

Entscheidungsbesprechung

Rundfunkbeitrag

1. a) Das Grundgesetz steht der Erhebung von Vorzuglasten in Form von Beiträgen nicht entgegen, die diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligen, die von ihr – potentiell – einen Nutzen haben.
- b) Der mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags ausgeglichene Vorteil liegt in der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können.
2. Auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger können zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann und soweit dessen Nutzung realistisch-möglich erscheint.
3. a) Die Landesgesetzgeber durften die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich an das Innehaben von Wohnungen in der Annahme anknüpfen, das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werde typischerweise in der Wohnung in Anspruch genommen. Auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten oder einen Nutzungswillen kommt es nicht an.
- b) Die Nutzungsmöglichkeit zu betrieblichen Zwecken rechtfertigt die gesonderte Inanspruchnahme von Inhabern von Betriebsstätten und von nicht ausschließlich zu privaten Zwecken genutzten Kraftfahrzeugen zusätzlich zur Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich.
4. a) Ein Beitragsschuldner darf zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden.
- b) Inhaber mehrerer Wohnungen dürfen für die Möglichkeit privater Rundfunknutzung nicht mit insgesamt mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden. (Amtliche Leitsätze)

GG Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1

BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17

I. Einführung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag

1. Die Rundfunkfinanzierung in der Akzeptanzkrise

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, vor allem aber seine Finanzierung ist ein Reizthema von hoher Entzündlichkeit. Kaum eine Pflicht stößt auf derart erbitterte Ablehnung und Anfeindung – keineswegs nur an den Stammtischen² – wie

¹ Die Entscheidung ist abgedruckt u.a. in NJW 2018, 3223; NVwZ 2018, 1293; DVBl 2018, 1217; JZ 2018, 1038, sowie abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html (26.11.2018).

² Siehe nur – als Zufallsfund – die den entweder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überhaupt oder jedenfalls den Rundfunkbeitrag überwiegend und teilweise in aggressivem Ton ablehnenden Forum-Beiträge im akademischen Blog

die Abgabenlast, die dem Bürger zur Deckung des Aufwands für die Unterhaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihres Programms auferlegt ist. Die nicht selten hasserfüllte Empörung taugt gar zu einem Hauptmotivations-treiber systemkritischer Parteien am Rand des parteipolitischen Spektrums.³ Dabei ist dieses Erregungsmaß eigentlich eher erstaunlich: Es geht um eine Abgabensumme von 210 € im Jahr, gewiss kein Pappenstiel, aber auch keine – im Verhältnis zu dem Aufwand für sonst gängige und fast allgemein verbreitete Konsumgüter – exorbitante Belastung. Sozialrechtlich Bedürftige (etwa nach SGB II und XII, BAFÖG) sind von der Abgabepflicht ohnehin ausgenommen (§ 4 RBStV). Und als Gegenwert steht immerhin die potentielle Nutzung einer Fülle von Angeboten (über die Mediatheken und Applikationen auch im Internet) in Rechnung, die in ihrer Spannweite (von der Quizshow über die Opernübertragung bis zur Phoenix-Runde zum politischen Tagesgeschehen) jedenfalls sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Erwartungen entsprechen kann. Zudem erbringen die Rundfunkanstalten bei aller an den Sendungen natürlich möglichen Kritik immer wieder unzweifelhaft Informations- und Kulturleistungen, denen im privatwirtschaftlichen Angebot der Sender und Abrufdienste nichts Vergleichbares gegenübersteht. Vermutlich ist es daher weniger die finanzielle Zusatzbelastung als solche, die das bei vielen Kritikern so deutlich wahrnehmbare Kränkungsgefühl bedingt, und auch nicht einmal das Zwangselement der Abgabe, das ja auch die Steuern kennzeichnet. Vielmehr könnte der eigentliche Grund für diese Empfindlichkeit die mit der nichtsteuerlichen Rundfunkabgabe verbundene Zumutung sein, das öffentlich-rechtliche Angebot als individualnützlichen, entgeltspflichtigen Vorteil („Vorzug“) begreifen zu sollen, auch wenn man selbst von diesem Angebot nichts hält und es daher gar nicht will. Insofern trägt vermutlich gerade die Sonderfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eben nicht aus den steuerfinanzierten allgemeinen Haushalten, sondern aus dem Aufkommen einer aus dem Äquivalenzgedanken – Gegenleistung für hoheitliche Leistung – zu rechtfertigenden „Vorzugslast“ zu dem Dauerproblem der Akzeptanzverweigerung bei – obwohl diese Finanzierungsart eigentlich gerade gewählt worden ist, um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den politischen Verteilungskämpfen und möglichen Infragestellungen herauszuhalten, die mit der parlamentarischen Budgetprärogative nun einmal verbunden sind.⁴

„verfassungsblog.de“ (zum Beitrag von S. Kempny, Gegenleistung für einen „gesamtgesellschaftlichen Vorteil“: Das BVerfG-Urteil zum Rundfunkbeitrag, 19.7.2018, unter <https://verfassungsblog.de/gegenleistung-fuer-einen-gesamtgesellschaftlichen-vorteil-das-bverfg-urteil-zum-rundfunkbeitrag/> [26.11.2018]).

³ Siehe nur „Stoppt den GRZ-Irrsinn: Die Abzocke geht weiter“, 18.8.2018, abrufbar unter <https://afdkompakt.de/tag/gez/> (26.11.2018) usw.

⁴ Siehe zur Kritik der „Steuerlösungen“ zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – mit mahndem Blick auf das Beispiel der steuerfinanzierten Bundesanstalt Deutsche

Die mutmaßlich so motivierte Ablehnung der „Zwangsabgabe“ ist indes nichts Neues. Schon die alte, bis 2012 erhobene Rundfunkgebühr hatte mit massiven und wachsenden Akzeptanzproblemen zu kämpfen („GEZ-Gebühr“), wachsend deswegen, weil die Ablehnung nicht nur, wie schon seit der Zulassung des privaten Rundfunks Mitte der 1980er Jahre von denjenigen ausging, die zwar Rundfunkgeräte (Fernseher und/oder Radios) betrieben und daher gebührenverpflichtet waren, aber kein Interesse an den Angeboten der öffentlich-rechtlichen Anstalten hatten. Das Unverständnis für die Gebührenlast griff nun auch bei Nutzern internetfähiger Endgeräte verschiedener Art um sich, insofern diese gebührenrechtlich als – die Gebührenpflicht auslösende – „neuartige Empfangsgeräte“ klassifiziert wurden, weil eben auch sie zum Empfang öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme genutzt werden konnten.⁵ Dass nun auch für diese Nutzbarkeit der „neuartigen Empfangsgeräte“ gezahlt werden sollte, unabhängig davon, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird oder nicht, stieß auf zunehmende Ablehnung und sich verschärfenden Protest.⁶ Mit dem Akzeptanzverlust einher gingen ein Niedergang der Zahlungsmoral und korrespondierende wachsende Einnahmeausfälle, denen das Abgabenerhebungssystem keine hinreichend wirksamen Durchsetzungsmechanismen entgegensetzen hatte.

2. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) 2013

In dieser für die Finanzierungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zunehmend prekären Lage ersetzten die Landesgesetzgeber durch den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit Wirkung zum 1.1.2013 die alte, auf das Vorhalten eines für den Rundfunkempfang geeigneten Geräts erhobene Rundfunkgebühr durch den seither erhobenen Rundfunkbeitrag; der Rundfunkgebührenstaatsvertrags wurde aufgehoben (Art. 2 15. RÄStV), stattdessen ein neuer Rundfunkbeitragsstaatsvertrag beschlossen (Art. 1 15. RÄStV) und durch Zustimmungsgesetze der Landtage in Landesrecht überführt.⁷

Welle – E. Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 224 ff.

⁵ Der Streit um die Qualifikation internetfähiger Computergeräte als zum Empfang bereitgehaltene neuartige Empfangsgeräte (§ 5 Abs. 3 GebStV in der Form des 9. RÄStV 2006) zog sich auch durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Obergerichte und insbesondere auch das BVerwG bejahten diese Qualifikation, BVerwG NJW 2011, 946; BayVGh ZUM 2009, 876; OVG NW MMR 2009, 646; HessVGh, Beschl. v. 10.5.2010 – 10 A 1808/09; OVG Koblenz DVBl 2009, 721; VG Ansbach, Urt. v. 10.7.2008 – AN 5 K 08.00348; VG Würzburg, Urt. v. 27.1.2009 – W 1 K 08.1886; a.A. z.B. VG Koblenz, Urt. v. 15.7.2008 – 1 K 496/08.KP; VG Wiesbaden ZUM 2009, 262; VG Braunschweig, Urt. v. 21.10.2008 – 4 A 109/07; im Ergebnis auch VG Münster, Urt. v. 26.9.2008 – 7 K 1473/07; Jutzi, NJW 2008, 603.

⁶ E. Wagner (Fn. 4), S. 1 ff., 30: „emotionale, fast schon ideologische Kämpfe über die Gebührenpflicht“.

⁷ Siehe z.B. rheinland-pfälzisches Zustimmungsgesetz zum 15. RÄStV v. 23.11.2011, GVBl. 2011, 385; in Bayern: nicht

Zwar entgelt auch schon die Rundfunk-„Gebühr“ nicht – charakteristisch für die Gebühr als Abgabentypus – eine dem Begünstigten tatsächlich zugewandte Leistung, knüpfte vielmehr bereits an die Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch das Bereithalten eines empfangsgerechten Geräts an. Schon sie war daher entgegen der irreführenden Bezeichnung ein „Beitrag“ im Sinne der abgabenrechtlichen Nomenklatur,⁸ mithin die leistungsäquivalente Gegenleistung für die Zuwendung nur mehr *potentieller*, nicht notwendig aktueller Vorteile: „Beiträge sind hoheitlich auferlegte Geldleistungen, die einem Rechtsträger zufließen und deswegen erhoben werden, weil ein ausgleichender Aufwand besteht. Dieser Aufwand besteht darin, dass durch die staatliche Leistung dem Beitragspflichtigen ein potentieller Vorteil zufließt“.⁹

Der Übergang zum Rundfunkbeitrag bedeutet gleichwohl eine Zäsur, weil zwar nicht der Belastungsgrund (die Möglichkeit des Rundfunkempfangs), wohl aber der Abgabentatbestand ausgewechselt wurde: Statt an das Bereithalten eines Empfangsgeräts knüpft die Beitragspflicht an die Inhaberschaft entweder – „im privaten Bereich“ (§§ 2 ff. RBStV) – einer Wohnung („Wohnungsabgabe“) oder – „im nicht privaten Bereich“ (§§ 5 ff. RBStV) – einer Betriebsstätte bzw. eines betrieblich genutzten Kraftfahrzeuges an. Mit dieser Umstellung sollten die skizzierten Probleme der gerätebezogenen „GEZ-Gebühr“, die absehbar in ein auch verfassungsrechtlich prekäres „strukturelles Vollzugsdefizit“ gelaufen wäre, abgestreift, stattdessen eine gleichheitsgerecht alle potentiell Begünstigten erfassende und so auch in der Erhebung umgehungssichere sowie im Aufkommen berechenbar stabile neue Abgabengestaltung gefunden werden. Der Anknüpfung an die Wohnung liegt die gesetzliche Vermutung zugrunde, dass in jeder Wohnung eine Nutzung von Rundfunk- oder Fernsehprogramm stattfindet („Ort der potentiellen Mediennutzung“¹⁰). Zudem wird durch das neue Verfahren auch eine umständliche, die Privatsphäre der Betroffenen tangierende Ermittlung der Zahl der vorhandenen Rundfunkgeräte überflüssig.¹¹ Mit der Anknüpfung an die Betriebsstätte (bzw. die betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge) sollen spezifische Zusatzvorteile, die Betriebsstätteninhabern aus der Empfangbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erwach-

Zustimmungsgesetz, sondern Zustimmungsbeschluss gem. Art. 72 Abs. 2 BV.

⁸ Statt vieler E. Wagner (Fn. 4), S. 27 ff.

⁹ Waldhoff, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2012, § 67 Rn. 139; BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 55: „Beiträge unterscheiden sich von Gebühren dadurch, dass sie bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung erhoben werden. Durch Beiträge sollen diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, die von dieser – jedenfalls potentiell – einen Nutzen haben.“

¹⁰ Bezeichnung nach VerfGH RLP NVwZ 2015, 64 (72).

¹¹ Vgl. zum Vorstehenden die Gesetzesbegründung, abgedruckt in BayLT-Drs. 16/7001, S. 11; dort auch zu weiteren Zielen der Gebührenreform.

sen (z.B.: wirtschaftlich relevante Informationen, Verkehrsfunk im Auto), erfasst werden.

Beitragsschuldner im privaten Bereich ist jeder Inhaber einer Wohnung, mithin einer jeden ortsfesten, baulich abgeschlossenen, zum Wohnen oder Schlafen geeigneten oder genutzten Raumeinheit (§§ 2 f. RBStV); geschuldet wird für jede Wohnung – auch Zweitwohnungen – ein voller Beitrag. Vermutet wird die Inhaberschaft für melderechtlich gemeldete Personen oder Mieter eines Mietvertrages; mehrere Beitragsschuldner haften als Gesamtschuldner. § 4 RBStV normiert die schon angesprochenen sozialen Befreiungstatbestände. Weitere Befreiungen greifen für Beitragsschuldner, denen es objektiv unmöglich ist, Rundfunk (in irgendeiner Form) zu empfangen; § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV nennt ausdrücklich taubblinde Menschen; die Härtefallklausel des § 4 Abs. 6 S. 1 RBStV soll andere Unmöglichkeitfälle auffangen.¹² Hinzu kommt die Möglichkeit einer Ermäßigung des Beitrags auf ein Drittel für sehbehinderte und hörgeschädigte Personen sowie sonst qualifiziert behinderte Menschen.

Im nicht privaten Bereich sieht das Gesetz für den Betriebsstättenbeitrag, der von dem Inhaber der Betriebsstätte zu entrichten ist, eine degressive Staffelung nach der Zahl der Beschäftigten in der Betriebsstätte vor. Auf der niedrigsten Stufe (kein Beschäftigter bis acht Beschäftigte) beträgt die Beitragshöhe $\frac{1}{3}$, auf der höchsten – 10. – Stufe (20.000 oder mehr Beschäftigte) 180 Rundfunkbeiträge. Für Hotel- und Gästezimmer bzw. Ferienwohnungen ist zusätzlich jeweils pro Zimmer bzw. Wohnung $\frac{1}{3}$ Beitrag zu entrichten, desgleichen für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge ab dem zweiten Fahrzeug (§ 5 Abs. 2 RBStV). Gewisse gemeinnützige Einrichtungen, Schulen, Hochschulen sowie Polizei, Feuerwehr, Bundeswehr, Zivil- und Katastrophenschutz müssen maximal eine Rundfunkgebühr leisten.

Beitragsgläubiger sind die Landesrundfunkanstalt sowie die für die Aufsicht über den privaten Rundfunk zuständige, gemäß § 10 RFinStV am Aufkommen des Rundfunkbeitrages beteiligte Landesmedienanstalt, in deren Bereich die Wohnung bzw. Betriebsstätte gelegen ist; hinzu kommen im Umfang der in § 9 RFinStV festgelegten Anteile – die Gemeinschaftsanstalt ZDF sowie die Körperschaft Deutschlandradio (§ 10 RBStV). Der Beitrag ist an die räumlich zuständige Landesrundfunkanstalt zu entrichten, die sich dafür einer gemeinsamen Stelle alle Anstalten bedient („Beitragsservice“, § 10 Abs. 7 RBStV).

Die Höhe des Rundfunkbeitrags als der mit Abstand wichtigsten Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss von Verfassung wegen so bemessen sein, dass der daraus fließende Ertrag den Bedarf der Anstalten für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags im Wesentlichen deckt (verfassungsrechtlicher Grundsatz bedarfsgerechter Finanzierung). Das bedarfsgerechte Aufkommensvolumen und die diesem entsprechende Beitragshöhe wird in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vorgesehenen dreistufigen Verfahren (Bedarfsanmeldung, Wirtschaftlichkeitsprüfung und staatliche Festsetzung) bestimmt. In der Höhe entsprach der Beitrag zunächst der alten Grund- und Fernsehgebühr (17,98 €

monatlich). Zum 1.4.2015 wurde der Rundfunkbeitrag durch Änderung des RFinStV aufgrund der durch die Umstellung des Modells entstandenen Mehreinnahmen auf 17,50 € im Monat gesenkt (§ 8 RFinStV).¹³

II. Das Urteil des BVerfG v. 18.7.2018

1. Hintergrund und Vorgeschichte

Gegen das Konzept des Rundfunkbeitrags im Allgemeinen sowie gegen die normative Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags im Einzelnen sind von Anfang an nicht nur politische, sondern auch verfassungsrechtliche Einwände erhoben und in verwaltungsgerichtlichen Klagen sowie Anträgen vor Landesverfassungsgerichten geltend gemacht worden. Mit dem Urteil vom 18. Juli, mit dem der *Erste Senat* des BVerfG nun über vier Verfassungsbeschwerden gegen den Rundfunkbeitrag entschieden hat, kann nun fünf Jahre nach Einführung dieser Abgabe diese erste juristische Klärungsphase als abgeschlossen gelten. Auch mit Blick auf die „Vorarbeiten“ der zeitlich vorausgehenden Judikate der Verfassungsgerichtshöfe von Rheinland-Pfalz und Bayern sowie in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hin zu mehreren Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts stand eine Sensation aus Karlsruhe an sich kaum zu erwarten: Namentlich die beiden Landesverfassungsgerichte hatten in ausführlicher Begründung die (Landes-)Verfassungsmäßigkeit des Beitrags als dem Gleichheitssatz entsprechende nichtsteuerliche Abgabe dargetan.¹⁴ Auch das BVerwG hatte sich dieser Argumentation weitgehend angeschlossen und die Verfassungskonformität sowohl für die Wohnungsabgabe¹⁵ (einschließlich der zusätzlichen Belastungen für Zweitwohnungen¹⁶) als auch im nicht privaten Bereich (Betriebsstätten- und KfZ-Abgabe)¹⁷ bejaht. Allein an der Regelung des § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RBStV betreffend die

¹³ Vgl. MMR-Aktuell 2014, 356440; *Salwitzek*, MMR-Aktuell 2014, 354167: damit blieben die Länder hinter der KEF-Empfehlung zur Senkung des Beitrages um 73 Cent auf 17,25 € monatlich zurück; sie berücksichtigten dabei den sich bereits abzeichnenden künftig (d.h. schon für die nächste Beitragsperiode 2021–2024) steigenden Finanzbedarf. Derzeit beraten die Länder über eine Neuordnung der Finanzierungs-Bemessung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; diskutiert wird namentlich eine Ablösung des bisherigen Modells der bedarfsorientierten Festsetzung je vierjährige Beitragsperiode durch eine an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten gekoppelte Beitragsfestsetzung („Indexierung“), siehe z.B. *Nünning*, abrufbar unter <https://www.medienkorrespondenz.de/leit-artikel/artikel/indexierter-rundfunkbeitrag.html> (26.11.2018).

¹⁴ RhPfVerfGH NVwZ 2015, 64; BayVerfGH NJW 2014, 3215.

¹⁵ BVerwGE 154, 275; BVerwG, Urt. v. 15.6.201 – 6 C 41/15, 6 C 37/15, 6 C 48/15, 6 C 34/15, 6 C 40/15, 6 C 51/15, 6 C 47/15, 6 C 35/15; Beschl. v. 28.2.2017 – 6 B 19/17; 9.3.2017 – 6 B 27/17; kritisch dazu *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535; *Kämmerer*, DStR 2016, 2370.

¹⁶ BVerwG NVwZ-RR 2018, 364.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 7.12.2016 – 6 C 12/15 = BayVBl 2017, 568; kritisch dazu *Pagenkopf*, NVwZ 2017, 936.

¹² LT-Drs. (BW) 15/197, S. 41.

Auferlegung eines Drittelbeitrages je Hotel- und Gästezimmer und für jede Ferienwohnung („Beherbergungsbeitrag“) nahm das BVerwG verfassungsrechtlichen Anstoß, insofern das Gesetz keine Befreiungsmöglichkeit für solche Räumlichkeiten vorsieht, in denen keine Rundfunkempfangsmöglichkeit (also im wesentlichen Fernsehgeräte) zur Verfügung gestellt wird.¹⁸ Dass das BVerfG vor diesem Hintergrund zu einer wesentlich neu- und andersartigen Argumentation und Entscheidung finden würde, die den Rundfunkbeitrag grundsätzlich in Frage gestellt hätte, war eher unwahrscheinlich. Dies auch deswegen, weil gerade das BVerfG sich in der Vergangenheit stets als verlässlicher Garant des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erwiesen,¹⁹ es zudem die Finanzierung aus dem Aufkommen einer besonderen Rundfunkgebühr als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk „gemäße Art der Finanzierung“ geadelt²⁰ und die verfassungsrechtlichen Vorgaben für diese Finanzierung wesentlich mitgeprägt hatte. Mit der Umstellung auf die Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe geht nun zwar eine durchaus erhebliche Verschiebung der abgabenverfassungsrechtlichen Legitimationsanforderungen einher. Gleichwohl steht der neue Beitrag in der – vom BVerfG immer gestützten – Tradition des überkommenen Finanzierungskonzepts der Bedarfsdeckung aus einer zweckgebunden-besonderen, staatsfern ausgestalteten, nichtsteuerlichen Abgabe außerhalb der allgemeinen staatlichen Haushalte.

Unruhe und auch neue Spannung kam allerdings in der mündlichen Verhandlung vom 16.5.2018 auf, als die Richter unbequeme und kritische Fragen an die gesetzliche Konzeption des Rundfunkbeitrags richteten, eine Kritik, die auch nicht nur schon im Vorfeld besonders umstrittene Details der gesetzlichen Typisierung betraf (etwa hinsichtlich der Einbeziehung der Kraftfahrzeuge usw.), sondern auch deutliche Skepsis gegenüber der Grundentscheidung für eine Anknüpfung an die Wohnung zu erkennen gab. Im Vergleich mit dieser Kritik ist die nur wenige Wochen später ergangene Entscheidung dann bemerkenswert „konservativ“ und unspektakulär ausgefallen: Auch das BVerfG hat, wie schon die zuvor damit befassten Landesverfassungs- und Verwaltungsgerichte, den Rundfunkbeitrag für unter fast allen Gesichtspunkten für verfassungskonform erachtet. Allein der Umstand, dass Zweitwohnungen von der Wohnungsabgabe nicht ausgenommen sind, verstoße gegen den Grundsatz der Las-

tengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG). Nur insoweit bedarf der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Nachbesserung.

Beschwerdeführer der vier vom *Senat* verbundenen Verfassungsbeschwerden waren in drei Fällen Wohnungsinhaber – in einem dieser Fälle ein Inhaber zweier Wohnungen (einer Haupt- und einer Zweitwohnung) –, im vierten Fall ein bundesweit agierendes Mietwagenunternehmen („Sixt“). Zur Prüfung standen mithin die Vorschriften über die Beitragspflicht sowohl im privaten Bereich (angesprochen in den drei die Wohnungsabgabe betreffenden Beschwerden) als auch im nicht privaten Bereich (in der Beschwerde des Mietwagenunternehmens). Mit den Urteilsverfassungsbeschwerden angegriffen wurden jeweils abschlägige Entscheidungen des BVerwG über Klagen gegen Beitragsbescheide der Rundfunkanstalten.

Das Vorbringen der Beschwerdeführer und auch das Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts (wie zuvor schon der anderen mit dem Rundfunkbeitrag befassten Gerichte) lässt sich (von den hier nicht weiter interessierenden, vom BVerfG auch als unzulässig abgewiesenen angeblichen Verletzungen von Rechtsschutzgarantien abgesehen) in zwei Komplexe unterteilen: Zum einen ging es um die Frage, ob es sich bei dem Rundfunkbeitrag wirklich um eine nichtsteuerliche Abgabe und nicht um eine (verkappte) Steuer handelt, für die den Ländern schon die Gesetzgebungskompetenz fehlte. Grundrechtlich ist die objektiv-kompetenzrechtliche Frage (Gesetzgebungskompetenz aus Art. 70 ff. GG oder aus Art. 105 f. GG?) insofern erheblich, als hoheitlich auferlegte Abgabenlasten Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit sind (Art. 2 Abs. 1 GG) und als solche nur aufgrund eines in jeder Hinsicht verfassungsmäßigen, mithin auch den kompetentiellen Voraussetzungen des Grundgesetzes genügenden Parlamentsgesetzes gerechtfertigt sein können. Die Verfassungsbeschwerdeführer²¹ (und erhebliche Teile des Schrifttums²²) sahen und sehen in der Belastung grundsätzlich aller Wohnungsinhaber und Betriebsstätteninhaber mit einer zusätzlichen Abgabe eine finanzverfassungsrechtlich verbotene Umgehung: Indem die Abgabe nach ihrem tatbestandlichen Zuschnitt gleichsam die ganze Bevölkerung belaste, dies zudem für eine Leistung, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse der Bewahrung möglichst guter Voraussetzungen für die öffentliche Meinungsbildung bestehe, handele es sich um eine aus Steuern zu finanzierende Gemeinlast, nicht um einen individuell zurechenbaren Sondervorteil, für den der erforderliche Aufwand durch eine zusätzliche nichtsteuerliche Vorzugslast (Gebühr oder Beitrag) auf die Begünstigten abgewälzt werden könnte. Sei die Abgabe ihrem wahren Charakter zufolge daher eine Steuer, richte sich ihre finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit nach Art. 105 f. GG und könnten sich die Landesgesetzgeber dafür nicht auf ihre

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 27.9.2017 – 6 C 32.16 = AfP 2018, 137, Rn. 27 ff.

¹⁹ Insb. BVerfGE 31, 314 (Umsatzsteuer, 2. Rundfunkentscheidung), Rn. 28 ff.; 73, 118 (Niedersächsisches LRG, 4. Rundfunkentscheidung), Rn. 102 ff.; 74, 297 (LMedienG BW, 5. Rundfunkentscheidung), Rn. 93 ff.; 83, 238 (WDR-G, 6. Rundfunkentscheidung), Rn. 403 ff.; 87, 181 (Hessen 3, 7. Rundfunkentscheidung), Rn. 73 ff.; 90, 60 (1. Gebührenurteil, 8. Rundfunkentscheidung), Rn. 147 ff.; 119, 181 (2. Gebührenurteil, 12. Rundfunkentscheidung), Rn. 121 ff.; 136, 9 (ZDF, 14. Rundfunkentscheidung), Rn. 35 ff.

²⁰ BVerfGE 90, 60, Rn. 148; vgl. auch BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.2005 – Vf. 8-VII-04 = VerfGHE 58, 277 (285).

²¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 18, 21.

²² *Exner/Seifert*, NVwZ 2013, 1569; *Degenhart*, K&R Beihemer 1/2013 zu Heft 3, 1; *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833; *Kratzmann*, DÖV 2015, 745; *Bölck*, NVwZ 2014, 266; *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 ff.; *Meßerschmidt*, DÖV 2015, 220; *Meßerschmidt*, DÖV 2016, 279; *Terschüren*, CR 2013, 702.

Sachgesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht aus Art. 30, 70 GG berufen.

Zum anderen stand in Frage die Vereinbarkeit des Beitrags mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).²³ Die Anforderungen der „Belastungsgleichheit“ wirken sich auf verschiedenen Ebenen aus, zunächst dahingehend, ob die Abgabe überhaupt, „dem Grunde nach“, gerechtfertigt werden kann: Steht dem Beitrag ein Sondervorteil der Beitragspflichtigen gegenüber, der einen hinreichend tragfähigen Rechtfertigungsgrund für die über die Steuerlast hinausgehende Zusatzbelastung liefert? Der Belastungsgleichheit muss aber zweitens auch die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Pflichttatbestände und die Bemessung der Abgabe entsprechen, beim Rundfunkbeitrag also insbesondere die typisierende Anknüpfung an die Wohnung (unabhängig von ihrer Größe und der Zahl der in ihr wohnenden Personen: „Single“- und „Großfamilien“-Haushalte), an die Betriebsstätte mit degressiver Staffelung usw. Der in Rede stehende Gleichheitsverstoß kann als Verletzung des Grundrechts aus Art. 3 Abs. 1 GG schon als solcher im Verfassungsbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden, führt im Übrigen aber auch (wie die formell-objektive Unvereinbarkeit mit den kompetentiellen Anforderungen der Art. 70 ff. bzw. Art. 105 GG) zu einer Verletzung im Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG. Insofern sind der gleichheitsrechtliche und freiheitsrechtliche Schutz vor dem Abgabengesetz miteinander verschränkt.

2. Die Frage der Gesetzgebungskompetenz: Nichtsteuerliche Abgabe oder verkappte Steuer?

Für die Bewältigung des ersten Problemkomplexes, also der Gesetzgebungskompetenz, die wiederum von der abgabenverfassungsrechtlichen Einordnung als Steuer oder Vorzugslast abhängt, begnügt sich das Bundesverfassungsgericht mit knappen Strichen;²⁴ offensichtlich sieht der *Senat* hier keine erheblichen Schwierigkeiten und auch keinen vertieften Begründungsbedarf. Dies liegt auch daran, dass die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen in der Entscheidung deutlich formalisiert und damit „verschlankt“ werden: Die Abgabe ist schon dann nichtsteuerliche Abgabe und nicht Steuer, wenn sie nach dem „tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt“²⁵ des in Rede stehenden Gesetzes als Gegenleistung für einen individuell zurechenbaren Vorteil ausgestaltet ist, beim Beitrag also die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung. Kennzeichnend für die Steuer ist hingegen – ausgedrückt in der nach allgemeiner Meinung²⁶ auch für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff

aussagekräftigen Definition § 3 Abs. 1 AO²⁷ – die „Voraussetzungslosigkeit“ ihrer Auferlegung.²⁸ Belastungsgrund der Steuer ist nicht ein individueller Vorteil, sondern die finanzielle Leistungsfähigkeit. Sie ist nicht die korrespondierende (äquivalente) Last („Gegenleistung“) für einen „Vorzug“, sondern im „Steuerstaat“²⁹ das reguläre Instrument zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens, unabhängig von einem bestimmten Zweck. Zwar reicht es für die finanzverfassungsrechtliche Anerkennung als nichtsteuerliche Abgabe noch nicht aus, dass der Gesetzgeber diese als solche (Gebühr oder Beitrag, darüber hinaus gegebenenfalls auch Sonderabgabe) bezeichnet; die Qualifikation hat sich vielmehr nach dem objektiv dem Abgabentatbestand zugrundeliegenden Konzept zu richten. Eine Etikettierung, die sich im Widerspruch zu den im Gesetz selbst angelegten Charakteristika der Abgabe befindet, ist eine finanzverfassungsrechtlich zu beanstandende Falschetikettierung.³⁰

Gleichwohl liegt die Abgabenqualifikation wesentlich in der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers:³¹ Gestaltet dieser Gesetzgeber den Abgabentatbestand so aus, dass das Gesetz „schlüssig“ (ohne inneren, im Gesetz selbst liegenden Widerspruch) die Abgabenlast an eine allen Schuldner zugedachte (aktuelle: Gebühr oder potentielle: Beitrag) Leistung knüpft und die Abgabe für den sich aus der Bereitstellung dieser Leistung ergebenden besonderen Finanzbedarf vorsieht, handelt es sich finanzverfassungsrechtlich um eine Vorzugslast und nicht um eine Steuer. Nicht kommt es aus dieser formalen Sicht hingegen darauf an, ob die gesetzgeberische „Behauptung“ auch in der Sache zutrifft, insbesondere ob es sich bei dem behaupteten Vorzug tatsächlich um einen verfassungsrechtlich validen, die Zusatzbelastung durch Gebühr oder Beitrag rechtfertigenden Individualvorteil handelt. Inhaltsbezogenen Charakter, zugleich aber die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers noch unterstreichend hat an dieser Stelle (später noch einmal wiederholt unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs.1 GG) allein die Aussage, dass es für den individuellen Vorteil nicht auf eine quantitative Begrenzung des Kreises

²³ Vortrag der Beschwerdeführer wiedergegeben in BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 19, 23 f., 26 ff.

²⁴ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 50–62.

²⁵ BVerfGE 108, 1 (13); 110, 370 (384); 137, 1 (17).

²⁶ BVerfGE 3, 407 (435); 29, 402 (408 f.); 36, 66 (70); 38, 61 (79 f.); 42, 223 (228); 49, 343 (353); *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Kommentar zur Abgabenordnung und zur Finanzgerichtsordnung, 237. Lfg., Stand: März 2016, § 3 AO Rn. 35 ff.

²⁷ Die Vorschrift lautet: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

²⁸ *Vogel/Waldhoff*, Grundlagen des Finanzverfassungsrechts, 1999, Rn. 384.

²⁹ Der Ausdruck ist umstritten, wohl kaum aber der Grundsatz, dass die die Finanzierung allgemeiner staatlicher Aufgaben in erster Linie durch Steuern erfolgen soll, BVerfGE 92, 91 (113); 93, 319 (342); grundlegend *Isensee*, in: Festschrift H.P. Ipsen, 1977, S. 409 ff.; *Heun*, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 16 ff.; *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 1 ff.

³⁰ VerfGH RLP, Urt. v. 13.5.2014 – VGH B 35/12, AS RP-SL 42, 258 = DVBl 2014, 842, Rn. 86.

³¹ Siehe dazu auch *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60 (77 ff.): „Maßgeblichkeit des gesetzgeberischen Regelungswillens“.

der Begünstigten ankomme, die Zurechnung vielmehr grundsätzlich sogar auch zugunsten „aller Bürgerinnen und Bürger“ erfolgen könne. Im Übrigen verschiebt das BVerfG die inhaltlichen Fragen sämtlich in die grundrechtliche Gleichheitsprüfung (also den zweiten Problemkomplex). Zweifel an der legitimatorischen Tragfähigkeit der vom Gesetzgeber in Anspruch genommenen Gründe für die Sonderbelastung stellen mithin die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 70 ff. GG (und eben nicht aus der Sonderregelung für die Steuern, Art. 105 GG) nicht mehr in Frage, sind vielmehr allein anhand der Anforderungen der Belastungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG zu beurteilen.³² Der BayVerfGH hatte dies in seinem Urteil zum Rundfunkbeitrag noch anders gesehen und auch schon aus der „Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung des Grundgesetzes“ Anforderungen an die Validität des sachlichen Rechtfertigungsgrundes hergeleitet, dementsprechend auch schon unter diesem Gesichtspunkt (nicht erst unter demjenigen des Art. 3 Abs. 1 GG) die besondere sachliche Legitimation geprüft und bejaht, die der Rundfunkbeitrag aus der verfassungsrechtlichen Finanzierungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beziehe.³³

Für den Rundfunkbeitrag ist die Sache mithin erst recht aus Sicht des BVerfG kompetenzrechtlich eindeutig: Die Länder sind für seine Erhebung gesetzgebungszuständig. Der Beitrag wird für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mithin für einen besonderen Finanzbedarf, nicht hingegen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, erhoben. Er belastet zwar einen Großteil der Bevölkerung, wird indes für „die jeweils individualisierbare Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die einzelne Person erhoben“. Die Verknüpfung von Vorzug und Last ist im gesetzlichen Tatbestand auch „hinreichend verankert“, dies zeige sich insbesondere an der Befreiung derjenigen von der Zahlungspflicht, denen der Rundfunkempfang objektiv unmöglich sei.

3. Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG)

Höheren Begründungsaufwand betreibt das BVerfG in der Gleichheitsprüfung, allerdings mit weitaus größeren Anteilen im Subsumtionsteil, während die Obersatzbildung³⁴ auch hier eher straff ausfällt.

³² BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 57 unter Berufung auf BVerfGE 108, 1 (14 f.); 123, 1 (17): „formale Zuordnung unabhängig davon, ob die Erhebung sachlich gerechtfertigt ist“.

³³ BayVerfGH NJW 2014, 3215, Rn. 78 ff. Konsequenz ist das Bundesverfassungsgericht in dieser „Verteilung“ der Anforderungen auf die Finanzverfassung einerseits, den Gleichheitssatz andererseits indes nicht: So wird innerhalb der Prüfung des Gleichheitssatzes wieder die (doch eigentlich nach der eigenen Logik schon erledigte) finanzverfassungsrechtliche Qualifikationsfrage aufgeworfen: „Durch den Rundfunkbeitrag wird ein individueller Vorteil abgegolten, sodass es sich um einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelt.“, Rn. 74.

³⁴ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 63–72.

a) Der abgabenverfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab

Der *Senat* rekapituliert hier knapp die in seiner Rechtsprechung zur Abgabengerechtigkeit entwickelten Grundsätze, führt insoweit namentlich vier verfassungsrechtliche Anforderungen auf.

Erstens verlangt der aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) fließende Grundsatz der Belastungsgleichheit, dass nichtsteuerliche Abgaben, die den ohnehin schon Steuerpflichtigen zusätzlich belasten, von einem über den Zweck der Einnahmenerzielung hinausgehenden, besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrund getragen sind.³⁵ Dieser Grund muss – Anforderungen, die sich unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz angeblich noch nicht stellten, siehe oben – eine deutliche Abgrenzung gegenüber der Steuer ermöglichen und inhaltlich die Kraft haben, eine individuell-konkrete Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten zu rechtfertigen. Die Rechtfertigung muss sowohl den Grund der Abgabenbelastung als auch deren konkrete gesetzliche Ausgestaltung, vor allem den herangezogenen Veranlagungsmaßstab tragen.³⁶

Zweitens genießt der Abgabengesetzgeber bei der Definition des abgabenpflichtig gestellten Vorzugs und bei der Ausgestaltung des Abgabentatbestandes einen weiten Gestaltungsspielraum. Hier liegt eine wichtige und wohl sogar die entscheidende Weichenstellung des Urteils.³⁷ Aus Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich bekanntlich im Sinne eines gleitenden Maßstabes („stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab“) unterschiedlich strenge Rechtfertigungsanforderungen, „von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen“.³⁸ Diese sollen sich nicht abstrakt, sondern „nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen“³⁹ bestimmen lassen. Für den Abgabengesetzgeber (des Rundfunkbeitrags) sieht das BVerfG keine Anhaltspunkte für eine

³⁵ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 65.

³⁶ Verweis in der Entscheidung auf BVerfGE 93, 319 (342 f.); 108, 1 (16); 123, 123 (141); 124, 235 (243); 124, 348 (364).

³⁷ Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist der wohl entscheidende Argumentationsfaktor gerade an den legitimatorisch kritischen Stellen, so bei der „Bestimmung der Zurechenbarkeit des Vorteils“ zum Wohnungsinhaber (BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 87 f.), bei der „Entlastung von Mehrpersonenwohnungen“ infolge der Anknüpfung an den Wohnungsinhaber (BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 103), bei der Zurechnung des wirtschaftlichen Zusatznutzens zu den Inhabern von Betriebsstätten und Kraftfahrzeugen (BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 117), bei der degressiven Beitragsbemessung für Betriebsstätten (BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 122).

³⁸ BVerfGE 126, 400, Rn. 79; 138, 136, Rn. 121 f.

³⁹ BVerfGE 138, 136, Rn. 122.

strengere gleichheitsrechtliche Bindung, der Gleichheitssatz greift nur in seiner Bedeutung als Willkürverbot. Er sei daher schon dann „eingehalten“, wenn der Gesetzgeber einen Sachgrund für seine Wahl des Abgabengegenstandes vorbringen kann, die Berücksichtigung sachwidriger, willkürlicher Erwägungen ausgeschlossen ist und die konkrete Belastungsentscheidung nicht mit anderen Verfassungsnormen (insb. denjenigen der Finanzverfassung) in Konflikt gerät.⁴⁰

Der Spielraum bezieht sich auch auf die Bestimmung der Abgabenhöhe: Die Vorzugslast ist erst dann als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Abgabenzwecken steht. Schließlich darf sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Beitragsregelungen „in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitäts Erwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Erhebung leiten lassen“, insbesondere bei Massenverfahren.⁴¹

Drittens können auch im Recht der nichtsteuerlichen Abgaben neben den (eigentlich typusbestimmenden) Zwecken des Vorteilsausgleichung und der Kostendeckung auch Zwecke der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke in die Bemessung einer Vorzugslast einfließen.⁴²

Viertens kann das Grundrecht auf Abgabengleichheit auch dadurch verletzt sein, dass die Gleichheit im Belastungserfolg „durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens prinzipiell verfehlt“ wird; davon kann allerdings nicht schon bei gleichsam „normalen“ Vollzugsmängeln bei der Abgabenerhebung die Rede sein, sondern erst, wenn sich „die Erhebungsregelung gegenüber einem Abgabentatbestand in der Weise strukturell gegenläufig auswirkt, dass der Abgabensanspruch weitgehend nicht durchgesetzt werden kann“.⁴³

b) Individuell zurechenbarer Vorteil

Der Rundfunkbeitrag genügt, so das BVerfG, diesen gleichheitsrechtlichen Anforderungen – mit der einzigen Ausnahme der Doppelbelastung von Zweitwohnungsinhabern, die sich aus der Anknüpfung des Beitrags im privaten Bereich an eine jede Wohnung ergibt. Mit dem Rundfunkbeitrag werde tatsächlich ein individueller Vorteil abgegolten. Allerdings könne dieser nicht in dem (einer Erwägung von *Paul Kirchhof* folgend⁴⁴) in der Begründung des RBSStV⁴⁵ angeführten

Argument der „Demokratieabgabe“⁴⁶ gesehen werden: Der gesamtgesellschaftliche Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Informations- und Integrationsfunktion) stelle gerade keinen individuellen Vorteil zugunsten der einzelnen Beitragsschuldner dar, komme vielmehr „solchen Vorteilen gleich, die auch mit steuerlich finanzierten staatlichen Leistungen einhergehen“. Indessen schließe ein solcher gesamtgesellschaftliche Nutzen der öffentlichen Leistung nicht aus, dass diese zugleich einen individuell-konkret zurechenbaren Vorteil der Abgabepflichtigen begründet. Ein solcher die Erhebung des Rundfunkbeitrags rechtfertigender Vorteil liege hier in der individuellen Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können.⁴⁷

Bemerkenswerterweise schließt der *Senat* dann eine Begründungspassage an, die die besondere Bedeutung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots für die Meinungsvielfalt darlegt. Gerade diese Ausführungen⁴⁸ haben die besondere Aufmerksamkeit von Medienrechtlern gefunden,⁴⁹ weil sie in einer im Übrigen naturgemäß ausschließlich abgabenverfassungsrechtlichen Gedankenführung und Argumentation die einzigen Aussagen des *Senats* mit (freilich in der Tragweite nicht ganz deutlichem) rundfunkverfassungsrechtlichem Gehalt sind. Der erste Teil dieser Ausführungen mutet etwas rückwärtsgewandt an, indem er die schon Jahrzehnte alten Aussagen zum dualen Rundfunksystem bekräftigt (das seine Geschlossenheit und frühere dominante Stellung für die Information der Bevölkerung in der

kraft des „mittelbaren strukturellen Vorteils“ demgegenüber schon *E. Wagner* (Fn. 4), S. 203 ff.

⁴⁵ Begründung zum 15. RÄStV, abrufbar unter

https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Begrueendung_15_RAESTV-endg1-Fassung_RLP.pdf (26.11.2018), S. 3: „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk fördert in besonderem Maße die Grundlagen der Informationsgesellschaft und leistet einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen. Davon profitiert sowohl der private als auch der nicht private Bereich, der neben gewerblichen und sonstigen selbstständigen Erwerbstätigkeiten überdies Tätigkeiten zu gemeinnützigen und öffentlichen Zwecken umfasst.“

⁴⁶ Das BVerfG selbst greift – in Anführungszeichen – diesen Begriff auf, BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 75; siehe in der Literatur *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 76.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 77–80.

⁴⁹ Siehe etwa *Ukrow*, Rundfunkbeitrag, Rechtsprechungsstabilität und neue Herausforderungen für die Vielfaltssicherung, 1. Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.2018 aus medienrechtlicher Sicht, abrufbar unter

<https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/07/EMR-Aktuelles-Stichwort-BVerfG-RF-Beitrag-180718.pdf> (26.11.2018).

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 68.

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 71.

⁴² BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 71 mit Nachweisen aus der früheren Rspr.; siehe insb. die wichtige Entscheidung zur Zulässigkeit sozial gestaffelter Kindergartengebühren BVerfGE 97, 332 (345 ff.).

⁴³ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 72; grundlegend zum „strukturellen Vollzugsdefizit“ ist das Zinsbesteuerungsurteil BVerfGE 84, 239 (271 ff. Rn. 109 ff.), juris.

⁴⁴ *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 56; kritisch zur Beitrags-Legitimations-

neuen Konkurrenz mit den online-Angeboten indes längst eingebüßt hat). Danach bleibt es dabei, dass nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen seiner weitgehenden Unabhängigkeit von der Werbefinanzierung – und nicht die dem Zwang zur Massenattraktivität unterworfenen privatwirtschaftlichen Rundfunkveranstalter – den „klassischen Funktionsauftrag der Rundfunkberichterstattung“ im Sinne des Normziels des Art. 5 Abs. 1 GG erfüllen kann und muss. Interessanter sind die sich anschließenden Darlegungen zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Bedingungen der Netzkommunikation. Auch und gerade hier sieht der *Senat* neue Gefahren für die Vielfalt, weil die „Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke [...] Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten“⁵⁰ begünstigen. Auch sind nach der Einschätzung des *Senats* aufgrund personalisierter Angebote Echokammereffekte zu befürchten („Verstärkung gleichgerichteter Meinungen“), werde auch die Auswahl in Plattformen durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, das darin bestehe, den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Schließlich träten verstärkt „nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung“⁵¹ auf. All dies führe zu „schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen“.⁵² Der einzelne Nutzer müsse die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolge. Angesichts dieser Entwicklung wachse die Bedeutung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“.⁵³

Die Rückkehr aus dem rundfunkrechtlichen Funktionsszenario in die abgabenrechtliche Begründungsspur überwindet die große Fallhöhe mit dem lakonischen Satz: „In der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk *in dieser Funktion* zu nutzen, liegt der die Erhebung des Rundfunkbeitrags rechtfertigende individuelle Vorteil.“⁵⁴ Mit der Frage, ob dieser potentielle Nutzen auch von den (oder jedenfalls einer Vielzahl von) Schuldnern selbst als solcher qualifiziert, das Leistungsangebot mithin als individualnützlicher Vorzug

auch anerkannt werden müsse, hält sich der *Senat* indes nicht auf: Das noch vom BVerfG herangezogene Argument, das Rundfunkangebot stehe nicht nur potenziell jedem Pflichtigen zur Verfügung, sondern werde auch tatsächlich weitgehend von den Pflichtigen in Anspruch genommen,⁵⁵ wird ausdrücklich als irrelevant verworfen.⁵⁶ Auf einen etwa entgegenstehenden Willen von „Verweigerern“ komme es für die Beitragslegitimation grundsätzlich nicht an.

Ist die Vorzug-Eigenschaft des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots geklärt, gilt dies noch nicht für die gleichfalls aus dem Aufkommen des Rundfunkbeitrages finanzierten Aufgaben gem. § 40 Abs. 1 RStV. Diese Vorschrift beschreibt die Aufgaben, für die der den Landesmedienanstalten zukommende Aufkommensanteil (§ 10 RFinStV) aufzuwenden ist. Insbesondere gehören dazu die Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten sowie die Förderung offener Kanäle. Die Rechtfertigung dieser Mittelverwendung erscheint, um es vorsichtig zu formulieren, jedenfalls eigenwillig und originell.⁵⁷ Die aus dem Rundfunkbeitrag finanzierte Privatrundfunkaufsicht der Landesmedienanstalten soll auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugutekommen.⁵⁸ Das ist kaum nachvollziehbar: Die bisher vom BVerfG vertretene Logik, der private Rundfunk hänge vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab, weil er mit seinen werbefinanzierungsbedingt defizitären Programmen überhaupt nur bei einem starken, den verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrag auch allein erfüllenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugelassen werden dürfe,⁵⁹ lässt sich nicht einfach ins Gegenteil verkehren. Vielmehr kommt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in dieser Logik sehr gut auch ohne den privaten Rundfunk aus, damit aber auch ohne eine Privatrundfunkaufsicht.⁶⁰

⁵⁵ BVerwGE 154, 275 (285).

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 82.

⁵⁷ Kritik bei *Hain*, JZ 2018, 1050 (1052 f.); siehe auch *Ukrow* (Fn. 49), S. 8: „befremdlich“.

⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 83.

⁵⁹ Grundlegend BVerfGE 73, 118, Rn. 103 ff.

⁶⁰ Dass sich das BVerfG zur Rechtfertigung dieser Finanzierungszwecke des § 40 RStV – kaum haltbar – auf einen Nutzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk versteift, ist bemerkenswert: § 1 RBSStV weist immerhin die Aufgaben des § 40 RStV ausdrücklich als einen neben der Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehenden zweiten Finanzierungszweck des Rundfunkbeitrags aus. Und eine daran anknüpfende Argumentation mit einem eigenständigen, als solchem abgeltungsfähigen Vorteil, der in der Absicherung eines den rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden privaten Rundfunkangebots bestehe, hätte sich in der Tat eher hören lassen. Allerdings wäre dann noch deutlicher als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot geworden, dass der Beitrag hier in der Sache als ein Mittelbeschaffungsinstrument zur Finanzierung von hoheitlichen Aufgaben im Allgemeininteresse (Medienpolizei der Landesmedienanstalten!) eingesetzt würde. Die Bruchigkeit der Ab-

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 79.

⁵¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 79.

⁵² BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 80.

⁵³ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 79 f.

⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 81.

Die weiteren Entscheidungsgründe befassen sich mit der gesetzgeberischen Abgabeanknüpfung im Einzelnen sowie den Veranschlagungsmaßstäben für den privaten und für den nicht privaten Bereich.

c) Wohnungsabgabe

Die Anknüpfung an die Raumeinheit Wohnung liege noch im gesetzgeberischen Ausgestaltungsspielraum, insofern ihr die nicht zu beanstandende Erwägung des Gesetzgebers zugrunde liege, dass die Adressaten des Programmangebots den Rundfunk „typischerweise in der Wohnung empfangen können und nutzen“. Allerdings wäre der Gesetzgeber nicht gehindert gewesen, einen Pro-Kopf-Maßstab zu wählen; ein solcher hätte, so das Gericht, auch den Vorteil gehabt, die Privatsphäre mindestens ebenso zu schonen, weil er eine Zuordnung von Personen zu Wohnungen entbehrlich machen würde.⁶¹ Jedoch ist der Gesetzgeber zu einer solchen, der Belastungsgleichheit wohl auch nach erkennbarer Auffassung der Richter besser Rechnung tragenden Lösung nicht verpflichtet. Einerseits scheinen an dieser Stelle die in der mündlichen Verhandlung noch deutlich schärfer geäußerten Vorbehalte der Richter gegenüber der Wohnungsabgabe durch; andererseits – indem sie sich nun allein auf diesen kurzen Hinweis auf die gleichfalls verfassungsrechtlich zulässige Alternativgestaltung denken –, wirkt sich nun die schwache Fassung der gleichheitsrechtlichen Bindung nur als Willkürverbot aus: Der Abgabengesetzgeber schuldet eben nicht die unter Gleichheitsgesichtspunkten bestmögliche Lösung,⁶² auch nicht eine Orientierung der Belastungszurechnung an einem „Wirklichkeitsmaßstab“; ausreichend ist vielmehr ein – hier noch eingehaltener – „Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab“.⁶³

Auch die Bemessung der Wohnungsabgabe sei „im Wesentlichen belastungsgleich“⁶⁴ ausgestaltet. Insbesondere die in dem Umstand liegende Ungleichbehandlung, dass mehrere Wohnungsinhaber den Beitrag untereinander aufteilen können und dadurch weniger belastet werden als Einzelpersonen, sei durch noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Sachgründe gedeckt. Die Begründung bleibt an

grenzung der Abgabenarten anhand der Kriterien Gemeinwohl/Gemeinlast vs. Individualnutzen/Vorzugslast wäre erst recht zu Tag getreten: möglicherweise hat der *Senat* dies vermeiden wollen.

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 88.

⁶² BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 70: „besteht keine Verpflichtung, den zweckmäßigsten, vernünftigsten, gerechtesten und wahrscheinlichsten Maßstab zu wählen“.

⁶³ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 70, 88; zur Begrifflichkeit und zum Ausnahmecharakter des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes (der gleichwohl möglichst wirklichkeitsnah zu wählen ist!) zumindest im Gebührenrecht *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000, Rn. 395 ff.

⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 94.

dieser Stelle wortkarg, nimmt wiederum Zuflucht zu dem zugrunde gelegten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sowie zu dem in der Begründung des Staatsvertrags angebotenen Argument, dass der „private Haushalt in der Vielfalt der modernen Lebensformen häufig Gemeinschaften abbildet, die auf ein Zusammenleben angelegt sind, und dass die an dieser Gemeinschaft Beteiligten typischerweise das Rundfunkangebot in der gemeinsamen Wohnung nutzen“.⁶⁵ Zudem, so das Gericht lapidar, unterfielen die Gemeinschaften „vielfach dem Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG“.⁶⁶ Die Heranziehung der Inhaber von Zweitwohnungen zu weiteren Rundfunkbeiträgen verstoße hingegen gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie für den gleichen Vorteil mehrfach herangezogen würden.⁶⁷

d) Betriebsstätten- und Kfz-Abgabe

Für den nicht privaten Bereich akzeptiert das BVerfG sowohl hinsichtlich der Betriebsstätten als auch der Kraftfahrzeuge die dafür angeführten, schon in den Urteilen der Landesverfassungsgerichte und des BVerwG hingenommenen Gründe für die Erklärung des spezifischen erwerbswirtschaftlichen und abgeltungsfähigen Vorteils, der in dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot zugunsten der Unternehmen liegen soll und der die zur Wohnungsabgabe hinzutretende weitere Inanspruchnahme rechtfertigt. Bei Betriebsstätten liege der Vorteil einerseits in den für den Betrieb nützlichen Informationen, andererseits in der Nutzbarkeit zur Information oder Unterhaltung ihrer Beschäftigten und ihrer Kundschaft.⁶⁸ Bei betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen seien die Vorteile von unterschiedlicher Art je nach Nutzungsart: Zum Nutzungsvorteil der sich „spezifisch während der Nutzung eines Kraftfahrzeugs realisieren“ lasse (das BVerfG nennt den Empfang von Verkehrsmeldungen), trete zumal bei der Nutzung von Fahrzeugen durch Außendienstmitarbeiter der Gesichtspunkt eines gesteigerten Gebrauchs hinzu; hier verschiebe sich der Nutzungsvorteil von einem zusätzlichen Vorteil neben der Empfangsmöglichkeit in der Betriebsstätte hin zum Hauptvorteil. Bei Mietwagen schließlich liege der abgeltungsfähige Vorteil im preisbildenden Faktor der Empfangsmöglichkeit;

⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 104; zurückgewiesen wird aber die in der Vertragsbegründung daneben angeführte Vermutung, in der gemeinsamen Wohnung glichen sich unterschiedliche Nutzungsarten und -gewohnheiten typischerweise aus. Eine solche Vermutung sei nicht einmal wahrscheinlich (Rn. 101); zum Argument der „Empfangsgemeinschaft“, die „in der Adressateneinheit des Haushalts realitätsgerecht erfasst“ werde, *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 57; in der Sache vor allem auch *P. Kirchhof* (Fn. 44), S. 59 ff.

⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 104.

⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 106 ff.

⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 113, mit Bezug auf BayVerfGH NJW 2014, 3215 (3218); VerfGH RP NVwZ 2015, 64 (73); BVerwGE 156, 358 (367).

der Vermieter könne dadurch höhere Entgelte erzielen.⁶⁹ Dem naheliegenden Einwand, an vielen Arbeitsplätzen sei der Empfang von Hörfunk oder gar von Fernsehsendungen doch gar nicht gestattet, tritt das BVerfG mit statistischen Zahlen entgegen, wonach im Durchschnitt die Ausstattungsquote von Arbeitsplätzen mit Empfangsgeräten 85,1 % betrage. Im Übrigen lasse ein Verbot durch den Arbeitgeber den Zurechnungszusammenhang nicht entfallen, weil dieser Umstand allein vom Willen des Vorteilsempfängers abhängt. Fehlendes Interesse, das Angebot zu nutzen, entlaste im betrieblichen Bereich ebenso wenig von der Beitragspflicht wie im privaten Bereich.⁷⁰

Auch die Bemessungsmaßstäbe – die Anknüpfung an die Betriebsgröße (beurteilt nach der Mitarbeiterzahl), die degressive Staffelung, die Drittel-Beitragspflicht für betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge ungeachtet ihrer unterschiedlichen Nutzungszwecke – fallen nach Auffassung des BVerfG noch in den Typisierungsspielraum des Gesetzgebers und seien daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das gelte auch für den Effekt, dass eine unterschiedliche Belastung daraus resultieren könne, ob eine gleiche Mitarbeiterzahl in einer oder in verschiedenen Betriebsstätten tätig sei (das „Filialen“-Problem).

III. Einige kritische Bemerkungen

Die Entscheidung des BVerfG ist in den ersten mittlerweile vorliegenden Besprechungen auf Zustimmung⁷¹, aber auch auf Kritik⁷² gestoßen. Beanstandet werden insbesondere die großzügige Zubilligung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, die, so die Kritik, aus erkennbarer Sicht des Gerichts selbst recht nicht überzeugende Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft und die Anerkennung eines tatsächlich zweifelhaften betrieblichen Zusatznutzens durch das BVerfG.

1. Legitimationswechsel, aber Belastungskontinuität

Das legitimatorische Spannungen auslösende Hauptproblem des Rundfunkbeitrages wird auch von der wohlmeinenden Kritik darin gesehen, dass der Gesetzgeber in einem weiten Spagat versucht habe, einerseits möglichst viel – insbesondere die tatsächlichen Belastungswirkungen nach Adressaten und Volumen – beim Alten zu lassen, andererseits aber mit dem Abgabentatbestand (Anknüpfung nicht mehr an das Bereithalten eines Empfangsgeräts, sondern an die Wohnung bzw. Betriebsstätte) auch das Rechtfertigungskonzept grund-

legend ausgewechselt habe.⁷³ Das Hinüberretten der schon im alten Regime der Rundfunkgebühr maßstäblichen „Raumeinheit“ in das neue Beitragskonzept (früher: eine Rundfunkgebühr je Wohnung, ungeachtet der Zahl der in der Wohnung vorgehaltenen Empfangsgeräte; heute: ein Rundfunkbeitrag je Wohnung, ungeachtet der Zahl der in der Wohnung lebenden Personen) schleppt aber die schon bei der „Gebühr“ (die ja in Wirklichkeit auch schon ein Beitrag war) immer weiter zunehmende Realitätsferne dieser Anknüpfung auch für den Beitrag fort.⁷⁴ Die Wohnung (vergleichbares gilt für die Betriebsstätte) ist immer weniger verlässlicher Indikator und Maß für das Empfangen-Können des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots und für den abgeltungsfähigen Wert dieser Leistung. Dementsprechend wird die Wohnungsanknüpfung auch als zwar jetzt noch einmal vom BVerfG gebilligtes, in nicht ferner Zukunft (bei technologisch und kulturell voranschreitender Rundfunknutzungsmöglichkeit immer, überall und durch Jeden) aber legitimatorisch kaum noch haltbares und vermutlich durch eine sozial abgefederte Kopfpauschale zu ersetzendes Konzept bewertet.⁷⁵

2. Beitrag und Steuer

In der Behandlung der Abgabenqualifikationsfrage (nicht-steuerliche Abgabe versus Steuer) durch das BVerfG sticht, wie bemerkt, der betont formale, Fragen der inhaltlichen Rechtfertigung der Abgabe vollständig ausblendende Ansatz ins Auge.⁷⁶ Diese Entmaterialisierung der finanzverfassungsrechtlichen (insbesondere kompetenzrechtlichen) Seite des Problems steht in deutlichem Kontrast zu dem breiten Raum, den diese Frage im kritischen Schrifttum, auch bei finanzverfassungsrechtlich ausgewiesenen Autoren, eingenommen

⁷³ Henneke, DVBl. 2018, 1228 (1230): „Beim Beitragsmodell kann man auf das Anknüpfen an die Wohnungsinhaberschaft gedanklich nur kommen, wenn man in der Belastungsverteilung nicht zuletzt aus Akzeptanzgründen so weit wie möglich und für so viele Beitragsschuldner, die vorher bereits Gebührenschuldner waren, wie möglich, an das vorangegangene Finanzierungsmodell anknüpfen wollte, obwohl dessen Legitimationsgrundlage gegenüber dem Gebührenmodell eine völlig andere ist.“

⁷⁴ Noch schärfer Kämmerer, DStR 2016, 2470: „Ironischerweise wird der einstige Anknüpfungspunkt für die Gebühr (‚Bereithalten eines Empfangsgeräts‘) den tatsächlichen Änderungen im technischen Bereich [...] weit besser gerecht als das Umschwenken auf das Anknüpfungsmerkmal ‚Wohnung‘.“
⁷⁵ Hain, JZ 2018, 1050 (1051: „Rechtfertigung auf Abruf“); Henneke, DVBl. 2018, 1228 (1230).

⁷⁶ Auch in der bisherigen (vom BVerfG nun auch in Bezug genommenen) Rechtsprechung ist zwar für die begriffliche Frage – Vorzugslast oder Steuer – schon die „formale Zuordnung“ vorgenommen worden (BVerfGE 108, 1 [13, baden-württembergische Rückmeldegebühr]), sind aber dann sehr wohl für die Abgabenrechtfertigung inhaltliche Voraussetzungen aus der Finanzverfassung (aus den „Kompetenznormen des Grundgesetzes“) hergeleitet worden, keineswegs nur und erst aus dem Gleichheitssatz, siehe BVerfG 108, 1 (15 ff.).

⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 114 f.

⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 118 f.

⁷¹ Henneke, DVBl. 2018, 1228 ff.; im Wesentlichen nur darstellend Bosman, K&R 2018, 553 ff.

⁷² Insgesamt eher kritischer Duktus bei Hain, JZ 2018, 1050 ff.; Wiemers, NVwZ 2018, 1272; im Ergebnis zustimmend, aber skeptisch zur Tragfähigkeit der abgabenverfassungsrechtlichen Argumentation sowie kritisch gegenüber der Beanstandung der Belastung von Zweitwohnungen, im Übrigen zustimmend Schiedermaier, ZUM 2018, 701.

hat.⁷⁷ Die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung tendiert, wenn sich die sachliche Rechtfertigungsbedürftigkeit der Zusatzbelastung mit einer nichtsteuerlichen Abgabe allein aus dem Gleichheitssatz ergibt, gegen Null: Macht der Gesetzgeber bei der Formulierung des Gegenleistungsbezugs im Abgabentatbestand keinen Schlüssigkeitsfehler, ist kompetenzrechtlich gegen die Abgabe nichts mehr zu erinnern. Im Zusammenspiel mit der dann auch beim Gleichheitssatz zugrundegelegten Bindungsschwäche (nur Willkürverbot) resultiert daraus eine kaum noch eingeschränkte Gestaltungsmacht des Abgabengesetzgebers – eine vom BVerfG für den Rundfunkbeitrag offensichtlich gewollte und geradezu gesuchte Konsequenz, von der sich aber fragen lässt, ob sie als verallgemeinerbare abgabenverfassungsrechtliche Maxime richtig sein kann. Von den doch in anderen Kontexten, besonders deutlich in der Sonderabgabenrechtsprechung, betonten finanzverfassungsrechtlichen Rechtfertigungslasten,⁷⁸ dem Vorrang der (am Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichteten) Steuerfinanzierung, der kritischen Prüfung der vom Gesetzgeber herangezogenen Gründe für die Sonderbelastung, dem Ausschluss eines „Wahlrechts“ des Gesetzgebers zwischen Steuer und nichtsteuerlicher Abgabe⁷⁹, bleibt, wenn die Grundsätze des Urteils zum Rundfunkbeitrag angelegt werden, nicht viel. Tatsächlich wird man nun jedenfalls für die Abgabenart „Beitrag“, der insofern eine „offene Flanke“ des verfassungsgerichtlich immer hochgehaltenen Konzepts der verfassungsrechtlich notwendigen eindeutigen Abgrenzung von Steuer und Kausalabgabe darstellt, ein gesetzgeberisches Wahlrecht kaum noch bestreiten können. Wenn der Beitrag nicht anders als die Steuer jedermann belasten kann, er also kein quantitatives Element der Begrenzung kennt, ist die Sonderlast von der Gemeinlast nicht mehr zu unterscheiden (was sollte eine Last, die jeden trifft, anderes sein als eine allgemeine und also Gemein-Last?). Von der Vorteilsseite her gesehen sieht es – logisch notwendig – nicht anders aus: Ein Individualnutzen, der jedermann zugutekommt, ist kein besonderer „Vorzug“, sondern eine Leistung für die Allgemeinheit als Summe aller Individuen. Wenn auch solche Vorteile über Beiträge abgeltungsfähig sind, lassen sich, das ist keine neue Erkenntnis, potentiell alle oder jedenfalls sehr viele Staatsleistungen in Abgabentatbeständen als individualisierte Vorzüge ausweisen und entgeltspflichtig stellen; das gilt eben nicht nur für das Rundfunkangebot, sondern wäre genauso für das öffentliche Angebot an Straßen und Verkehrsleistungen, letztlich auch für die Leistungen für die innere und äußere Sicherheit – die ja zumindest immer auch den Bürgern des Gemeinwesens zugutekommen – vorstellbar.⁸⁰

⁷⁷ Siehe die Hinweise oben, Fn. 22.

⁷⁸ BVerfGE 55, 274 (297 ff. Rn. 68); 67, 256 (274 f.); 78, 249 (267).

⁷⁹ BVerfGE 55, 274 (300 Rn. 66).

⁸⁰ Wenn das BVerfG insofern (unter Bezugnahme auf die Entscheidung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs) die Notwendigkeit und Möglichkeit einer „Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe von den Gemeinlasten als allgemeinen staatlichen Aufgaben“ behauptet, BVerfG, Urt. v.

3. Demokratiefunktion und Individualnutzen

Vielleicht indes, dies ist einzuräumen, ist diese Konsequenz funktioneller Austauschbarkeit von Steuer und Beitrag, und die damit anzuerkennende politische Wahlprärogative, letztlich unvermeidlich, weil quantitative „Sonderopfer“-Kriterien im Recht grundsätzlich als rational kaum belastbar identifiziert sind⁸¹ und weil sich eine Abgrenzung, die sich an der Unterscheidung von Individualnutzen und Allgemeinwohl zu orientieren versuchte, heillos in den damit verbundenen, seit jeher erkannten Aporien verstrickte. Gerade die Diskussion um die Rechtfertigung der Abgabenlast für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – und nun auch die darauf zielende Begründung des *Senats* – machen dies besonders deutlich: Die informationelle (im weiten Sinn) „Grundversorgung“ durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist seit jeher begründet worden mit ihrer und unaufgebbaren Bedeutung sowohl für die *individuelle* als auch für die *öffentliche* Meinungsbildung.⁸² Das in der Verwendung fast nie getrennte Begriffspaar „individuelle und öffentliche Meinungsbildung“⁸³ bringt die Doppelfunktionalität der Informationsleistung sprachlich zum Ausdruck. Dabei geht es aber kaum um ein mit scharfem Blick sezierbares Nebeneinander individualnützlicher und allgemeinwohldienlicher Aspekte, sondern eher um eine Frage der Perspektive auf Kommunikationsprozesse, in denen die Information der Einzelnen (hier durch das Massenmedium Rundfunk) notwendige Voraussetzung ihrer (wenn man so etwas akzeptiert) „demokratischen Mündigkeit“ ist, damit zugleich aber auch überindividuell die demokratische Diskursfähigkeit der Gesellschaft im Ganzen stabilisiert. Das BVerfG freilich will zwischen der demokratischen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (dem abgabenrechtlich angeblich irrelevanten „gesamtgesellschaftlichen Vorteil“) und dem (abgabenrechtlich allein relevanten)

18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 67, unterstellt dies eine leistungsfähige Aufgabenlehre, die es tatsächlich nicht gibt. Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur einer staatlichen Gewährleistungsverantwortung unterliegt, nicht hingegen als unmittelbar staatliche Verwaltungsleistung erbracht werden darf, ist schwerlich ein abgabenverfassungsrechtlich überzeugendes Argument zur Begründung des notwendigen Individualvorteils und steht (oder fällt) auch rundfunkverfassungsrechtlich mit der Richtigkeit der indes fragwürdigen Annahme, dass eine Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks notwendig größere Gefahren für dessen Staatsferne mit sich brächte.

⁸¹ Das BVerfG erinnert insofern mit Recht daran, dass auch die Steuer nach ihrem tatbestandlichen Zuschnitt einen „eng begrenzten Kreis von Steuerpflichtigen betreffen“ kann, BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 67.

⁸² BVerfGE 57, 295 (319 f.); 73, 118 (153); 74, 297 (323 f.); 83, 238 (295 f.); 87, 181 (197); 90, 60 (87); 121, 30 (50: „freie und öffentliche Meinungsbildung“).

⁸³ Siehe aber nun den Differenzierungsversuch bei *M. Mengden*, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung, 2018, passim.

individuellen Nutzen, der im potentiellen Rundfunkempfang liege, strikt unterscheiden (keine „Demokratieabgabe“) – und scheitert damit doch schon im nächsten Absatz seiner Begründung:⁸⁴ Das starke Bekenntnis, das das Gericht zur – noch gewachsenen – Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Digitalzeitalter ablegt, argumentiert durchweg gerade mit klassischen („Vielfaltssicherung“) und neuen („Orientierungshilfe“) demokratiefunktionalen Argumenten,⁸⁵ erklärt aber an keiner Stelle, weshalb diese Funktionen des öffentlich-rechtlichen Angebots denn auch für den Einzelnen nützlich sind, auf welche Perspektive und Instanz es für diese Nützlichkeitsbewertung eigentlich ankommt (das „wohlverstandene Interesse“ des Abgabenschuldners und potentiellen Rundfunkempfängers selbst? Oder eine normativ-paternalistische Nutzendefinition durch den Gesetzgeber?), inwiefern also die aufgeführten Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diesen als sachlich gerechtfertigten Individual-Vorzug qualifizieren und nicht als illegitim „aufgedrängten Vorteil“. Wenn die eindringlichen Ausführungen zur Unverzichtbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in dem abgabenrechtlichen Argumentationszusammenhang, in dem sie stehen, einen Sinn haben, dann kann dieser nur darin bestehen, dass die demokratischen (gesamtgesellschaftlichen) Funktionen des Rundfunks zugleich die Rundfunkempfangsmöglichkeit für den Einzelnen als hinreichend validen Belastungsgrund auszeichnen. Diese „Brücke“ von den allgemeinen zu den individuellen Vorteilen fehlt aber in den Entscheidungsgründen; wäre sie – deutlich überzeugender – geschlagen worden, hätte damit freilich zugleich der Ausgangspunkt der angeblichen Irrelevanz des „gesamtgesellschaftlichen Nutzens“ für die Abgabenrechtfertigung aufgegeben werden müssen.

4. Belastungsgleichheit unter gesetzgeberischer Gestaltungsprärogative

Mit der Abgabenrechtfertigung ist (in der Logik des BVerfG) schon das Feld betreten, in dem allein der Maßstab der Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) regiert. Die grundsätzliche, letztlich alles andere entscheidende Weichenstellung ist hier die Voreinstellung des Maßstabs als bloßes Willkürverbot. Man kann diese Entscheidung gegen eine strenge verfassungsrechtliche Korsettierung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit je nach Standpunkt und Interesse ebenso ablehnen wie begrüßen; ein „legalistisches“ Konzept, das der demokratisch-politischen Prärogative weiten Raum gibt, ist auch und gerade hier im Abgabenrecht nicht per se anstößiger als ein „konstitutionalistisches“ Konzept, das dem Gesetzgeber insoweit engere Grenzen zöge. Allerdings sollte die Zuerkennung gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit als Maxime dann auch über die konkret entschiedenen Fragen der Gleichheitsgerechtigkeit des Rundfunkbeitrages hinaus Gültigkeit beanspruchen: Insbesondere sollte der Rundfunkgesetzgeber dann auch verfassungsrechtlich berechtigt sein, andere Ge-

staltungen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erwägen und gegebenenfalls vorzunehmen (zum Beispiel eine Finanzierung aus reservierten Anteilen der parlamentarischen Haushalte, natürlich unter hinreichenden Sicherungen der Staatsferne).⁸⁶ Und in einer über die Finanzierung hinausgreifenden Perspektive wäre das Bekenntnis zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gesamtsystemisch noch überzeugender, wenn es sich nicht nur auf die Gestaltung der Gegenleistung (also die Finanzierungsquelle) bezöge, sondern auch auf diejenige der korrespondierenden Leistung, also insbesondere den Rundfunkauftrag und den daraus sich ergebenden Finanzierungsaufwand.⁸⁷

Ob im Übrigen die nur lapidar dekretierte Annahme, für eine strengere Fassung des gleichheitsrechtlichen Maßstabs (als das Willkürverbot) gebe es keine „Anhaltspunkte“, überzeugt, erscheint nicht frei von grundsätzlichen Zweifeln: Anders als bei der voraussetzungslosen Steuer (wenn sie nicht Lenkungs- oder Zwecksteuer ist), bei der eben wegen dieser Voraussetzungslosigkeit die disziplinierende Wirkung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes weitgehend ausfällt (und daher auch nicht im Rahmen einer Gleichheitsprüfung zur Geltung gebracht werden kann), sind die nichtsteuerlichen Abgaben doch gerade durch ihre kausale Verknüpfung in besonderem Belastungsgrund und Sonderlast (auch in ihrer Höhe) charakterisiert, erlauben mithin sehr wohl eine Rechtfertigungsprüfung, die das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung in den kritischen Blick nimmt. Und immerhin trifft die rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung durch (zusätzliche) Abgabenbelastung ja auch zusammen mit einem Eingriff in die Handlungsfreiheit, so dass durchaus ein klassisches Argument für gesteigerte gleichheitsrechtliche Rechtfertigungslasten⁸⁸ vorliegt. Auch von dem vom BVerfG selbst angeführten weiteren Argument (für einen schärferen Gleichheitsmaßstab) einer Indisponibilität der Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, ließe sich durchaus in Erwägung ziehen, ob es hier nicht jedenfalls ein Stück weit zutrifft: Die potentiell erheblichen Belastungsunterschiede aufgrund der typisierenden Anknüpfungen lassen sich kaum durch zumutbare Gegenstrategien der Belasteten vermeiden, sind faktisch doch weitgehend unentrinnbar. Wenn das BVerfG der gleichheitsrechtlichen Bindung gleichwohl nahezu alle Zähne zieht, indem es dem Gesetzgeber für die Bei-

⁸⁴ Kritisch dazu auch Hain, JZ 2018, 1050; Schiedermaier, ZUM 2018, 701 (701 f.).

⁸⁵ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 77 ff.

⁸⁶ Für die Möglichkeit einer Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überzeugend Waldhoff, AfP 2011, 1; eine Haushaltsfinanzierung der Kultur- und Informationsleistung eines nichtkommerziellen Rundfunks aus Steuermitteln (ähnlich wie bei Bibliotheken, Theatern, Museen und Universitäten) dürfte sich heute tatsächlich als die eigentlich wohl legitimatorisch tragfähigere Lösung erweisen – eben weil diese Finanzierung ohne die für Viele so schwer erträgliche „paternalistische Anmaßung“ des individualnützlichen Vorteils auskommt.

⁸⁷ Siehe für einen rundfunkverfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers Cornils, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2017, Präambel Rn. 32 ff.

⁸⁸ BVerfGE 88, 87 (96); 111, 176 (184); 129, 49 (69).

tragsanknüpfung und -bemessung nicht nur ohne Vorbehalt den Weg in den „Ersatz- und Wahrscheinlichkeitsmaßstab“ eröffnet, sondern auch insofern nicht einmal den „wirklichkeitsnächsten“ Wahrscheinlichkeitsmaßstab verlangt (der hier eher in der Kopfpauschale gelegen hätte), scheint diese Argumentation doch sehr vom erwünschten Ergebnis her bestimmt: Gegen alle (in der mündlichen Verhandlung deutlich geäußerten und auch in den Urteilsgründen ansatzweise noch aufscheinenden) Zweifel werden mit Ausnahme der Zweitwohnungsbelastung alle gleichheitsrechtlich problematischen Elemente der Beitragskonzeption „gehalten“ – und überrascht es daher wiederum, dass gerade und nur die Zweitwohnungsbelastung nicht mehr die Billigung des Gerichts findet, obwohl die damit einhergehende – eben keineswegs in allen Fällen eintretende – Ungleichbelastung auch nicht gravierender erscheint als diejenige, die mit der Wohnungsabgabe oder gar der Betriebsstättenabgabe in ihrer Ausgestaltung durch den RBStV ohnehin verbunden ist.⁸⁹

Dass selbst die Privatrundfunkaufsicht noch als abgeltungsfähiger Vorteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots ausgegeben wird, überzeugt wie schon angedeutet ebenso wenig wie die anstandslose Übernahme der doch ebenfalls nicht durchweg plausiblen Begründungen für den erwerbswirtschaftlichen Zusatznutzen dieses Rundfunkangebots für Betriebe und Kraftfahrzeuge⁹⁰ oder die kaum um argumentative Substanz bemühte Art und Weise, mit der die gravierend ungleichen Belastungen, die sich aus der Verknüpfung der Betriebsstättenanknüpfung mit der Personenanzahl-Anknüpfung bei der degressiven Staffelung ergeben,⁹¹ beiseite geschoben werden: Der apodiktische Satz, die Gesetzgeber hätten nun einmal „nicht die Beschäftigtenzahl eines Unternehmens, sondern die der Betriebsstätte zur Bemessung des Rundfunkbeitrages herangezogen“,⁹² liefert keine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung, sondern beschreibt nur gerade das Problem.

5. Fazit

Das Rundfunkbeitragsurteil vom 18. Juli ist ersichtlich von dem Anliegen getragen, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit diesen selbst zu sichern, dies auch vor dem Hintergrund wachsender Akzeptanzprobleme. Ihnen setzen die Richter neuerlich mit unmissverständlicher Signalwirkung ein Bekenntnis zur Bestands- und Funktionserhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegen. Dieses Ziel der Erhaltung und Absicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eines unentbehrlichen Faktors nichtkommerzieller publizistischer Rationalität für die Informationsversorgung der Bevölkerung, aber auch für das kulturelle Leben (Filmproduktion, Kulturorchester usw.), ist auch

heute noch hoch respektabel und verdient Zustimmung. Das Anliegen, eine diesem Ziel gerecht werdende aufkommensstabile Finanzierung zu sichern, ist zudem verfassungsrechtlich nur konsequent: Wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks garantiert, können einer solchen Finanzierung keine unüberwindlichen abgabenverfassungsrechtliche Hindernisse im Weg liegen.

Die Überzeugungskraft der Entscheidungsgründe, mit denen die abgabenverfassungsrechtliche Ergebnisfindung gewissermaßen der rundfunkverfassungsrechtlichen Zielvorgabe angepasst wird, bleibt indes hinter der Validität dieses Anliegens zurück. Das Urteil zieht zwar einen (wenn auch wohl nur vorläufigen und mit Blick auf das Zweitwohnungsproblem auch nicht vollständigen) Schlussstrich unter die Phase der juristischen Auseinandersetzungen. Die politische und auch die rechtswissenschaftliche Debatte dürfte es aber weder beenden noch gar befrieden können – und es hat wohl auch die Potenziale einer Befriedung durch möglichst überzeugende Argumentation nicht ausgeschöpft (wenngleich die notorischen und unbelehrbaren Gegner des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch mit einer noch so schlagenden Entscheidung und Begründung gewiss nicht zufriedenzustellen gewesen wären). Vielleicht wäre hier doch mehr möglich gewesen, zunächst insbesondere durch an den entscheidenden Stellen skrupulösere Begründungsanstrengungen. Darüber hinaus hätte man sich aber auch die Einforderung weiterer Korrekturen des RBStV vorstellen können, nicht nur für die Zweitwohnungsbelastung, sondern auch im Hinblick auf einige andere, mit immerhin triftigen Gründen angegriffene Aspekte der Regelung – um der Integrität der verfassungsrechtlichen Maßstäbe, aber auch um der Chance willen, so am Ende zu einer folgerichtigeren und gerechteren Lastenausteilung zu gelangen.

Prof. Dr. Matthias Cornils, Mainz

⁸⁹ Schiedermaier, ZUM 2018, 701 (703).

⁹⁰ Pagenkopf, NVwZ 2017, 936 (938 ff.); Hain, JZ 2018, 1050 (1051 f.); anders („sachgerechte Anknüpfung“) etwa Kube (Fn. 65), S. 60 ff.

⁹¹ Siehe dazu Pagenkopf, NVwZ 2017, 936 (937) mit Rechenbeispielen.

⁹² BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17, Rn. 123.