Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 26. September 2018 [1]

Rechtssache C-492/17

Südwestrundfunk
gegen
Tilo Rittinger,
Patric Wolter,
Harald Zastera,
Dagmar Fahner,
Layla Sofan,
Marc Schulte

(Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Tübingen, Deutschland)

„Vorabentscheidungsersuchen – Staatliche Beihilfen – Regelung eines Mitgliedstaats, nach der alle Erwachsenen, die Inhaber einer Wohnung im Inland sind, zur Entrichtung eines Beitrags an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verpflichtet sind“

1. Die Dienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland werden aufgrund des Verfassungsauftrags erbracht, der sich aus Art. 5 des Grundgesetzes ergibt, in dem die freie Meinungsäußerung sowie die Freiheit der Medien, der Kunst und der Wissenschaft verankert sind. Das Bundesverfassungsgericht (Deutschland) hat entschieden, dass diese Bestimmung dazu verpflichtet, bei der Erbringung solcher Dienste Unparteilichkeit und Vielfalt, Sachlichkeit und inhaltliche Ausgewogenheit der Programme zu gewährleisten [2].

2. Da die Bundesländer die Gesetzgebungskompetenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk innehaben, wurden die Einrichtung und die Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die Erbringung ihrer Dienste auf Bundesebene durch eine Reihe von zwischen diesen Ländern geschlossenen Staatsverträgen geregelt. Aus ihnen ergibt sich, dass die öffentlichen Anstalten (ARD und ZDF [3] auf nationaler und andere wie der SWR [4] auf regionaler Ebene) durch Einnahmen finanziert werden, die vornehmlich aus drei Quellen stammen: dem Rundfunkbeitrag (um den es in diesem Vorabentscheidungsverfahren geht) [5], dem Verkauf von Werbeplätzen und anderen gewerblichen Tätigkeiten.

1 Originalsprache: Spanisch.

2 Urteil vom 24. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205 – 1. Rundfunkentscheidung, Rn. 182).

3 Akronyme der zwei wichtigsten öffentlich-rechtlichen Fernsehkanäle in Deutschland. Das Kürzel ARD bedeutet „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“, und das Kürzel ZDF „Zweites Deutsches Fernsehen“.

4 „Südwestrundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts“ (im Folgenden: SWR).

5 Ich verwende den Begriff „Beitrag“, um den seit 2013 geltenden „Rundfunkbeitrag“ zu bezeichnen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde er im deutschen Recht als „Rundfunkgebühr“ eingestuft. Der Vertreter des SWR hat in der mündlichen Verhandlung jedoch klargestellt, dass die Rundfunkgebühr nach der früheren Regelung in Wirklichkeit dieselbe Rechtsnatur hatte wie der jetzige Beitrag, da sie auf die *Möglichkeit* erhoben wurde, öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, und nicht auf seinen *tatsächlichen Empfang*.

3. Im Jahr 2007 stellte die Kommission fest[6], dass die Finanzierungsmethode des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland als „bestehende Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 659/1999[7] eingestuft werden könne. In ihrer Entscheidung aus dem Jahr 2007 fand die Kommission jedoch gewisse Anhaltspunkte für ihre Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt und forderte die deutsche Regierung deshalb auf, eine Reihe von Maßnahmen zu treffen, was auch geschah. Keine betraf den Beitrag (früher Gebühr), der Gegenstand dieses Vorabentscheidungsersuchens ist.

4. Im Jahr 2013 trat eine Änderung dieser Finanzierungsweise in Kraft: Kurz gesagt wurde er bis dahin wegen des Besitzes von Rundfunkempfangsgeräten im Inneren einer Wohnung fällig, während seither der bloße Besitz einer Wohnung als Eigentümer oder Mieter ausreicht[8].

5. Das neue Kriterium zur Berechnung des Beitrags wurde bei verschiedenen deutschen Gerichten angefochten[9], zu denen das Landgericht Tübingen (Deutschland) gehört, das dem Gerichtshof Fragen zur Vereinbarkeit des Beitrags mit dem Unionsrecht vorlegt.

6. Diese Schlussanträge beschränken sich auf Anweisung des Gerichtshofs auf die Prüfung der Vorlagefragen zu den staatlichen Beihilfen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Protokoll Nr. 29 im Anhang zum AEUV

7. Das, wie es in seinem Erwägungsgrund zum Ausdruck kommt, bezüglich der besonderen Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jeder Gesellschaft und dem Erfordernis, den Pluralismus in den Medien zu wahren, sensible Protokoll Nr. 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten im Anhang an den AEUV, das durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde[10], bestimmt:

„Die Bestimmungen der Verträge berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.“

6 K(2007) 1761 endg. Staatliche Beihilfe E/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (im Folgenden: Entscheidung von 2007), die nur in englischer und deutscher Fassung verfügbar ist, Rn. 200 bis 216.

7 Verordnung (EG) des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (jetzt Art. 108 AEUV) (ABl. 1999, L 83, S. 1). Sie wurde ersetzt durch die Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. 2015, L 248, S. 9), die in dieser Rechtssache zeitlich nicht anwendbar ist.

8 Der Beitrag wird nach Maßgabe verschiedener Faktoren (Betriebsstätten und zu gewerblichen Zwecken genutzte Kraftfahrzeuge) auch bei Unternehmern erhoben. Da an den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreiten kein Unternehmer beteiligt ist, gehe ich ausschließlich auf den Beitrag ein, der bei natürlichen Personen, die Inhaber einer Wohnung sind, erhoben wird.

9 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. März 2016 über ihn entschieden. Das Bundesverfassungsgericht hat den Beitrag mit Urteil vom 18. Juli 2018 außer in Bezug auf Zweitwohnungen für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt (1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17).

10 ABl. 1997, C 340, S. 109. Es wird deshalb auch als „Amsterdamer Protokoll“ bezeichnet.

2. Verordnung Nr. 659/1999

8. Art. 1 lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

a) ‚Beihilfen' alle Maßnahmen, die die Voraussetzungen des Artikels [107] Absatz 1 des Vertrags erfüllen;

b) ‚bestehende Beihilfen':

   i) … alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des Vertrags in dem entsprechenden Mitgliedstaat bestanden, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die vor Inkrafttreten des Vertrags eingeführt worden sind und auch nach dessen Inkrafttreten noch anwendbar sind;

   ii) genehmigte Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die von der Kommission oder vom Rat genehmigt wurden;

   …

c) ‚neue Beihilfen' alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen;

…

f) ‚rechtswidrige Beihilfen' neue Beihilfen, die unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 des [AEU-]Vertrags eingeführt werden;

…"

3. Verordnung (EG) Nr. 794/2004[11]

9. Der vierte Erwägungsgrund lautet:

„(4) Im Interesse der Rechtssicherheit sollte klargestellt werden, dass geringfügige Erhöhungen bis zu 20 % der Ausgangsmittel für eine Beihilferegelung, mit denen insbesondere der Inflation Rechnung getragen wird, bei der Kommission nicht angemeldet werden müssen, da dies kaum etwas an der ursprünglichen Bewertung der Vereinbarkeit der Beihilferegelung durch die Kommission ändern dürfte, sofern die sonstigen Voraussetzungen der Beihilferegelung unverändert bleiben."

10. Art. 4 bestimmt:

„(1) Für den Zweck von Artikel 1 Buchstabe c) der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 ist die Änderung einer bestehenden Beihilfe jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann. Eine Erhöhung der Ausgangsmittel für eine bestehende Beihilfe bis zu 20 % wird jedoch nicht als Änderung einer bestehenden Beihilfe angesehen.

…"

11 Verordnung der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung Nr. 659/1999 (ABl. 2004, L 140, S. 1).

4. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk[12]

11. In Rn. 21 heißt es:

„Maßgebend für die Beurteilung der Frage, inwieweit es sich bei einer staatlichen Maßnahme um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel [107 Abs. 1] handelt, ist nicht deren Zweck, sondern deren Auswirkung. In der Regel werden öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten aus dem Staatshaushalt oder über eine von den Rundfunkteilnehmern zu entrichtende Gebühr finanziert. … Derartige finanzielle Maßnahmen sind in der Regel staatlichen Stellen zuzurechnen und gehen mit dem Transfer staatlicher Mittel einher …“

B. Deutsches Recht

12. Von den zwischen den Bundesländern geschlossenen Staatsverträgen sind für diesen Rechtsstreit von Bedeutung: a) der Rundfunkstaatsvertrag[13], b) der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag[14] und c) der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag[15].

1. Rundfunkstaatsvertrag

13. In den §§ 12 bis 14 sind die Grundprinzipien niedergelegt, auf denen die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ruht. Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat seinen Bestand und seine Entwicklung zu gewährleisten.

14. § 13 zählt die drei Grundpfeiler der Finanzierung (Rundfunkbeiträge, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstige Einnahmen) auf und hebt hervor, dass der Rundfunkbeitrag die vorrangige Finanzierungsquelle sein muss.

15. Es wird eine Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten eingerichtet[16]. Der Finanzbedarf wird gemäß § 14 entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale, auf der Grundlage eigener Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten ermittelt.

16. Für die Beitragsfestsetzung verweist § 14 Abs. 4 auf den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.

2. Landesgesetz über den Rundfunkbeitrag[17]

17. Da es Sache der Bundesländer ist, die genannten Staatsverträge in ihr Recht umzusetzen, ist das Gesetz des Landes Baden-Württemberg anzuführen, nach dessen Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht das vorlegende Gericht fragt.

12 ABl. 2009, C 257, S. 1 (im Folgenden: Mitteilung von 2009).

13 Er enthält die grundlegenden Bestimmungen über das duale Rundfunksystem in Deutschland; die letzte (21.) Novellierung erfolgte am 18. Dezember 2017 und trat am 25. Mai 2018 in Kraft.

14 Vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch den Zwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 8. bis 16. Dezember 2016.

15 In der geltenden Fassung vom 15. Dezember 2010, letztmalig geändert 2017.

16 Im Folgenden: KEF.

17 Baden-württembergisches Gesetz vom 18. Oktober 2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 17. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 4 des Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 3. Dezember 2015 (Gesetz vom 23. Februar 2016, GBl. S. 126, insbesondere S. 129). Im Folgenden auch: Gesetz über den Rundfunkbeitrag oder Landesgesetz.

18. § 1 lautet:

„Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Absatz 1 des Rundfunkstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 40 des Rundfunkstaatsvertrages."

19. § 2 bestimmt:

„(1) Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.

(2) Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Als Inhaber wird jede Person vermutet, die

1. dort nach dem Melderecht gemeldet ist oder

2. im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist.

…"

20. Gemäß § 10 steht das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag hauptsächlich der Landesmedienanstalt zu, in deren Bereich sich die Wohnung befindet.

21. § 10 bestimmt auch:

„…

(5) Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt. …

(6) Festsetzungsbescheide werden im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt. …"

3. Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg[18]

22. In Deutschland ist die Beitreibung von Schulden gegenüber der Verwaltung in den Landesgesetzen geregelt. Die §§ 13 und 14 des Gesetzes des Landes Baden-Württemberg regeln die Verwaltungsakte bzw. die Gründe, aus denen die der Verwaltung geschuldeten Beträge vollstreckt werden können, sowie die notwendigen formellen Voraussetzungen. Vorgeschrieben ist eine Mahnung mit Fristsetzung von mindestens einer Woche für die freiwillige Zahlung.

23. § 15, der die Beitreibung regelt, verweist im Wesentlichen auf die Vorschriften der Abgabenordnung. Diese Vorschriften sind sinngemäß anzuwenden mit der Maßgabe, dass nicht ein Vollziehungsbeamter die Forderung beitreibt, sondern die zuständige Verwaltung[19].

II. Dem Rechtsstreit zugrunde liegender Sachverhalt und Vorlagefragen

24. Die Schuldner der beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren sind Beitragsschuldner, die in verschiedenen zwischen Januar 2013 und Ende 2016 gelegenen Zeiträumen den Beitrag nicht oder nur zum Teil entrichtet haben.

18 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg vom 12. März 1974.

19 Dessen ungeachtet gestattet § 15a der Verwaltung auch die Beitreibung durch Gerichtsvollzieher.

25. 2015 und 2016 erstellte der SWR aufgrund seiner eigenen Beitragsfestsetzungsbescheide über regelmäßig mehrere Hundert Euro Vollstreckungstitel gegen die einzelnen Schuldner, von denen er die Entrichtung des Beitrags nebst Mahngebühr und Säumniszuschlag verlangte.

26. Die Schuldner weigerten sich, zu zahlen, da sie die Vereinbarkeit der neuen Regelung u. a. mit Art. 108 AEUV in Abrede stellten. So sei a) die Umgestaltung des Beitragstatbestands wesentlich gewesen, so dass sie der Kommission vor ihrem Inkrafttreten mitgeteilt hätte werden müssen, werde b) mit den Beiträgen ein Monopol für den terrestrischen Übertragungsweg DVB-T2 finanziert, durch das ausländische Betreiber ausgeschlossen würden, und stelle c) die Regelung der Vollstreckung rückständiger Beiträge im Wege der Selbsttitulierung durch die Verwaltung eine weitere, nicht mit Art. 107 AEUV zu vereinbarende staatliche Beihilfe dar, da das ordentliche Vollstreckungsverfahren für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht gelte.

27. Das Amtsgericht Tübingen (Deutschland) stellte drei dieser Zwangsvollstreckungsverfahren auf Rechtsmittel der Schuldner vorläufig ein. In den anderen Verfahren wiesen die zuständigen Gerichte der Städte Reutlingen und Calw die Rechtsmittel der jeweiligen Schuldner zurück.

28. Gegen sämtliche Entscheidungen wurden beim Landgericht Tübingen (Deutschland) Beschwerden eingelegt. In drei Fällen ficht der SWR die Einstellung der genannten Verfahren ein. In den anderen drei wehren sich die Schuldner gegen die Abweisung ihrer Begehren.

29. Zu den Fragen, die ich in diesen Schlussanträgen prüfen werde, führt das vorlegende Gericht erstens aus, dass der Beitrag ausschließlich an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere das ZDF und den SWR, fließe. Da er unfreiwillig und voraussetzungslos und nicht von Gegenleistungen abhängig sei, komme er einer Steuer gleich und stelle aufgrund seiner Rechtsnatur eine staatliche Beihilfe dar[20].

30. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, die gesetzliche Änderung des Tatbestands (früher der Besitz eines Empfangsgeräts, jetzt der Besitz einer Wohnung) stelle eine wesentliche Umgestaltung seit dem 1. Januar 2013 dar, die der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV hätte mitgeteilt werden müssen. Jedenfalls sei die Beihilfe, die aus dieser Umgestaltung folge, gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV unvereinbar mit dem Binnenmarkt.

31. Zweitens verstoße der Beitrag gegen das Unionsrecht, da ein Teil der Einnahmen dazu verwendet werde, einen Übertragungsweg für digitales terrestrisches Fernsehen, das DVB-T2, in Form eines Monopols einzuführen, von dem Rundfunkanbieter aus anderen Mitgliedstaaten ausgeschlossen seien. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sei der Sachverhalt mit demjenigen vergleichbar, der dem Urteil vom 15. September 2011, Deutschland/Kommission, zugrunde gelegen habe, in dem es um die Umstellung von analoger auf digitale Technik gegangen sei[21].

32. Zudem handele es sich um eine Zwecksteuer, da die Zahl der Beitragspflichtigen erweitert worden sei, die nun die gesamte erwachsene Bevölkerung umfasse, was zu einer erheblichen Erhöhung des Aufkommens um ca. 700 Mio. Euro pro Jahr geführt habe. Nach alledem handele es sich bei der neuen Regelung um eine rechtswidrige staatliche Beihilfe, da die über das DVB-T2 ausgeführte Tätigkeit öffentlicher und privater Einrichtungen über eine Steuer finanziert werde.

20 Es beruft sich insoweit auf das Urteil vom 15. September 2011, Deutschland/Kommission (C-544/09 P, EU:C:2011:584).

21 Rechtssache C-544/09 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:584. Der Gerichtshof wies das von Deutschland gegen das Urteil des Gerichts vom 6. Oktober 2009, Deutschland/Kommission (T-21/06, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:387), eingelegte Rechtsmittel zurück. In seinem Urteil hatte das Gericht die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 9. November 2005 über die staatliche Beihilfe, die die Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg gewährt hat (mitgeteilt unter der Nummer K(2005) 3903, ABl. 2006, L 200, S. 14), mit der diese Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt worden war, bestätigt.

33. Das vorlegende Gericht ist drittens der Auffassung, dass den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine weitere staatliche Beihilfe gewährt werde, da ihnen gestattet werde, ihre Vollstreckungstitel zur Beitreibung rückständiger Beiträge selbst zu schaffen. Der öffentlich-rechtliche Vollstreckungsmechanismus, der einfacher, schneller und billiger sei als das ordentliche Vollstreckungsverfahren, das die Verwaltung nicht betreiben müsse, führe zu einer Reduzierung der Vollstreckungskosten.

34. Vor diesem Hintergrund legt das Landgericht Tübingen dem Gerichtshof sieben Fragen zur Vorabentscheidung vor, von denen aus den bereits dargelegten Gründen nur die ersten drei wiedergegeben werden:

1. Ist das baden-württembergische Gesetz vom 18. Oktober 2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 17. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 4 des Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 3. Dezember 2015 mit Unionsrecht unvereinbar, weil der dort grundsätzlich seit 1. Januar 2013 von jedem im deutschen Bundesland Baden-Württemberg wohnenden Erwachsenen voraussetzungslos zugunsten der Sendeanstalten SWR und ZDF erhobene Beitrag eine gegen Unionsrecht verstoßende bevorzugende Beihilfe zugunsten ausschließlich dieser öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber privaten Rundfunkanstalten darstellt? Ist Art. 107/108 AEUV so auszulegen, dass das Gesetz über den Rundfunkbeitrag der Zustimmung der Kommission bedurft hätte und mangels Zustimmung unwirksam ist?

2. Ist Art. 107/108 AEUV so auszulegen, dass er die im Gesetz über den Rundfunkbeitrag festgesetzte Regelung erfasst, nach der grundsätzlich von jedem in Baden-Württemberg wohnenden Erwachsenen voraussetzungslos ein Beitrag zugunsten ausschließlich behördlicher/öffentlich-rechtlicher Sender erhoben wird, weil dieser Beitrag eine gegen Unionsrecht verstoßende bevorzugende Beihilfe zur technischen Ausgrenzung von Sendern aus EU-Staaten beinhaltet, da die Beiträge dazu verwendet werden, einen konkurrierenden Übertragungsweg zu errichten (DVB-T2-Monopol), dessen Nutzung durch ausländische Sender nicht vorgesehen ist? Ist Art. 107/108 AEUV so auszulegen, dass er auch nicht unmittelbare Geldzuwendungen, sondern auch andere wirtschaftlich relevante Privilegierungen (Titulierungsrecht, Befugnis zum Handeln sowohl als wirtschaftliches Unternehmen als auch als Behörde, Besserstellung bei der Berechnung der Schulden) erfasst?

3. Ist es mit dem Gleichbehandlungsgebot und dem Verbot privilegierender Beihilfen vereinbar, wenn aufgrund eines nationalen Gesetzes wie des baden-württembergischen Gesetzes über den Rundfunkbeitrag, ein deutscher Fernsehsender, der öffentlich-rechtlich organisiert und als Behörde ausgestaltet ist, zugleich aber im Werbemarkt mit privaten Sendern konkurriert, dadurch gegenüber diesen privilegiert wird, dass er nicht wie die privaten Wettbewerber seine Forderungen gegenüber Zuschauern beim ordentlichen Gericht titulieren lassen muss, bevor er zwangsvollstrecken kann, sondern selbst ohne Gericht einen Titel schaffen darf, der gleichermaßen zur Zwangsvollstreckung berechtigt?

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

35. Der Vorlagebeschluss ist am 11. August 2017 in der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Der SWR, die deutsche Regierung, die schwedische Regierung und die Kommission, deren Vertreter an der mündlichen Verhandlung am 4. Juli 2018 teilgenommen haben, haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

36. In der mündlichen Verhandlung haben die Parteien zu den spezifischen Fragen, zu deren Beantwortung sie der Gerichtshof aufgefordert hatte, Stellung genommen: a) die Gründe für die Einführung des Beitrags, b) die Erhöhung der Einnahmen aufgrund der Gesetzesänderung und ihre ausschließliche Verwendung zur Finanzierung der Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie c) der Ablauf des Verfahrens zur Beitreibung nicht gezahlter Beiträge.

IV. Prüfung

37. In ihren schriftlichen Erklärungen haben der SWR und die deutsche Regierung gerügt, das Vorabentscheidungsersuchen sei ganz oder teilweise unzulässig. In diesen Schlussanträgen gehe ich aufgrund ihrer Beschränkung auf die oben wiedergegebenen Fragen – außer im Zusammenhang mit der zweiten – auf diese Einrede nicht ein.

A. Die Umgestaltung des Rundfunkbeitrags als neue Beihilfe (erste Vorlagefrage)

1. Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

38. Sämtliche Parteien, die schriftliche Erklärungen eingereicht haben, stimmen dahin überein, dass die in der Entscheidung von 2007 untersuchte Beihilfe durch das Landesgesetz nicht wesentlich geändert worden sei. Da sie folglich nicht als *neue* Beihilfe eingestuft werden könne, sei ihre Anmeldung bei der Kommission nicht erforderlich.

39. Der SWR, unterstützt durch die deutsche Regierung, bringt vor, dass die Voraussetzungen, die der Gerichtshof für eine Anmeldung der Maßnahme aufgestellt habe, nicht erfüllt seien [22]. Es hätten sich weder a) der Tätigkeitsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch b) die Begünstigten des Beitrags, bei denen es sich weiterhin ausschließlich um öffentlich-rechtliche Anstalten handele, noch c) die Finanzierungsquelle, da das Kriterium der Möglichkeit des Empfangs von Rundfunkprogrammen und nicht ihr tatsächlicher Empfang aufrechterhalten worden sei, noch d) die Höhe des Beitrags verändert. Die Änderung des Entstehungstatbestands gehe auf die Notwendigkeit zurück, der wachsenden Säumigkeit entgegenzuwirken und die Beweislast in den zahlreichen Verfahren wegen Nichtzahlung zu erleichtern.

40. Davon ausgehend, dass das Finanzierungsmodell für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland bereits in der Entscheidung von 2007 als bestehende Beihilfe eingestuft worden sei, sollte nach Ansicht der schwedischen Regierung der Umfang der Änderung geprüft werden. Die Änderung der Art und Weise der Erhebung des Beitrags sei eine rein verwaltungstechnische Änderung, die die Regelung nicht im Kern betreffe. Es handele sich daher nicht um eine Änderung einer bestehenden Beihilfe im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 und der Mitteilung von 2009. Jedenfalls hinderten nach dem Protokoll Nr. 29 die Bestimmungen des AEUV die Mitgliedstaaten nicht daran, die Art und Weise der Finanzierung dieser öffentlichen Dienstleistung zu regeln.

41. Die Kommission ist der Ansicht, dass im Licht der Nrn. 142 bis 151 der Entscheidung von 2007 die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag genauso als staatliche Beihilfe einzuordnen seien wie die aus der früheren Gebühr.

22 Er nimmt Bezug auf das Urteil vom 9. August 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311).

42. Diese Einnahmen unterlägen gesetzlichen Maßstäben [23], kämen einer öffentlichen Einrichtung zu, die Allgemeinwohlinteressen wahrnehme, und ihre Erhebung, Berechnung und Verwendung unterlägen staatlicher Kontrolle [24]. Kurzum, es handele sich um eine Finanzierung durch den Staat bzw. aus staatlichen Mitteln [25].

43. Die Kommission stimmt mit dem SWR und der deutschen Regierung dahin überein, dass sich das Ziel der Maßnahme, die Natur der Vorteile, der Kreis und die Tätigkeiten der Empfänger, die Rechtsgrundlage sowie die Höhe des Rundfunkbeitrags nicht geändert hätten, sondern nur die Grundlage für die Berechnung (nicht mehr das Empfangsgerät, sondern die Wohnung). Diese Änderung sei angesichts des technologischen Wandels, insbesondere der Verbreitung portabler Geräte, gerechtfertigt.

2. Würdigung

44. Zwar lässt sich die erste Vorlagefrage in zwei unterteilen, aber an sich reicht die Klärung, ob das neue Landesgesetz bei der Kommission hätte angemeldet werden müssen, weil es eine wesentliche Änderung der Finanzierungsregelung darstellt, die (unter Auflagen) mit der Entscheidung von 2007 genehmigt wurde.

45. Nach der Rechtsprechung kann sich die Umgestaltung einer Beihilferegelung auf bestehende Beihilfen oder auf der Kommission mitgeteilte ursprüngliche Vorhaben beziehen [26]. In dieser Rechtssache ist es unstreitig, dass durch die Gesetzesänderung von 2011 eine bestehende Beihilfe oder eine zuvor eingeführte Beihilferegelung im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 geändert wurde.

46. Im vorliegenden Verfahren geht es daher allein um die Feststellung, ob diese Änderung wesentlich oder rein formaler oder verwaltungstechnischer Art ist. Ausgehend von dieser Feststellung kann die Vereinbarkeit der neuen Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt [27] gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 geprüft werden.

47. Ob die Änderung einer bestehenden Beihilfe *geringfügig* ist und deshalb nicht die Verpflichtung auslöst, sie anzumelden, hängt davon ab, ob sie „wesentliche Bestandteile der bestehenden Beihilferegelung“ [28] betrifft. Eine „wesentliche Änderung“ liegt vor, wenn ein oder mehrere dieser wesentlichen Bestandteile – seien sie subjektiver [29], objektiver [30] oder zeitlicher [31] Natur – geändert werden.

23 Die Kommission nimmt Bezug auf das Urteil vom 2. Juli 1974, Italien/Kommission (173/73, EU:C:1974:71, Rn. 16), sowie ihren Beschluss unter Nr. NN 88/98, Finanzierung eines 24-stündigen werbungsfreien Nachrichtenkanals unter Lizenz der BBC (ABl. 2000, C 78, S. 6).

24 Urteile vom 6. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission (C-83/98 P, EU:C:2000:248), und vom 15. Juli 2004, Pearle u. a. (C-345/02, EU:C:2004:448), einschließlich der Schlussanträge von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer vom 11. März 2004 in der zuletzt genannten Rechtssache (EU:C:2004:145, Nr. 67). Die Kommission nimmt auch Bezug auf ihre beiden Entscheidungen in der Sache N 631/2001, Rundfunkgebühren der BBC – Vereinigtes Königreich, und in der Sache E 2/2008, Finanzierung des ORF – Österreich.

25 Die Kommission erwähnt das Urteil vom 5. Oktober 2000, Kommission/Frankreich (C-337/98, EU:C:2000:543).

26 Urteil vom 20. Mai 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, Rn. 46).

27 Zum Begriff der Änderung bestehender Beihilfen vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Wahl in der Rechtssache Carrefour Hypermarchés u. a. (C-510/16, EU:C:2017:929, Nrn. 51 bis 56).

28 Mit den Worten von Generalanwalt Trabucchi in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Van der Hulst (C-51/74, EU:C:1974:134, Nr. 7).

29 Beispielsweise eine relevante Ausdehnung des Kreises der Begünstigten.

30 Zum Beispiel, wenn die mit den Rechtsvorschriften eingeräumten Vorteile und deren Natur oder Umfang oder die begünstigten unternehmerischen Tätigkeiten geändert werden. Vgl. Urteil vom 9. August 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, Rn. 29).

31 Beispielsweise die Ausweitung des Zeitraums, in dem der Anspruch auf die Beihilfe entsteht, oder die zeitliche Ausweitung der bereits gewährten Beihilfe. Vgl. Urteile vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission (C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 92 bis 94), und vom 26. Oktober 2016, DEI und Kommission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, Rn. 58 und 59).

48. Die Bedeutung der Umgestaltung muss bei bereits vor dem Inkrafttreten des AEUV bestehenden Beihilfen anhand der Bestimmungen, in denen sie vorgesehen sind, sowie der dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen beurteilt werden [32]. Wenn die Beihilfe – unabhängig von ihrem Bestehen [33] – aber wie in der vorliegenden Rechtssache bereits von der Kommission geprüft und genehmigt worden ist, dient deren Entscheidung als Maßstab [34].

49. Unter Berücksichtigung dieser Prämissen glaube ich, dass die durch das Landesgesetz erfolgte Änderung nicht unter den Begriff einer wesentlichen Änderung der bestehenden Regelung fällt.

50. Die Änderung betrifft die Finanzierung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (des öffentlichen Rundfunks in Deutschland), für die ebenfalls die Unterscheidung zwischen bestehenden Beihilfen und neuen Beihilfen gilt [35]. Daher prüfte die Kommission in der Entscheidung von 2007 sowohl das Vorliegen eines Vorteils bei der Finanzierung dieser öffentlichen Dienstleistung durch die (damalige) Gebühr im Licht der Altmark-Rechtsprechung [36] als auch ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV.

51. Ich erinnere daran, dass die durch das Landesgesetz bewirkte Änderung darin bestand, den Besitz eines Geräts für den Empfang der von deutschen Rundfunkanstalten ausgestrahlten Signale als Entstehungstatbestand für die Gebührenpflicht durch den bloßen Besitz einer Wohnung, die von einem Volljährigen bewohnt wird, zu ersetzen. Die Regel lautet also „eine Wohnung, ein Beitrag“.

52. Den verfügbaren Informationen lässt sich entnehmen, dass die Beihilfeempfänger, bei denen es sich weiterhin um die öffentlichen Rundfunkanstalten handelt, von dieser Änderung nicht betroffen waren. Anders verhält es sich mit den Beitragsschuldnern, denn die Verpflichtung erstreckt sich auf Immobilienbesitzer, die vorher nicht unbedingt belastet wurden.

53. Auch die zeitlichen Elemente bleiben unverändert, denn solange der Verfassungsauftrag, den ich erwähnt habe [37], fortbesteht, müssen die staatlichen Behörden dafür sorgen, dass die Rundfunkanstalten über die Mittel verfügen, die zur Erfüllung ihres Auftrags unentbehrlich sind.

54. Zu den objektiven Elementen ist auszuführen, dass weder der Zweck der Maßnahme (die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistung) noch der Kreis der subventionierten Tätigkeiten geändert wird. Die Änderung ist, worauf ich bereits hingewiesen habe, darauf beschränkt, den Besitz eines Geräts durch das Bewohnen einer Wohnung zu ersetzen.

55. Diese Änderung könnte theoretisch eine Erhöhung der Zahl der Beitragspflichtigen und folglich eine Erhöhung der hieraus erzielten Erträge der Rundfunkanstalten mit sich bringen. In der Praxis scheint das aber nicht der Fall gewesen zu sein. Die Kommission gibt die von der KEF veröffentlichen Zahlen wieder [38], nach denen diese Erträge zwischen 2009 (vor der Gesetzesänderung) und 2016 stabil geblieben sind [39].

32 Urteil vom 9. August 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, Rn. 28).

33 Urteil vom 20. Mai 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, Rn. 46 und 47).

34 Dies ergibt sich beispielsweise aus den Urteilen vom 25. Oktober 2017, Kommission/Italien (C-467/15 P, EU:C:2017:799, Rn. 37 bis 44), und vom 20. Mai 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, Rn. 28 bis 41).

35 Urteil vom 15. März 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, Rn. 17 und 18).

36 Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, im Folgenden: Altmark-Rechtsprechung). Vgl. Rn. 157 bis 169 der Entscheidung von 2007.

37 Nr. 1 dieser Schlussanträge.

38 Diese Kennzahlen zeigen stabile Ertragszahlen (in Mio. Euro) über die Jahre 2009 bis 2016: 2009: 7 416, 2010: 7 362, 2011: 7 347, 2012: 7 306, 2013: 7 480, 2014: 8 082, 2015: 7 842, 2016: 7 825. Die Angaben ergeben sich aus KEF, 20. Bericht (2016), Tabelle 124, S. 199 (Jahre 2013–2016), (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/20._Bericht.pdf) sowie KEF, 19. Bericht (2014), Tabelle 96, S. 141 (Jahre 2009–2012) (https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/19._Bericht.pdf), Fn. 24 der schriftlichen Erklärungen der Kommission.

39 Dies wird durch die Angaben der deutschen Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Allein in den Jahren 2013/2014 stiegen die Einnahmen gegenüber 2012, dem letzten Kalenderjahr, in dem die alte Regelung galt, um 8,7 %, aber diese Steigerung war gerade der Grund für die Herabsetzung des Beitrags ab dem 1. April 2015 (von 17,98 Euro auf 17,50 Euro, von denen 30 Cent den Rücklagen zugewiesen wurden).

56. Jedenfalls hängt der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingenommene Betrag nicht ausschließlich vom allgemeinen Aufkommen des Beitrags ab [40]. Unter den Aspekten, die die Feststellung der endgültigen Einnahmen dieser Einrichtungen aus dem Beitrag beeinflussen, ist die Intervention der KEF hervorzuheben, die den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überprüft und ermittelt [41]. Die Berichte der KEF dienen als Grundlage für die förmlichen Entscheidungen der Landesparlamente und -regierungen über die Höhe der Gebühren [42].

57. Es lässt sich also feststellen, dass weder die Erhöhung der Zahl der Beitragspflichtigen noch die (angebliche) Erhöhung des auf diese Weise letztendlich erzielten Aufkommens für die Beurteilung der *Neuigkeit* der Maßnahme im genannten Sinne relevant sind. Unabhängig von seiner Höhe ist der Anteil an dem Aufkommen, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugewiesen wird (also der Teil, der tatsächlich als staatliche Beihilfe eingestuft werden kann), der, den die Landesparlamente und -regierungen nach Intervention der KEF festlegen. Es besteht folglich kein automatischer Zusammenhang zwischen einer (eventuellen) Erhöhung des endgültigen Aufkommens und der Höhe der Beihilfe, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erhalten.

58. Mit anderen Worten: Eine Änderung der der KEF zugewiesenen Rolle [43], ihrer Zuweisungskriterien in Bezug auf die objektiven Finanzierungsbedürfnisse oder der Pflicht der Landesregierungen oder der Landesparlamente, bei der Festlegung der Beitragshöhe ihre Vorschläge zu berücksichtigen, könnte größere Auswirkungen auf die Höhe der Beihilfe haben als eine Änderung des objektiven Merkmals des Beitragstatbestands.

59. Es ist zu berücksichtigen, dass bei Anwendung der Kriterien der Altmark-Rechtsprechung als Prüfungsmaßstab die Intervention der KEF relevant ist, damit die Beihilfe, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährt wird, den Beträgen entspricht, die erforderlich sind, um die mit ihren gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbundenen Kosten bestreiten zu können, ohne sie zu überschreiten [44].

60. Auf diese Weise wird dem Protokoll Nr. 29 im Anhang zum AEUV Rechnung getragen, das die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, anerkennt, „sofern“ die den Rundfunkanstalten zur Verfügung gestellten Mittel „dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird“, dienen.

61. Die KEF wird zudem zum Garanten dafür, dass die Einnahmen aus der gewerblichen Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von dem Betrag der Beihilfe abgezogen werden. Das Gleiche gilt für einen eventuellen Einnahmenüberschuss, wenn er nicht der Deckung der angesetzten Kosten dient [45]. Die deutsche Regierung gibt an, dass ein solcher Einnahmenüberschuss zur Aufstockung der finanziellen Rücklagen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verwendet werde. Letztere könnten über diese Rücklagen erst verfügen, nachdem sie die KEF in ihre Bewertung des Finanzbedarfs einbezogen habe.

40 In diesem Sinne, wenn auch vor einem anderen Hintergrund, Urteil vom 13. Januar 2005, Streekgewest (C-174/02, EU:C:2005:10, Rn. 28).

41 Vgl. Nr. 15 dieser Schlussanträge.

42 Urteil vom 13. Dezember 2007, Bayerischer Rundfunk u. a. (C-337/06, EU:C:2007:786, Rn. 21).

43 Die deutsche Regierung hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass die Aufgaben der KEF durch die Reform von 2011 nicht berührt wurden.

44 Deutschland sagte zu, dass sich die KEF bei ihren Berechnungen ausschließlich auf die Kosten stützt, die bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags entstehen (Entscheidung von 2007, Rn. 379). Es werden jedoch ein kleiner Gewinn und die Möglichkeit eines Überschusses, der zur Förderung neuer Medien verwendet wird, gestattet.

45 Vgl. Rn. 382 und 385 der Entscheidung von 2007.

62. Vor diesem Hintergrund kann die bloße Änderung der Grundlage für die Bestimmung der Zahlungspflicht des Beitragspflichtigen für sich allein die Höhe der von den Rundfunkanstalten empfangenen Beihilfen nicht ändern und daher keinen Einfluss auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt haben [46].

63. Sollte dies noch nicht ausreichen, lässt sich hinzufügen, dass sich die Änderung des Entstehungstatbestands neben anderen Gründen durch den technologischen Fortschritt erklärt. Hätte man das frühere System („ein Gerät, eine Gebühr“) aufrechterhalten, hätte angesichts der Verbreitung neuer Geräte wie u. a. Personalcomputer [47] oder Smartphones, die Zugang zu Rundfunkprogrammen ermöglichen, das Risiko einer Vervielfachung der Einnahmen bestanden [48].

64. Die Reform dient auch dem Zweck, die Beitragserhebung zu vereinfachen, die sich, wie sich den eingereichten Erklärungen entnehmen lässt, unter der Geltung des auf dem Besitz von Empfangsgeräten basierenden Systems mit einer zunehmenden Säumigkeit konfrontiert sah.

65. Unter diesen Voraussetzungen bin ich der Ansicht, dass die durch das Landesgesetz erfolgte Änderung weder qualitativ noch quantitativ geeignet ist, als wesentliche Änderung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 in Verbindung mit Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999, die bei der Kommission angemeldet werden muss, angesehen zu werden.

B. Der Beitrag als Beihilfe zur Errichtung eines konkurrierenden Übertragungswegs (DVB-T2-Monopol), dessen Nutzung durch ausländische Sender nicht vorgesehen ist (erster Teil der zweiten Vorlagefrage)

1. Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

66. In seinen schriftlichen Erklärungen hebt der SWR hervor, dass die technische Empfangsmöglichkeit des Programms eng mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag des Rundfunks in Verbindung stehe. Er bestreitet, dass durch den Übertragungsweg DVB-T2 ein Monopol zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten errichtet werde, denn von den 40 Kanälen stünden 26 Wettbewerbern zur Verfügung. Jedenfalls liege in seinem Ausbau weder eine Begünstigung im Sinne des Art. 107 AEUV noch diskriminiere er ausländische Anbieter, denn aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag der Rundfunkanstalten ergebe sich zwangsläufig, dass sie das gesamte Sendegebiet versorgen müssten, für das die Rundfunkgarantie gelte.

67. Die deutsche Regierung teilt das Vorbringen des SWR, betont aber in erster Linie die fehlende Relevanz der Errichtung des terrestrischen Übertragungswegs DVB-T2 für die Beurteilung der Änderung des Beitrags im Licht der Bestimmungen des AEU-Vertrags über staatliche Beihilfen.

68. Auch für die Kommission ist nicht nachvollziehbar, in welcher Weise die Nutzung der Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag für Investitionen in neue Technologien ein Monopol im Bereich des digitalen terrestrischen DVB-T2-Fernsehens begründen soll, und sie bringt Informationen bei, die bestätigen, dass es privaten Anbietern zur Verfügung steht. Sie ist einerseits der Ansicht, dass die Investitionen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Kosten zur Erfüllung ihres

46 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission auf die fortlaufende Überprüfung hingewiesen, zu der sie gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV verpflichtet sei und die sie seit der Entscheidung von 2007 durchgeführt habe. Sie hat betont, dass sie bislang keine Änderung festgestellt habe, die eine erneute Prüfung der Vereinbarkeit der Regelung zur Finanzierung der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit dem Binnenmarkt notwendig mache.

47 Das Bundesverfassungsgericht stellte mit Beschluss vom 22. August 2012 fest, dass der Besitz eines internetfähigen Personalcomputers, mit dem die Programme der öffentlichen Sendeanstalten empfangen werden können, für das Entstehen der Beitragspflicht ausreiche (1 BvR 199/11).

48 Allerdings hätte diese vorhersehbare Ausweitung der Palette von Geräten, die die Zahlungspflicht begründen, bei einer engen Auslegung der vorangegangenen Vorschriften in der Praxis ihre Erhebung erschwert, denn die Kontrolle des Besitzes solcher Apparate stieß auf erhebliche Probleme.

öffentlich-rechtlichen Auftrags darstellen. Andererseits beruft sie sich auf Rn. 74 der Mitteilung zum öffentlichen Rundfunk, die ausdrücklich die Möglichkeit der Bildung besonderer Rücklagen für umfangreiche technologische Investitionen erwähne, die für die Erfüllung des genannten öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlich seien. Daher seien solche Investitionen mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar.

69. Die schwedische Regierung hat zu dieser Frage keine Stellung genommen.

2. Würdigung

70. Mit dem ersten Teil seiner zweiten Vorlagefrage scheint das vorlegende Gericht um Feststellung zu ersuchen, dass der Beitrag, wie er durch das Landesgesetz eingeführt wurde, mit den Art. 107 und 108 AEUV unvereinbar ist, weil sein Aufkommen verwendet werde, um den Übergang vom digitalen Übermittlungsweg für DVB-T-Signale zu einem fortgeschritteneren (DVB-T2) zu ermöglichen, von dem Sender aus anderen Mitgliedstaaten ausgeschlossen seien.

71. Ich stimme der Kritik der Parteien, die schriftliche Erklärungen eingereicht haben, an der Zulässigkeit dieser Frage und der Art und Weise ihrer Formulierung zu, denn der rechtliche Bezugsrahmen wird nicht mit der erforderlichen Klarheit dargelegt. Dieser Umstand steht der Prüfung, ob das Landesrecht in diesem Punkt mit dem Unionsrecht vereinbar ist, entgegen.

72. Hilfsweise führe ich aus, dass meines Erachtens die Frage auf mehrdeutigen und nicht ausreichend überprüften Prämissen beruht. Im Rahmen der Ausführungen zur DVB-T2-Technologie wird diese Technologie beispielsweise als Monopol eingestuft, während sie öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern offensteht, so dass die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter gegenüber privaten Anbietern nicht privilegiert sind.

73. Beim Übergang zur neuen DVB-T2-Technologie sind es die zuständigen Behörden (und nicht die Rundfunkanstalten), die über die Übertragungskapazitäten und die Planung der Verbreitungsgebiete entscheiden. Die Kommission führt zutreffend aus, dass Änderungen des Beitragstatbestands – gleich welcher Art – nichts an der Tatsache änderten, dass die Zahl der verfügbaren Frequenzen in Deutschland wie in anderen Mitgliedstaaten aufgrund anderer Bestimmungen beschränkt sei.

74. Dass die mit dem Beitrag vereinnahmten Mittel dazu dienen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern Zugang zur DVB-T2-Technologie zu verschaffen, hat für sich allein weder die Ungültigkeit des Landesgesetzes zur Folge noch birgt es notwendigerweise eine mit dem AEUV unvereinbare staatliche Beihilfe in sich. Wie ich bereits in Antwort auf die erste Vorlagefrage ausgeführt habe, muss die KEF die Ausgaben und die Investitionen (u. a. im Zusammenhang mit technologischen Verbesserungen wie DVB-T2) prüfen und diejenigen ermitteln, die gerechtfertigt sind, weil sie der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben dienen, die den unter ihrer Kontrolle stehenden Anstalten übertragen sind [49].

75. Selbst wenn der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht Entscheidungskriterien für die Einstufung der durch den Beitrag erhobenen und für die Errichtung des DVB-T2-Systems verwendeten Beträge an die Hand geben könnte, hätten solche Erklärungen für die Beurteilung der Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit dem Unionsrecht daher keine Bedeutung.

49 Jedenfalls ist die Prüfung der Vereinbarkeit der öffentlichen Mittel für die Errichtung des Übertragungswegs DVB-T2, bei der es sich um eine andere Frage handelt, die eine komplexe Analyse erfordert, Sache der Kommission. Dies war damals bei der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg, die ich in Fn. 21 angesprochen habe, der Fall.

C. Der Mechanismus der Vollstreckung nicht gezahlter Beiträge im Verwaltungszwangsverfahren als neue Beihilfe (zweiter Teil der zweiten Frage und dritte Vorlagefrage)

1. Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

76. Der SWR und die deutsche Regierung führen aus, dass die regionalen Rundfunkanstalten auch bei der Beitreibung des Rundfunkbeitrags im Wege der Zwangsvollstreckung den öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllten, der ihnen durch Gesetz zugewiesen sei, und als Anstalten des öffentlichen Rechts handelten (d. h. als Rechtsträger der mittelbaren Staatsverwaltung); dies unterschiede sie von privaten Anbietern.

77. Sie betonen, dass die Möglichkeit der Vollstreckung rückständiger Rundfunkbeiträge im Verwaltungszwangsverfahren einer der Aspekte gewesen sei, die die Kommission im Rahmen der Entscheidung von 2007 geprüft habe.

78. Die deutsche Regierung fügt hinzu, dass sowohl die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch der Abgabentatbestand und das Verfahren der Erhebung in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fielen.

79. Die Kommission meint, die Möglichkeit, Schuldtitel zu erstellen, bedeute einen Vorteil gegenüber privaten Anbietern. Soweit dieses Vorrecht Teil des Ausgleichs sei, den die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter für die Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags erhielten, sei es mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar[50]. Es könne als Nebenrecht des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags qualifiziert werden und sei inhärenter Bestandteil der bestehenden Beihilfe, wie in der Entscheidung von 2007 festgestellt worden sei.

80. Die schwedische Regierung hat auch zu dieser Vorlagefrage keine Erklärungen abgegeben.

2. Würdigung

81. Die dritte Vorlagefrage knüpft an den zweiten Teil der zweiten Frage an, und beide betreffen die Regelung der Verwaltungsvollstreckung rückständiger Beiträge. Ich werde sie daher gemeinsam prüfen.

82. Der Gerichtshof hatte bereits, wenn auch nur am Rande, Gelegenheit, eine Frage zur Vollstreckung rückständiger Rundfunkbeiträge im Verwaltungszwangsverfahren zu prüfen, und dabei festgestellt, dass die Anstalten, die über diese Optionen verfügen, mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind[51]. Der Übertragung dieser Schlussfolgerung auf den vorliegenden Fall steht nicht entgegen, dass es in jener Rechtssache um öffentliche Aufträge ging.

83. Es trifft zu, dass nach dem Urteil Trapeza Eurobank Ergasias[52], das die Kommission anführt, eine entsprechende Maßnahme als Privileg gegenüber anderen privaten Wettbewerbern angesehen werden könnte. Es darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass der Beitrag nur der Finanzierung des den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten übertragenen öffentlichen Auftrags dient, nicht aber gewerblicher Tätigkeiten. Daher gewährleistet die Beitreibung im Wege eines administrativen Selbsttitulierungsverfahrens die Erhebung der Mittel, die für die Erbringung dieses Diensts erforderlich sind, und entspricht dem gesetzlichen Auftrag.

50 Sie führt das Urteil vom 16. April 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), an.

51 Urteil vom 13. Dezember 2007, Bayerischer Rundfunk u. a. (C-337/06, EU:C:2007:786, Rn. 44).

52 Urteil vom 16. April 2015 (C-690/13, EU:C:2015:235, Rn. 29): „Art. 87 Abs. 1 EG [ist] dahin auszulegen …, dass in seinen Anwendungsbereich Vorrechte wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden fallen können, denen zufolge eine Bank über das Recht, … eine Zwangsvollstreckung aufgrund eines einfachen privatvertraglichen Dokuments zu betreiben, … verfügt“.

84. Wenn, wie das vorlegende Gericht behauptet, der Beitrag steuerähnlicher Natur ist, ist es nicht unlogisch, dass für seine Erhebung dieselben (Vollstreckungs-)Instrumente verwendet werden wie für die Beitreibung von Abgaben. Wegen seines Charakters eines öffentlich-rechtlichen Vorrechts wird sowohl an der Erhebung im Wege der freiwilligen Zahlung als auch der Zwangsbeitreibung sein der Rundfunkgarantie inhärenter Aspekt deutlich. Das Zwangsvollstreckungssystem trägt auch zu einer effizienten Beitragserhebung bei.

85. Jedenfalls ist Schlüsselargument zur Beantwortung dieser Frage im Hinblick auf die Regelung staatlicher Beihilfen, dass, wie der SWR und die deutsche Regierung ausführen, die Kommission in der Entscheidung von 2007 die Existenz des Vorrechts der Vollstreckung von Rückständen in einem Verwaltungszwangsverfahren bereits berücksichtigt hatte.

86. Die Kommission wies in dieser Entscheidung darauf hin, dass den Rundfunkanstalten das Recht übertragen wurde, den Beitrag direkt und auch im Verwaltungszwangsverfahren beizutreiben [53]. Diese Feststellung ermöglichte den Schluss, dass die so erhobenen Einnahmen unter staatlicher Kontrolle standen und daher die Eigenschaft staatlicher Mittel im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV hatten [54].

87. Da das Landesgesetz insoweit keine Neuerungen enthält, sondern das System der Verwaltungsvollstreckung der vorherigen Regelung aufrechterhält, ist es von der Entscheidung von 2007 gedeckt.

88. Zudem kann die Ungleichbehandlung von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern insoweit nicht isoliert geprüft werden, sondern nur im Kontext sämtlicher Rechte und Pflichten, die für sie jeweils kraft Gesetzes gelten. Die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen unterliegen Beschränkungen, die sich aus der Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ergeben, von denen private Anbieter befreit sind. Im Gegenzug bestehen keine Bedenken dagegen, dass sie über Befugnisse verfügen, die über die privatrechtlichen, die einer weiteren gerichtlichen Kontrolle unterliegen, hinausgehen.

89. Der unterschiedliche Rechtsstatus kann es rechtfertigen, dass zur Vollstreckung eines öffentlich-rechtlichen Beitrags bei Nichtzahlung die zu seiner zwangsweisen Beitreibung vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Instrumente angewendet werden.

V. Ergebnis

90. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten Teil der zweiten Vorlagefrage für unzulässig zu erklären und die ersten drei Vorlagefragen des Landgerichts Tübingen wie folgt zu beantworten:

1. Das baden-württembergische Gesetz vom 18. Oktober 2011 zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 17. Dezember 2010, durch das der Entstehungstatbestand für den Rundfunkbeitrag geändert wird, indem der Besitz eines Empfangsgeräts durch den Besitz einer Wohnung ersetzt wird,

   – stellt keine Änderung einer bestehenden Beihilfe im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] dar und

53 Entscheidung von 2007, Rn. 144 und 145.

54 Entscheidung von 2007, Rn. 150.

– schafft daher keine neue Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999, die bei der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV angemeldet oder von ihr hätte genehmigt werden müssen.

2. Die Art. 107 und 108 AEUV stehen einer nationalen Regelung wie der des Landes Baden-Württemberg, die es den durch Rundfunkbeiträge finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gestattet, zur Beitreibung rückständiger Beiträge ihre eigenen Vollstreckungstitel auszustellen und zu vollstrecken, ohne die ordentlichen Gerichte anrufen zu müssen, nicht entgegen.