingrenzung weitere Daten erhoben und entsprechende Nachweise verlangt werden. Schließlich sei auch die Ungleichbehandlung privater und nicht privater Teilnehmer in § 41 Abs. 1 und 2 RBStV nicht gerechtfertigt.

Diese verfassungsrechtlichen Bedenken erfassten auch die an die Verletzung der vorgenannten Pflichten anknüpfende Bußgeldandrohung in § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2 RBStV. Im Falle des § 12 Abs. 1 Nr. 2 RBStV komme hinzu, dass § 12 erst am 1. Januar 2013 in Kraft trete, jedoch hinsichtlich § 14 Abs. 2 RBStV an bereits abgeschlossene Sachverhalte anknüpfe und damit eine unzulässige echte Rückwirkung entfalte.

4. Die weitere Verarbeitung erhobener Daten und die sonstige Datenerhebung nach §§ 11, 14 Abs. 9 verletzen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Ermöglicht werde eine nahezu schrankenlose Datenerhebung bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen ohne Kenntnis des Betroffenen. Schließlich greife die in § 14 Abs. 6 Satz 2 RBStV geregelte Fortgeltung von Lastschrift- und Einzugsermächtigungen in Art. 2 LV sowie in die Wirtschafts- und Gewerbefreiheit ein. Der Eingriff sei schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil dem Landesgesetzgeber hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehle.

III.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben der Landtag und die Landesregierung Stellung genommen.

1. Der Landtag erachtet die Verfassungsbeschwerde als zulässig, aber unbegründet.

a) Insbesondere verletzen die Beitragspflichten für Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge nicht die allgemeine Handlungsfreiheit.

Das Land habe die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Rundfunkbeitrags. Hierbei handele es sich nicht um eine Steuer im Sinne des Art. 105 Grundgesetz – GG –. Der Rundfunkbeitrag werde nicht unabhängig von einem erhaltenen Vorteil erhoben. Er knüpfe vielmehr an das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder eines Kraftfahrzeuges an, weil der Gesetzgeber unter Zugrundelegung einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgehe, dass in diesen Raumeinheiten die Möglichkeit der Rundfunknutzung bestehe, welche durch den Beitrag abgegolten werde. Aufgrund dieser Beschränkung des Kreises der Zahlungspflichtigen auf Personen, die einen individualisierten Vorteil angeboten erhalten, handele es sich nicht um eine Zwecksteuer.

Die Regelung der Rundfunkbeiträge sei auch materiell verfassungsgemäß. Insbesondere seien die Beitragspflichten angemessen. Vorzugslasten seien finanzverfassungsrechtlich regelmäßig gerechtfertigt, wenn mit ihnen ein besonderer, staatlich übertragener Vorteil ausgeglichen werde. Hierbei dürfe der Gesetzgeber eine typisierende Betrachtungsweise zugrunde legen. Aufgrund des technologischen Fortschritts bestehe heutzutage ausweislich statistischer Erhebungen in nahezu allen Wohnungen und Betriebsstätten die Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Für den nicht privaten Bereich stünden zwar keine entsprechenden Daten zur Verfügung, der Gesetzgeber dürfe jedoch, gestützt auf allgemeine Erfahrungswerte, auch insoweit von einer nahezu 100-prozentigen Ausstattungsquote ausgehen.

Auszugleichender Vorteil sei nicht die erstmalige Rundfunkempfangsmöglichkeit, sondern eine wohnungsunabhängige Empfangsmöglichkeit in einer zusätzlichen Empfangssituation. Im Betrieb wie auch im Kraftfahrzeug werde gegenüber der Nutzung im Privathaushalt eine neue Nutzungssituation geschaffen. Hierbei differenziere der Gesetzgeber nach der Intensität der Rundfunknutzung. Insoweit habe er dem Umstand, dass es bei Betrieben nicht zu einer linearen Steigerung des Nutzens mit der Zahl der Beschäftigten komme, durch eine Degression inner-

halb der Staffelung Rechnung getragen, die zugleich vor einer übermäßigen Abgabenbelastung schütze. Auch für Kraftfahrzeuge gelte mit einem Drittelbeitrag eine niedrigere Beitragsbelastung, welche durch die steuerliche Absetzungsmöglichkeit weiter verringert werde.

b) Die Anzeige-, Auskunfts- und Nachweispflichten verstießen nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Es könne dahingestellt bleiben, ob sich auch juristische Personen auf Art. 4a LV berufen könnten. Jedenfalls seien die Eingriffe gerechtfertigt. Der Regelung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 RBStV komme zudem keine Rückwirkung zu. Hierbei handele es sich vielmehr offenkundig um ein gesetzgeberisches Versehen.

c) Die Ausgestaltung der Beitragspflicht verletze des Weiteren nicht den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Bei Massenverfahren wie dem Rundfunkbeitragseinzug müsse der Gesetzgeber nicht jedem konkreten Einzelfall gerecht werden, sondern lediglich Typengerechtigkeit herstellen. Rundfunkbeiträge dienten nicht allein der Einnahmeerzielung, sondern darüber hinaus dem Vorteilsausgleich. Maßgeblich für die Höhe der Beiträge sei nach dem Willen des Gesetzgebers der mögliche kommunikative Nutzen, wofür wiederum die Anzahl der Personen herangezogen werde. Im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise habe er daran anknüpfen können, dass auch innerhalb von Betriebsstätten insbesondere Radiogeräte der Information, Unterhaltung und Musikunterhaltung dienten und dass zudem regelmäßig eine PC-Ausstattung vorhanden sei. Der Inhaber der Betriebsstätte biete seinen Beschäftigten daher auch im Betrieb Unterhaltung und Information. Allenfalls in zahlenmäßig geringen, atypischen Fällen bestehe keine tatsächliche Möglichkeit eines Rundfunkempfangs.

Der Berücksichtigung der Personenzahl allein im nicht privaten Bereich liege zugrunde, dass im privaten Bereich regelmäßig weniger Personen über die Möglichkeit der Rundfunknutzung verfügten und sich die Gruppen zudem in der finanziellen Leistungsstärke unterschieden. Die unterschiedliche Nutzungsintensität wiederum werde dadurch berücksichtigt, dass für jeden Mitarbeiter nur der

Bruchteil eines Beitrags zu entrichten sei. Auch die unterschiedliche Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge sei gerechtfertigt. Sie entspreche dem einheitlichen systematischen Grundsatz des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, bestimmte Raumeinheiten zu erfassen, in denen üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet. Ob eine neue Nutzungssituation geschaffen werde, unterfalle dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum. Im privaten Bereich würden deutlich weniger Fahrzeuge benutzt, wohingegen Firmen häufig größere Fahrzeugflotten einsetzen, die der Gewinnerzielung dienen. Zudem finde hier teilweise eine überdurchschnittlich intensive Rundfunknutzung statt. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass für das erste Fahrzeug kein und für weitere Fahrzeuge nur ein Drittelbeitrag gezahlt werden müsse.

Auch die Ungleichbehandlungen innerhalb des nicht privaten Bereichs seien gerechtfertigt. Bei der Befreiung von der Rundfunkfinanzierung habe der Gesetzgeber einen besonders weiten Ermessensspielraum. Die Freistellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten von der Beitragspflicht diene der Vermeidung eines Insiehgeschäfts mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Die Befreiung privater Rundfunkanbieter wiederum solle verhindern, dass diese ihre öffentlich-rechtliche Konkurrenz mitfinanzieren müssten. Die Staffelung der Beitragshöhe nach der Mitarbeiterzahl sei ein Korrektiv, um kleine Betriebe weniger zu belasten als größere. Durch die Degression wiederum werde eine übermäßige Belastung größerer Betriebe verhindert. Nicht zuletzt die sehr enge Definition des Beschäftigtenbegriffs führe dazu, dass 90 v.H. aller Betriebsstätten unter die ersten beiden Staffelstufen fielen, wovon 70 v.H. sogar nur gemäß der ersten Staffelstufe einen Drittelbeitrag schuldeten.

2. Die Landesregierung erachtet bereits die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde als zweifelhaft. Die Beschwerdeführerin sei lediglich insoweit beschwerdebefugt, als sie eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit rüge. Auch insoweit habe es jedoch eventuell der vorherigen Erschöpfung des Rechtswegs bedurft. Dessen ungeachtet, sei die Verfassungsbeschwerde jedenfalls unbegründet.

a) Die überkommene Rundfunkfinanzierung durch eine geräteabhängige, nach Hörfunk und Fernsehen differenzierende Gebühr habe durch die mit der Digitalisierung einhergehende Konvergenz der Übertragungswege, Endgeräte und Märkte derart an Durchsetzungskraft verloren, dass eine grundsätzliche Neuordnung der Rundfunkfinanzierung zur Sicherstellung der verfassungsrechtlich geforderten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unausweichlich geworden sei. Insbesondere die zunehmende Portabilität vieler Geräte habe vor allem im nicht privaten Bereich die notwendige Erhebung ihrer Anzahl aussichtslos gemacht. Hinzu gekommen sei eine abnehmende Bereitschaft der Bevölkerung, Geräte anzumelden, mit der Folge, dass in Großstädten annähernd jeder Vierte seiner Abgabepflicht nicht nachgekommen sei. Das Ziel der Belastungsgleichheit sei daher gefährdet gewesen.

Vor diesem Hintergrund seien seit dem Jahr 2000 mehrere Reformmodelle diskutiert worden, unter denen sich das geräteunabhängige Beitragsmodell durchgesetzt habe. Eine Steuerfinanzierung hätte eine Verfassungsänderung erfordert, die zu erreichen jedoch als unwahrscheinlich erachtet worden sei. Zudem sei eine solche steuerrechtliche Lösung mit weiteren kompetenz- und ertragsrechtlichen Problemen verbunden. Hinzu komme, dass die Staatsferne des Rundfunks erfordere, dass der auf die Rundfunkfinanzierung entfallende Teil des Steueraufkommens durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten – KEF – hätte festgesetzt und weiteren haushaltsrechtlichen Debatten entzogen werden müssen; dies wiederum sei jedoch mit der Budgethoheit des Parlaments nicht zu vereinbaren. Eine bloße Modifizierung der Rundfunkgebühr durch eine widerlegbare Vermutung, dass in Wohnungen und Betriebsstätten Rundfunkgeräte vorhanden sind, hätte die strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizite nicht beseitigen können; ein solches Modell wäre weiterhin auf eine intensive Kontrolle angewiesen gewesen und hätte die grundrechtlich geschützten Sphären der Rundfunkteilnehmer erheblich stärker belastet als das nunmehr gewählte Beitragsmodell.

b) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei formell verfassungsgemäß. Insbesondere hätten die Länder die Gesetzgebungskompetenz. Diese folge als Annexkompetenz aus Art. 70 ff. GG, da es sich bei dem Rundfunkbeitrag um einen

Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne und nicht um eine Steuer handele. Der Rundfunkbeitrag entgelte wie zuvor die Rundfunkgebühr den Vorteil, der in dem möglichen Empfang von Rundfunksendungen liege. Zur Bestimmung dieses Vorteils habe der Gesetzgeber, gestützt auf statistische Erhebungen und die allgemeine Lebenserfahrung, aufgrund einer generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Betrachtung auf die Räumlichkeiten abgestellt, in welchen Rundfunkempfang möglich sei und typischerweise statfinde. Dem entsprechend sehe § 4 Abs. 6 RBStV eine Härtefallregelung für Wohnungen vor, in denen ein Rundfunkempfang objektiv ausgeschlossen sei. Dass sich der Rundfunkbeitrag „geföhlt“ von anderen gängigen Beitragskonstellationen unterscheide, sei durch die Besonderheit der Rundfunkfinanzierung als staatsfern ausgestaltete Finanzierung einer Leistung bedingt, welche von so vielen Personen in Anspruch genommen werden könne, dass sich die Abgabenerhebung als Massenphänomen darstelle. Die große Zahl potenzieller Abgabepflichtiger sei jedoch kein Alleinstellungsmerkmal der Steuer.

c) Die typisierende Anknüpfung an Wohnungen, Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge verstoße darüber hinaus nicht gegen den Gleichheitssatz nach Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, da für die in § 5 RBStV vorgenommenen Differenzierungen sachliche Gründe von hinreichendem Gewicht beständen.

Die Unterschiede in der Beitragshöhe zwischen privatem und nicht privatem Bereich beruhten auf der unterschiedlichen Nutzungsintensität. Innerhalb des nicht privaten Bereichs sei die Anknüpfung an die Beschäftigtenzahl ein geeigneter Maßstab, der steigenden Intensität des potenziellen Rundfunkempfangs Rechnung zu tragen. Einer Differenzierung bedürfe es, da bei einem identischen Beitrag für alle Betriebsstätten ein Bankenhochhaus in Frankfurt mit dem gleichen Beitrag belastet würde wie die „Würstchenbude um die Ecke“. Gerade bei der Ordnung von Massenerscheinungen bleibe dem Gesetzgeber im Rahmen sachgerechter Abwägung aus Gründen der Praktikabilität und Rechtssicherheit ein Spielraum für vereinfachende Typisierungen und Pauschalierungen. So scheide etwa eine Unterscheidung nach Branchen aus, weil zum einen auch innerhalb einer Branche erhebliche Unterschiede in der Betriebsgröße bestehen könnten und es zum anderen schwierig oder gar unmöglich sei, ein Raster zu entwickeln,

in das sich sämtliche denkbaren, auch teilweise „hybriden“ Formen von Betriebsstätten einordnen ließen. Die Staffelregelung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages enthalte eine Degression, da zwar mit der Anzahl der Beschäftigten die potenzielle Inanspruchnahme des Rundfunks steige, aber nicht linear zunehme. Die Kappungsgrenze wiederum diene der Verhinderung einer übermäßigen Abgabenbelastung. Friktionen seien daher nur insofern denkbar, als der Inhaber mehrerer Betriebsstätten bei identischer Beschäftigtenzahl mehr zahlen müsse als ein Inhaber, dessen Beschäftigte in einer einzigen Betriebsstätte arbeiteten. Auch hierin liege keine unbillige Härte, da einerseits Filialbetriebe den allen Betriebsstätten zukommenden Vorteil der Zuordnung je eines Kraftfahrzeugs zur Betriebsstätte unter Wegfall der Beitragspflicht genießen und zum anderen eine etwaige Rabattregelung für Filialbetriebe eine Bevorzugung gegenüber Inhabern singulärer oder weniger Betriebsstätten bedeutete.

Die unterschiedlichen Beitragspflichten für Kraftfahrzeuge im privaten und im nicht privaten Bereich seien schließlich gleichfalls gerechtfertigt. Angesichts der Tatsache, dass in Kraftfahrzeugen von der Möglichkeit des Rundfunkempfangs in besonderer Weise Gebrauch gemacht werde, bedeute ein Verzicht auf eine Beitragserhebung hierfür eine Privilegierung. Diese habe der Gesetzgeber dem privaten Bereich vorbehalten dürfen, weil dort große Fahrzeugflotten undenkbar und zudem Kraftfahrzeuge nur im nicht privaten Bereich steuerlich abzugsfähig seien.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, soweit sich die Beschwerdeführerin gegen ihre Rundfunkbeitragspflicht mit der Begründung wendet, diese verletze sie in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 1 Abs. 1 LV sowie in ihren Gleichheitsrechten aus Art. 17 Abs. 1 und 2 LV. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig.

I. Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung geltend macht, kann sie sich zwar grundsätzlich auf Art. 4a LV berufen (1.); dessen Schutzbereich ist jedoch durch die angegriffenen Vorschriften nicht berührt (2.).

1. Der durch die rheinland-pfälzische Landesverfassung gewährleistete Datenschutz ist nicht auf natürliche Personen beschränkt. Auch juristische Personen und Personengesellschaften können sich vielmehr hierauf berufen, soweit die staatliche informationelle Maßnahme ihre spezifische Freiheitsausübung, d. h. insbesondere ihre wirtschaftliche Tätigkeit, gefährdet.

a) Mit der ausdrücklichen Aufnahme des Datenschutzes in Art. 4a LV hat der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung besondere Geltung verschafft. Dessen Grundlage ist – auch nach seiner gesonderten Regelung – das in Art. 1 Abs. 1 LV enthaltene allgemeine Persönlichkeitsrecht. Dieses prägt daher weiterhin den Schutzbereich des Art. 4a LV und ist bei dessen Auslegung ergänzend heranzuziehen (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [352], und vom 28. Mai 2009 – VGH B 45/08 –, AS 37, 292 [305]).

b) Allerdings verfügen sowohl Art. 4a als auch Art. 1 Abs. 1 LV über einen stark anthropozentrischen Charakter (Gusy, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 1 Rn. 12). Anders als Art. 2 Abs. 1 GG erfasst ihr Schutzbereich zumindest ihrem Wortlaut nach zunächst natürliche Personen (Rudolf, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 4a Rn. 15). Gleichwohl steht dies der diesbezüglichen Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen und Personengesellschaften nicht von vornherein entgegen. Zwar unterscheidet die Verfassung den Kreis der (Grundrechts-)Begünstigten u. a. nach „Menschen“, „Deutschen“, „Staatsbürger[n]“, „jedermann“, „niemand“ und „alle“. Auch weisen fast alle übrigen Verfassungsbestimmungen, deren Wortlaut auf den Menschen rekurriert, einen auf natürliche Personen beschränkten Kontext auf. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. So ist der in Art. 67 Abs. 1 LV ausgesprochene Appell an „[a]lle in der Wirtschaft tätigen Menschen“, in gemeinschaftlicher Verantwortung an der Lösung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben zur Überbrückung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegensätze mitzuwirken, nicht auf natürliche Personen beschränkt. Vielmehr sind es nicht nur diese, einschließlich der zu einer Personengesellschaft zusammengeschlossenen Gesellschafter und der für eine juristische Person Tätigen, sondern gerade auch die Unternehmen

– unabhängig von ihrer Rechtsform – selbst, die als Arbeitgeber wie auch als Marktteilnehmer „in der Wirtschaft tätig“ sind und folglich von Art. 67 Abs. 1 LV erfasst werden.

c) Aus dem Willen des Verfassungsgebers lässt sich gleichfalls kein Ausschluss von juristischen Personen und Personenvereinigungen aus dem Schutzbereich des verfassungsrechtlichen Datenschutzes nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 4a LV herleiten.

aa) Der verfassungsändernde Gesetzgeber folgte mit der Einfügung des Art. 4a LV einer Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ (LT-Drucks. 13/5066, S. 11). In dieser hatte die Kommissionsmehrheit zwar entgegen eines auch hinsichtlich der Bezeichnung der Grundrechtsberechtigten („jeder“, „Betroffener“) abweichenden Vorschlags die (engere) Formulierung „Mensch“ gewählt. Der Annahme einer damit einhergehenden Beschränkung des persönlichen Schutzbereichs auf natürliche Personen steht indes entgegen, dass Art. 4a LV an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum informationellen Selbstbestimmungsrecht anknüpft (LT-Drucks. 13/5066, S. 11; 12/5555, S. 39), welches bundesrechtlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG verankert und dessen Schutz nicht auf natürliche Personen beschränkt ist, sondern grundsätzlich auch juristische Personen und sonstige Korporationen umfasst (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 u.a. –, BVerfGE 118, 168 [203 ff.]; Urteil vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83 u.a. –, BVerfGE 67, 100 [142 f.]). Auch wenn die Enquetekommissionsmehrheit eine Herleitung des Datenschutzes aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht lediglich als Hilfskonstruktion bewertete und eine eigenständige Regelung für notwendig erachtete (LT-Drucks. 12/5555, S. 40), mithin in Art. 4a LV eine hiervon unabhängige Regelung treffen wollte, sollte damit doch keine Verringerung, sondern eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes bewirkt werden. Ein Zurückfallen hinter den vom Bundesverfassungsgericht schon vor Einfügung von Art. 4a LV bundesverfassungsrechtlich aus Art. 2 Abs. 1 GG hergeleiteten Standard ist mit dieser Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers unvereinbar.

bb) Die grundsätzliche Erstreckung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auf juristische Personen und Personengesellschaften auch nach der Landesverfassung ergibt sich daneben gleichfalls aus den Erwägungen, welche generell zu der Aufnahme des – in Art. 4a LV nur für einen Teilbereich gesondert geregelten – allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Art. 1 Abs. 1 LV geführt haben.

Allerdings wollte der Verfassungsgeber mit Art. 1 Abs. 1 LV die Stellung des Menschen als Zentrum der staatlichen Ordnung hervorheben. Als „Antithese zum Nationalsozialismus“ (Gusy, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 1 vor Rn. 1) steht das Recht auf Freiheit dem Menschen kraft seiner selbst zu; es folgt unmittelbar aus dem Menschenbild und beruht nicht erst auf staatlicher Verleihung. Dieser Rückbezug der Freiheit auf den Menschen bezweckt jedoch nicht die Abgrenzung natürlicher von juristischen Personen und damit den Ausschluss der Letztgenannten aus dem Schutzbereich. Das anthropozentrische Freiheitskonzept hebt vielmehr die Einzelperson als Träger der Freiheit von dem Staat sowie der Gemeinschaft bzw. dem Kollektiv ab und verdeutlicht damit auch insoweit als Abkehr von jeder totalitären Herrschaft die grundsätzliche Unabhängigkeit individueller Freiheit hiervon. Das Recht des Einzelnen leitet sich nicht vom Staat oder von einer sog. „Volksgemeinschaft“ ab oder ist durch deren Einschränkungen und Bedürfnisse bedingt. „Der Staat ist um des Menschen willen und nicht der Mensch um des Staates Willen da“ (Abg. Dr. Wuermeling, zit. bei Klaas, Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1978, S. 224). Die freie Entfaltung des Menschen soll letztlich der Allgemeinheit zugute kommen, und zwar in geistiger wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Die wissenschaftliche Forschung beispielsweise, so der Abgeordnete Neumayer in den Beratungen der Verfassungskommission, könne nur dann, wenn sie frei sei, Ergebnisse erzielen, welche für die gesamte Menschheit von Bedeutung seien (zit. bei Klaas, Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1978, S. 262).

In diesem Bild eines Dualismus Individuum – Staat stehen die juristischen Personen und sonstige privatrechtliche Korporationen auf der Seite des Individuums. Die Betonung des Menschen ist insbesondere der auch naturrechtlichen Herleitung individueller Freiheit geschuldet; eine generelle Beschränkung des

grundrechtlichen Persönlichkeitsschutzes lässt sich hieraus jedoch nicht herleiten. Vielmehr zeigen gerade die Bezugnahme auf die – nicht auf natürliche Personen beschränkte, sondern insbesondere auch von Unternehmen betriebene – wissenschaftliche Forschung wie auch der Hinweis auf die Bedeutung der Freiheit in wirtschaftlicher Hinsicht, dass mit der Hervorhebung des Menschen in Art. 1 Abs. 1 LV keine dahingehende Beschränkung des persönlichen Schutzbereichs verbunden sein sollte. Lediglich insoweit, als das Freiheitskonzept der Landesverfassung Bezüge zur Menschenwürde aufweist sowie dort, wo das allgemeine Persönlichkeitsrecht gerade den Kernbereich der Entscheidungsfreiheit des Menschen schützt, scheidet eine Anwendung auf juristische Personen und auf Personengesellschaften aus.

d) Letztlich beantwortet sich die Frage nach der persönlichen Reichweite des verfassungsrechtlichen Datenschutzes daher danach, ob das Grundrecht seinem Wesen nach auf juristische Personen und Personengesellschaften anwendbar ist. Maßgeblich ist, ob der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, welche nur natürlichen Personen wesenseigen sind, oder ob das Grundrecht auch korporativ – und folglich ebenso durch ein „bloßes Zweckgebilde der Rechtsordnung“ – betätigt werden kann. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn juristische Personen und Personengesellschaften einer dem Bürger vergleichbaren grundrechtstypischen Gefährdungslage ausgesetzt sind.

Art. 1 Abs. 1 LV speist sich nicht allein aus dem der Verfassung vorausliegenden naturrechtlich begründeten Menschenbild, sondern gleichermaßen aus der Überzeugung, dass die Freiheit des Einzelnen – und damit die ungehinderte Entfaltung dessen Persönlichkeit – im demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsstaat Grundlage individueller und staatlicher Existenz ist. Die bereits in den Beratungen zur Landesverfassung hervorgehobene Bedeutung auch der geistigen und wirtschaftlichen Freiheit ist nicht auf natürliche Personen beschränkt, sondern ebenso einer unternehmerischen Betätigung in einer gesonderten Rechtsform zu eigen. Staatliche informationelle Maßnahmen können daher auch hinsichtlich juristischer Personen und Personengesellschaften Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit herbeiführen und einschüchternd auf die

Ausübung von Grundrechten wirken. In dieser Hinsicht besteht ein Schutzbedürfnis, welches demjenigen natürlicher Personen grundsätzlich entspricht. Allerdings ergibt sich insoweit ein Unterschied hierzu, als der Tätigkeitskreis juristischer Personen regelmäßig durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt wird (BVerfG Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 u.a. –, BVerfGE 118, 168 [203 f.]).

2. Der insoweit eröffnete Schutzbereich wird jedoch durch die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehenen Datenerhebungen nicht berührt.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet der Beschwerdeführerin als Personengesellschaft einen Grundrechtsschutz vor Gefährdungen, die von staatlichen informationellen Maßnahmen ausgehen können. Eine grundrechtlich erhebliche Gefährdungslage besteht jedoch nicht stets bereits deshalb, weil eine staatliche Stelle Kenntnisse erlangt, die einen Bezug zu einer bestimmten juristischen Person oder Personengesellschaft und ihrer Tätigkeit aufweisen. Die informationelle Maßnahme muss diese vielmehr einer Gefährdung hinsichtlich ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen. Maßgeblich kommt es insoweit insbesondere auf die Bedeutung der betroffenen Informationen für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis – im Fall der Beschwerdeführerin also für ihre wirtschaftliche Tätigkeit – sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an. Insofern bleibt das Schutzbedürfnis von juristischen Personen und von Personengesellschaften hinter demjenigen natürlicher Personen zurück (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 u.a. –, BVerfGE 118, 168 [204]).

Die im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehenen Datenerhebungen wie auch der Zweck, dem sie dienen, wirken sich nicht auf die wirtschaftliche Betätigung der Beschwerdeführerin aus. Auch wenn der Schutz des Art. 4a i.V.m. Art. 1 Abs. 1 LV insoweit nicht auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse beschränkt ist, muss die Datenerhebung und -verarbeitung doch grundsätzlich geeignet sein, die wirtschaftliche Verhaltensfreiheit zu beeinträchtigen oder zu gefährden. Die von der Beschwerdeführerin mitzuteilenden Angaben lassen dahingehende Wirkungen allerdings nicht erwarten. Sie betreffen allein die Betriebsinhaberschaft sowie die Zahl der Betriebsstätten, der Beschäftigten und der beitragspflichtigen

Kraftfahrzeuge. Diese Angaben muss die Beschwerdeführerin zu anderen Zwecken als denen der Berechnung der Rundfunkbeiträge ohnehin öffentlichen Stellen mitteilen. Auch aus ihrer Zusammenführung bei einer Behörde erwachsen keine Gefahren für die Tätigkeit der Beschwerdeführerin. Dies gilt auch insoweit, als die Landesrundfunkanstalten ermächtigt werden, personenbezogene Daten ohne Kenntnis des Betroffenen bei öffentlichen und nicht öffentlichen Stellen zu erheben. Diese sind gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 RBStV auf Angaben beschränkt, welche der Anzeigepflicht nach § 8 RBStV unterliegen; es darf darüber hinaus kein erkennbarer Grund zu der Annahme bestehen, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Daten hat.

Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Beschwerdeführerin ergeben sich des Weiteren nicht daraus, dass mit der vorgeschriebenen Mitteilung der Angaben unzumutbare, ihre unternehmerische Betätigung beeinträchtigende Auswirkungen verbunden wären. Die Pflicht zur Benennung der Zahl der im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist in § 4 Abs. 2 der Satzung des Südwestrundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 3. Dezember 2012 (GVBl. S. 418) – Rundfunkbeitragsatzung – dahingehend konkretisiert, dass der zwölfte Teil der Summe aus den Zahlen der am jeweiligen Monatsende des vorangegangenen Kalenderjahres Beschäftigten (mit Ausnahme der Auszubildenden) anzuzeigen ist. Im Hinblick darauf, dass etwaige Änderungen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 RBStV erst bis zum 31. März des Folgejahres mitzuteilen sind, verbleibt hierfür ausreichend Zeit. Welche Nachweise die Rundfunkanstalten hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten sowie der beitragsrelevanten Kraftfahrzeuge verlangen kann, ist im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sowie der Satzung des Südwestrundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge nicht geregelt. Dies ist vielmehr eine Frage des – gegebenenfalls zunächst fachgerichtlich zu überprüfenden – Vollzugs.

II. Gleichfalls nicht berührt werden die Schutzbereiche der Berufs- (Art. 58 LV), der Gewerbe- (Art. 52), der Eigentums- (Art. 60 LV) und der Informationsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 LV).

Die angefochtenen Bestimmungen beziehen sich weder gerade auf die berufliche bzw. gewerbliche Betätigung und haben diese unmittelbar zum Gegenstand noch stehen sie in einem engen Zusammenhang mit deren Ausübung und lassen eine berufs- bzw. gewerberegelnde Tendenz deutlich erkennen. Darüber hinaus haben die Rundfunkbeiträge keine übermäßig belastende und erdrosselnde Wirkung; auch knüpft die Abgabepflicht nicht an den Hinzuerwerb von Eigentum oder den Bestand des Hinzuerworbenen an. Des Weiteren stellen weder ihre Erhebung als solche noch deren Höhe oder die Verpflichtung zur Mitteilung bestimmter Daten betriebsbezogene Eingriffe dar, sodass hier dahingestellt bleiben kann, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als solcher dem Schutzbereich des Art. 60 LV unterfällt und ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Art. 60 LV geschützt sind.

Schließlich ist ein Grundrechtsverstoß auch insoweit offenkundig ausgeschlossen, als die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 10 Abs. 1 LV rügt. Allerdings sind sowohl der Rundfunk als auch das Internet allgemein zugängliche Quellen, aus denen sich der Bürger mittels entsprechender technischer Geräte – Radio, Fernseher, Computer etc. – unterrichtet. Der Zugang hierzu wird jedoch durch die Rundfunkbeitragspflicht nicht eingeschränkt. Mit dem neuen Rundfunkstaatsvertrag ist die Beitragspflicht vom Bereithalten oder von der Nutzung eines Empfangsgeräts unabhängig. Anknüpfungspunkt der Beiträge ist allein die Verfügungsgewalt über Raumeinheiten, in denen eine Rundfunknutzung möglich ist. Die Beitragspflicht beeinflusst daher nicht die Anschaffung bzw. Verwendung der für den Informationszugang erforderlichen Geräte und schränkt damit die Zugänglichkeit von Informationen nicht ein.

III. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die Anordnung der Fortgeltung der Lastschrift- und Einzugsermächtigung in § 14 Abs. 6 Satz 2 RBStV richtet, hat die Beschwerdeführerin bereits keine hieraus für sie folgende Belastung aufgezeigt; eine solche ist auch sonst nicht erkennbar. Darüber hinaus kann die Beschwerdeführerin durch einen Widerruf der bislang erteilten Ermächtigung deren Fortgeltung unter dem neuen Beitragsrecht verhindern. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthält weiterhin keine Verpflichtung der Beitragsschuldner, Lastschrift- oder Einzugsermächtigungen zu erteilen.

IV. Die Sachprüfung durch den Verfassungsgerichtshof scheidet darüber hinaus insoweit am Erfordernis einer gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit, als sich die Beschwerdeführerin gegen die Bußgeldbewehrung in § 12 Abs. 1 Nr. 2 RBStV, die ihr auferlegten Auskunftspflichten sowie die den Rundfunkanstalten eingeräumten Möglichkeiten der Datenerhebung und -verarbeitung wendet und die unzureichende Bestimmtheit einzelner Vorschriften rügt.

1. Die Betroffenheit ist gegenwärtig, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell einwirkt. Die bloße Möglichkeit, irgendwann einmal in Zukunft von der Gesetzesbestimmung betroffen werden zu können, reicht hingegen nicht aus. Andernfalls würde sich die Verfassungsbeschwerde im Ergebnis zu einer – nach Art. 130a LV, § 44 Abs. 1 VerfGHG nicht vorgesehenen – Popularklage ausweiten. Die Tatbestände der angegriffenen Vorschriften müssen daher in der Person des Beschwerdeführers zumindest in absehbarer Zukunft verwirklicht werden können (VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [350]).

Danach fehlt es an einer gegenwärtigen Betroffenheit hinsichtlich § 12 Abs. 1 Nr. 2 RBStV. Nach dieser zum 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Vorschrift handelt ordnungswidrig, wer seiner Anzeigepflicht aus § 14 Abs. 2 RBStV nicht nachgekommen ist. Die letztgenannte Regelung trat schon am 1. Januar 2012 in Kraft. Sie dient der Umstellung der Datengrundlagen im Übergangszeitraum vom bisherigen Rundfunkgebühren- zum Rundfunkbeitragsmodell (LT-Drucks. 16/188, S. 32) und ermöglicht es, bereits vor Inkrafttreten der beitragsrechtlichen Vorschriften die für die Überleitung der schon erfassten Zahlungspflichtigen erforderlichen Daten zu erheben. Ihre Geltung beschränkt sich daher jedenfalls faktisch auf den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2012, da zum 1. Januar 2013 das allgemeine Auskunftsrecht der Rundfunkanstalten nach § 9 Abs. 1 RBStV in Kraft getreten ist. Soweit die Beschwerdeführerin rügt, § 12 Abs. 1 Nr. 2 RBStV verstoße gegen Art. 6 Abs. 3 LV, weil damit ein Verhalten sanktioniert werde, welches zwar rechtswidrig, aber nicht strafbewehrt gewesen sei, hat sie bereits nicht dargelegt, ihre Auskunftspflichten nach § 14 Abs. 2 RBStV verletzt zu haben. Dies wäre jedoch schon deshalb erforderlich gewesen, weil der

Südwestrundfunk in seiner Stellungnahme ausgeführt hat, bei dem zeitlichen Auseinanderfallen des Inkrafttretens des § 12 Abs. 1 Nr. 2 und des § 14c Abs. 2 RBStV handele es sich um ein Redaktionsversehen, Bußgelder seien nicht verhängt worden.

2. Die Beschwerdeführerin ist unmittelbar in ihren Rechten betroffen, soweit sich ihre Verfassungsbeschwerde gegen ihre Beitragspflicht nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag richtet. Im Übrigen fehlt es an einer unmittelbaren Betroffenheit.

a) Unmittelbare Betroffenheit verlangt, dass die Rechtsstellung des Beschwerdeführers bereits durch die angegriffene Rechtsnorm und nicht erst durch ihren Vollzug berührt wird. Ein solcher unmittelbarer Eingriff in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers liegt auch dann vor, wenn das angegriffene Gebot bußgeldbewehrt ist (VerfGH RP, Urteil vom 30. September 2008 – VGH B 31/07 u.a. –, AS 36, 323 [330]). Bedarf ein Gesetz hingegen rechtsnotwendig oder nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis der Umsetzung durch einen besonderen Vollzugsakt, muss der Beschwerdeführer grundsätzlich zunächst diesen Akt angreifen und den gegen ihn eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er die Verfassungsbeschwerde erhebt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 13. Oktober 1995 – VGH N 4/93 –, AS 25, 194 [195]).

b) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sieht sowohl zur Durchsetzung der Beitrags- als auch der Auskunftspflichten gesonderte Vollzugsakte vor.

Zwar ist hinsichtlich der sich dem Grunde und der Höhe nach unmittelbar aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag ergebenden Beitragspflicht keine gesonderte Festsetzung durch einen rechtmittelfähigen Bescheid erforderlich (StGH BW, Beschluss vom 19. August 2013 – 1 VB 65/13 –, juris Rn. 8; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 7 RBStV Rn. 26; Tucholke, ebd., § 10 RBStV Rn. 34). Gemäß § 5 Satz 1 Rundfunkbeitragssatzung erhält der Beitragsschuldner deshalb lediglich eine Anmeldebestätigung mit den für die Beitragserhebung erforderlichen Daten. Jedoch werden rückständige Rundfunkbeiträge gemäß § 5 Abs. 1 bis 3, § 10 Abs. 5 RBStV von der Landesrundfunk-

anstalt durch einen Bescheid festgesetzt, der nach § 10 Abs. 6 RBStV im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt wird. Dieser Bescheid wiederum kann mit Widerspruch und Klage sowie im Wege des Eilrechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten angefochten und so einer fachgerichtlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden, welche – gegebenenfalls mit der Folge einer Vorlage nach Art. 130 Abs. 3 LV – die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitragsrechts einschließt.

Auch hinsichtlich der Anzeigepflicht nicht privater Rundfunkteilnehmer ab dem 1. Dezember 2012, der Auskunftspflicht nach § 8 Abs. 4 RBStV, der Auskunftspflicht (möglicher) Beitragsschuldner nach § 9 Abs. 1 RBStV sowie beizubringender Nachweise über beitragsrelevante Daten sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vor, dass die Landesrundfunkanstalt den Betroffenen zunächst hierzu auffordert.

c) Dennoch steht dies der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nur teilweise entgegen.

Mit dem Erfordernis unmittelbarer Betroffenheit wird dem in § 44 Abs. 3 VerfGHG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde Rechnung getragen. Die damit bezweckte vorrangige Anrufung der Fachgerichte soll eine umfassende Vorprüfung des Beschwerdevorbringens gewährleisten. Dem Verfassungsgerichtshof soll vor seiner Entscheidung ein regelmäßig in mehreren Instanzen geprüfetes Tatsachenmaterial unterbreitet und die Fallanschauung der Gerichte vermittelt werden. Zugleich entspricht es der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung und Aufgabenzuweisung, dass vorrangig die Fachgerichte Rechtsschutz gegen Verfassungsverletzungen selbst gewähren. Diese Gesichtspunkte fallen vor allem dann ins Gewicht, wenn das Gesetz der Verwaltung einen Entscheidungsspielraum lässt, gelten grundsätzlich aber auch dann, wenn ein solcher Spielraum fehlt (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 17. Dezember 2013 – VGH B 23/13 –, KommJur 2014, 96).

Deshalb ist die unmittelbare Betroffenheit trotz Vollzugsbedürftigkeit eines Gesetzes nur, aber grundsätzlich auch dann zu bejahen, wenn die vorherige

Klärung der tatsächlichen und (einfach)rechtlichen Grundlagen des Normvollzugs entbehrlich ist – insbesondere die angegriffene Norm keine Auslegungsspielräume beinhaltet und sie auf andere Rechtsgebiete keine Auswirkungen hat, welche die Verfassungsmäßigkeit beeinflussen könnten – und eine Vorabentscheidung über die verfassungsrechtlichen Fragen entsprechend § 44 Abs. 3 Satz 2 VerfGHG geboten bzw. sachgerecht ist (VerfGH RP, Urteile vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [351], und vom 29. November 2011 – VGH B 11/10 –, AS 39, 7 [11]; Beschluss vom 12. Juli 2010 – VGH B 74/09 –, AS 39, 1 [2]). Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn der Verfassungsbeschwerde wegen der großen Zahl der von der angefochtenen Vorschrift Betroffenen sowie öffentlicher Kontroversen über die Berechtigung der gesetzlichen Regelung allgemeine Bedeutung zukommt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 4. Juli 2001 – VGH B 12/00 u.a. – AS 29, 23 [26]; Beschluss vom 13. Dezember 2004 – VGH B 16/04 –, AS 32, 74 [78]; Urteil vom 29. November 2011 – VGH B 11/10 –, AS 39, 7 [12]).

aa) Danach ist die Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit die Beschwerdeführerin die Verfassungswidrigkeit ihrer Beitragspflicht rügt.

Insofern ergeben sich Grund und Umfang der Belastung der Beschwerdeführerin unmittelbar aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, ohne dass es weiterer tatsächlicher oder rechtlicher Klärungen bedarf. Auslegungs- oder Anwendungsspielräume der Rundfunkanstalten bestehen diesbezüglich ebenfalls nicht. Auch die im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vorgesehenen Befreiungstatbestände liegen im Falle der Beschwerdeführerin offenkundig in keinerlei Hinsicht vor. Die Anwendbarkeit der die Beitragspflicht regelnden angegriffenen Normen hängt damit allein von der Berechtigung der zulässigerweise geltend gemachten verfassungsrechtlichen Zweifel ab. Eine Vorabentscheidung dieser verfassungsrechtlichen Fragen ist darüber hinaus entsprechend § 44 Abs. 3 Satz 2 VerfGHG geboten. Sie betreffen alle in Rheinland-Pfalz ansässigen Betriebsstätteninhaber. Über die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des Rundfunkbeitragsrechts nicht nur im privaten, sondern gerade auch im nicht privaten Bereich ist darüber hinaus bundesweit eine öffentliche Kontroverse entstanden, die sich bereits in mehreren Verfahren vor den Verfassungs- und den Verwaltungsgerichten widerspiegelt (19. KEF-Bericht, Tz. 274). Aufgrund der damit entstandenen Rechts-

unsicherheit hinsichtlich der vorrangigen Finanzierungsgrundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist eine umgehende Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen auch durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geboten.

bb) Anders verhält es sich hingegen hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Auslegungsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages, insbesondere bezüglich des Begriffs der „nicht privaten Zwecke“ sowie der Fälligkeitberechnung des Beitrags. Diese sind zunächst – sofern hierüber in der Praxis überhaupt Streit entsteht – von den Fachgerichten zu klären. Ebenfalls unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde, soweit sich die Beschwerdeführerin gegen die ihr auferlegten Auskunfts- und Anzeigepflichten sowie gegen die den Rundfunkanstalten eingeräumten Möglichkeiten der Datenerhebung und -verarbeitung wendet. Die diesbezüglich allein in Betracht kommende verfassungsgerichtliche Prüfung anhand der allgemeinen Handlungsfreiheit sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes hängt zunächst davon ab, wie die Rundfunkanstalten den Vollzug der Mitteilungs- und Nachweispflichten handhaben, sowie davon, wie die Verwaltungsgerichte deren Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages bewerten. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wie auch die Satzung des Südwestrundfunks enthalten insoweit keine abschließenden Regelungen.

V. Der Verfassungsbeschwerde fehlt, soweit sie danach zulässig ist, schließlich nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

Bedenken ergeben sich insoweit insbesondere nicht aus dem Umstand, dass mit dem angegriffenen Zustimmungsgesetz ein zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland geschlossener Staatsvertrag in Landesrecht umgesetzt wird, die begehrte Nichtigerklärung mithin im Widerspruch zu den vertraglichen Zusagen des Landes Rheinland-Pfalz stehen und die Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages bundesweit in Frage stellen könnte.

Zwar erzwingt der bundesverfassungsrechtliche Grundsatz der Bundestreue bis zu einer für alle Vertragspartner verbindlichen gerichtlichen Klärung im bundesrechtlichen Bereich die Fortgeltung eines Staatsvertrages auch dann, wenn das

diesbezügliche Zustimmungsgesetz von dem Verfassungsgericht eines Landes für nichtig erklärt worden ist (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1976 – VII A 1.76 –, BVerwGE 50, 137 [144 ff.]). Allerdings entzieht der Grundsatz der Bundestreue weder Landesgesetze zur Umsetzung von Staatsverträgen der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle noch bewirkt er die Folgenlosigkeit oder Unbeachtlichkeit einer der Verfassungsbeschwerde stattgebenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs. Diese verpflichtet vielmehr die Landesregierung, Verhandlungen mit den anderen Ländern darüber aufzunehmen, wie einem vom Landesverfassungsgericht festgestellten Verfassungsverstoß Rechnung getragen werden kann, und – sofern eine Einigung nicht zustande kommt – den Staatsvertrag zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu kündigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1976 – VII A 1.76 –, BVerwGE 50, 137 [152]).

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

I. Die Regelung des § 1 des Landesgesetzes vom 23. Februar 2011 zu dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag i.V.m. dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 1 Abs. 1 LV. Das Land Rheinland-Pfalz war für die angefochtene Neuregelung der Rundfunkfinanzierung zuständig. Es handelt sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer.

1. Die Befugnis des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz erstreckt sich auf die Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes.

Greift die mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Maßnahme – wie vorliegend, da die Beschwerdeführerin Adressatin belastender staatlicher Maßnahmen ist, jedenfalls bezüglich ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 1 Abs. 1 LV – in den Schutzbereich eines Grundrechts ein, so kann die Behauptung deren Verfassungswidrigkeit auch darauf gestützt werden, sie verstoße formell oder materiell gegen einzelne objektivrechtliche Verfassungsbestimmungen oder allgemeine Verfassungsgrundsätze (vgl. VerfGH RP, Urteile

vom 4. Juli 2001 – VGH B 12/00 u.a. –, AS 29, 23 [27], vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [352], und vom 30. September 2008 – VGH B 31/07 u.a. –, AS 36, 323 [342]). Dies schließt, wenn der Eingriff – wie hier – auf einer Rechtsnorm beruht, die verfassungsgerichtliche Prüfung ein, ob das Landesrecht die bundesstaatliche Abgrenzung der Legislativkompetenzen wahrt.

a) Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten ist im Grundgesetz in den Art. 70 ff. GG geregelt, wohingegen Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs gemäß Art. 130, 130a, 135 LV die Landesverfassung ist. Die legislativen Kompetenzen sind jedoch nicht nur Bestandteil des Bundes-, sondern auch des Landesverfassungsrechts. Da sich Rheinland-Pfalz ausweislich Art. 74 Abs. 1 LV ausdrücklich als „Gliedstaat Deutschlands“ begreift, bildet die bundesrechtliche Kompetenzverteilung zugleich die Grenze der nach der Landesverfassung grundsätzlich unbegrenzten Gesetzgebungsbefugnis der Landesstaatsgewalt. Deshalb schließt die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Landesverfassung die Prüfung der Frage ein, ob das Land für die betreffende Materie gesetzgebungsbefugt ist (VerfGH RP, Urteile vom 20. November 2000 – VGH N 2/00 –, AS 28, 440 [443 f.], und vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [352]; Beschluss vom 13. Dezember 2004 – VGH B 16/04 –, AS 32, 74 [79]).

b) Hieran hält der Verfassungsgerichtshof auch in Ansehung anderslautender verfassungsgerichtlicher Entscheidungen (BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00 –, BVerfGE 103, 332 [356 ff.]; StGH Bremen, Urteil vom 12. April 2013 – St 1/12 –, NordÖR 2013, 357 [358 ff.]; HessStGH, Urteil vom 4. Mai 2004 – P. St. 1714 –, DVBl. 2004, 1022 [1030 f.]) fest.

Zwar führt die Erstreckung der landesverfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz auf die Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen im Verhältnis des Bundes und der Länder dazu, dass der Verfassungsgerichtshof letztlich das Grundgesetz auslegt und – da es keine parallelen Gesetzgebungskompetenzen gibt – mit der Frage der Zuständigkeit des Landes- zugleich über diejenige des Bundesgesetzgebers entscheidet. Dies rechtfertigt jedoch keine Einschränkungen des Prüfungsumfangs des Verfassungsgerichtshofs (einschränkend – Verfassungs-

widrigkeit nur bei offensichtlichem kompetenzrechtlichem Verstoß – hingegen BayVerfGH, Entscheidungen vom 28. Juni 1988 – Vf. 12-VII-85 –, VerfGHE BY 41, 59 [64 f.]; vom 27. März 1992 – Vf. 8-VII-89 –, VerfGHE BY 45, 33 [40 f.]; vom 30. Juni 1998 – Vf. 9-VII-94 –, VerfGHE BY 51, 94 [99 f.], und vom 21. Dezember 2011 – Vf. 3-VII-11 –, BayVBl 2012, 268). Ein Eingriff in bundesrechtliche Zuständigkeiten findet schon deshalb nicht statt, weil die landesverfassungsgerichtliche Festlegung der Gesetzgebungskompetenzen für den Bundesgesetzgeber nicht verbindlich ist und daher auch für den Landtag diesem gegenüber keine Rechte begründet. Bindend ist eine Auslegung des Grundgesetzes vielmehr – und auch dies unter dem Vorbehalt einer anderweitigen Festlegung der Zuständigkeitsgrenzen durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 30. September 2008 – VGH B 31/07 –, AS 36, 323 [332]) – nur innerhalb des Landes. Darüber hinaus geht das Grundgesetz selbst in Art. 100 Abs. 3 von seiner Auslegung durch die Verfassungsgerichte der Länder aus und schränkt diese nur dahingehend ein, dass sie im Falle eines Abweichens von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dessen Entscheidung einholen müssen.

Schließlich steht auch die Befürchtung, eine Überprüfung anhand der grundgesetzlichen Aufteilung der Legislativkompetenzen könne in der Praxis zu einer möglicherweise vom Grundgesetz – zumindest in dessen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht – nicht geforderten und daher zu weitgehenden Einschränkung des Landesgesetzgebers führen, ohne dass dieser die Möglichkeit habe, das Bundesverfassungsgericht zur Klärung dieser Frage anzurufen (StGH Bremen, Urteil vom 12. April 2013 – St 1/12 –, NordÖR 2013, 357 [361]), einer Auslegung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Grundgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof nicht entgegen. Dieser Gesichtspunkt wirkt sich nicht auf die Prüfungs-, sondern allenfalls auf die Frage der Verwerfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs aus (vgl. E. Klein, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, § 2 Rn. 54).

2. Das Land hat dem Grunde nach die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die Gesetzgebungskompetenzen für Steuern begründet Art. 105 GG als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm. Die Zuständigkeit des Gesetzgebers zur Einführung außersteuerlicher Abgaben sowie zur Regelung ihrer Verwendung hingegen richtet sich nach den allgemeinen Sachzuständigkeiten gemäß Art. 70 ff. GG (BVerfG, Urteile vom 6. November 1984 – 2 BvL 19/83 u.a. –, BVerfGE 67, 256 [274], sowie vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [13]; Beschluss vom 17. Juli 2003 – 2 BvL 1/99 u.a. – BVerfGE 108, 186 [212]). Insofern entspricht es einhelliger Ansicht, dass die Erhebung einer Steuer zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls nicht in die Zuständigkeit der Länder fällt, diese jedoch kompetenziell eine nichtsteuerliche Rundfunkfinanzierung regeln können: Die gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern liegende Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk schließt insoweit die Zuständigkeit zur Regelung von dessen Finanzierung ein (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 [105]).

a) Der Finanzverfassung des Grundgesetzes liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung allgemeiner staatlicher Aufgaben – sog. Gemeinlasten – in erster Linie durch Steuern erfolgt (BVerfG, Beschlüsse vom 24. Januar 1995 – 1 BvL 18/93 u.a. –, BVerfGE 92, 91 [113], und vom 7. November 1995 – 2 BvR 413/88 u.a. –, BVerfGE 93, 319 [342]). Seine sachliche Rechtfertigung findet dieses Prinzip des Steuerstaats insbesondere darin, dass einerseits der demokratische Rechts- und Sozialstaat zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Aufgabenerfüllung auf eine von einem Leistungsaustausch unabhängige Finanzausstattung wie auch im Interesse demokratischer Gleichheit auf eine vom Abgabenschuldner und insbesondere dessen Steuerhöhe – und einer daraus möglicherweise resultierenden Erwartungshaltung – unbeeinflusste Mittelverwendung angewiesen ist, andererseits Steuern dem Grundsatz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen verstärkt Rechnung tragen, indem sie die Leistungsfähigkeit berücksichtigen müssen. Darüber hinaus ist die sorgfältig ausgewogene grundgesetzliche Regelung des Finanzausgleichs ein Kernstück der bundesstaatlichen Ordnung, welche unterlaufen würde, finanzierten sich Bund und Länder statt durch Steuern durch andere Einnahmen (BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1988 – 2 BvL 9/85 u.a. –, BVerfGE 78, 249 [266 f.]). Schließlich gewährleistet eine steuerbasierte Staatsfinanzierung, dass das Parlament den vollen Überblick über

das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die den Bürgern auferlegte Abgabenlast behält (BVerfG, Beschlüsse vom 31. Mai 1990 – 2 BvL 12/88 u.a. –, BVerfGE 82, 159 [178], und vom 7. November 1995 – 2 BvR 413/88 u.a. –, BVerfGE 93, 319 [343]).

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben wird hierdurch nicht ausgeschlossen. Sie ist jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Die Bewahrung der bundesstaatlichen Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der Art. 104a bis 108 GG macht es deshalb unabdingbar, Steuern und außersteuerliche Abgaben eindeutig voneinander abzugrenzen. Andernfalls ließe es sich nicht vermeiden, dass der Gesetzgeber unter Inanspruchnahme seiner Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 73 ff. GG Abgaben einführt, die in Wahrheit Steuercharakter haben und für die deshalb nach dem Willen des Grundgesetzes die andersartigen Regelungs-, Ertrags- und Verwaltungszuständigkeiten der Finanzverfassung gelten (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274 [304]). Letztere dient nicht allein der Verteilung innerstaatlicher Zuständigkeiten. Der Finanzverfassung kommt vielmehr, nicht zuletzt im Hinblick auf den Individualschutz des Abgabepflichtigen, eine Begrenzungs- und Schutzfunktion zu, anhand derer sich nicht nur die Rechtmäßigkeit staatlicher Abgaben, sondern auch deren Abgrenzung bemisst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1988 – 2 BvL 9/85 u.a. –, BVerfGE 78, 249 [269]; Urteile vom 6. November 1984 – 2 BvL 19/83 u.a. –, BVerfGE 67, 256 [275], und vom 23. Januar 1990 – 1 BvL 44/86 u.a. –, BVerfGE 81, 156 [188]; Beschluss vom 7. November 1995 – 2 BvR 413/88 u.a. –, BVerfGE 93, 319 [342 f.]).

b) Bei dem Rundfunkbeitrag im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages handelt es sich nicht um eine Steuer.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag bezeichnet die Abgabe zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchgängig als Beitrag. Für die Rechtsnatur einer Abgabe kommt es jedoch nicht darauf an, wie das Gesetz selbst sie seinem Wortlaut nach klassifiziert. Maßgeblich ist vielmehr deren – anhand der normativen Ausgestaltung zu bestimmender – materieller Gehalt (BVerfG, Beschlüsse vom 26. Mai 1976 – 2 BvR 995/75 –, BVerfGE 42, 223 [227 f.], und vom 18. Mai

2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 [384]; Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [13]; Beschluss vom 17. Juli 2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186 [212]; Urteil vom 6. Juli 2005 – 2 BvR 2335/95 u.a. –, BVerfGE 113, 128 [145 f.]). Es steht nicht in der Macht des Bundes- oder Landesgesetzgebers, die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzverteilung dadurch zu unterlaufen, dass er eine Abgabe, die materiell unter den Begriff der Steuer fällt, durch eine ausdrückliche gegenteilige Bezeichnung einer anderen Abgabekategorie zuweist.

aa) Steuern im Sinne des Grundgesetzes sind vielmehr alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere staatliche Leistung darstellen, sondern die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen – obschon gegebenenfalls zweckgebunden – zur Erzielung von Einkünften zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1978 – 2 BvR 154/74 –, BVerfGE 49, 343 [353]). Hingegen sind Gebühren das Entgelt für die tatsächliche Inanspruchnahme besonderer Leistungen der öffentlichen Hand durch den Einzelnen und Beiträge dessen Beteiligung an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die ihm besondere Vorteile gewährt, ohne dass es darauf ankommt, ob er diese auch tatsächlich wahrnimmt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 [388], und vom 10. März 1998 – 1 BvR 178/97 –, BVerfGE 92, 91 [115]; Urteil vom 6. Juli 2005 – 2 BvR 2335/95 u.a. –, BVerfGE 113, 128 [148]). Gebühren und Beiträge dienen damit dem Ausgleich besonderer staatlich gewährter Vorteile, die es rechtfertigen, diese zumindest teilweise abzuschöpfen oder den Empfänger zur Tragung von deren Kosten heranzuziehen.

Maßgebliches Abgrenzungskriterium der Steuer insbesondere von den sog. Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) ist danach, ob das Ziel der Abgabenfinanzierung und der Belastungsgrund im Verhältnis von Leistung – in Gestalt der Gewährung eines zumindest potenziellen Vorteils für den Abgabepflichtigen – und Gegenleistung stehen oder ob die Geldleistungspflicht „voraussetzungslos“, d. h. ohne Rücksicht auf eine korrespondierende Maßnahme der öffentlichen Hand, auferlegt wird (vgl. BVerfG, Urteile vom 6. November 1984 – 2 BvL 19/83

u.a. –, BVerfGE 67, 256 [274 f.], vom 23. Januar 1990 – 1 BvL 44/86 u.a. –, BVerfGE 81, 156 [186 f.], und vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [13]). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass letztlich jedes staatliche Handeln im Interesse der Bürger erfolgen muss, diese daher durch die Verwendung staatlicher Mittel stets einen zumindest potenziellen Vorteil erlangen. Angesichts dessen wie auch der Mehrschichtigkeit der Gesichtspunkte, welche dem grundsätzlichen Vorrang der Steuerfinanzierung zugrunde liegen, entzieht sich der Begriff der Voraussetzungslosigkeit – und damit die Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben – daher einer einheitlichen, alle Fallgestaltungen erfassenden Definition. Ob eine Wechselbezüglichkeit von staatlichen Leistungen und Abgabenlast besteht, bestimmt sich vielmehr unter Berücksichtigung der die Abgrenzung notwendig machenden Kriterien anhand einer wertenden Betrachtung.

bb) Danach ergibt sich eine Konnexität des Rundfunkbeitrags im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages und der Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus mehreren Umständen, die jedenfalls in ihrer Gesamtschau dazu führen, den Rundfunkbeitrag im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags nicht als Steuer zu qualifizieren.

Das hierfür maßgebliche Wechselseitigkeitsverhältnis wird durch die normative Ausgestaltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages, der zufolge der Beitrag die Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlichen Rundfunks abdeckt (1), sowie dadurch begründet, dass die Abgabenbelastung wie auch die Verwendung der Einkünfte nach Grund und Höhe durch ihre Funktion zur Finanzierung (allein) des Rundfunks bedingt sind (2), ohne dass hierdurch die bundesstaatliche Finanzverfassung gefährdet wird oder deren Verteilungsregeln umgangen werden (3). Die große Anzahl der Beitragspflichtigen wie auch die fehlende Möglichkeit, sich der Beitragspflicht zu entziehen, begründen hingegen keine Steuereigenschaft der Abgabe (4).

(1) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag knüpft die Abgabepflicht gemäß § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 RBStV an das Innehaben einer Wohnung im privaten sowie einer Betriebsstätte im nicht privaten Bereich an. Ausweislich der Gesetzesmateri-

alien soll hierdurch die Möglichkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, abgegolten werden. Insoweit hat der Gesetzgeber der Regelung unter Rückgriff auf statistische Angaben die Annahme zugrunde gelegt, dass die Bürger heutzutage nahezu ausnahmslos über empfangsfähige Geräte verfügen und diese daher – zumal angesichts des andernfalls notwendigen Kontrollaufwands – kein für eine Abgabepflicht geeignetes Abgrenzungsmerkmal (mehr) darstellen. Auch wenn danach ein Rundfunkempfang oftmals ortsunabhängig ist, beruht die Maßgeblichkeit der Wohnung oder Betriebsstätte auf der Annahme, dort liege der Schwerpunkt der Rundfunknutzung, wie auch auf dem Umstand, dass dies eine den gesellschaftlichen Gegebenheiten entsprechende Zusammenfassung mehrerer Rundfunknutzer zu einer Empfangs- und damit Beitragsgemeinschaft ermöglicht. Der Rundfunkbeitrag wiederum dient § 1 RBStV zufolge der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne des § 12 Abs. 1 RStV sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 RStV.

Damit steht nach der normativen Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags die Abgabepflicht in einem Wechselseitigkeitsverhältnis zur Einräumung der Möglichkeit der Rundfunknutzung als Vorteil. Seine Entsprechung findet dies darin, dass taubblinde Menschen – denen eine Rundfunknutzung objektiv unmöglich ist – gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV von der Beitragspflicht befreit sind; Bürger, die das Rundfunkangebot nur eingeschränkt nutzen können – blinde und hörgeschädigte Menschen, § 4 Abs. 2 RBStV –, zahlen nur einen verringerten Beitrag. Darüber hinaus sieht § 4 Abs. 6 RBStV eine Beitragsbefreiung in einem besonderen Härtefall vor, welcher u. a. dann vorliegt, wenn es einem Rundfunkbeitragsschuldner objektiv unmöglich ist, Rundfunk zu empfangen (LT-Drucks. 16/188, S. 23).

Ob hingegen die Annahme des Gesetzgebers, sowohl in privaten als auch in nicht privaten Räumlichkeiten finde gewöhnlich eine Rundfunknutzung statt (LT-Drucks. 16/188, S. 24), tatsächlich ausnahmslos zutrifft und ob es – sofern dies nicht der Fall ist – dennoch gerechtfertigt ist, die Bürger zur Abgabenzahlung zu verpflichten, hat auf die Frage der Bestimmung der Abgabensart – und damit der grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz – keine Auswirkungen. Ist eine Abgabe wegen der rechtlichen Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung dem Grunde nach

als nichtsteuerlich zu qualifizieren, so bleibt es bei ihrer formalen Zuordnung zu den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG unabhängig davon, ob ihre Erhebung als solche sachlich gerechtfertigt ist. Es liefe der auf Formenkларheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung zuwider, wenn Vorzugslasten begrifflich ganz oder teilweise zu Steuern würden, sofern sie beispielsweise unzulässig bemessen sind (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [13 f.]).

(2) Die Konnexität von Abgabenlast und besonderer staatlicher Leistung und damit die Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe folgt zudem daraus, dass die Abgabenbelastung wie auch die Verwendung der Einkünfte nach Grund und Höhe durch ihre Funktion zur Finanzierung (allein) des Rundfunks bedingt, d. h. unauflösbar miteinander verbunden sind.

Ein zur Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe führendes Gegenseitigkeitsverhältnis kann auch dadurch hergestellt werden, dass der Umfang der Abgabenbelastung durch die Höhe der staatlichen Aufwendungen für den abgabenfinanzierten Zweck bzw. durch diesen selbst rechtlich begrenzt sind. Denn den Steuern ist, da sie voraussetzungslos sind und der Gewinnung der Mittel für den allgemeinen Finanzbedarf dienen, gerade zu Eigen, dass ihre Höhe (verfassungs-)rechtlich nicht durch die mit ihnen finanzierten staatlichen Aufgaben, sondern durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bürger begrenzt ist (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1976 – 1 BvR 150/75 –, BVerfGE 43, 108 [118 ff.]; Urteil vom 3. November 1982 – 1 BvR 620/78 u.a. –, BVerfGE 61, 319 [344 ff.]; Beschlüsse vom 22. Februar 1984 – 1 BvL 10/80 –, BVerfGE 66, 214 [222 ff.], und vom 29. Mai 1990 – 1 BvL 20/84 u.a. –, BVerfGE 82, 60 [86]). Rechtmäßigkeitskriterium für Gebühren und Beiträge hingegen, die für die tatsächliche oder die potenzielle Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen erhoben werden, sind die mit ihnen verfolgten legitimen Abgabenzwecke, wobei dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip kein Verfassungsrang zukommen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6. Februar 1979 – 2 BvL 5/76 –, BVerfGE 50, 217 [227]; vom 9. Mai 1989 – 1 BvL 35/86 –, BVerfGE 80, 103 [107]; vom 12. Februar 1992 – 1 BvL 1/89 –, BVerfGE 85, 337 [346], und vom 10. März 1998 – 1 BvR 178/97 –, BVerfGE 97, 332 [344 f.]; Urteil vom 5. November 2002

– 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [18]). Eine Abgabenerhebung grundsätzlich ohne Rücksicht auf die allgemeine steuerliche Leistungsfähigkeit steht daher einer materiellrechtlichen Einordnung als Steuer ebenso entgegen wie die tatbestandliche Verknüpfung des Grundes und der Höhe der Abgabepflicht mit der Erledigung einer speziellen Aufgabe (BVerfG, Beschlüsse vom 24. Januar 1995 – 1 BvL 18/93 u.a. –, BVerfGE 92, 91 [114], und vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 [384]).

Eine solche Verknüpfung von Abgabenlast und Abgabenzweck folgt vorliegend daraus, dass unter Zugrundelegung des derzeitigen Rundfunksystems die Höhe der Rundfunkabgabe von Verfassungs wegen durch den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur bestimmt, sondern zugleich auch begrenzt ist. Vertraut der Gesetzgeber im Interesse der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung die Rundfunkveranstaltung ganz oder zum Teil öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an, so folgt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG seine Pflicht zu einer funktionsgerechten Finanzierung dieser Anstalten. Deren Funktion begründet jedoch nicht nur, sondern begrenzt zugleich zum Schutz der Abgabenschuldigen die finanzielle Gewährleistungspflicht. Der Gesetzgeber ist daher nicht nur nicht verpflichtet, jede Programmentscheidung, welche die Rundfunkanstalten in Wahrnehmung ihrer Programmfreiheit treffen, finanziell zu honorieren; er ist vielmehr daran gehindert, soweit die daraus folgende Geldleistungspflicht der Abgabenschuldner das zur Funktionserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebotene Maß überschreitet. Er muss, darf aber auch nur die Finanzierung der zur Wahrnehmung der spezifischen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlichen Programme ermöglichen (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 –, BVerfGE 73, 118 [158]; Beschlüsse vom 24. März 1987 – 1 BvR 147/86 u.a. –, BVerfGE 74, 297 [342], und vom 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89 u.a. –, BVerfGE 87, 181 [198, 200 ff.]; Urteile vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 [90, 92 f., 102 ff.], und vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u.a. –, BVerfGE 119, 181 [219]). Ungeachtet des Umstands, dass der Umfang der Finanzierungspflicht seitens der Verfassung nicht betragsmäßig, sondern nur verfahrenstechnisch durch Einbindung einer unabhängigen Institution bestimmbar ist, handelt es sich hierbei um keine politische oder um eine Ermessens-, sondern innerhalb der

rundfunkverfassungsrechtlichen Grenzen um eine gebundene fachliche Entscheidung (BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 [95, 103 f.], und vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u.a. –, BVerfGE 119, 181 [219]).

Diese in der Natur der Rundfunkfinanzierung wurzelnde verfassungsrechtliche Begrenzung des Tatbestands der Abgabenlast durch den Abgabenzweck bei gleichzeitiger entsprechender Verwendungsbindung begründet deren Konnexität. Hierin unterscheidet sie sich insbesondere von der (Finanzierungs-)Zwecksteuer, bei welcher lediglich die Verwendung der Mittel, nicht jedoch zugleich deren Erhebung rechtlich beschränkt bzw. bedingt ist (§ 8 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung; § 8 Satz 2 Landeshaushaltsordnung). Zwar dürfen etwaige Überschüsse aus Zwecksteuern nicht für die Finanzierung anderer Aufgaben verwendet werden, sondern unterliegen, sofern sie am Ende der Haushaltsperiode nicht verausgabt wurden, weiter ihrem beschränkten Verwendungszweck. Die Bindung erfasst jedoch nur die Verwendung der Einnahmen; sie steht zudem – innerhalb der (verfassungs-)rechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer solchen Zweckbindung – im politischen Ermessen des Gesetzgebers, der sich hiervon folglich auch wieder lösen kann. Zudem ist bei der Zwecksteuer der Kreis der Abgabepflichtigen nicht streng mit dem Kreis der Vorteilsempfänger identisch (Waldhoff, StuW 2002, 285 [298, 303]). Schließlich spricht für den Charakter als nichtsteuerliche Abgabe nicht nur der Umstand, dass der Beitrag einem speziellen – nicht dem allgemeinen – Finanzbedarf gewidmet ist, sondern zusätzlich hierzu, dass das Abgabenaufkommen nicht in den allgemeinen Landeshaushalt einfließt, sondern der eigenständigen Verwaltung der Rundfunkanstalten unterliegt (vgl. BVerfG, Urteil vom 06. Juli 2005 – 2 BvR 2335/95 u.a. –, BVerfGE 113, 128 [146]).

(3) Mit der Qualifizierung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe wird weder die bundesstaatliche Finanzverfassung gefährdet noch werden deren Verteilungsregeln umgangen. Dies ist bereits deshalb ausgeschlossen, weil der Rundfunkbeitrag nahezu ausschließlich nicht den Ländern, sondern den Landesrundfunkanstalten, dem ZDF sowie dem Deutschlandradio zufließt. Die Landesmedienanstalten erhalten aufgrund § 10 Abs. 1 Satz 1 RFinStV lediglich 1,8989 v.H. des Rundfunkbeitragsaufkommens. Dessen Abhängigkeit vom

Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie auch die tatsächliche und rechtliche Trennung von den allgemeinen Staatsfinanzen schließen seinen Einsatz zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates aus.

Der – erforderliche – Schutz der Beitragspflichtigen wird zudem dadurch gewahrt, dass die KEF den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf gemäß § 3 Abs. 1 RFinStV fachlich überprüft und ermittelt sowie gemäß § 7 Abs. 2 RFinStV einen – gleichermaßen den Bedarf wie auch die Belastung der Bürger berücksichtigenden – Beitragsvorschlag unterbreitet, der Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Länderparlamente ist und von dem diese nur unter Angabe einer Begründung abweichen können, welche im Wesentlichen auf Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer begrenzt ist. Die Länderparlamente haben sich damit ihrer Aufgabe, die Rechte der Abgabepflichtigen zu wahren, nicht entledigt, sondern sie lediglich – dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks Rechnung tragend – unter Aufrechterhaltung der Letztentscheidungsbefugnis gemäß § 7 Abs. 2 RFinStV und damit dem Verbleib der politischen Verantwortung beim Parlament teilweise auf die KEF übertragen (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u.a. –, BVerfGE 119, 181 [223 f., 226 f.]).

(4) Der Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe widerspricht schließlich auch nicht die Zahl der Rundfunkbeitragspflichtigen.

Im nicht privaten Bereich sind alle Inhaber von Betriebsstätten sowie im privaten Bereich grundsätzlich alle volljährigen Personen Beitragsschuldner, die nicht obdachlos oder in einer der in § 3 Abs. 2 RBStV genannten Einrichtungen untergebracht sind und die keine Sozialleistungen im Sinne des § 4 Abs. 1 RBStV beziehen. Zwar liegt umso eher eine Vorzugslast vor, je konkreter das Finanzierungsziel und je abgegrenzter bzw. abgrenzbarer der Kreis der Abgabepflichtigen aufgrund der Vorteilsgewährung ist. Bei der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks handelt es sich aber dennoch um eine besondere, vorteilsbegründende – und damit im Wege nichtsteuerlicher Abgaben finanzierbare bzw. zu entgeltende – öffentliche Leistung.

Soweit hinsichtlich der staatlichen Leistungen, deren Finanzierung die Abgabe bezweckt, ein „besonderer“ Vorteil erforderlich ist, ist Bezugsrahmen für die Feststellung einer derartigen Besonderheit nicht die Stellung des Abgabepflichtigen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung, sondern die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe gegenüber den Gemeinlasten, d. h. den allgemeinen staatlichen Aufgaben. Von diesen unterscheidet sich die Veranstaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks ungeachtet der Pflicht des Staates zu dessen funktionsgerechter Finanzierung jedoch grundlegend. Im Übrigen übersteigt die Zahl der durch den Rundfunkbeitrag tatsächlich Beitragsbelasteten aufgrund des Umstands, dass der Beitrag je Wohnung nur einmal anfällt, nicht erheblich diejenige nach dem bisherigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag. Hierzu jedoch hat das Bundesverfassungsgericht, welches – obschon ohne konkrete Zuweisung zu einer bestimmten Art der Vorzugslasten – die Rundfunkgebühr stets als nichtsteuerliche Abgabe gesehen hat, wiederholt festgestellt, es handele sich um die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 –, BVerfGE 73, 118 [158]; Beschluss vom 6. Oktober 1992 – 1 BvR 1586/89 u.a. –, BVerfGE 87, 181 [199]; Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 [90]).

3. Das Land hat auch die Grenzen seiner Gesetzgebungskompetenzen nicht überschritten. Die Neuregelung des Rundfunkbeitragsrechts verletzt daher nicht Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 105, 106 GG.

a) Kompetenznormen des Grundgesetzes bestimmen nicht nur, ob der Bund oder die Länder zum Erlass einer Regelung zuständig sind. Sie legen vielmehr zugleich auch den Umfang der Regelungsbefugnis fest. Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich über die Abgrenzung der Abgabenarten und damit die Festlegung der grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenzen hinaus Grenzen für alle Abgaben, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz den Bürgern auferlegt.

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ist daher auch dann, wenn der Normgeber grundsätzlich für deren Regelung zuständig ist, nur unter bestimmten

Voraussetzungen zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 – 2 BvR 413/88 u.a. –, BVerfGE 93, 319 [342]; Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [15]; Beschlüsse vom 17. Juli 2003 – 2 BvL 1/99 u.a. –, BVerfGE 108, 186 [215], und vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 [387]; Urteil vom 6. Juli 2005 – 2 BvR 2335/95 u.a. –, BVerfGE 113, 128 [146 f.]). Insbesondere bedürfen sie – über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Zwar bestehen danach gegen die Erhebung von Vorzugslasten, die zu den „klassischen“ Abgabenarten und zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit gehören, keine grundsätzlichen Bedenken. Sie sind dem Grunde nach bereits durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 – 2 BvR 413/88 u.a. –, BVerfGE 93, 319 [343 f.]). Jedoch kann ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren. Ihre Erhebung bedarf daher nicht nur dem Grunde nach, sondern auch hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung einer im Verhältnis zur Steuer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [17]).

Kommt es hinsichtlich der grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz für die Abgrenzung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben zunächst allein auf die materielle Konzeption des Gesetzgebers an, wahrt dieser die Grenzen seiner Legislativzuständigkeiten deshalb nur, soweit die von ihm zugrunde gelegten Kriterien auch wirklichkeitsgerecht sind. Der Gesetzgeber kann die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzordnung nicht dadurch umgehen, dass er die Abgrenzungsmerkmale lediglich konstruiert, indem er etwa einen ausgleichsbedürftigen bzw. -fähigen Vorteil nur behauptet. Ob eine Konnexität oder eine besondere vorteilsbedingte Sachnähe besteht, bestimmt sich vielmehr anhand der vorgegebenen Strukturen der Lebenswirklichkeit unter Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung. Insoweit entscheidet die der normativen Ausgestaltung der Abgabenregelung zugrunde liegende gesetzgeberische Konzeption nicht nur über die (Verteilung der) Gesetzgebungszuständigkeit, sondern zugleich über deren Grenze (vgl. BVerfG, Urteile vom 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274 [300, 307]; vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE

108, 1, und vom 6. Juli 2005 – 2 BvR 2335/95 u.a. –, BVerfGE 113, 128). Schafft der Gesetzgeber eine beitragsrechtliche Regelung, so überschreitet er diese, soweit seine Annahme eines ausgleichsfähigen bzw. -bedürftigen Vorteils und damit die Begründung für die Heranziehung der Abgabenschuldner offenkundig nicht der Lebenswirklichkeit entspricht.

b) Diesen Anforderungen genügt die Regelung der Beitragspflicht im nicht privaten Bereich.

Der Rundfunkbeitrag im Sinne des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags ist ein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne, welcher der Abgeltung der grundsätzlichen Möglichkeit des Empfangs von Rundfunk – nicht hingegen dessen tatsächlicher Nutzung – dient (aa). Einen – typisierten und pauschalierten – tatsächlichen Rundfunkempfang hat der Gesetzgeber nicht dem Belastungsgrund, sondern der Ausgestaltung der Beitragshöhe zugrunde gelegt (bb). Deren Verfassungsgemäßheit ist jedoch keine Frage der Grenzen der Gesetzgebungskompetenzen, sondern der Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 17 Abs. 1, 2 LV (cc).

aa) Der Rundfunkbeitrag wird als Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn für die (bloße) Möglichkeit des Rundfunkempfangs erhoben.

(1) Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst verhält sich seinem Wortlaut nach nicht zum Abgabengrund. Dieser ergibt sich jedoch aus dem Kontext der Regelungen.

Gemäß § 1 RBStV dient der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Aus der Ausgestaltung der Abgabe als Vorzugslast wiederum folgt, dass die Belastung des Abgabenschuldners nicht voraussetzungslos erhoben wird, sondern hiermit die Monetarisierung eines Vorteils seitens der Inhaber einer Wohnung oder einer Betriebsstätte erfolgt. Das Anknüpfen an die Wohnung und den Betrieb in Abkehr vom bisherigen Rundfunkgebührenrecht zeigt, dass die Abgabepflicht nicht mehr davon abhängt, ob der Abgabenschuldner ein Empfangsgerät bereithält, es mithin auf die individu-

elle Nutzungswahrscheinlichkeit nicht ankommt. Dementsprechend sieht der Staatsvertrag grundsätzlich keine Möglichkeit für eine Befreiung von der Beitragspflicht mit der Begründung vor, tatsächlich werde kein Rundfunk rezipiert bzw. könne dieser aufgrund individueller Umstände nicht empfangen werden. Eine Ausnahme besteht nur im privaten Bereich, wenn eine Rundfunknutzung bzw. ein Rundfunkempfang objektiv aus außerhalb der Einflussphäre des Abgabenschuldners liegenden – gesundheitlichen (§ 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV) oder technischen (§ 4 Abs. 6 RBStV) – Gründen vollständig ausgeschlossen sind. Ansonsten kommt es nicht darauf an, ob und in welchem Maße er das Rundfunkangebot nutzt. Mithin ist Abgabengrund allein die grundsätzliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs.

Der Rundfunkbeitrag ist damit keine (pauschalierte) Gebühr für eine (unwiderlegbar vermutete) tatsächliche Rundfunknutzung. Mit ihm soll nach dem Willen des Gesetzgebers im privaten wie im nicht privaten Bereich vielmehr der aus der Bereitstellung eines öffentlich-rechtlichen Vorteils resultierende Vorteil – unabhängig von dessen tatsächlicher Nutzung sowie von deren Umfang – abgegolten werden. Die Abgabenschuldner werden hierdurch an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung, welche ihnen besondere Vorteile gewährt, beteiligt, ohne dass es darauf ankommt, ob sie diese tatsächlich wahrnehmen. Der Rundfunkbeitrag erfüllt somit die Tatbestandsvoraussetzungen eines Beitrags im abgabenrechtlichen Sinn.

(2) Die Ausgestaltung als Beitrag für die Möglichkeit der Rundfunknutzung im betrieblichen Bereich unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme entspricht zudem dem Willen des Gesetzgebers. Die Gesetzesbegründung verweist ausdrücklich darauf, der abgabenrechtliche Anknüpfungspunkt der Betriebsstätte beschreibe den „Ort der potenziellen Mediennutzung“. Auch der nicht private Bereich profitiere davon, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in besonderem Maße die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördere und einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leiste (LT-Drucks. 16/188, S. 1, 17, 26). Das der Neukonzeptionierung der Rundfunkfinanzierung zugrunde liegende Gutachten benennt ebenfalls als Abgabengrund das Programmangebot, nicht dessen

tatsächlichen Empfang. Rechtfertigender Grund ist danach die vom Rundfunk eröffnete allgemein zugängliche Quelle (P. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 9, 48, 50).

bb) Dem steht nicht entgegen, dass in der Gesetzesbegründung zugleich ausgeführt wird, Anknüpfungspunkt der Beitragspflicht sei „das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet (typisierende Betrachtungsweise)“, ohne dass es auf den Umfang der Nutzung ankomme (LT-Drucks. 16/188, S. 24). Gleiches gilt für die Darstellung in dem zugrunde liegenden Gutachten, der zufolge „die Nutzung der Programmangebote in den Pausen, bei der humanen Gestaltung von Massenfertigungen, bei der Ausstattung der Firmenfahrzeuge, bei Nutzung der Multifunktion von Handys und PC, bei der Beschaffung betrieblichen Wissens [...] zu den typischen Betriebsabläufen und Organisationsstrukturen eines Gewerbebetriebes [gehört], [...] [d]er Erwerbsbetrieb [...] typischerweise eigene Vorkehrungen für den Rundfunkempfang während der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit [trifft und] für einen wesentlichen Teil des Tagesablaufes diesen Empfang [ermöglicht]“ (P. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 10 f., 65 f.).

Vielmehr hat der Gesetzgeber zwei Abgabengründe – das zu finanzierende Rundfunkangebot (anstaltsbezogene Kosten) einerseits sowie die (vermutete) individuelle Nutzung des Rundfunks (nutzungsbedingte Vorteile) andererseits – miteinander auf unterschiedlichen Ebenen kombiniert. Abgabengrund ist danach allein die Möglichkeit des Rundfunkempfangs. Die Beitragshöhe hingegen hat der Gesetzgeber anhand einer (typisierten) tatsächlichen Nutzung des Rundfunkangebots bemessen, indem er nicht an die – insbesondere mit Aufgabe des Gerätebezugs individuell nicht mehr berechenbare – Rundfunknutzung des Einzelnen bzw. deren Umfang anknüpft und damit von jedem Bürger bzw. für jeden Beschäftigten einen Beitrag einfordert, sondern die potenziellen Rundfunknutzer unter Zugrundelegung deren (angenommenen) üblichen Rundfunkkonsums zu Gruppen („Raumeinheiten“) zusammenfasst und den Wert der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anhand einer die individuell unterschiedlichen Nutzungsgewohnheiten ausgleichenden „durchschnittlichen“ Nutzung der Gruppenmitglieder – Bewohner bzw. Beschäftigte – bewertet hat (vgl. LT-Drucks.

16/188, S. 19; P. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 63). Für den nicht privaten Bereich gleicht der Gesetzgeber die Unterschiede in Gewicht und Intensität des Rundfunkempfangs dadurch aus, dass er die konkrete Abgabenhöhe anhand der Betriebsgröße differenziert und zudem einen im Vergleich zu privaten Haushalten niedrigeren Beitrag ansetzt: Während private Haushalte ganz überwiegend von ein bis vier Personen bewohnt werden und hierfür ein Rundfunkbeitrag zu zahlen ist, wird für Betriebe mit bis zu acht Beschäftigten nur ein Drittel des Beitrags in Ansatz gebracht; ein voller Beitrag hingegen fällt erst ab einer Betriebsgröße von neun Beschäftigten an. Für Betriebe mit 20.000 Beschäftigten beispielsweise sind 180 Rundfunkbeiträge zu zahlen, d. h. ein voller Beitrag entfällt hier auf mindestens 111 Beschäftigte; insoweit geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Intensität der Rundfunknutzung gegenüber einem privaten Haushalt deutlich geringer ist.

cc) Ist Abgabengrund mithin die Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so entspricht die Annahme, dass die Möglichkeit zu dessen Nutzung auch in allen Betriebsstätten besteht, angesichts der nahezu vollständigen Abdeckung des Bundesgebiets der Lebenswirklichkeit. Die Annahme eines daraus resultierenden Vorteils auch im nicht privaten Bereich ist darüber hinaus auch nicht lediglich theoretischer Natur.

(1) Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erschöpft sich in einer demokratischen Gesellschaft nicht in der Unterhaltung und Zerstreuung der Zuschauer und Zuhörer. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist vielmehr dem Prinzip gesellschaftlicher, von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme unabhängiger Freiheit und Vielfalt verpflichtet. Er dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Damit obliegt ihm die Sicherung der Meinungsvielfalt, d. h. das – durch das Gebot der Staatsferne zusätzlich konturierte – Zurgeltungbringen der verschiedenen Perspektiven des Gemeinwesens insgesamt (BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 u.a. –, juris Rn. 34 ff.). Es ist Aufgabe insbesondere der Medien, Informationen, Meinungen und Ideen zu politischen und anderen Themen von öffentlichem Interesse zu vermitteln. Als deren Übermittler wie auch als Plattform für ihren Austausch und Wettstreit kommt den Medien daher eine herausragende Bedeutung für das Funktionieren der demokratischen

Gesellschaft zu. Denn es gibt keine Demokratie ohne Pluralismus; die Freiheit der Meinungsäußerung wie auch die Freiheit der Information sind wesentliche Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft und gehören damit zu den wichtigsten Voraussetzungen für ihre Fortentwicklung (EGMR, Urteile vom 17. Dezember 2009 – Nr. 13936/02, Manole u.a./Moldawien –, §§ 95 ff., und vom 7. Juni 2012 – Nr. 38433/09, Centro Europa 7 S.r.l. u. a./Italien –, NVwZ-RR 2014, 48 [52]).

Die besondere staatliche Verantwortung für die Sicherung der Vielfalt in diesem Bereich hat ihren Grund in der herausgehobenen Bedeutung, welche dem Rundfunk – zumal dem Fernsehen – wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt, und die sich insbesondere daraus ergibt, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, übertragen und dabei Ton, Text und bewegte Bilder miteinander kombiniert werden können. Hierdurch haben sie häufig einen weit unmittelbareren und mächtigeren Einfluss als gedruckte Medien. Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung insoweit besondere Bedeutung zu. Seine Aufgabe ist es, ein Leistungsangebot hervorzubringen, welches nicht marktwirtschaftlichen Anreizen folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann. Diese für die Funktionserfüllung unabdingbare Freiheit von merkantilen Zwängen gewährleistet die öffentliche Finanzierung. Erst sie befähigt die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beizutragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, welches den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Um die Erfüllung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu ermöglichen, muss daher der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen (BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u.a. –, BVerfGE 119, 181 [215 ff.]; Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 u.a. –, juris Rn. 34 ff.).

(2) Von einer funktionierenden, auf einer von politischen und finanziellen Interessen unbeeinflussten Meinungs- und Informationsfreiheit aufbauenden Demokratie profitieren nicht nur die Bürger. Eine freie wirtschaftliche Betätigung ist allein in einem demokratischen Umfeld möglich. Nur in einer funktionierenden demokratischen Gesellschaft sind die Wahrung rechtsstaatlicher Maßstäbe sowie die friedliche Lösung gesellschaftlicher Konflikte und damit die Aufrechterhaltung der für eine unternehmerische Betätigung unabdingbaren Rahmenbedingungen garantiert. Instrumente, die – wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk – der Gewährleistung der für eine demokratische Grundordnung unabdingbaren Voraussetzungen dienen, kommen damit auch einer unternehmerischen Tätigkeit zugute. Allein eine ungehinderte, d. h. insbesondere von politischen und wirtschaftlichen Interessen unbeeinflusste Meinungs- und Informationsvielfalt vermag zudem zu verhindern, dass politische oder wirtschaftliche Macht beispielsweise zur Verfolgung einseitiger – und damit Mitbewerber beeinträchtigender – Interessen eingesetzt wird.

Dem kann nicht entgegen gehalten werden, die Bedeutung des Rundfunks beschränke sich auf die Meinungsbildung der Bürger, mithin den privaten Bereich im Sinne von § 2 RBStV (so aber Wiemers, GewArch 2013, 110 [113]). An der gesellschaftlichen und damit insbesondere auch der politischen Meinungsbildung wirken Unternehmen und ihre Verbände gleichermaßen – passiv wie auch aktiv – mit. Dies gilt gerade für wirtschaftspolitische, aber auch für gesamtgesellschaftliche Themen, insbesondere mit Bezügen zu unternehmerischen Rahmenbedingungen. Oftmals können sie sich sogar hier in viel stärkerem Maße Gehör verschaffen als der einzelne Bürger.

Das Bild eines außerhalb der Gesellschaft stehenden, von dieser lediglich – als bloßem „Absatzmarkt“ – profitierenden Unternehmertums widerspricht nicht nur der gesellschaftlichen Wirklichkeit, sondern entspricht auch nicht der Landesverfassung. Diese betont vielmehr mehrfach die Verantwortung auch der Wirtschaft für die – und damit ihre Einbindung in die – Gesellschaft. So wird bereits im Vorspruch der Wille zur Förderung des wirtschaftlichen Fortschritts aller hervorgehoben und werden in Art. 67 Abs. 1 LV alle in der Wirtschaft Tätigen verpflichtet, in gemeinschaftlicher Verantwortung an der Lösung der wirtschafts- und sozialpoliti-

schen Aufgaben mitzuwirken. Das Bild, dass juristische Personen und Personengesellschaften im Dualismus Staat – Bürger auf Seiten des Bürgers stehen, findet hierin seine konsequente Fortsetzung. Die „kulturelle Infrastruktur“, zu deren konstitutiven Elementen auch der Rundfunk, insbesondere der öffentlich-rechtliche, zählt, kommt daher in vielfältiger Weise auch der Wirtschaft zugute (Degenhart, ZUM 2009, 374 [382]).

Ein weiterer ausgleichsfähiger potenzieller Vorteil für den nicht privaten Bereich ergibt sich zudem daraus, dass der Rundfunk eine wichtige Informationsquelle wirtschafts- und erwerbsrelevanter Informationen ist (P. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 65). Diese steht dem Inhaber einer Betriebsstätte unabhängig davon zur Verfügung, ob er sich hieraus tatsächlich informiert oder ob er sich insoweit gedruckter Medien oder anderweitiger Fachinformationen bedient. Schließlich kann der Inhaber einer Betriebsstätte die Bereitstellung des Rundfunks dafür nutzen, durch die Ermöglichung von dessen Empfang auch während der Arbeitszeit oder in den Pausen die individuellen Arbeitsbedingungen der Beschäftigten gegebenenfalls zu verbessern.

(3) Ob sich hingegen die vorgenannten Vorteile angemessen in den Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages widerspiegeln, insbesondere ob etwaigen Unterschieden der einzelnen Betriebsstätten stärker hätte Rechnung getragen werden müssen, ist keine Frage der Wahrung der Gesetzgebungsbefugnisse, sondern der Ausgestaltung der – grundsätzlich gerechtfertigten – Beitragspflicht und damit des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß Art. 17 Abs. 1, 2 LV.

c) Schließlich hat der Gesetzgeber die Grenzen seiner Gesetzgebungsbefugnisse auch nicht hinsichtlich der Beitragspflicht im privaten Bereich sowie für Kraftfahrzeuge überschritten. Sowohl im Haushalt als auch im Fahrzeug ist ein Rundfunkempfang möglich und damit ein Vorteil gegeben, dessen Ausgleich durch eine Heranziehung zu dessen Finanzierung sachlich gerechtfertigt ist.

II. Die Ausgestaltung der Beitragserhebung nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag verstößt nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 17 Abs. 1 und 2 LV.

1. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag differenziert einerseits die Beitragserhebung in vielfältiger Weise insbesondere zwischen dem privaten und dem nicht privaten Bereich, jedoch auch innerhalb des letztgenannten Bereichs; andererseits knüpft er zugleich innerhalb beider Bereiche an unterschiedliche Tatbestände dieselben Rechtsfolgen.

Im privaten Bereich ist zwar jeder Wohnungsinhaber Beitragsschuldner, der einheitliche Beitrag in Höhe von 17,98 € wird jedoch je Wohnung unabhängig von der Zahl der Bewohner nur einmal geschuldet. Im nicht privaten Bereich hingegen sind für jede Betriebsstätte Rundfunkbeiträge zu zahlen, deren Höhe sich nach der Zahl der dort Beschäftigten bestimmt. Darüber hinaus ist im nicht privaten Bereich ab dem zweiten Kraftfahrzeug ein Monatsbeitrag von 5,99 € je Fahrzeug zu entrichten, wohingegen im privaten Bereich Fahrzeuge unabhängig von ihrer Anzahl beitragsfrei sind. Des Weiteren sind im privaten Bereich nicht nur Empfänger von Sozialleistungen, sondern auch solche Personen von der Beitragspflicht zu befreien, denen ein Rundfunkempfang aus gesundheitlichen oder sonstigen außerhalb ihres Einflusses liegenden Umständen objektiv unmöglich ist. Im nicht privaten Bereich hingegen begründet die objektive Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs mit Ausnahme der in § 5 Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Nr. 2 RBStV geregelten Fälle grundsätzlich keinen Befreiungsanspruch. Von der Beitragspflicht befreit sind vielmehr lediglich Rundfunkanstalten/-veranstalter und -anbieter sowie diplomatische Vertretungen; daneben ist für bestimmte staatliche und gemeinnützige Einrichtungen die Höhe des Beitrags auf 17,98 € beschränkt.

Innerhalb des nicht privaten Bereichs ergeben sich weitere Unterschiede in der Beitragsbelastung dadurch, dass der Beitrag nicht linear mit der Zahl der Beschäftigten ansteigt, sondern degressiv verläuft und die Betriebsstätten einzelnen, an die Zahl der Beschäftigten anknüpfenden Beitragsgruppen zugewiesen sind. Hierdurch liegt der Beitrag monatlich zwischen 5,99 € für

Betriebsstätten mit bis zu acht Beschäftigten und 3.236,40 € für Betriebsstätten mit über 20.000 Beschäftigten und beträgt der Beitrag je Beschäftigtem zwischen 5,99 und weniger als 0,11 €. Aufgrund der Anknüpfung der Beitragshöhe an die Betriebsstätte statt an die Person des Betriebsstätteninhabers ergeben sich weitere Unterschiede dahingehend, dass beispielsweise ein Unternehmen mit 4.800 Beschäftigten, die gleichmäßig auf vier Betriebsstätten verteilt sind, den vierfachen Beitrag desjenigen Unternehmens zahlen muss, dessen 4.800 Beschäftigte ausnahmslos in der selben Betriebsstätte tätig sind. Hingegen werden Unternehmen mit unterschiedlicher Beschäftigtenzahl in gleicher Höhe zur Finanzierung des Rundfunks herangezogen, so lange sie in die gleiche Beitragsgruppe fallen.

2. Bei der Überprüfung eines Gesetzes auf seine Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz ist nicht zu untersuchen, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste und gerechteste Lösung gefunden, sondern nur, ob er die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit eingehalten hat (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 16. Oktober 1979 – 1 BvL 51/79 –, BVerfGE 52, 277 [260 f.], vom 28. November 1984 – 1 BvR 1157/82 –, BVerfGE 68, 287 [301], und vom 29. November 1989 – 1 BvR 1402/87 u.a. –, BVerfGE 81, 108 [117 f.]).

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 17 Abs. 1 und 2 LV gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sowie wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt er dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Diese bedarf jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, welche dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Danach ergeben sich aus Art. 17 Abs. 1 und 2 LV je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Für die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für gesetzliche Differenzierungen kommt es wesentlich darauf an, in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen im

Einzelfall das Willkürverbot oder das Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber verletzt ist, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur bezogen auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen. Sofern sich nicht aus etwaig betroffenen Freiheitsrechten oder einer Annäherung der Differenzierungsmerkmale an diejenigen des Art. 3 Abs. 3 GG strengere Bindungen des Gesetzgebers ergeben, ist der Gleichheitssatz jedenfalls dann verletzt, wenn sich – bezogen auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs – ein vernünftiger, aus der Natur der Sache folgender oder sonst wie einleuchtender Grund für die betreffende Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. März 2010 – VGH B 60/09 u.a. –, LKRZ 2010, 216 [218]; Beschluss vom 12. Juli 2010 – VGH B 74/09 –, AS 39, 1 [3]; Urteil vom 29. November 2010 – VGH B 11/10 –, AS 39, 7 [14]; BVerfG, Beschlüsse vom 12. Oktober 2010 – 1 BvL 14/09 –, BVerfGE 127, 263 [280], vom 21. Juni 2011 – 1 BvR 2035/07 –, BVerfGE 129, 49 [68 f.], vom 7. Februar 2012 – 1 BvL 14/07 –, BVerfGE 130, 240 [254], und vom 7. Mai 2013 – 2 BvR 909/06 u.a. –, BVerfGE 133, 377 [407 f.]).

3. Dies zugrunde gelegt, rechtfertigen die mit dem Ziel der Neugestaltung der Rundfunkfinanzierung (a) notwendig verbundene Typisierung und Pauschalierung (b) die damit einhergehenden (Un-)Gleichbehandlungen.

a) Mit dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag verfolgt der Gesetzgeber das Ziel einer umfassenden Neugestaltung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Eckpunkte dieses neuen Modells sind eine – im Vergleich zum bisherigen Rundfunkgebührenrecht – Aufkommensneutralität und -stabilität, die Beteiligung des privaten und des nicht privaten Bereichs an der Finanzierung, die Abkehr vom Bereithalten eines Gerätes als Anknüpfungspunkt der Abgabepflicht, die soziale Gerechtigkeit, die Wahrung der Staatsferne der Rundfunkfinanzierung, ein geringer Verwaltungsaufwand sowie die Beachtung der rundfunkverfassungs-, finanzverfassungs-, datenschutz- und europarechtlichen Vorgaben (LT-Drucks. 16/188, S. 1, 17). Im Vordergrund steht dabei insbesondere eine deutliche Vereinfachung des Erhebungsverfahrens sowie die Festlegung eines Abgabentat-

bestandes, der unabhängig von der – und damit offen für die – künftige(n) technische(n) Entwicklung(en) ist; letzteres erachtet der Gesetzgeber für das geräteorientierte bisherige Gebührenmodell angesichts der zunehmenden Konvergenz der Empfangsgeräte nicht mehr als gewährleistet. Zugleich sollen mit der Abkehr vom Gerätebezug der Kontrollaufwand verringert und hierdurch insbesondere Nachforschungen des sog. Beauftragendienstes in den Wohnräumen der Bürger hinfällig werden.

Gerade die Kontrollen stießen in weiten Teilen der Bevölkerung auf Ablehnung und wirkten sich nachteilig auf die Akzeptanz der Rundfunkfinanzierung aus. Dies sowie die Unübersichtlichkeit der Ausnahmetatbestände führten dazu, dass die Zahl derjenigen Rundfunknutzer zunahm, die zu Unrecht keine Rundfunkgebühr zahlten. Im Interesse der Finanzierungssicherung, zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit der Rundfunkfinanzierung insgesamt aufgrund eines drohenden strukturellen Kontroll- und Vollzugsdefizits sowie im Interesse eines besseren Schutzes der Privatsphäre der Bürger war eine möglichst weitgehende Vereinfachung der Abgabentatbestände ein herausragendes Anliegen des Gesetzgebers (LT-Drucks. 16/188, S. 1, 17, 19; 16/556, S. 1; Ministerpräsident Beck, PlenProt. 16/7, S. 259 f., und PlenProt. 16/13, S. 745 f.; Abg. Haller, PlenProt. 16/7, S. 264; Abg. Dr. Weiland, PlenProt. 16/13, S. 743 f.).

Die vorgenannten Beweggründe beschränken sich nicht auf den privaten, sondern erfassen auch den nicht privaten Bereich. Mit der Anknüpfung der Beitragspflicht an die Betriebsstätte sowie der Staffelung der Beitragshöhe anhand der Zahl der Beschäftigten hat der Gesetzgeber insbesondere seine Zielvorgaben einer Abkehr von der Geräteabhängigkeit der Rundfunkabgaben sowie einer Vereinfachung des Verwaltungsaufwands – seitens der Rundfunkanstalten wie auch der Abgabenschuldner – im nicht privaten Bereich umgesetzt.

b) Zur Umsetzung dieser Ziele war der Gesetzgeber berechtigt, die danach beitragsrechtlich bedeutsamen Gesichtspunkte unter generalisierender Vernachlässigung tatsächlicher Besonderheiten typisierend in einem Gesamtbild normativ zusammenzufassen (aa). Soweit er sich hiervon in Einzelfällen teilweise gelöst und abweichende Umstände berücksichtigt hat, steht dies nicht im Widerspruch

zur Gesamtkonzeption und lässt folglich die rechtfertigende Wirkung der Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis nicht entfallen (bb). Eine Rücksichtnahme auf weitere atypische Fälle hingegen ist zumindest derzeit verfassungsrechtlich nicht geboten; der Gesetzgeber muss jedoch die Entwicklung des Rundfunkbeitragsrechts einschließlich der hierzu wechselbezüglichen technischen Veränderungen fortlaufend beobachten und ihnen gegebenenfalls durch eine Anpassung der beitragsrechtlichen Vorschriften Rechnung tragen (cc).

aa) Der Gesetzgeber durfte das Rundfunkbeitragsrecht unter Hintanstellung tatsächlicher Besonderheiten typisierend und pauschalierend regeln.

(1) Die Vielgestaltigkeit der rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen an eine zeitgemäße Rundfunkfinanzierung, die nicht zuletzt in dem Umfang und der mehrjährigen Dauer der Beratungen der Umgestaltung des Rundfunkabgabenrechts zum Ausdruck kommen, die Erfahrungen mit dem bisherigen Rundfunkgebührenrecht wie auch das mit einer solchen Umgestaltung zwangsläufig verbundene prognostische Element können bei einer verfassungsrechtlichen Bewertung des neuen Beitragsrechts anhand des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht unbeachtet bleiben.

Insbesondere darf sich eine gleichheitsrechtliche Bewertung nicht in einer Einzelbetrachtung aller denkbaren abgabenrechtlichen Konstellationen erschöpfen. Jede gesetzliche Regelung muss generalisieren. Dies gilt insbesondere bei der Ordnung von Massenerscheinungen, wie sie gerade im Abgabenrecht auftreten. Der Gesetzgeber ist daher gezwungen, aber auch – obschon nicht unbegrenzt – berechtigt, seinen Entscheidungen ein Gesamtbild zugrunde zu legen und dieses in generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Regelungen umzusetzen. Damit unvermeidlich verbundene Härten allein verstoßen nicht schon gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Der Gesetzgeber hat vielmehr einfache, für den Betroffenen verständliche Regelungen zu wählen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können. Etwaige Gleichheitsverstöße sind daher unbeachtlich, solange sie nicht sehr intensiv sind und nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe betreffen. Wesentlich ist ferner, ob die Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären; hierfür sind auch praktische Erfordernisse der

Verwaltung von Gewicht. Allerdings darf eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss sich realitätsgerecht am typischen Fall orientieren. Hierfür bedarf es einer gründlichen gesetzgeberischen Befassung mit den tatsächlichen Grundlagen und einer situationsgerechten Ausschöpfung der dem Gesetzgeber zugänglichen Erkenntnisquellen. Gerade im Abgabenrecht fordert der Gleichheitssatz daher nicht eine immer mehr individualisierende und spezialisierende Gesetzgebung, welche letztlich die Gleichmäßigkeit des Gesetzesvollzugs gefährdet, sondern die Regelung eines allgemein verständlichen und möglichst unausweichlichen Belastungsgrundes. Der Gesetzgeber darf deshalb einen abgabenerheblichen Vorgang um der materiellen Gleichheit willen unter Außerachtlassen individuell gestaltbarer Besonderheiten im typischen Lebensvorgang erfassen sowie unter Berücksichtigung der für den Staat verfügbaren personellen und finanziellen Mittel die Verwirklichung des Abgabenanspruchs verfahrensrechtlich erleichtern. Auch kann eine Tatbestandstypisierung dazu dienen, komplizierte Lebenssachverhalte übersichtlicher und verständlicher zu machen, um so den abgabenrechtlichen Belastungsgrund zu verdeutlichen und in das Bewusstsein zu rücken (BVerfG, Urteil vom 26. Mai 1981 – 1 BvL 56/78 u.a. –, BVerfGE 57, 139 [159 f.]; Beschlüsse vom 31. Mai 1988 – 1 BvR 520/83 –, BVerfGE 78, 214 [227 f.], vom 30. Mai 1990 – 1 BvL 2/83 u.a. –, BVerfGE 82, 126 [151 f.], vom 8. Oktober 1991 – 1 BvL 50/86 –, BVerfGE 84, 348 [359 f.], vom 10. April 1997 – 2 BvL 77/92 –, BVerfGE 96, 1 [6], und vom 11. November 1998 – 2 BvL 10/95 –, BVerfGE 99, 280 [290]; Urteile vom 7. Dezember 1999 – 2 BvR 301/98 –, BVerfGE 101, 297 [309 f.], und vom 9. Oktober 2001 – 2 BvL 17/99 –, BVerfGE 105, 73 [127]; Beschlüsse vom 16. März 2005 – 2 BvL 7/00 –, BVerfGE 112, 268 [280 f.], und vom 7. Mai 2013 – 2 BvR 909/06 u.a. –, BVerfGE 133, 377 [412 f.]).

(2) Unter Zugrundelegung der vorgenannten Maßstäbe begegnet die Neugestaltung der Rundfunkfinanzierung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Mit ihr hat der Gesetzgeber den veränderten technischen Rahmenbedingungen ebenso wie den Unzulänglichkeiten der bisherigen Rundfunkfinanzierung Rechnung getragen und ein Abgabenmodell geschaffen, welches die Beitragslast ohne unverhältnismäßigen Vollzugaufwand anhand einfach zu bestimmender

Kriterien festlegt und dem Auftrag des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechend eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichert.

(a) Die unterschiedliche Ausgestaltung der Rundfunkbeitragspflicht im privaten und im nicht privaten Bereich beruht auf einem vernünftigen, einleuchtenden Grund.

Sie folgt aus der – im Ermessen des Gesetzgebers liegenden – Entscheidung, die Beitragspflicht nicht mehr von dem Vorhalten eines Rundfunkempfangsgeräts abhängig zu machen, sondern an die grundsätzlich unbeschränkte Möglichkeit des Rundfunkempfangs anzuknüpfen und deren Wert für den Abgabenschuldner – und damit die Beitragshöhe – anhand einer typisierten, insbesondere auf die jeweils übliche bzw. mögliche Nutzungsintensität sowie den zu erwartenden Vorteil abstellenden Rundfunknutzung zu bestimmen.

(aa) Insoweit verstößt es nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, dass der Gesetzgeber die vorgenannten Kriterien im privaten sowie im nicht privaten Bereich unterschiedlich bewertet hat. Diese unterscheiden sich so grundlegend voneinander, dass eine einheitliche Maßstabsbildung ausgeschlossen, zumindest jedoch nicht zwingend ist. Nicht zuletzt aufgrund der statistisch belegten nahezu ausnahmslosen Verbreitung von Radio- und Fernsehgeräten in privaten Haushalten begegnet die Annahme, dort liege trotz eines auch innerhalb von Familien zunehmend individualisierten Rundfunkkonsums ein Schwerpunkt der Rundfunknutzung, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber ist hierbei nicht davon ausgegangen, die gesamte Familie nutze Radio und Fernsehen typischerweise gemeinschaftlich. Vielmehr berücksichtigt das neue Beitragsmodell ebenso, dass heutzutage eine individuelle und höchst unterschiedliche Rundfunkrezeption auch innerhalb eines Haushalts erfolgt; es geht jedoch insofern davon aus, dass sich diese unterschiedlichen Nutzungsarten und -gewohnheiten in einem Maße ausgleichen, dass sich die Rundfunknutzung der verschiedenen Haushalte letztlich doch einem Durchschnittsbild annähert (LT-Drucks. 16/188, S. 19).

Der Gesetzgeber durfte der Bemessung der Rundfunkbeiträge für den nicht privaten Bereich die Annahme einer hiervon abweichenden Bedeutung der Rundfunknutzung zugrunde legen. Insbesondere die Aufmerksamkeit, mit welcher der Rundfunk dort verfolgt wird, ist mit derjenigen im nicht privaten Bereich, in welchem die berufliche Tätigkeit im Vordergrund steht und Rundfunk daher lediglich am Rande bzw. im Hintergrund oder in den Arbeitspausen genutzt wird, nicht zu vergleichen. Auch besteht ein Haushalt regelmäßig aus höchstens vier bis fünf, meistens sogar weniger Personen, wohingegen in Betriebsstätten häufig deutlich mehr Personen beschäftigt sind. Von daher leuchtet es ein, dass der Gesetzgeber hierfür keinen größenunabhängigen Einheitsbeitrag vorgesehen, sondern die Beitragshöhe von der – sich (auch) in der Zahl der Mitarbeiter widerspiegelnden – Größe der Betriebsstätte abhängig gemacht hat.

(bb) Dass im nicht privaten Bereich lediglich ein Kraftfahrzeug pro Betriebsstätte beitragsfrei ist, im privaten Bereich hingegen Fahrzeuge unabhängig von ihrer Zahl je Haushalt bei der Beitragsbemessung nicht berücksichtigt werden, entspricht zunächst dem schon vor Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags geltenden Recht. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RGebStV war für sog. Zweitgeräte, welche in der Wohnung oder im Kraftfahrzeug zum Empfang bereitgehalten wurden, unabhängig von ihrer Anzahl keine Rundfunkgebühr zu leisten. Diese Gebührenfreiheit galt nach § 5 Abs. 2 Satz 1 RGebStV nicht für Zweitgeräte in solchen Kraftfahrzeugen, die zu anderen als privaten Zwecken genutzt wurden, ohne dass es auf den Umfang der Nutzung der Empfangsgeräte oder der Kraftfahrzeuge für diese Zwecke ankam. Damit war für jedes, d. h. auch schon für das erste Fahrzeug im nicht privaten Bereich, sofern darin ein Autoradio eingebaut war, die Grundgebühr in Höhe von zuletzt 5,76 € zu zahlen; dies entsprach in etwa dem nunmehr gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV zu zahlenden Drittelbeitrag (5,99 €).

Angesichts des Umstands, dass für Bürger, welche überhaupt kein Empfangsgerät oder nur ein Radio besitzen, die Reform der Rundfunkfinanzierung bereits mit einer Abgabenerhöhung verbunden ist, da sie nunmehr den (vollen) Beitrag von 17,98 € zahlen müssen, wäre eine Ausweitung der Beitragspflicht auf Zweitwagen im privaten Bereich dem Anliegen zuwidergelaufen, eine größere Akzeptanz der

Rundfunkabgaben zu bewirken. Auch hätte die Begründung einer Beitragspflicht für privat genutzte Pkw unter Umständen weitere Nachforschungen im Rahmen des Vollzugs erforderlich gemacht, obschon der Kontrollumfang mit der Reform gerade verringert werden sollte. Darüber hinaus verfügen 76,2 v.H. der Haushalte in Deutschland über keinen oder nur einen Pkw; lediglich 20,2 v.H. besitzen zwei und nur 3,6 v.H. der Haushalte drei oder mehr Pkw (Statistisches Bundesamt, Fachserie 15 Heft 1: Wirtschaftsrechnungen – Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2013, S. 13 ff.). Damit fallen mehr als Dreiviertel der Haushalte in die Kategorie, in der auch im nicht privaten Bereich kein gesonderter Beitrag geschuldet wird.

Die Entscheidung, Kraftfahrzeuge unabhängig von deren Zahl nicht auch im gewerblichen Bereich beitragsfrei zu lassen, begegnet ebenfalls keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken. Insofern durfte der Gesetzgeber berücksichtigen, dass Fahrzeuge im nicht privaten Bereich – anders als im privaten – Erwerbszwecken dienen und steuerlich als Betriebsvermögen angesetzt werden können (BVerwG, Beschluss vom 6. Februar 1996 – 6 B 72.95 –, NJW 1996, 1163 [1164]; BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Juli 1978 – Vf. 10-VII-76 –, VerfGHE BY 31, 158 [165 f.]). Zudem ist das Anliegen des Gesetzgebers sachgerecht, mit der Regelung auch diejenigen zu erfassen, die keine Betriebsstätten unterhalten oder benötigen, weil sie sich zur Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit – wie etwa ein Taxiunternehmer ohne beitragspflichtiges Büro – allein eines Kraftfahrzeugs bedienen (LT-Drucks. 16/188, S. 24). Zugleich übersteigt die Anzahl der je Betriebsstätte eingesetzten Kraftfahrzeuge oftmals diejenige selbst solcher Wohnungen, zu denen mehrere Pkw gehören, um ein Vielfaches. Von daher lässt die Entscheidung, im nicht privaten Bereich auch Fahrzeuge bei der Bestimmung des Wertes der Möglichkeit der Rundfunknutzung zu berücksichtigen, keine sachwidrigen Gesichtspunkte erkennen. Sie beruht vielmehr auf dem systemgerechten und deshalb einleuchtenden Grund, den Wert der ermöglichten Rundfunknutzung anhand deren Ausmaßes zu bestimmen und hierfür auf die Zahl potenzieller Rezipienten und Empfangsräumlichkeiten abzustellen. Dass Rundfunk im Fahrzeug intensiver als während sonstiger beruflicher Tätigkeiten genutzt wird, entspricht allgemeiner Lebenserfahrung; auch wenn im Autoradio beispielsweise CDs abgespielt werden, bleibt hierbei der Rundfunk – insbesondere für

Nachrichten und Verkehrsinformationen – eine regelmäßig auch tatsächlich genutzte Informationsquelle.

(cc) Demgemäß bestehen des Weiteren keine Bedenken, anders als im privaten Bereich nicht allein auf die Raumeinheit (Wohnung bzw. Betriebsstätte) abzustellen, sondern im nicht privaten Bereich zugleich die Zahl der Beschäftigten bei der Bemessung der Beitragshöhe zu berücksichtigen. Ein für alle Betriebsstätten ungeachtet deren Größe sowie des Potentials der Rundfunknutzung, wie sie in der Zahl der Beschäftigten zum Ausdruck kommen, einheitlicher Beitrag hätte zudem zu gleichheitsrechtlichen Bedenken innerhalb des nicht privaten Bereichs geführt, da dann ein Einzelhändler ebenso viel gezahlt hätte wie ein Großunternehmen. Um ein insgesamt gleich hohes Gesamtaufkommen und damit die Sicherheit der Rundfunkfinanzierung gewährleisten zu können, hätte der Beitrag darüber hinaus für kleine Betriebe erheblich über dem, für Großbetriebe erheblich unter dem nunmehr festgesetzten liegen müssen.

(b) Die Ausgestaltung des Rundfunkbeitragsrechts innerhalb des nicht privaten Bereichs begegnet auch insoweit keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken, als die Bestimmung der Beitragshöhe anhand eines typisierenden, ausnahmslos auf die Zahl der Beschäftigten, der Betriebsstätten und der nicht ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeuge abstellenden Maßstabes erfolgt.

(aa) Die Einbeziehung nicht privater Bereiche in die Rundfunkfinanzierung beruht auf drei Gesichtspunkten: Dem Umstand, dass ein die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie -vielfalt gewährleistendes Rundfunksystem notwendige Bedingung einer demokratischen Gesellschaft – deren Teil Unternehmen und gemeinnützige Einrichtungen sind – ist, sowie der möglichen Nutzung des Rundfunks zur Gewinnung erwerbsdienlicher Informationen und zur Ausgestaltung des Arbeitsplatzes bzw. zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Zur Bestimmung des Wertes dieser Vorteile im abgabenrechtlichen Sinn hat der Gesetzgeber potenzielle Rundfunknutzer typisierend und pauschalierend unter Zugrundelegung deren (angenommenen) üblichen Rundfunkkonsums zu Gruppen („Raumeinheiten“) zusammengefasst. Für den nicht privaten Bereich wird danach auf die Zahl der Beschäftigten einer Betriebsstätte als potenzielle Rundfunknutzer abgestellt,

wobei dem die gesetzgeberische Annahme zugrunde liegt, dass grundsätzlich in allen Betriebsstätten in gleichem, obschon nicht genau bestimmbarem Maß – allerdings nicht in einer dem privaten Bereich vergleichbaren Intensität – Rundfunk tatsächlich empfangen wird; wo dies verstärkt zu erwarten ist, nämlich im Auto, ist ein zusätzlicher Beitrag fällig.

Ist folglich Grundlage der Bemessung der Beitragshöhe die Annahme, dass eine Rundfunknutzung tatsächlich stattfindet, bedeutet eine Beitragsbelastung auch solcher Betriebsstätten, für die diese Vermutung nicht greift, eine Ungleichbehandlung. Zwar hängt die Rechtmäßigkeit einer Beitragserhebung nicht davon ab, ob der Abgabenschuldner von der Möglichkeit der Nutzung staatlich bereitgestellter Vorteile tatsächlich Gebrauch macht. Auch sind die eine Heranziehung des nicht privaten Bereichs grundsätzlich rechtfertigenden Gesichtspunkte der Bedeutung der objektiven Rundfunkfreiheit sowie der möglichen Gewinnung erwerbsdienlicher Informationen von der Frage der Verbreitung der Rundfunknutzung in Betrieben unabhängig. Der Gesetzgeber hat jedoch vorliegend die Annahme einer grundsätzlich überall auch tatsächlich erfolgenden Rundfunknutzung zum Maßstab für die Berechnung der Beitragshöhe gemacht (LT-Drucks. 16/188, S. 24; P. Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 10 f., 65 f.; s. a. Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 200 f.). Dem widerspricht nicht die Angabe in der Gesetzesbegründung, auf den Umfang der Nutzung komme es nicht an; hieraus folgt lediglich, dass die Beitragshöhe unabhängig davon ist, ob der Rundfunk ständig oder nur sporadisch genutzt wird. Hieran muss sich der Gesetzgeber festhalten lassen, ohne dass der Verfassungsgerichtshof dieses Kriterium durch einen anderen, möglicherweise zum gleichen Ergebnis führenden Maßstab ersetzen kann.

(bb) Ob diese Annahme zutrifft, wurde bislang nicht festgestellt. Dahingehende statistische Erhebungen liegen nicht vor (Stellungnahme des Landtags vom 26. April 2013, S. 34; Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 97, 199 f.). Sie wird jedoch mit Nachdruck bestritten (Degenhart, K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3, S. 16; ders., ZUM 2011, 193 [196]; Wiemers, GewArch 2011, 110 [112 f.]; Koblenzer, Abgabenrechtliche

Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, 2013, S. 16 f.; Sächsischer Handwerkstag, Offener Brief an Ministerpräsident Tillich, <http://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/fehler-im-rundfunkbeitrag-beheben/150/3091/219737/>).

Die Ungewissheit darüber, ob das der Beitragsbemessung zugrunde liegende Konzept realitätsgerecht ist, ist nicht schon allein wegen der gesetzgeberischen Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung unbeachtlich. Zwar ist der Gesetzgeber befugt, zur Bewältigung von Massenverfahren typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen. Voraussetzung hierfür ist jedoch grundsätzlich, dass er sich hierbei auf vorliegende Erfahrungen und Beobachtungen, insbesondere entsprechende statistische Daten, stützen kann (BVerfG, Beschlüsse vom 28. Juni 1960 – 2 BvL 19/59 –, BVerfGE 11, 245 [254]; vom 31. Mai 1988 – 1 BvR 520/83 –, BVerfGE 78, 214 [227]; vom 30. Mai 1990 – 1 BvL 2/83 u.a. –, BVerfGE 82, 126 [151 f.]; vom 8. Oktober 1991 – 1 BvL 50/86 –, BVerfGE 84, 348 [359]; vom 10. April 1997 – 2 BvL 77/92 –, BVerfGE 96, 1 [6], und vom 11. November 1998 – 2 BvL 10/95 –, BVerfGE 99, 280 [290]; Urteile vom 7. Dezember 1999 – 2 BvR 301/98 –, BVerfGE 101, 297 [309], und vom 9. Oktober 2001 – 2 BvL 17/99 –, BVerfGE 105, 73 [127]; Beschluss vom 16. März 2005 – 2 BvL 7/00 –, BVerfGE 112, 268 [280]).

Die vorgenannten Bedenken werden jedoch dadurch ausgeräumt, dass nach statistischen Erhebungen voraussichtlich rund 70 v.H. der Betriebsstätten lediglich den ermäßigten Beitrag von einem Drittel und weitere 20 v.H. nur einen vollen Rundfunkbeitrag zahlen, mithin 90 v.H. der Betriebsstätten den ersten beiden Beitragskategorien unterfallen (LT-Drucks. 16/188, S. 23 f.). Danach geht mit dem neuen Rundfunkbeitragsrecht für einen Großteil der Betriebsstätten keine bzw. nur eine geringe finanzielle Mehrbelastung einher. Dem entsprechend wird nach Einschätzung der KEF in den Jahren 2013 bis 2016 der Anteil des nicht privaten Bereichs an der Rundfunkfinanzierung – ungeachtet des Umstands, dass auf den nicht privaten Bereich 478,2 Mio. € und damit 41,7 v.H. der prognostizierten Mehreinnahmen von mehr als 1,1 Mrd. € entfallen – mit 9,5 v.H. gegenüber der Gebührenperiode 2009 bis 2012 nahezu unverändert bleiben (KEF, Zusatzinformation 1 zum 19. Bericht vom Februar 2014, <http://www.kef-online.de/inhalte/pres->

se/Zusatzinformation1-Rundfunkbeitraege.pdf). Zudem verfügen mehr als 87 v.H. der Unternehmen – ab einer Zahl von zehn Beschäftigten sogar mehr als 98 v.H. – über Computer sowie einen Internetzugang und nutzen 55 v.H. der Beschäftigten mindestens einmal pro Woche einen Computer mit Internetzugang (Statistisches Bundesamt, Unternehmen und Arbeitsstätten – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen, 2013, S. 10, 13). Dies lässt die Annahme einer auch tatsächlichen Rundfunknutzung ebenfalls als nachvollziehbar erscheinen.

Eine Typisierung und Pauschalierung darf zudem ausnahmsweise auch ohne hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte erfolgen, wenn sich aufgrund der Eigenarten der zu regelnden Lebenssachverhalte ein Regelfall nicht feststellen lässt, deren Ausgestaltung vielmehr durch eine Vielzahl individueller Determinanten und/oder allgemeiner Variablen geprägt ist und die Berücksichtigung individueller Besonderheiten – etwa durch eine Ausnahme- oder Härteklausele – dem Ziel der Gesetzgebung zuwider liefe. In diesen Fällen darf der Gesetzgeber insbesondere dann, wenn hiermit letztlich nur eher geringfügige Belastungen einhergehen, von einer sich aufdrängenden, zumindest jedoch realitätsnahen Annahme ausgehend eine letztlich freie, d. h. statistisch nicht unterlegte Pauschalierung treffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 – 1 BvI 12/07 –, BVerfGE 127, 224 [255 ff.]). Die Voraussetzungen hierfür sind vorliegend insofern gegeben, als die Belastung durch die Rundfunkbeiträge äußerst gering ist. Pro Beschäftigtem belaufen sie sich auf zwischen 5,99 € und weniger als 0,11 €. Hierbei handelt es sich um Bruchteile der Personalkosten, gegenüber welchen die Beiträge nicht ins Gewicht fallen. Auch der auf betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge entfallende Beitrag von 5,99 € wirkt sich gegenüber den sonstigen Betriebskosten nicht aus.

(cc) Gleichheitsrechtlich unbedenklich ist des Weiteren die Entscheidung, der Zuteilung zu den einzelnen Beitragsgruppen nicht die Zahl der bei einem Betriebsstätteninhaber insgesamt, sondern der in den jeweiligen Betriebsstätten Beschäftigten zugrunde zu legen.

Zwar kann dies zu einer unterschiedlichen Beitragsbelastung von Betriebsstätteninhabern trotz gleicher Gesamtbeschäftigtenzahl führen, wenn die Beschäftigten

auf eine unterschiedliche Zahl von Betriebsstätten aufgeteilt sind. Eine solche Ungleichbehandlung begegnet jedoch deshalb keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken, weil damit eine unterschiedliche Belastung von Filialbetrieben und den mit ihnen vor Ort im Wettbewerb stehenden Einzelbetrieben verhindert werden soll. Insoweit ist eine Regelung ohne Ungleichbehandlung ausgeschlossen, da entweder der Mitbewerber vor Ort oder das Unternehmen mit einer größeren Zahl von Betriebsstätten benachteiligt wird. Angesichts dessen obliegt es dem Ermessen des Gesetzgebers, ob er einer Gleichbehandlung der Wettbewerber vor Ort oder einer Gleichbehandlung aller Unternehmen den Vorzug einräumt. Eine weitere Unterscheidung der Beitragspflicht danach, ob Betriebsstätten tatsächlich in einem solchen Konkurrenzverhältnis stehen, scheidet angesichts des damit verbundenen Vollzugsaufwands sowie des Fehlens trennscharfer Abgrenzungskriterien aus.

bb) Mit der Berücksichtigung einzelner abweichender Umstände trotz der vorgenannten Typisierung und Pauschalierung hat sich der Gesetzgeber auch nicht in Widerspruch zu seiner Gesamtkonzeption gesetzt.

(1) Insbesondere bestehen keine gleichheitsrechtlichen Bedenken, soweit der Gesetzgeber die Höhe der Abgabepflicht für bestimmte gemeinnützige Einrichtungen (§ 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 4 RBStV), für Schulen und Hochschulen (§ 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 RBStV) sowie für Einrichtungen der Feuerwehr, Polizei, Bundeswehr und des Zivil- und Katastrophenschutzes (§ 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 RBStV) auf höchstens einen Rundfunkbeitrag begrenzt sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Landesmedienanstalten, nach Landesrecht zugelassene private Rundfunkveranstalter und -anbieter (§ 5 Abs. 6 Nr. 1 RBStV) sowie diplomatische Vertretungen eines ausländischen Staates (§ 5 Abs. 6 Nr. 2 RBStV) von der Beitragspflicht befreit hat.

Hinsichtlich der durch § 5 Abs. 3 Satz 1 RBStV privilegierten Einrichtungen fehlt es bereits an der Vergleichbarkeit mit gewerblichen Betriebsstätten wie beispielsweise denjenigen der Beschwerdeführerin. Ihnen ist gemeinsam, dass sie in hohem Maße dem Gemeinnutz dienen, sie ihre Betriebsstätten mithin nicht zum Zwecke der Gewinnerzielung betreiben. Dies rechtfertigt, auch ihren wirtschaft-

lichen Vorteil einer potenziellen Rundfunknutzung geringer zu bewerten als denjenigen erwerbs- bzw. gewinnorientierter Einheiten. Daher waren die in § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 3 RBStV genannten Einrichtungen bereits im bisherigen Recht dahingehend privilegiert, dass sie gemäß § 5 Abs. 7 Satz 1 RGebStV auf Antrag von der Rundfunkgebührenpflicht zu befreien waren. Hiermit sollen auch die vom jeweiligen Träger verfolgten gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecke gefördert werden. Hinzu kommt, dass sich der in diesen Einrichtungen befindliche Personenkreis dort regelmäßig und über einen längeren zusammenhängenden Zeitraum aufhält und während dieser Zeit von der Teilnahme am öffentlichen sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen ist; in diesen Fällen soll die Begrenzung der Beitragshöhe dem Anliegen Rechnung tragen, die Betroffenen vor einer "kulturellen Verödung" zu bewahren (vgl. BayVGh, Urteile vom 11. Juli 2001 – 7 B 00.2866 –, VGHE 54, 166 [170]; vom 18. April 2002 – 7 B 01.2383 –, juris Rn. 15; VGh BW, Urteil vom 15. November 1991 – 14 S 1921/89 –, juris Rn. 21; Göhmann/Schneider/Siekman, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RGebStV Rn. 91).

Die Befreiung öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Landesmedienanstalten sowie privater Rundfunkveranstalter und -anbieter ist gleichfalls durch vernünftige, einleuchtende Gründe gerechtfertigt, nämlich die Vermeidung einer Zahlungspflicht zum einen der öffentlich-rechtlichen Anstalten an sich selbst (LT-Drucks. 16/188, S. 26) und zum anderen der privaten Anbieter an ihre Konkurrenten. Dementsprechend enthielt bereits § 5 Abs. 5 RGebStV eine entsprechende Befreiungsregelung. Botschaften und Konsulate schließlich genießen schon aufgrund internationaler Regelungen Vorrechte, welchen der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag Rechnung trägt (vgl. Göhmann/Schneider/Siekman, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RGebStV Rn. 89).

(2) Die Entscheidung, für im öffentlichen Personennahverkehr eingesetzte Omnibusse gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV keine Rundfunkbeiträge zu erheben, ist dem Umstand geschuldet, dass es dem im Fahrdienst eingesetzten Betriebspersonal gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 3 und 4 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr untersagt ist, während des Fahrbetriebs Rundfunkempfänger zu benutzen. Mit der Annahme einer die Einbezie-

hung in die Beitragspflicht rechtfertigenden besonders intensiven Rundfunknutzung auch in diesen Kraftfahrzeugen hätte sich der Gesetzgeber daher in Widerspruch zu bundesrechtliche Vorgaben gesetzt. Die danach dort allein während der Pausen mögliche Rundfunknutzung rechtfertigt es, diese nur über den Betriebsstättenbeitrag zu berücksichtigen.

(3) Gleichheitsrechtlich ebenfalls keinen Bedenken begegnet die Entscheidung des Gesetzgebers, die Abgabenlast im nicht privaten Bereich nicht linear anhand der Zahl der Beschäftigten, sondern dadurch degressiv auszugestalten, dass diese zu Gruppen zusammengefasst werden und der auf den einzelnen Mitarbeiter entfallende Beitrag mit zunehmender Zahl der Beschäftigten abnimmt. Insbesondere widerspricht dies nicht dem der Neuregelung zugrunde liegenden Prinzip, die Beitragspflicht statt an das Empfangsgerät an die (potenziellen) Rundfunknutzer anzuknüpfen. Letzteres ist auch dann gewahrt, wenn sich die Zahl möglicher Rezipienten nicht in dem auf den einzelnen Mitarbeiter entfallenden Beitrag, wohl aber in der Gesamthöhe der geschuldeten Beiträge widerspiegelt.

cc) Eine Rücksichtnahme auf weitere atypische Fälle ist derzeit verfassungsrechtlich nicht geboten; der Gesetzgeber muss jedoch die Entwicklung des Rundfunkbeitragsrechts einschließlich der hierzu wechselbezüglichen technischen Veränderungen fortlaufend beobachten und ihnen gegebenenfalls durch eine Anpassung der beitragsrechtlichen Vorschriften – etwa durch die Aufnahme einer allgemeinen Härtefallregelung auch für den nicht privaten Bereich – Rechnung tragen.

Insoweit bedarf es keiner abschließenden verfassungsrechtlichen Bewertung, ob der Vollzug des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte Härten erwarten lässt. Solche hat die Beschwerdeführerin für sich nicht darlegen können. Zu deren Begründung kann jedenfalls nicht allein geltend gemacht werden, trotz bestehender Möglichkeit hierzu werde tatsächlich kein Rundfunk empfangen. Auch eine etwaige Mehrbelastung gegenüber dem bisherigen Rundfunkgebührenrecht ist insoweit unbeachtlich. Hinsichtlich der Zahl derjenigen Betriebsstätten, die so isoliert angesiedelt sind, dass dort von

vornherein keinerlei Rundfunkempfang möglich ist, mithin keine Funk-, Satelliten- oder Internetverbindung besteht, durfte der Gesetzgeber angesichts der grundsätzlichen Angewiesenheit gewerblicher Betriebe auf eine Kommunikationsinfrastruktur davon ausgehen, dass sie – wenn überhaupt derlei Fälle existieren – so gering ist, dass sie keine Einschränkung der Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis bewirkt. Für längerfristig stillgelegte sowie für Betriebsstätten, in denen kein Arbeitsplatz eingerichtet ist, besteht schon jetzt gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Nr. 2 RBStV keine Beitragspflicht.

Erscheint danach – auch angesichts der gemessen an den Personal- und Betriebskosten geringen Beitragshöhe – der Eintritt einer mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz schlechthin unvereinbaren Situation derzeit nahezu ausgeschlossen, so ist dieser dennoch nicht – zumal nicht für die Zukunft – von vornherein gänzlich auszuschließen. Dem Ziel des Gesetzgebers, die Ausgestaltung des Beitragsrechts von künftigen, insbesondere technischen Entwicklungen unabhängig zu machen, entspricht daher seine Pflicht, im Rahmen regelmäßiger Evaluationen die Gesetzesfolgen zu berücksichtigen. Ihm – wie auch den Verwaltungsgerichten – obliegt daher die fortlaufende Prüfung, ob extreme Härtefälle, denen auch im Wege einer verfassungskonformen Auslegung oder (entsprechenden) Anwendung von § 5 Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Nr. 2 RBStV keine Rechnung getragen werden kann, eine abweichende verfassungsrechtliche Bewertung verlangen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 - 1 BvL 12/07 -, BVerfGE 127, 224 [263]).

III. Die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags wahrt schließlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der Rundfunkbeitrag beläuft sich auf einen nur geringen Prozentsatz der Personal- und Betriebskosten.

Auch die von der KEF prognostizierten Mehreinnahmen ziehen die Verhältnismäßigkeit der Neufestlegung der Rundfunkfinanzierung nicht in Zweifel. Die vollständige Neugestaltung der Rundfunkfinanzierung erforderte eine prognostische Entscheidung des Gesetzgebers, mit der Ungenauigkeiten und

Abweichungen zwangsläufig verbunden waren. Eine von Anbeginn bestehende Aufkommensneutralität ist deshalb nicht Voraussetzung der Verfassungsmäßigkeit des gesetzgeberischen Handelns. Die Mehreinnahmen belaufen sich zudem zwar auf mehr als 1,1 Mrd. €, weichen hiermit jedoch nur um 3,7 v.H. von dem von der KEF festgestellten Finanzbedarf ab. Darüber hinaus gewährleistet das Rundfunkfinanzierungsrecht, dass sich etwaige Mehreinnahmen letztlich nicht zu Lasten der Beitragspflichtigen auswirken. Die Rundfunkanstalten müssen etwaige Überschüsse, d. h. die Gesamtaufwendungen übersteigende Gesamterträge, gemäß § 1 Abs. 4 RFinStV verzinslich anlegen und ab einer bestimmten Höhe als Rücklage bilden; die Anlage, Verzinsung und zweckbestimmte Verwendung der Überschüsse ist sodann gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 5 RStV bei der Ermittlung und Prüfung des künftigen Finanzbedarfs zugrunde zu legen. Überschüsse am Ende der Beitragsperiode werden gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen. Obschon aufgrund des prognostischen Charakters der Bedarfsermittlung die Möglichkeit von Überschüssen nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, erhöhen diese damit insgesamt nicht die finanzielle Ausstattung der Rundfunkanstalten, sondern vermindern den Bedarf nachfolgender Prognosezeiträume und verringern so die Abgabenlast. Vorliegend haben zudem die Ministerpräsidenten den Feststellungen der KEF umgehend mit einer Absenkung des monatlichen Rundfunkbeitrags Rechnung getragen.

Schließlich verstößt die Rundfunkbeitragspflicht nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Zwar kommt diesem als solchem kein Verfassungsrang zu; als abgabenrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit besagt es jedoch, dass Gebühren nicht außer Verhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung stehen dürfen. Auch insoweit verfügt der Gesetzgeber allerdings über einen weiten Gestaltungsspielraum, welcher u.a. die Berücksichtigung weiterer legitimer Abgabenzwecke einschließt. Das Äquivalenzprinzip verletzte der Rundfunkbeitrag daher allenfalls dann, wenn er in einem groben Missverhältnis zu der gebotenen Leistung stünde (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 11. Oktober 1966 – 2 BvR 179/64 u.a. –, BVerfGE 20, 257 (270), und vom 7. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363 [392]; Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 u.a. –, BVerfGE 108, 1 [19]; BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Juli 1978 – Vf. 10-VII-76 –, VerfGHE BY 31, 158 [167]). Anhaltspunkte hierfür sind nicht erkennbar.

IV. Darauf, ob das Beitragsaufkommen aus dem Kraftfahrzeug- und/oder dem Betriebsstättenbeitrag kleiner ist als die erwarteten Mehreinnahmen, kommt es nach alledem nicht an. Bereits deshalb war hierüber daher kein Beweis zu erheben.

D.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei. Eine Auslagenerstattung findet nicht statt (§ 21a Abs. 1 VerfGHG).

gez. Dr. Brocker

gez. Kestel

gez. Dr. Saftig