BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 12.16
VGH 2 S 584/15

Verkündet
am 25. Januar 2017
…
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

ECLI:DE:BVerwG:2017:250117U6C12.16.0

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 2017
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Rothfuß, Hahn und Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. März 2016 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

1 Der Kläger wendet sich gegen Beitragsbescheide, durch die die beklagte Rundfunkanstalt gegen ihn als Inhaber einer Wohnung rückständige Rundfunkbeiträge für die Monate Januar bis Juni 2013 festgesetzt hat. Der Kläger ist nicht von der Beitragspflicht befreit. Er zahlte bis Ende 2012 die Rundfunkgebühr für ein Hörfunkgerät und setzte in gleicher Höhe die Zahlungen in 2013 fort. Der Beklagte rechnete die bis zum Erlass der Bescheide eingegangenen Zahlungen auf die rückständige Beitragsschuld an.

2 Die Anfechtungsklage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Berufungsurteil im Wesentlichen ausgeführt: Die angefochtenen Bescheide seien von den Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags gedeckt. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sei formell und materiell verfassungsgemäß. Es handele sich um eine nichtsteuerliche Abgabe und falle daher in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, da der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diene und nicht in den allgemeinen staatlichen Haushalt fließe. Er werde nicht "voraussetzungslos" geschuldet, sondern als Gegenleistung für die

Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben. Er sei durch die mit ihm verfolgten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs legitimiert. Zudem stehe das Beitragsaufkommen den Rundfunkanstalten zu, um deren verfassungsunmittelbaren Finanzierungsanspruch in Ansehung ihres Programmauftrags zu erfüllen. Aus diesen Gründen sei die Anknüpfung der Zahlungspflicht an das Innehaben einer Wohnung, unabhängig von den individuellen Nutzungsgewohnheiten und Nutzungsabsichten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Typischerweise bestehe für jede Person in ihrer Wohnung die regelmäßig auch genutzte Möglichkeit zum Rundfunkempfang. Der allgemeine Gleichheitssatz werde nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber für jede Wohnung deren Inhaber ohne weitere Unterscheidung einen einheitlichen Rundfunkbeitrag auferlege.

3 Mit der Revision macht der Kläger im Wesentlichen geltend, die Beitragserhebung sei unzulässig, weil sie nicht an einer Nutzung des Rundfunks, sondern an der Nutzung einer Wohnung anknüpfe. Bei dem Beitrag handele es sich tatsächlich um eine Wohnsteuer bzw. Haushaltsabgabe, weil der Beitrag ohne Gegenleistung erhoben werde und Nichtempfänger zum Beitrag herangezogen würden. Dies zeige sich auch darin, dass ein Wohnungsinhaber für mehrere Wohnungen mehrere Beiträge zahlen müsse, obwohl er sich nicht an zwei Orten gleichzeitig aufhalten könne. Die Qualifizierung als nichtsteuerliche Abgabe übersehe, dass das Bundesverfassungsgericht die Zweitwohnungssteuer als Aufwandsteuer ansehe, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstelle. Der Beitrag verletze das Gebot der Belastungsgleichheit, da Haushalte mit mehreren Einkommen wie Haushalte mit nur einem Einkommen belastet würden. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hätte vor seinem Inkrafttreten der Europäischen Kommission gemäß der drittschützenden Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG zur Stellungnahme übermittelt werden müssen, weil die Rundfunksender - jedenfalls im Bereich der Fernsehsendungen - Dienstleistungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie erbrächten. Zudem sei die Vereinbarkeit mit Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union klärungsbedürftig, der das Recht umfasse, von beitragspflichtigen Informationen verschont zu werden.

4 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

5 Die zulässige Revision des Klägers ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht oder von Bestimmungen eines revisiblen Rundfunkstaatsvertrags (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, § 13 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags - RBStV -, § 48 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien <Rundfunkstaatsvertrag - RStV>, jeweils in der Fassung des durch das Gesetz zum Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften vom 18. Oktober 2011 <GBl. BW S. 477> veröffentlichten Fünfzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge <Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag - 15. RÄStV>).

6 Die angefochtenen Bescheide sind durch die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über die Erhebung des Rundfunkbeitrags im privaten Bereich gedeckt (unter 1.). Die Rechtmäßigkeit der Rundfunkbeitragspflicht für Haushalte ist unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten zu beurteilen (2.). Der Rundfunkbeitrag ist eine nichtsteuerliche Abgabe, deren Erhebung von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt ist (3.). Die Beitragserhebung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt: Der Rundfunkbeitrag ist die angemessene Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (4.). Er stellt die Gegenleistung für den individuell zurechenbaren Vorteil dar, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme empfangen zu können; dieser Vorteil wird durch die Anknüpfung der Beitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung verlässlich erfasst (5.). Die Landesgesetzgeber waren berechtigt, die frühere Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag zu ersetzen (6.). Es ist nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit geboten, Personen, die bewusst auf ein Rundfunkempfangsgerät verzichten, von der Rundfunkbeitragspflicht zu befreien (7.). Die Festlegung der rundfunkbeitragsfähigen Kosten beachtet die Zweckbindung des Rundfunkbeitrags (8.). Die Erhebung des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags unabhängig von der Zahl der Bewohner verstößt nicht gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit (9.). Die Rundfunkbeitragspflicht ist mit dem Grundrecht

der Informationsfreiheit vereinbar (10.). Ihre Einführung bedurfte nicht der Genehmigung der Kommission der Europäischen Union (11.). Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union findet keine Anwendung (12.).

7 1. Nach § 2 Abs. 1 RBStV ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV ist Inhaber einer Wohnung jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Nach Satz 2 wird als Inhaber jede Person vermutet, die dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 RBStV haften mehrere Beitragsschuldner als Gesamtschuldner entsprechend § 44 der Abgabenordnung. Jeder schuldet den Rundfunkbeitrag in voller Höhe. Dieser ist insgesamt aber nur einmal zu bezahlen, weil jede Zahlung auch für die übrigen Beitragsschuldner wirkt (§ 44 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung).

8 Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet und für jeweils drei Monate zu leisten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 RBStV). Rückständige Beiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt; die Festsetzungsbescheide werden im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt (§ 10 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 RBStV). Im hier maßgebenden Zeitraum betrug der Rundfunkbeitrag monatlich 17,98 € (§ 8 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags - RFinStV - in der Fassung des 15. RÄStV). Dass das Verfahren, in dem die Höhe des Beitrags ermittelt wird, und deren Bestimmung nicht im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst, sondern in einem anderen Staatsvertrag, dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, geregelt ist, stellt dabei den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenklarheit nicht in Frage.

9 In § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV sind Befreiungen und Ermäßigungen von der Beitragspflicht auf Antrag für Empfänger von Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums sowie für Menschen vorgesehen, denen der Rundfunkempfang wegen einer Behinderung gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV ist in besonderen Härtefällen von der Beitragspflicht zu befreien. Der bewusste Verzicht auf ein Rundfunkempfangs-

gerät kann keinen besonderen Härtefall begründen. Eine derartige Auslegung dieses Begriffs widerspräche dem Normzweck der §§ 2 ff. RBStV, weil die Rundfunkbeitragspflicht für private Haushalte nach dem Regelungskonzept dieser Bestimmungen in Abkehr von der früheren Rundfunkgebührenpflicht gerade unabhängig von dem Bereithalten eines Empfangsgeräts bestehen soll (LT-Drs. BW 15/197 S. 34 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f. und 56 ff.).

10 Die Voraussetzungen für die Festsetzung der Rundfunkbeiträge durch die angefochtenen Beitragsbescheide liegen vor: Der Kläger war im maßgebenden Zeitraum als Inhaber einer Wohnung Beitragsschuldner (§ 2 Abs. 1 und 2 Satz 1 RBStV). Die festgesetzten Beiträge waren rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Der Kläger war nicht von der Beitragspflicht befreit.

11 2. Die Beitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV greift in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit der Beitragsschuldner ein. Daher können diese eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beitragsfestsetzung und damit auch der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich (Haushaltsbeitrag) verlangen. Dagegen kommt es für den Erfolg ihrer Anfechtungsklagen nicht darauf an, ob auch die Erhebung eines Rundfunkbeitrags für Betriebsstätten nach §§ 5 ff. RBStV nach Grund und Höhe rechtmäßig, d.h. insbesondere verfassungsmäßig ist. Dies folgt daraus, dass eine unterstellte Verfassungswidrigkeit des Betriebsstättenbeitrags keine Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung der Bescheide über die Festsetzung des Haushaltsbeitrags hätte. In diesem Fall wären die Landesgesetzgeber gezwungen, denjenigen Teil des Beitragsaufkommens, der auf die Beiträge für Betriebsstätten entfällt, rückwirkend nach neuen Verteilungskriterien umzulegen. Auf deren Grundlagen müssten neue Rundfunkbeitragsbescheide ergehen.

12 3. Die Regelungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über Inhalt und Reichweite der Rundfunkbeitragspflicht sind von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Rundfunkrecht gedeckt. Die Finanzverfassung des Zehnten Abschnitts des Grundgesetzes, die in Art. 105 ff. GG die Kompetenzen für die Steuergesetzgebung auf Bund und Länder verteilt, ist nicht anwendbar, weil es

sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2 GG, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Die Gesetzgebungskompetenz für nichtsteuerliche Abgaben wird von der Kompetenz für die jeweilige Sachmaterie, hier für das Rundfunkrecht, umfasst (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 12).

13 Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast voraussetzungslos, d.h. ohne individuelle Gegenleistung an die Steuerpflichtigen, zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 41). Der die Steuerpflicht begründende Tatbestand steht in keinem Zusammenhang mit der Entscheidung über die Verwendung des Steueraufkommens; Einnahmen- und Ausgabenseite sind voneinander abgekoppelt. Dies gilt auch für Zwecksteuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise für einen bestimmten Zweck verwendet wird. Der Haushaltsgesetzgeber ist nicht gehindert, jederzeit eine abweichende Verwendungsentscheidung zu treffen; insbesondere kann er bestimmen, dass Überschüsse aus der Zwecksteuer für einen anderen Zweck verwendet werden (BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1958 - 2 BvL 31, 33/56 - BVerfGE 7, 244 <254 f.> und vom 12. Oktober 1978 - 2 BvR 154/74 - BVerfGE 49, 343 <353 f.>; Wernsmann, ZG 2015, 79 <87 f.>).

14 Der Rundfunkbeitrag erfüllt diese Voraussetzungen des Steuerbegriffs nicht: Zum einen wird er nach dem Regelungskonzept der §§ 2 ff. RBStV nicht voraussetzungslos erhoben. Vielmehr soll er ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit abgelten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zu empfangen. Die Landesgesetzgeber knüpften die Rundfunkbeitragspflicht an das Tatbestandsmerkmal des Innehabens einer Wohnung, weil sie davon ausgingen, die Wohnung sei der typische Ort des Rundfunkempfangs (vgl. unter 5., Rn. 26 ff.).

15 Zum anderen wird das Beitragsaufkommen nicht in die Landeshaushalte eingestellt. Nach § 1 RBStV, §§ 12 und 40 RStV ist es weitestgehend dazu bestimmt, die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Nach § 13 Satz 1 RStV ist der Rundfunkbeitrag dessen vorrangige Finanzierungsquelle. Die Beitragserhebung soll dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die finanziellen Mittel verschaffen, die er benötigt, um seinen durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Programmauftrag zu erfüllen (vgl. unter 4.). Dieser Zweckbindung entspricht, dass das Beitragsaufkommen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 RFinStV gedeckelt ist. Nach Satz 2 sollen die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren Einnahmen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. Folgerichtig bestimmt Satz 3, dass Überschüsse am Ende der (zweijährigen) Bedarfsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden.

16 Die Qualifizierung des Beitrags als nichtsteuerliche Abgabe widerspricht entgegen der Auffassung des Klägers nicht der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Zweitwohnungssteuer. Der Beitrag ist nicht wie die Zweitwohnungssteuer eine Aufwandsteuer, welche an die in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <347 f.> = juris Rn. 73). Die Rundfunkbeitragspflicht unterscheidet sich maßgeblich von der Aufwandsteuer, weil sie als Vorzugslast durch den Gedanken des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt ist (unter 5.) und das Kostendeckungsprinzip zu beachten hat (unter 8.).

17 4. Als nichtsteuerliche Abgabe bedarf der Rundfunkbeitrag einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dieses Erfordernis trägt dem Ausnahmecharakter nichtsteuerlicher Abgaben Rechnung; es wird durch das Gebot der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen nach Art. 3 Abs. 1 GG und durch die Kompetenzordnung der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG verfassungsrechtlich vorgegeben. Bundes- und Landesgesetzgeber könnten die abschließende Verteilung der steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen und der Steuerertragshoheit nach Art. 105 ff. GG umgehen, wenn sie unter Berufung

auf ihre Regelungszuständigkeit für eine Sachmaterie nach Art. 70 ff. GG unbeschränkt damit in Zusammenhang stehende nichtsteuerliche Abgaben erheben könnten (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <16 f.>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 48).

18 Die notwendige Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht ergibt sich aus dem rundfunkspezifischen Finanzierungszweck des Beitragsaufkommens. Die Beitragserhebung stellt das angemessene Mittel dar, um den verfassungsunmittelbaren Anspruch der Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzausstattung zu erfüllen. Zu diesem Zweck kann die Beitragspflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten auf alle Rundfunkteilnehmer, d.h. auf Personen mit einer Rundfunkempfangsmöglichkeit, erstreckt werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <201>; Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>).

19 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, d.h. die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und die Körperschaft "Deutschlandradio", als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit berechtigt und verpflichtet sind, die Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht leitet auch Inhalt und Reichweite dieses Auftrags unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG her. Danach leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung, d.h. des Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, einen maßgebenden Beitrag in den Bereichen der Information, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, der Kultur und der Unterhaltung. Die herausragende Bedeutung des Rundfunks für den Prozess der Meinungsbildung ergibt sich aus dessen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft. Aufgrund dessen sind die Rundfunkanstalten in besonderem Maße gehalten, umfassend und wahrheitsgemäß zu informieren. Auch müssen sie ein Programm ausstrahlen, das in seiner Gesamtheit darauf abzielt, die Vielfalt der in der Gesellschaft anzutreffenden Meinungen und Anschauungen vollständig

widerzuspiegeln. Das Gebot der Vielfaltsicherung prägt die Sendetätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.>).

20 Als Träger der Rundfunkfreiheit sind die Rundfunkanstalten berechtigt und verpflichtet, die sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Anforderungen an die Erfüllung des Rundfunkauftrags eigenverantwortlich sicherzustellen. Es obliegt ihnen zu entscheiden, wie sie ihre Programme gestalten, d.h. welche Sendungen sie zu welcher Zeit und auf welchem Verbreitungsweg ausstrahlen (Programmfreiheit). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts räumt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung in Bezug auf die Programme und deren Verbreitung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ein, die seine Wettbewerbsfähigkeit mit dem privaten Rundfunk gewährleistet. Die Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere die Sicherung der Programmvielfalt, setzt seine institutionelle Unabhängigkeit gegenüber politischen und gesellschaftlichen Kräften voraus. Dementsprechend müssen die für das Rundfunkrecht zuständigen Landesgesetzgeber Vorkehrungen treffen, die Gewähr bieten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht unter den Einfluss Außenstehender gerät (stRspr, vgl. BVerfG, Urteile vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>, vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 ff.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <218 ff.> und vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <50 ff.>).

21 Die verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss zwangsläufig durch eine Finanzierungsgarantie ergänzt werden. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch der Rundfunkanstalten her, mit den zur Erfüllung ihres Rundfunkauftrags funktionsnotwendigen Finanzmitteln ausgestattet zu werden. Sie können eine Finanzausstattung verlangen, die sie unter den Bedingungen der dualen Rundfunkordnung dauerhaft in die Lage versetzt, ihr Programm ei-

genverantwortlich weiterzuentwickeln und neue Verbreitungsmöglichkeiten zu entwickeln und zu nutzen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <198 ff.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.>, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <217 ff.> und vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9 Rn. 39).

22 Dabei kommt nur eine Finanzierung in Betracht, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtigt. Es muss eine Finanzierung vermieden werden, die sich nachteilig auf die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebene Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten und die Vielfalt ihrer Programme auswirken kann. Dies engt die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung entscheidend ein: Die Rundfunkanstalten dürfen nicht darauf verwiesen werden, sich die erforderlichen Mittel für eine funktionsgerechte Ausstattung vorrangig "auf dem Markt", d.h. von der werbenden Wirtschaft, zu beschaffen. Die Finanzierung durch bezahlte Rundfunkwerbung darf nicht im Vordergrund stehen, weil sie tendenziell zu einer Abhängigkeit von Einschaltquoten, d.h. von der Anzahl der Zuschauer oder Zuhörer, führt. Je höher die Einschaltquoten einer Sendung, desto höhere Preise können die Anstalten für die in ihrem Umfeld ausgestrahlte Werbung verlangen. Dies wiederum fördert die Neigung, auf Kosten der Breite des Programmangebots vermehrt massenattraktive Sendungen aus den Bereichen Sport und Unterhaltung auszustrahlen. Von einer Finanzierung durch Werbeeinnahmen gehen "programm- und vielfaltverengende Zwänge" aus, wie sie im werbefinanzierten privaten Rundfunk zu beobachten sind (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <311>; Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <199 f.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219 f.>).

23 Aus den gleichen Gründen verstößt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte der Zuschauer nur für tatsächlich empfangene Sendungen (Bezahlfernsehen bzw. "Pay-TV") gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auch sie fördert die Neigung zu massenattraktiven Sendungen zu Lasten der Pro-

grammvielfalt, weil die Rundfunkanstalten auch beim Bezahlfernsehen von Einschaltquoten abhängig wären (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <113 f.>).

24 Andererseits schließt die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, dass die Landesparlamente die Finanzausstattung auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung der Landesregierungen oder nach ihrem Ermessen in den Landeshaushalten festlegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss ein unabhängiges, außerhalb der Staatsorganisation stehendes Gremium über den voraussichtlichen Finanzbedarf der Rundfunkanstalten entscheiden, wobei es deren Programmfreiheit zu beachten hat. Dementsprechend prüft die hierfür eingerichtete Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) die finanziellen Vorstellungen der Rundfunkanstalten daraufhin nach, ob sie sich im Rahmen des Rundfunkauftrags halten, d.h. in Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung der Programme stehen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und diejenige der öffentlichen Haushalte berücksichtigen (§ 14 RStV; §§ 1, 3 RFinStV). Die Landesgesetzgeber dürfen von dem Vorschlag der KEF nur aus medienpolitisch neutralen Gründen abweichen, die offenzulegen sind (§ 7 Abs. 2 RFinStV; vgl. zum Ganzen: BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91 ff.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <224 ff.>).

25 Es kann dahingestellt bleiben, ob die Länder den auf diese Weise festgestellten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten im Haushalt bereitstellen, d.h. den Rundfunkanstalten staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln gewähren dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen sie die Finanzierung als deren verfassungsrechtlich angemessene Art dadurch sicherstellen, dass sie denjenigen Personen eine rundfunkspezifische nichtsteuerliche Abgabe auferlegen, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme nutzen können (BVerfG, Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <91> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219>).

26 5. Danach setzt die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht nach §§ 2 ff. RBStV auch voraus, dass sie geeignet ist, den individuell zurechenbaren Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugleichen. Der Rundfunkbeitrag muss als Vorzugslast ausgestaltet sein, die die Gegenleistung für die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt.

27 Für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast ist ihr tatbestandlich bestimmter materieller Gehalt maßgebend. Es kommt darauf an, ob zwischen der Leistung und einer dadurch abgegoltenen Gegenleistung eine normative Verknüpfung besteht. Die Gegenleistung muss in den abgabenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck kommen. Dies ist durch Auslegung nach den herkömmlichen Methoden zu ermitteln; es ist nicht erforderlich, dass der Gesetzeswortlaut den abzugeltenden Vorteil ausdrücklich ("expressis verbis") benennt (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <13, 20>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 - BVerfGE 108, 186 <212>). Für die Auslegung kommt insbesondere dem Zweck des gesetzlichen Abgabentatbestands, der die Voraussetzungen der Abgabenpflicht festlegt, Bedeutung zu. Zwar ist der durch den Rundfunkbeitrag abgegoltene Vorteil, die Möglichkeit der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme, im Wortlaut der §§ 2 ff. RBStV nicht ausdrücklich genannt. Er ergibt sich aber aus dem Normzweck dieser Regelungen. Auch der Rundfunkgebührenstaatsvertrag führte die Rundfunkempfangsmöglichkeit als Rechtfertigung für die Erhebung der Rundfunkgebühr nicht wörtlich auf. Das Gegenleistungsverhältnis und damit der Charakter der Rundfunkgebühr als Vorzugslast wurden dennoch allgemein bejaht, weil die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts geknüpft war. Aus dem gesetzlichen Gebührentatbestand des Bereithaltens wurde geschlossen, dass die Rundfunkgebühr den Vorteil der Empfangsmöglichkeit abgalt (vgl. unter 6.). Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag sollte an der Rechtsnatur der Abgabe als Vorzugslast nichts ändern. Dass jemand den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit hat, wird nun nicht mehr aus dem Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern aus dem Innehaben einer Wohnung im Sinne von § 2 Abs. 1 RBStV geschlos-

sen. Der Zweck dieses neuen Beitragstatbestands besteht wie der Zweck des früheren Gebührentatbestands des Gerätebesitzes darin, den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit normativ zu erfassen (vgl. unter 6.).

28 Schuldner einer Vorzugslast können nur Personen sein, denen die Leistung der öffentlichen Hand zugutekommt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 43; BVerwG, Urteil vom 29. April 2009 - 6 C 16.08 - BVerwGE 134, 1 Rn. 15). Auf die Größe des Personenkreises kommt es nicht an; er kann auch eine unbestimmte Vielzahl von Personen umfassen, sofern nur jeder einzelnen ein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 52 unter Hinweis auf die zum Rundfunkbeitrag ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 13. Mai 2014 - VGH B 35/12 - NVwZ 2015, 64 <71>). Der Zweck des Vorteilsausgleichs rechtfertigt die Erhebung einer Vorzugslast und setzt ihr zugleich Grenzen: Durch eine derartige nichtsteuerliche Abgabe dürfen grundsätzlich nur diejenigen Kosten finanziert werden, die dazu bestimmt sind, die auszugleichende Leistung zu erbringen. Eine darüber hinausgehende Belastung der Abgabenpflichtigen ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil sie nicht durch den Zweck des Vorteilsausgleichs gedeckt ist. Der derart begrenzte Finanzierungsbedarf muss seinerseits vorteilsgerecht, d.h. nach der individuellen Größe des Vorteils, auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden (vgl. unter 8.).

29 Ein ausgleichspflichtiger individueller Vorteil entsteht nicht nur, wenn eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen, d.h. tatsächlich genutzt wird. Vielmehr kann bereits die Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, einen derartigen Vorteil darstellen. Allerdings reicht die Nutzungsmöglichkeit nicht aus, um für alle Personen, denen diese Möglichkeit rechtlich und tatsächlich eröffnet ist, einen Vorteil zu begründen. Ein derart weiter Vorteilsbegriff würde die Finanzierungsmöglichkeiten durch Vorzugslasten auf Kosten der Steuerpflichtigen in einer Weise ausweiten, die sich nicht mit ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausnahmecharakter vereinbaren ließe (vgl. unter 3.). Aus Gründen der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen und der Geltungskraft der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG darf die steuerliche Belas-

tung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzbarer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabenpflicht rechtfertigt. Dies ist bei der Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, der Fall, wenn die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich, sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt ist, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt.

30 Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn bestimmte Personen das Leistungsangebot nutzen müssen, um eine öffentlich-rechtliche Pflicht zu erfüllen. Eine derartige Pflicht begründet die Anordnung, dass die Eigentümer bebauter oder baulich nutzbarer Grundstücke diese an eine kommunale Versorgungseinrichtung anschließen und die Versorgungsmöglichkeit nutzen müssen (Anschluss- und Benutzungszwang, vgl. Wernsmann, ZG 2015, 79 <89>). Kann der Einzelne dagegen frei darüber entscheiden, ob er eine Leistung in Anspruch nimmt, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Daher ist es ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen (z.B. Theater, Kindertagesstätten) oder des öffentlichen Personennahverkehrs zu erheben, für deren weitestgehende Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen sich keine tragfähige tatsächliche Grundlage findet.

31 Demgegenüber stellt die Rundfunkempfangsmöglichkeit einen Vorteil dar, der Wohnungsinhabern individuell zugerechnet werden kann, weil nahezu alle von dieser Möglichkeit in ihrer Wohnung Gebrauch machen. Diese Annahme ist aufgrund des tatsächlichen Befunds berechtigt, dass Wohnungen weitestgehend mit Empfangsgeräten ausgestattet sind. Nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2012 liegt der Anteil der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 96,2 % (Stand 1. Januar 2011). Darüber hinaus verfügen 81 % der privaten Haushalte über einen stationären oder mobilen Personalcomputer, 77 % über Internetzugang und 72 % über einen Zugang zu einer Breitband-Internetverbindung (S. 174 und 204). Diese Angaben werden durch die in Media Perspektiven 1/2011 veröffentlichten Zahlen bestätigt, wonach die Ausstat-

tung der privaten Haushalte mit Fernsehgeräten bei 97 %, mit einem Personalcomputer bei 77 % liegt (S. 2 f.). Die statistischen Erhebungen können auch ohne entsprechende Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs berücksichtigt werden, weil es sich um allgemeinkundige und damit offenkundige Tatsachen im Sinne von § 173 VwGO, § 291 ZPO handelt (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 1992 - 9 C 21.92 - BVerwGE 91, 150 <153> und vom 21. Dezember 2011 - 6 C 18.10 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 138 Rn. 41).

32 Die individuelle Zurechnung der Rundfunkempfangsmöglichkeit besteht auch in denjenigen Fällen, in denen eine Person als Inhaber mehrerer Wohnungen in Anspruch genommen wird. Zwar kann sich ein Inhaber nicht gleichzeitig in mehreren seiner Wohnungen aufhalten, ihm steht aber in mehreren Wohnungen die Möglichkeit des Rundfunkempfangs zur Verfügung, die als Vorteil abzugelten ist.

33 Die statistischen Daten belegen die Behauptungen nicht, in Millionen privater Haushalte werde bewusst auf die Möglichkeit des Rundfunkempfangs verzichtet. Vielmehr lassen sie den Schluss zu, dass nahezu jeder beitragspflichtige Inhaber einer Wohnung dort Zugang zu einem Rundfunkempfangsgerät hat. Der Verbreitungsgrad neuartiger Empfangsgeräte lässt darauf schließen, dass die meisten der Bewohner der 3,8 % bzw. 3 % der Wohnungen ohne Fernsehgerät Zugang zu einem anderen für den Rundfunkempfang geeigneten Gerät haben. Es war bereits für die Rundfunkgebühr allgemein anerkannt, dass das Bereithalten eines empfangsbereiten Geräts darauf schließen lässt, dass es auch für den Programmempfang genutzt wird.

34 6. Die frühere Rundfunkgebühr, an deren Stelle seit 2013 der Rundfunkbeitrag getreten ist, knüpfte die Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines empfangsbereiten Rundfunkempfangsgeräts (§ 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 und 2 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags - RGebStV - in der Fassung des durch das Gesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkulturkanal vom 19. November 1991 <GBl. BW S. 745> veröffentlichten Staatsvertrags über den Rundfunk im

vereinten Deutschland vom 31. August 1991). Die Rundfunkgebühr setzte sich aus der Grundgebühr, die für das Bereithalten eines Hörfunkgeräts, und der Fernsehgebühr, die für das Bereithalten eines Fernsehgeräts anfiel, zusammen (§ 2 Abs. 2 RGebStV). Es war allgemein anerkannt, dass das Erhebungsmerkmal des Gerätebesitzes grundsätzlich geeignet war, um den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit zu erfassen und individuell zuzuordnen.

35 Das Merkmal des Bereithaltens eines Empfangsgeräts weist eine größere Nähe zu dem erfassten Vorteil als das Merkmal des Innehabens einer Wohnung auf. Dennoch hält sich die Entscheidung der Landesgesetzgeber, die gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunkbeitragspflicht zu ersetzen, innerhalb des ihnen verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums. Die tatsächliche Möglichkeit des Rundfunkempfangs setzt zwar selbstverständlich ein entsprechendes Empfangsgerät voraus. Das Innehaben einer Wohnung allein reicht nicht aus, Rundfunkprogramme zu empfangen. Der Gesetzgeber hat das Merkmal "Wohnung" gewählt, weil mit ihm der Inhaber der Wohnung als der Beitragsschuldner unschwer festgestellt werden kann. Dahinter steht aber die Vorstellung, dass der Inhaber einer Wohnung zugleich Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten ist. Die nahezu lückenlose Ausstattung der Wohnungen mit Empfangs-, insbesondere Fernsehgeräten lässt den Schluss zu, dass die überwältigende Mehrheit der Wohnungsinhaber das Programmangebot typischerweise in ihrer Wohnung nutzt, dort jedenfalls Empfangsgeräte für eine auch mobile Nutzung außerhalb der Wohnung vorhält. Der Wechsel von dem Anknüpfungsmerkmal "Gerätebesitz" zum Anknüpfungsmerkmal "Wohnung" war sachlich gerechtfertigt, weil die Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts eine zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" ermöglichte. Dadurch war jedenfalls ernstlich zweifelhaft geworden, ob die Rundfunkgebührenpflicht noch mit dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit der Abgabenpflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar war. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt dieses Gebot für die Erhebung von Steuern gesetzliche Erhebungstatbestände und deren Anwendung, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen sicherstellen. Das durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebene Ziel des gleichen Belastungserfolgs wird dauerhaft verfehlt, wenn die

Steuer nur von denjenigen Steuerpflichtigen erhoben wird, die die hierfür erforderlichen Angaben freiwillig machen. Die Steuerpflicht darf faktisch nicht von der Bereitschaft abhängen, sie zu erfüllen. Dies ist der Fall, wenn sich die Steuerpflichtigen der Zahlung ohne Entdeckungsrisiko entziehen können (vgl. BVerfG, Urteile vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <271 ff.> und vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <112 ff.>). Diese Rechtsgrundsätze gelten auch für die Erhebung von Vorzugslasten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 52). Hier führt ein strukturelles Erhebungsdefizit der beschriebenen Art dazu, dass die Finanzierungskosten, die durch die Vorzugslast gedeckt werden sollen, nur auf einen Teil der Abgabenpflichtigen, nämlich die freiwilligen Zahler, umgelegt werden. Diese werden wegen des Ausfalls der Zahlungsunwilligen mit einem nicht vorteilsgerechten, weil rechtswidrig überhöhten Abgabensatz belastet.

36 Die gleichmäßige Erhebung der Rundfunkgebühr litt daran, dass der Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts gegen den Willen des Gerätebesitzers nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Die Gebührenzahlung ließ sich dadurch vermeiden, dass ein Gerät nicht angezeigt wurde. Dies stellte zwar eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 RGebStV). Das Risiko, belangt zu werden, war aber gering, weil die Rundfunkanstalten keine hinreichende Aufklärungsmöglichkeit besaßen. Eine unangekündigte Nachschau in der Wohnung gegen den Willen des Inhabers war mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage nicht möglich. Auch wäre die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in die durch Art. 13 GG geschützte private Lebenssphäre der Wohnung fraglich gewesen. Bei mehreren Wohnungsinhabern bestand die Schwierigkeit, ein Gerät einer bestimmten Person zuzuordnen. Entscheidend kam hinzu, dass es unüberwindbare Schwierigkeiten bereitete, den Besitz multifunktionaler Empfangsgeräte (Personalcomputer, Smartphone u.a.) festzustellen. Derartige Geräte können in der Kleidung oder einer Tasche mitgeführt werden. Ihre Verbreitung hatte zur Folge, dass die Bereitschaft, ein Gerät anzumelden, weiter abnahm (vgl. LT-Drs. BW 15/197 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April

2010, S. 12 ff. und 48 ff.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 2 ff.).

37 7. Die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV hat zwangsläufig zur Folge, dass auch Wohnungsinhaber beitragspflichtig sind, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten. Eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag hierfür nicht vor; der Verzicht erfüllt nicht den Befreiungstatbestand des unzumutbaren Härtefalles im Sinne von § 4 Abs. 6 Satz 1 RBStV (vgl. unter 1.). Diese Ungleichbehandlung stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung dar, weil sie sachlich gerechtfertigt ist.

38 Dem Gesetzgeber ist ein weitreichender Gestaltungsspielraum für Entscheidungen darüber eröffnet, welche Sachverhalte er abgabenrechtlich unterschiedlich oder trotz vorhandener Unterschiede gleich behandelt. Er ist auch berechtigt, aus sachlichen Gründen von übermäßigen Differenzierungen abzusehen (Typisierungsbefugnis). Eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte muss sich realitätsgerecht an der allgemeinen Fallgestaltung orientieren. Je größer der zahlenmäßige Anteil einer atypischen Sachverhaltskonstellation ist und je stärker die Abweichungen ins Gewicht fallen, desto mehr spricht für ihre Berücksichtigung bei der Abgabenerhebung. Dagegen sprechende Gründe können sich insbesondere aus der Schwierigkeit der praktischen Erfassung ergeben. Der Gesetzgeber darf das Erhebungsverfahren auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit vereinfachen, um einen unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand zu vermeiden. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der damit notgedrungen verbundenen Ungleichheit stehen müssen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50).

39 Danach durften die Landesgesetzgeber die Rundfunkbeitragspflicht von Personen, die bewusst auf eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verzichten, als "kleineres Übel" in Kauf nehmen, um die zunehmende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu beenden. Wie soeben unter 6. dargelegt, war die Ablösung der gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht durch die wohnungsbezogene Rundfunk-

beitragspflicht sachgerecht, wenn nicht geboten, um die verfassungsrechtlich notwendige gleichmäßige Belastung aller Personen mit Rundfunkempfangsmöglichkeit zu gewährleisten. Dieses Ziel der Landesgesetzgeber könnte nicht erreicht werden, wenn Wohnungsinhaber aufgrund der Behauptung, nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit zu verfügen, von der Beitragspflicht befreit werden müssten, sofern der Rundfunkanstalt der Nachweis des Gerätebesitzes nicht gelingt. Dies würde in der Sache eine Rückkehr zur gerätebezogenen Rundfunkgebührenpflicht bedeuten, die die Landesgesetzgeber wegen des drohenden strukturellen Erhebungsdefizits aufgeben durften.

40 Eine Beitragsbefreiung, die den Wohnungsinhabern die Beweislast für das Fehlen einer Rundfunkempfangsmöglichkeit auferlegt, ist nicht sinnvoll, weil dieser Nachweis nicht erbracht werden kann. Es lässt sich nicht verlässlich feststellen, ob eine entsprechende Angabe glaubhaft ist. Persönliche Erklärungen bis hin zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung stellen stets nur Momentaufnahmen dar, die keinen hinreichend sicheren Schluss auf das künftige Verhalten zulassen. Unangekündigte Nachschauen in der Wohnung stellen einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte private Lebenssphäre dar und sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Darüber hinaus können Empfangsgeräte nicht entdeckt werden, wenn sie in Kleidung oder Taschen mitgeführt werden. Das Fehlen eines sichtbaren Empfangsgeräts in der Wohnung schließt nicht aus, dass ein empfangstaugliches multifunktionales Gerät zur Verfügung steht (vgl. VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 112).

41 Darüber hinaus handelt es sich bei den bewussten "Rundfunkverweigerern" nach den statistisch belegten, allgemeinkundigen Tatsachen um eine Gruppe, die im Verhältnis zu der Gesamtheit der Wohnungsinhaber sehr klein sein muss. Nach dem statistischen Befund verfügen 3 % bzw. 3,8 % der privaten Haushalte nicht über ein Fernsehgerät. Angesichts des statistisch festgestellten Verbreitungsgrades multifunktionaler Empfangsgeräte ist nicht auszuschließen, dass auch die Inhaber dieser Wohnungen derartige Empfangsgeräte besitzen und Rundfunkprogramme empfangen können (vgl. unter 5.).

42 8. Vorzugslasten dürfen nur zur Finanzierung derjenigen Kosten erhoben werden, die einen sachlichen Zusammenhang mit der Gewährung des ausgleichspflichtigen Vorteils aufweisen. Die Einbeziehung anderer Kosten ist nicht durch den die Abgabenerhebung rechtfertigenden Zweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt; sie verstößt gegen das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. unter 5.). Daher dürfen durch den Rundfunkbeitrag nur solche Kosten auf die Abgabenpflichtigen umgelegt werden, die einen Zusammenhang mit der Erfüllung des Rundfunkauftrags, d.h. mit der Herstellung und Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme aufweisen (§ 1 RBStV, § 12 Abs. 1 RStV). Dies sind diejenigen Mittel, die die KEF ihrem Beitragsvorschlag zugrunde legt, d.h. für erforderlich hält, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen. Der KEF obliegt die Prüfung, ob und inwieweit sich die den Finanzbedarf auslösenden Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden (vgl. unter 4.). Mit Blick auf diese Vorgaben ist hinsichtlich des Beitragsaufkommens bei der gesetzlichen Festlegung der Beitragshöhe in der ersten Beitragsperiode angesichts des Modellwechsels und den damit verbundenen Unsicherheiten ein weiter Prognosespielraum zuzuerkennen, dessen Ausübung mit der Anknüpfung des Beitrags an die Empfehlung der KEF keine Verletzung des Kostendeckungsprinzips und des Übermaßverbots erkennen lässt.

43 Im Zusammenhang mit dem Rundfunkauftrag stehen auch die Kosten für Maßnahmen, die der Erprobung neuartiger Übertragungstechniken und Programmformen dienen (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <106>). Dementsprechend kann das Beitragsaufkommen für die Förderung der Versorgungsinfrastruktur und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwendet werden (§ 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 2 RStV).

44 Es verstößt nicht gegen das Gebot der Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG, dass die beitragsfähigen Mittel zur funktionsnotwendigen Finanzausstattung der Rundfunkanstalten ohne Abzug eines aus den Landeshaushalten zu finanzierenden Eigenbehalts auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Ein

derartiger Abzug ist erforderlich, wenn ein Leistungsangebot der öffentlichen Hand in nennenswertem Umfang auch von Personen genutzt wird, denen kein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <205 ff.> und vom 24. Juni 2015 - 9 C 23.14 - NVwZ-RR 2016, 68 Rn. 23). Demgegenüber besteht die Rundfunkempfangsmöglichkeit für den größten Teil der Bevölkerung; ansonsten wäre die Erhebung des Rundfunkbeitrags als Vorzugslast nicht möglich (vgl. unter 5.). Hinzu kommt, dass die Landesgesetzgeber eine Finanzierung des funktionsnotwendigen Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den Landeshaushalten zur Sicherung der Programmfreiheit ausschließen durften (vgl. unter 4.). Aus diesem Grund müssen auch die Einnahmeausfälle, die durch Beitragsbefreiungen und -ermäßigungen aus sozialen Gründen nach § 4 Abs. 1, 2 und 6 Satz 2 RBStV entstehen, nicht aus Gründen der Belastungsgleichheit durch Haushaltsmittel gedeckt werden.

45 Schließlich hat der Senat bereits entschieden, dass auch die Finanzierung der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern, für die nach § 1 RBStV, § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV, § 10 Abs. 1 RFinStV 1,8989 % des Beitragsaufkommens vorgesehen sind, von dem Finanzierungszweck der Rundfunkgebühr gedeckt wird (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <117 ff.>). Dies gilt gleichermaßen für den Rundfunkbeitrag. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit den Landesmedienanstalten als staatsfern und pluralistisch organisierten Stellen zu übertragen ist, um die verfassungsrechtlich gebotene Einhaltung der wesentlichen Voraussetzungen der Meinungsvielfalt im Bereich des privaten Rundfunks zu gewährleisten. Deren Aufgaben rechtfertigen es, die Rundfunkteilnehmer mit den Kosten zu belasten. Die Finanzierung durch staatliche Zuschüsse oder durch die beaufsichtigten privaten Rundfunkveranstalter würde Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnen, die die Meinungsvielfalt tendenziell gefährden (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <158 ff.>; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <120>).

46 9. Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung hat einen Verteilungsmaßstab zur Folge, der als noch vorteilsgerecht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Wie unter 1. dargelegt, stellt der Wohnungsbezug Personen, die eine Wohnung zusammen mit anderen dem Grunde nach Beitragspflichtigen innehaben, besser als alleinwohnende Personen. Da mehrere Inhaber einer Wohnung als Gesamtschuldner haften, können sie die Beitragszahlungen nach ihren Vorstellungen unter sich aufteilen. Übernimmt einer von ihnen die Zahlungen in voller Höhe, haben die anderen den Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit unentgeltlich. Es gilt die Faustregel, dass die Beitragsbelastung pro Person umso niedriger ist, je mehr beitragspflichtige Inhaber eine Wohnung hat.

47 Es ist durch den Zweck einer Vorzugslast vorgegeben, dass sich die Verteilung des zu finanzierenden Aufwands auf die Abgabenpflichtigen möglichst an dem individuellen Vorteil zu orientieren hat. Je größer der Vorteil des einzelnen, desto höher soll seine Belastung sein. Da die Vorteile, die durch eine Nutzungsmöglichkeit vermittelt werden, nicht exakt bemessen werden können, muss der Aufwand anhand eines Maßstabs verteilt werden, der Rückschlüsse auf die Häufigkeit und Intensität der tatsächlichen Nutzung zulässt. Die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers erstreckt sich auch auf den Verteilungsmaßstab. Differenzierungen können vor allem dann unterbleiben, wenn es um die Erfassung atypischer Sachverhalte geht, deren Feststellung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Ebenso ist eine Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und zur Vermeidung von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zulässig, wenn die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 ff.).

48 Die Rundfunkempfangsmöglichkeit stellt einen personenbezogenen Vorteil dar (Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 9 f.). Die Größe dieses Vorteils kann nicht bestimmt werden, weil sich die hierfür maßgebenden Hör- und Sehgewohnheiten der Beitragspflichtigen, d.h. der zeitliche Umfang ihres Rundfunkempfangs,

nicht feststellen lassen. Daher kommt als Alternative zu dem wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstab lediglich ein personenbezogener Maßstab in Betracht, nach dem jeder Inhaber (Bewohner) einer Wohnung einen gleichhohen Beitrag bezahlen müsste ("Pro-Kopf-Beitrag"). Ein solcher Rundfunkbeitrag fiele niedriger aus als der wohnungsbezogene Beitrag, weil der zu deckende Finanzbedarf auf eine größere Zahl von Bemessungseinheiten (Bewohner statt Wohnungen) umgelegt würde. Diese Absenkung käme den alleinigen Inhabern einer Wohnung zugute; zusammenwohnende Beitragspflichtige würden höher belastet, weil sie den Rundfunkbeitrag nicht mehr unter sich aufteilen könnten, sondern jeder einen vollen "Pro-Kopf-Beitrag" bezahlen müsste.

49 Diese Beitragsgestaltung ist jedoch nicht derart vorzugswürdig, dass die Landesgesetzgeber aus Gründen der Belastungsgleichheit verpflichtet waren, sie anstelle des wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrags einzuführen. Da es nicht möglich ist, die individuellen Nutzungsgewohnheiten festzustellen, kann der Wohnungsbezug allerdings weder damit gerechtfertigt werden, dass sich die Nutzungsgewohnheiten mehrerer Inhaber einer Wohnung untereinander ausglichen noch dass der Rundfunkempfang in Haushaltsgemeinschaften häufig über Gemeinschaftsgeräte stattfinde. Hierbei handelt es sich um Annahmen, die nicht durch Tatsachen belegt werden können (vgl. aber LT-Drs. BW 15/197 S. 34; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 10 f.; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RBStV, Vorbemerkung Rn. 22).

50 Da es unmöglich ist, die Größe des individuellen Vorteils, d.h. die Nutzungsgewohnheiten der Rundfunkteilnehmer, auch nur annähernd zu bestimmen, können bei der Festlegung des Verteilungsmaßstabs Gründe der Praktikabilität berücksichtigt werden. Aufgrund der Vielzahl der Beitragspflichtigen und der Häufigkeit der Erhebung kommt dem Interesse an einem einfach und praktikabel zu handhabenden Maßstab für die Erhebung des Rundfunkbeitrags besonderes Gewicht zu. Es handelt sich um ein monatlich wiederkehrendes Massengeschäft, das Millionen gleichgelagerter Sachverhalte betrifft, wobei die Beitragsbelastung bei genereller Betrachtungsweise verhältnismäßig niedrig ist.

51 Die Anknüpfung der Rundfunkbeitragspflicht an die Wohnung hat den Vorteil, dass für die Beitragserhebung nur ein Wohnungsinhaber (Bewohner) bekannt sein muss. Es wird vermieden, dass die Daten aller Inhaber ermittelt und auf dem aktuellen Stand gehalten werden müssen. Die personelle Fluktuation innerhalb einer Wohnung kann außer Betracht bleiben (LT-Drs. BW 15/197 S. 35). Dies reicht als Rechtfertigung des wohnungsbezogenen Verteilungsmaßstabs aus, weil ein personenbezogener Maßstab ("Pro-Kopf-Beitrag") einerseits einen größeren Ermittlungsaufwand notwendig macht, andererseits aber nur zu geringen Verschiebungen der individuellen Beitragsbelastungen führt. Der höheren Belastung alleinwohnender oder alleinerziehender Personen durch den wohnungsbezogenen Rundfunkbeitrag steht die Entlastung von familiären Haushaltsgemeinschaften mit mehreren Erwachsenen gegenüber. Dies gilt unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beitragspflichtigen Wohnungsinhaber, weil sich die Beitragspflicht am abzugeltenden Vorteil und nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert (vgl. unter 8.); auf die Anzahl der in einem Haushalt zur Verfügung stehenden Einkommen der nach § 2 Abs. 1 RBStV beitragspflichtigen Personen kommt es insoweit nicht an.

52 Keine im Ergebnis andere Beurteilung gilt für die Beitragspflicht der Inhaber mehrerer Wohnungen. Ihre Inanspruchnahme für jede einzelne Wohnung ist von dem Gedanken des Vorteilsausgleichs und der dem Gesetzgeber zustehenden Typisierungsbefugnis bei der Beitragsgestaltung gedeckt (vgl. Urteile des Senats vom 25. Januar 2017 - 6 C 15.16 und 6 C 23.16 -).

53 Die generelle Freistellung Minderjähriger und wohnungsloser Personen ist von der Typisierungsbefugnis der Landesgesetzgeber gedeckt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der weit überwiegende Teil der Minderjährigen im Haushalt eines Erziehungsberechtigten wohnt und wohnungslose Personen regelmäßig nicht über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügen.

54 10. Die Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber nach §§ 2 ff. RBStV verstößt nicht gegen das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Informati-

onsquellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Da nahezu jeder Beitragspflichtige über eine Rundfunkempfangsmöglichkeit verfügt, zielt die Rundfunkbeitragspflicht weder darauf ab noch ist sie wegen der Höhe des Beitrags objektiv geeignet, Interessenten von Informationen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fernzuhalten. Soweit sie sich als Beschränkung des Zugangs zu anderen Informationsquellen auswirkt, ist dies hinzunehmen, um den unmittelbar durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Entwicklung zu gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 39 ff.). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert die Finanzierung des Rundfunkauftrags; dem dient die Rundfunkbeitragspflicht (vgl. unter 4.).

55 11. Die Einführung des Rundfunkbeitrags für den privaten Bereich nach §§ 2 ff. RBStV bedurfte nicht der Zustimmung der Kommission der Europäischen Union. Nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 3 AEUV darf ein Mitgliedstaat eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe nicht einführen oder umgestalten, bevor die Kommission einen das Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV abschließenden Beschluss erlassen hat. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr hat Beihilfecharakter (Kommission, Entscheidung vom 24. April 2007 - K<2007> 1761). Eine genehmigungsbedürftige Umgestaltung im Sinne von Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV liegt vor, wenn die ursprüngliche Finanzierungsregelung durch spätere Änderungen in ihrem Kern, d.h. hinsichtlich der Art des Vorteils, der Finanzierungsquelle, des Ziels der Beihilfe, des Kreises oder der Tätigkeitsbereiche der Begünstigten betroffen ist (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2009 C 257 S. 1 Rn. 31).

56 Der Übergang von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag hat diese maßgebenden Faktoren nicht verändert. Ebenso wie die Rundfunkgebühr wird der Rundfunkbeitrag als Gegenleistung für das Rundfunkprogrammangebot erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Begünstigte sind nach wie vor die Rundfunkanstalten (VerfGH München, Entscheidung vom 15. Mai 2014 - Vf. 8-VII-12,

Vf. 24-VII-12 - NJW 2014, 3215 Rn. 89 f.; Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Heidelberg, April 2010, S. 76). Zur Finanzierung werden auch weiterhin diejenigen herangezogen, die die Möglichkeit des Rundfunkempfangs haben. Insoweit hat sich lediglich die tatbestandliche Anknüpfung der Erfassung der Pflichtigen geändert. Bei der Einbeziehung der sehr kleinen Gruppe, die nicht im Besitz eines herkömmlichen oder neuartigen Empfangsgeräts, aber ebenfalls beitragspflichtig ist, handelt es sich nicht um eine Änderung der ursprünglichen Finanzierungsregelung in ihrem Kern (vgl. unter 5.).

57 Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag musste der Europäischen Kommission nicht auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 S. 37) vorgelegt werden, da sie nach deren Art. 1 Nr. 2 auf Hörfunk- und Fernsehdienste gemäß Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/552/EWG keine Anwendung findet.

58 12. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Fassung vom 12. Dezember 2007 (ABl. C 303 S. 1) - GRC -, deren Art. 11 Abs. 1 die Informationsfreiheit gewährleistet, ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Nach Art. 51 Abs. 2 GRC dehnt die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union aus; sie begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben. Daher ist das Recht der Mitgliedstaaten nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es durch Unionsrecht determiniert ist. Das Unionsrecht muss inhaltliche Vorgaben für die Gestaltung des nationalen Rechts enthalten, insbesondere Umsetzungspflichten statuieren. Darüber hinaus ist die Charta anwendbar, wenn Grundfreiheiten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Rede stehen (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 88 ff.; BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2014 - 2 C 1.13 - BVerwGE 149, 117 Rn. 71 und vom 21. Sep-

tember 2016 - 6 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210916U6C2.15.0] - NVwZ 2017, 65 Rn. 26).

59 Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Das deutsche Rundfunkbeitragsrecht ist nicht durch unionsrechtliche Vorgaben beeinflusst; es ist gegenüber dem Unionsrecht autonom. Allein der Umstand, dass unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen ist, ob die Einführung der Rundfunkbeitragspflicht ein Feststellungsverfahren nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 2 AEUV fordert (s. unter 11.), rechtfertigt nicht die Annahme, dass das Rundfunkbeitragsrecht inhaltlich durch das europarechtliche Beihilferecht determiniert ist. Auch finden weder die Richtlinie 98/34/EG (s. dazu unter 11.) noch die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 S. 36) Anwendung, nach deren Art. 2 Abs. 2 Buchst. g der Rundfunk von ihrem Geltungsbereich ausgenommen ist. Es ist ebenso wenig ersichtlich, dass die Beitragspflicht die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV beeinträchtigt. Die Beitragspflicht verfolgt das rein innerstaatliche Ziel, die Erfüllung der Aufgaben des klassischen Rundfunkauftrags zu gewährleisten (vgl. unter 4.). Dieses Ziel kann das Funktionieren unionsrechtlich geordneter Rechtsbeziehungen nur mittelbar beeinflussen, was für eine Prüfung am Maßstab unionsrechtlicher Grundrechtsverbürgungen nicht genügt (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - BVerfGE 133, 277 Rn. 90 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 18. Dezember 1997 - C-309/96 [ECLI:EU:C:1997:631], Annibaldi - Rn. 22). Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten der Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV stehen ebenfalls nicht in Rede. Die allein an Inländer gerichtete Beitragspflicht stellt keine normative Einschränkung dieser Grundfreiheiten dar, weil sie für alle Personen, die Inhaber einer Wohnung i.S.v. § 2 Abs. 2 RBStV sind, gleichermaßen gilt. Auf die Staatsangehörigkeit kommt es nicht an. Anhaltspunkte für eine tatsächliche Schlechterstellung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber deutschen Staatsangehörigen bestehen nicht. Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union schützen regelmäßig nicht davor, durch die Wohnungsinhaberschaft in einem anderen Mitgliedstaat dort mit rechtlichen Regelungen konfrontiert zu werden, die im Staat des bishe-

rigen Wohnsitzes nicht bestehen. Dies gilt jedenfalls für solche Regelungen, die nicht durch das Unionsrecht determiniert sind (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Mai 1998 - C-336/96 [ECLI:EU:C:1998:221], Gilly/Directeur des services fiscaux du Bas-Rhin -; BVerwG, Urteil vom 21. September 2016 - 6 C 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210916U6C2.15.0] - NVwZ 2017, 65 Rn. 27).

60 Angesichts der vorstehenden Ausführungen sieht der Senat keinen Anlass, das Verfahren auszusetzen und zu den im Schriftsatz des Klägers vom 6. Oktober 2016 aufgeworfenen Fragen eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen.

61 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Heitz Dr. Möller Rothfuß

Hahn Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

vom 25. Januar 2017

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 89,32 € festgesetzt.

G r ü n d e :

1 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG. Der nach den festgesetzten Beträgen zu bemessende Streitwert ist nicht nach Satz 2 des § 52 Abs. 3 GKG zu erhöhen. Diese Regelung soll insbesondere Verfahren aus dem Bereich der Steuerverwaltung erfassen, in denen es um die Höhe jährlich wiederkehrender Beträge geht (BT-Drs. 17/11471 S. 245).

Dr. Heitz Hahn Dr. Tegethoff