

Eva-Irene Wille

(Hinweis: Bei Abgabe der Studienarbeit NICHT den Namen sondern die Matrikelnummer angeben!)

Studienarbeit

im Schwerpunktbereich IV: Privates und öffentliches Medienrecht

(Seminar im Rundfunkrecht

einschließlich des Rechts der Neuen Medien)

Thema:

Der Rechtsrahmen für eine Reform der Rundfunkgebühr

bei

Prof. Dr. Christine Langenfeld

Sommersemester 2010

LITERATURVERZEICHNIS

- Bausch, Hans Rundfunk in Deutschland, Band 4: Rundfunk nach 1945,
Zweiter Teil: 1963 - 1980, 1. Auflage, München 1980.
- Beese, Dietrich Rundfunkgebühren auch bei UMTS-Handys?, in:
MMR 2003, S. V - VI.
- Birk, Dieter Steuerrecht, 12. Auflage, Heidelberg 2009.
- Degenhart, Christoph Die Entwicklung des Rundfunkrechts im Jahr 2008,
in: K&R 2009, S. 289 - 299.
- Degenhart, Christoph Rundfunkrecht in der Entwicklung, in: K&R 2007, S. 1 - 8.
- Dittmann, Armin Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch
eine Medienabgabe, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von
ARD, ZDF und DRadio, 1. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Dolzer, Rudolph/
Kahl, Wolfgang/
Waldhoff, Christian/
Graßhof, Karin (Hrsg.) Bonner Kommentar zum Grundgesetz,
Band 1, Einleitung - Art. 3,
145. Aktualisierung, April 2010,
Heidelberg.
- Dolzer, Rudolph/
Kahl, Wolfgang/
Waldhoff, Christian/
Graßhof, Karin (Hrsg.) Bonner Kommentar zum Grundgesetz,
Band 13, Art. 104a - 105,
145. Aktualisierung, April 2010,
Heidelberg.

- Dreier, Horst (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, Band III, Artikel 83 - 146,
1. Auflage, Tübingen 2000.
- Eberle, Carl-Eugen Medien und Datenschutz – Antinomien und Antipathien, in:
MMR 2008, S. 508 - 513.
- Eicher, Hermann Rundfunkgebührenpflicht und technische Konvergenz,
Main, September 2006, abrufbar unter:
www.ard.de/intern/standpunkte (21.06.2010).
- Epping, Volker/
Hillgruber, Christian (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, 1. Auflage, München 2009.
- Ernst, Stefan Erst anmelden, dann surfen – Rundfunkgebühren für
Internet-Anschlüsse?, in: NJW 1997, S. 3006 - 3007.
- Fiebig, André Rundfunkgebühren für Internet-PC – Rundfunkpolitik auf
Abwegen?, in: K&R 2005, S. 71 - 79.
- Frenz, Walter Handbuch Europarecht, Band 3, Beihilfe- und Vergaberecht,
1. Auflage, Heidelberg 2007.
- Frenz, Walter Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Beihilfeempfänger
und öffentliche Auftraggeber, in: WRP 2007, S. 264 - 273.
- Gersdorf, Hubertus Grundzüge des Rundfunkrechts, 1. Auflage, München 2003.
- Goerlich, Helmut Anmerkung zu BVerfG – 1 BvR 1013/99,
in: JZ 2000, S. 566 - 567.

- Hahn, Werner/
Vesting, Thomas (Hrsg.) Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht,
2. Auflage, München 2008.
- Haratsch, Andreas/
Koenig, Christian/
Pechstein, Matthias Europarecht,
6. Auflage, Tübingen 2009.
- Hartstein, Reinhard/
Ring, Wolf-Dieter/
Kreile, Johannes/
Dörr, Dieter/
Stettner, Rupert (Hrsg.) Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar,
Ordner I, Stand: Mai 2010,
Heidelberg, München, Berlin.
- Hasse, Arne Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
Bestand und Alternativen, Jur. Diss. Frankfurt (Main), 2004.
- Herrmann, Günter/
Lausen, Matthias Rundfunkrecht, 2. Auflage, München 2004.
- Hess, Wolfgang Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im
dualen System, Jur. Diss. Köln 1996.
- Hesse, Albrecht Rundfunkrecht, 3. Auflage, München 2003.
- Heydt, Volker Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, in:
AöR 100. Band (1975), S. 584 - 611.

- Hoff, Dieter Technische Konvergenz – Fakten und Perspektiven,
Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der
Universität zu Köln, Heft 147, Köln 2001, abrufbar unter:
[http://www.rundfunk-institut.uni-
koeln.de/institut/pdfs/14701.pdf](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/14701.pdf) (21.06.2010).
- Hoffmann-Riem, Werner Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk,
Eine Verfassungsrechtliche Analyse auf Grundlage der
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,
1. Auflage, Baden-Baden 1996.
- Holznagel, Bernd Konvergenz der Medien – Herausforderungen an das Recht, in:
NJW 2002, S. 2351 - 2356.
- Jarass, Hans D./
Pieroth, Bodo Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar,
10. Auflage, München 2010.
- Jarass, Hans D. Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der
Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten,
Mai 2007, abrufbar unter:
www.ard.de/intern/standpunkte (21.06.2010).
- Jutzi, Siegfried Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht,
in: NVwZ 2008, S. 603 - 608.
- Kirchhof, Paul Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen
Rundfunks, erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und DRadio,
Heidelberg, April 2010, abrufbar unter:
www.ard.de/intern/standpunkte (21.06.2010).
- Kitz, Volker Rundfunkgebühren auf internetfähige PC und Mobiltelefone,
in: NJW 2006, S. 406 - 408.

- Kloepfer, Michael Informationsrecht, 1. Auflage, München 2002.
- Kollek, Andreas Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung,
1. Auflage, Frankfurt am Main 1987.
- Oppermann, Thomas/
Kilian, Michael Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen
Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der
Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zum Rundfunkrecht 41,
1. Auflage, Frankfurt am Main 1989.
- Reese, Stephanie Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor
dem Hintergrund der Digitalisierung, Jur. Diss. Göttingen, 2006.
- Ricker, Reinhart Rundfunkgebühren für Computer mit Internet-Zugang?, in:
NJW 1997, S. 3199 - 3205.
- Sachs, Michael (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, München 2009.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/
Klein, Franz/
Hofmann, Hans/
Hopfauf, Axel GG, Kommentar zum Grundgesetz,
11. Auflage, Köln, München 2008.
- Schneider, Hans-Peter/
Radeck, Bernd Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus
Werbeeinnahmen, Beiträge zum Rundfunkrecht 42,
1. Auflage, Frankfurt am Main 1989.
- Schreier, Torsten Der neue Rundfunkgebührenstaatsvertrag,
in: MMR 2005, S. 572 - 576.

- Selmer, Peter/
Brodersen, Carsten Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, Verfassungsrechtliche Grundfragen, in: DVBl 2000, S. 1153 - 1166.
- Stober, Rolf/
Kluth, Winfried
Tipke, Klaus/
Lang, Joachim Verwaltungsrecht I, 12. Auflage, München 2007.
Steuerrecht, 18. Auflage, Köln 2005.
- Tschentscher, Axel Gebührenpflichtigkeit des Internet- und Handy-Rundfunks?, in: AfP 2001, S. 93 - 97.
- von Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich/
Starck, Christian (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83 bis 146, 5. Auflage, München 2005.
- von Münch, Ingo/
Kunig, Philipp (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Band 3, Artikel 70 - 146, 4./5. Auflage, München 2003.
- Weichert, Thilo Die Gebühreneinzugszentrale GEZ und der Datenschutz, in: AfP 2004, S. 77 - 84.

INTERNETADRESSEN

17. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Dezember 2009, abrufbar unter:

http://www.kef-online.de/inhalte/bericht17/kef_17bericht.pdf (21.06.2010)

Entschießung der 60. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 13./14.10.2000, abrufbar unter:

<http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=20360> (21.06.2010)

Geschäftsberichte der GEZ 2005-2008, abrufbar unter:

http://www.gez.de/die_gez/unternehmen/index_ger.html (21.06.2010)

Homepage der Landesregierung Rheinland-Pfalz, „Einfacheres und gerechteres Rundfunkfinanzierungsmodell“, abrufbar unter:

<http://www.rlp.de/einzelansicht/archive/2010/june/article/einfacheres-und-gerechteres-rundfunkfinanzierungsmodell/> (21.06.2010)

Zur Anzahl der Rundfunkgebührenbeauftragten in Deutschland:

<http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunkgebührenbeauftragter> (21.06.2010)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Es werden die üblichen Abkürzungen gebraucht, vgl.

Kirchner, Hildebert/ Butz, Cornelia: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage, Berlin/ New York 2003.

GLIEDERUNG

A. Einführung	1
B. Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung und Reformbedarf	1
I. Aktuelle Regelung	1
II. Kritik und Reformbedarf	3
1. Anknüpfungspunkt Empfangsgerät	3
2. Kontrolle und Durchsetzung der Gebührenpflicht	4
a) Erhebungsdefizit und Abgabengerechtigkeit	4
b) Kontrollaufwand und informationelle Selbstbestimmung	5
III. Ergebnis	5
C. Der Rechtsrahmen für eine Reform	6
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen	6
1. Rundfunkfreiheit	6
a) Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	6
b) Erfordernis einer funktionsgerechten Finanzierung	7
c) Gebot der Staatsfreiheit	9
d) Erfordernis der Unabhängigkeit von Dritten	9
e) Ergebnis	10
2. Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen	10
a) Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung	10
b) Das „System“ der Abgaben	11
aa) Steuern	11
bb) Nichtsteuerliche Abgaben	11
(1) Vorzugslasten	11
(2) Sonderabgaben	12
(3) Neue Abgaben	13
(4) Die „sachkompetenzimplizite“ Abgabe	14
c) Gebühren als die dem Rundfunk gemäße Art der Finanzierung?	15
d) Ergebnis	15
3. Ergebnis	15

II. Europarechtlicher Rahmen	16
1. Europäisches Beihilferecht	16
2. Entwicklungen im Beihilferecht	16
3. Aktuelle Rundfunkfinanzierung und Beihilferecht	17
4. Konsequenzen für ein Reformvorhaben	18
5. Ergebnis	18
III. Ergebnis	19
D. Alternative Finanzierungsmodelle	19
I. Finanzierung aus Haushaltsmitteln	19
1. Rundfunksteuer	20
a) Verfassungsrechtliche Bewertung	20
aa) Zulässigkeit von Zwecksteuern	20
bb) Steuerfindungsrecht des Gesetzgebers	20
b) Ergebnis	21
2. Finanzierung aus den allgemeinen Haushalten	21
a) Verfassungsrechtliche Bewertung	21
b) Europarechtliche Bewertung	21
3. Ergebnis	22
II. Eigene Steuer der Rundfunkanstalten	22
1. Finanzverfassungsrecht	22
2. Ergebnis	22
III. Abgabepflicht privater Rundfunkveranstalter	23
1. Rundfunkfreiheit	23
2. Ergebnis	23
IV. Geräteabgabe	24
1. Verfassungsrechtliche Bewertung	24
a) Rundfunkfreiheit	24
b) Grundrechte	24
2. Ergebnis	25
V. Pay-TV	25
1. Rundfunkfreiheit	25
2. Ergebnis	25

VI. Haushalts-/Betriebsabgabe	26
1. Verfassungsrechtliche Bewertung	26
a) Rundfunkfreiheit	26
b) Finanzverfassung	26
aa) Abgabenrechtliche Einordnung	27
(1) Beitrag	27
(a) Gesellschaftlicher und individueller Nutzen des Rundfunks	27
(b) Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung	28
(2) Sachkompetenzimplizite Abgabe	28
bb) Zulässigkeit der Abgabe	29
cc) Allgemeiner Gleichheitssatz des Art. 3 I GG	29
2. Ergebnis	30
VI. Ergebnis	30
E. Fazit	30

A. Einführung

Öffentliche Diskussionen und politische Auseinandersetzungen um die materielle Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland werden seit Jahrzehnten geführt.¹ Angesichts der Tatsache, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk momentan ca. 7,6 Milliarden Euro² Gebühreneinnahmen zufließen, ist das öffentliche Interesse an diesem Thema verständlich. Gegenstand der Kritik ist neben dem Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Sender auch das Modell der Gebührenerhebung. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Rundfunkgebühr wird zunehmend geringer. Hierfür lassen sich zahlreiche Gründe nennen, beispielsweise die Gebührenkontrolle durch die auf Provisionsbasis arbeitenden „Rundfunkgebührenbeauftragten“ der Landesrundfunkanstalten und insbesondere in jüngster Vergangenheit die Gebührenpflicht für internetfähige Rechner.

Die bestehenden Schwierigkeiten haben zu verschiedenen Reformüberlegungen geführt, die am 09. Juni 2010 durch die Entscheidung der Rundfunkkommission der Länder, ein neues Abgabenmodell einzuführen, nun vorerst ein Ende genommen haben dürften.

Thema der vorliegenden Arbeit ist der Rechtsrahmen für eine Reform der Rundfunkgebühr. Es soll zunächst erläutert werden, warum das derzeitige Gebührenmodell reformbedürftig ist. Im Anschluss folgt die Darstellung des verfassungs- und europarechtlichen Rahmens, welcher die Reformmöglichkeiten begrenzt. Abschließend sollen alternative Finanzierungsmodelle vorgestellt und daraufhin untersucht werden, ob sie mit den aufgezeigten verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Die Betrachtung alternativer Finanzierungsmodelle ist durch die Entscheidung der Rundfunkkommission nicht obsolet geworden. Denn dabei wird deutlich, welche Schwierigkeiten sich bei der Reform einer so komplexen Materie wie der Rundfunkfinanzierung stellen. Zudem lassen sich bei der Bewertung verschiedener Finanzierungsmodelle die zunächst nur abstrakt darstellbaren rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Reform konkretisieren.

B. Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung und Reformbedarf

I. Aktuelle Regelung

Vorrangige Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist gem. § 13 I 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) neben Werbung und sonstigen Einnahmen die Rundfunkgebühr. Deren Höhe und Verwendung regelt der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV), die Gebührenpflicht für

¹ Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, 658 ff.

² Vgl. 17. Bericht der KEF, Tz. 38 ff.

Rundfunkteilnehmer ergibt sich aus § 13 II RStV, § 2 II Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV). Rundfunkteilnehmer ist gem. § 1 II 1 RGebStV, wer ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereit hält. Ein Bereithalten liegt nach der gesetzlichen Definition³ vor, wenn ohne besonderen technischen Aufwand Rundfunk, unabhängig von Art, Umfang und Anzahl der empfangenen Programme, unverschlüsselt oder verschlüsselt, empfangen werden kann.

Die Gebührenpflicht wird also ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten ausschließlich durch das Bereithalten eines Empfangsgeräts begründet.⁴ Hierzu zählen auch die „neuartigen Rundfunkempfangsgeräte“⁵, also insbesondere internetfähige Rechner und Mobiltelefone.⁶

Ausnahmen von der Gebührenpflicht ergeben sich aus den §§ 5 und 6 RGebStV. So sind beispielsweise Zweitgeräte im privaten Bereich gem. § 5 I RGebStV nicht gebührenpflichtig und nach § 6 RGebStV können natürliche Personen aus sozialen Gründen von der Gebührenpflicht befreit werden. Die Höhe der Rundfunkgebühren wird in einem gestuften System ermittelt, welches im RFinStV geregelt ist. Danach melden die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf im Abstand von zwei Jahren der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Die KEF hat gem. § 3 I 1 RFinStV die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten, den angemeldeten Bedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dieses Verfahren endet mit einem Bericht an die Landesregierungen, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage, ob und in welcher Höhe eine Änderung der Rundfunkgebühren notwendig ist, Stellung nimmt. Der Gebührenvorschlag der KEF ist gem. § 7 II 1 RFinStV Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente. Die Festsetzung der Gebührenhöhe erfolgt gem. § 14 V RStV durch einen Staatsvertrag, dem alle Länderparlamente zustimmen müssen. Derzeit beläuft sich die Rundfunkgebühr auf eine Grundgebühr in Höhe von 5,76 € und eine Fernsehgebühr in Höhe von 12,22 € monatlich.⁷ Sie wird von der gemeinsamen Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (GEZ) eingezogen.

³ Vgl. § 1 II RGebStV.

⁴ BVerfGE 87, 181 (201); Hesse, Rundfunkrecht, Degenhart, K&R 2007, 1 (5); Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, 155.

⁵ So § 5 III 1 RGebStV.

⁶ Kitz, NJW 2006, 406 (407); Hahn/Vesting-Libertus, § 13 RStV, Rn. 31; Schreier, MMR 2005, 572 (574).

⁷ Vgl. § 8 RFinStV.

II. Kritik und Reformbedarf

Das aktuelle Rundfunkgebührenmodell stößt zunehmend auf Kritik. Nachfolgend sollen die hierfür maßgeblichen Gründe erläutert und, soweit dies möglich ist, auch unter rechtlichen Gesichtspunkten bewertet werden.

1. Anknüpfungspunkt Empfangsgerät

In die Kritik geraten ist die Anknüpfung der Gebührenpflicht an das Bereithalten eines Empfangsgeräts, was sich vor allem auf die mit dem Begriff der „technischen Konvergenz“ beschriebenen Entwicklungen zurückführen lässt. Unter technischer Konvergenz wird die zunehmende Austauschbarkeit der verschiedenen elektronischen Datennetze und Endgeräte im Bereich der Telekommunikation, der Medien- und der Informationstechnologie verstanden.⁸ Dieser Prozess verwischt die Grenzen der analogen Kommunikations- und Medienordnung, insbesondere indem er die Medientypen von ihrer herkömmlichen körperlichen Verbreitung löst, es also beispielsweise ermöglicht, Presse, Telekommunikation und Rundfunk über das Internet wahrzunehmen.⁹

Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung kam die Frage auf, ob internetfähige Rechner der Rundfunkgebührenpflicht unterliegen.¹⁰ Hierfür sprachen die Möglichkeit der Subsumtion unter den Gesetzeswortlaut und das ersichtliche Risiko, dass bei einer Freistellung dieser Geräte die Gebührenpflicht zukünftig durch ausschließliche Nutzung des Internets umgangen werden könnte. Allerdings wurde es als problematisch erachtet, dass bei der Nutzung im nichtprivaten Bereich aufgrund der Gebührenpflicht für Zweitgeräte exorbitant hohe Beträge hätten geleistet werden müssen.¹¹

Der Gesetzgeber reagierte zunächst mit einer grundsätzlichen Gebührenbefreiung für internetfähige Rechner¹², sodann mit einer grundstücksbezogenen Zweitgerätebefreiung für neuartige Rundfunkempfangsgeräte auch im nichtprivaten Bereich¹³ und ließ schließlich das Moratorium für internetfähige Rechner am 31.12.2006 auslaufen.

Die durch die technischen Entwicklungen entstandenen Probleme wurden hierdurch jedoch nicht gelöst. Historisch betrachtet waren Rundfunkempfangsgeräte Hörfunk- und Fernsehgeräte, die allein dem Rundfunkempfang dienen und im Übrigen nutzlos waren.¹⁴ Die Anknüpfung der Gebühren-

⁸ Hoff, Technische Konvergenz – Fakten und Perspektiven, 1; Eicher, Rundfunkgebührenpflicht und technische Konvergenz, 3; Holznapel, NJW 2002, 2351 (2351f.).

⁹ Fiebig, K&R 2005, 71 (72).

¹⁰ Ricker, NJW 1997, 3199 (3199ff.); Ernst, NJW 1997, 3006 (3006ff.).

¹¹ Fiebig, K&R 2005, 71 (72).

¹² Durch den 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde § 5 a RGebStV eingeführt.

¹³ Durch den 8. RÄStV wurde § 5 III RGebStV eingeführt.

¹⁴ Fiebig, K&R 2005, 71 (76).

pflicht an den Besitz eines solchen Gerätes war daher durch die generelle Wahrscheinlichkeit gerechtfertigt, dass derjenige, der ein Rundfunkempfangsgerät anschafft und besitzt, es auch nutzen will und wird.¹⁵ Aufgrund der Entwicklung neuer Geräte knüpft die Gebührenpflicht heute jedoch auch an Geräte an, die typischerweise nicht für den Empfang von Rundfunkangeboten gedacht sind. Ein verlässliches Indiz für die Nutzung liegt daher bei den Multimediageräten nicht vor.¹⁶ Die Anknüpfung der Gebührenpflicht auch an diese Geräte wird daher als ungerecht und willkürlich empfunden.

2. Kontrolle und Durchsetzung der Gebührenpflicht

Auch im Hinblick auf die Durchsetzung der Gebührenpflicht wirft das aktuelle Modell Probleme auf.

a) Erhebungsdefizit und Abgabengerechtigkeit

Die Quote der Menschen, die über Rundfunkempfangsgeräte verfügen, diese aber nicht anmelden, liegt bei ca. 10 %.¹⁷ In den nächsten beiden Jahren ist von einem Anstieg auszugehen.¹⁸

Eine solche Entwicklung ist aus Sicht der Rundfunkanstalten sicherlich unerfreulich. Aber auch unter rechtlichen Gesichtspunkten muss der Befund beunruhigen. Denn der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG verlangt die Gleichbehandlung von Personen in gleichgelagerten Sachverhalten, sei es bei rechtlichen oder tatsächlichen Maßnahmen.¹⁹ Grundsätzlich behandelt die Gebührenregelung zwar alle, die ein Empfangsgerät besitzen, gleich. Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung kann sich aber auch durch Durchsetzungsregeln ergeben, die auf ungleiche Belastung angelegt sind und eine gleichmäßige Anwendung weitgehend verhindern.²⁰ Es erscheint zwar etwas weitgegriffen, aktuell von einer Verhinderung der gleichmäßigen Anwendung zu sprechen. Die Entwicklung handlicher und transportabler Multimediageräte wird aber in Zukunft die Zuordnung eines Empfangsgeräts zu einem Haushalt und damit auch die Kontrolle und Durchsetzung der Gebührenpflicht weiter erschweren, so dass die aktuelle Regelung sich der Verfassungswidrigkeit annähern könnte.

Im Zusammenhang mit dem Erhebungsdefizit sollte auch die aus rechtsstaatlicher Sicht bedenkliche Tatsache erwähnt werden, dass sich ein illegales Verhalten zunehmend in der Bevölkerung ausbreitet und auch Akzeptanz findet.

¹⁵ Beese, MMR 2003, V (VI).

¹⁶ Tschentscher, AfP 2001, 93 (96); Beese, MMR 2003, V (VI).

¹⁷ Dittmann, Finanzierung durch eine Medienabgabe, 11 mit Verweis auf die Einschätzung der ARD/ZDF-Arbeitsgruppe „Rundfunkfinanzierung“, Zwischenbericht, Juli 2000, 22.

¹⁸ Vgl. 17. Bericht der KEF, Tz. 314.

¹⁹ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, Art. 3, Rn.1

²⁰ Epping/Hillgruber-Kischel, GG, Art. 3, Rn. 111.

b) Kontrollaufwand und informationelle Selbstbestimmung

In Deutschland sind derzeit ungefähr 5.000 Rundfunkgebührenbeauftragte tätig, die für die Landesrundfunkanstalten die Kontrolle und Ermittlung der Gebührenpflichtigen übernehmen.²¹ Ihre auf Provisionsbasis durchgeführte Tätigkeit gerät häufig in den Fokus der Medien, die das negative Bild in der Bevölkerung weiter verschlechtern.

Auch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder kritisierten in einer EntschlieÙung²², dass das gegenwärtig praktizierte Gebühreneinzugsverfahren in großem Umfang die Verarbeitung personenbezogener Daten erfordere. Um den signifikant hohen Teil der Gebührenpflichtigen, die ihre Geräte nicht ordnungsgemäß anmelden, zu erfassen, nutze der öffentlich-rechtliche Rundfunk Daten aus dem Melderegister, vom privaten Adresshandel und suche einzelne Haushalte auf. Damit werde in unverhältnismäßiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürger eingegriffen. Es wurde daher die Forderung gestellt, bei der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung ein Modell zu wählen, welches sich stärker als das bestehende an den Prinzipien der Datenvermeidung, Datensparsamkeit und Dezentralisierung orientiere.

Ob die geäußerte Kritik tatsächlich in allen Einzelheiten gerechtfertigt ist, soll dahingestellt bleiben.²³ Ihre Existenz macht jedenfalls deutlich, dass die derzeitige Ausgestaltung der Gebühren mit der Anknüpfung an das Bereithalten eines Empfangsgeräts einen hohen Kontrollaufwand bedingt, der aufgrund technischer Entwicklungen immer schwerer zu bewältigen sein wird.²⁴ Es erscheint daher auch unter diesem Gesichtspunkt sinnvoll, über eine Neuregelung nachzudenken.

III. Ergebnis

Das gerätebasierte Gebührenmodell bereitet vor allem aufgrund der technischen Entwicklungen zunehmend Schwierigkeiten. Die steigende Verbreitung transportabler Multimediageräte erschwert einen gleichmäßigen Vollzug der Gebührenpflicht und erhöht den ohnehin schon erheblichen Kontrollaufwand zusätzlich. Zudem stößt die Gebührenpflicht für Geräte, die typischerweise überhaupt nicht für den Empfang von Rundfunkprogrammen genutzt werden, auf wenig Akzeptanz in der Bevölkerung, was sich an den zahlreichen Rechtsstreitigkeiten in diesem Bereich ablesen lässt. Ein Reformbedarf kann unter diesen Umständen zweifelsohne bejaht werden.

²¹ Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunkgebührenbeauftragter>.

²² EntschlieÙung der 60. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 12./13. Oktober 2000, Titel „Datensparsamkeit bei der Rundfunkfinanzierung“.

²³ Eine andere Ansicht vertritt bspw. Eberle, MMR 2008, 508 (513).

²⁴ Weichert, AfP 2004, 77 (84).

C. Der Rechtsrahmen für eine Reform

Die Feststellung eines Reformbedarfs im Bereich der Rundfunkfinanzierung wirft die Frage auf, welche rechtlichen Rahmenbedingungen bei einer Reform zu beachten sind.

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Art. 20 III GG bindet die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, mithin auch den nach Art. 70 I GG für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Landesgesetzgeber. Da dieser es auch nicht in der Hand hat, eine Verfassungsänderung²⁵ herbeizuführen, sollen die derzeitigen verfassungsrechtlichen Anforderungen nachfolgend erläutert werden. Die Darstellung orientiert sich dabei in erster Linie an dem höchstrichterlichen Verständnis der relevanten Normen, insbesondere an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies ist damit zu begründen, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gem. § 31 BVerfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden und die gesetzliche Neuregelung der Rundfunkfinanzierung unter Umständen einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhalten müsste.

1. Rundfunkfreiheit

„Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.“ Der Wortlaut des Art. 5 I 2 GG ist denkbar knapp. Das im Grundgesetz durchaus offen formulierte Grundrecht auf Rundfunkfreiheit hat durch eine Reihe von grundsätzlichen „Rundfunkurteilen“ durch das Bundesverfassungsgericht eine sehr detaillierte Ausformung erhalten, die die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers einengt.²⁶ Dieser hat den Auftrag, den Rundfunk positivrechtlich auszugestalten.²⁷ Begründet wird die Notwendigkeit der Ausgestaltung mit der herausgehobenen Bedeutung, die dem Rundfunk unter den Medien wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft für die öffentliche Meinungsbildung zukommt, und mit der finanziellen und technischen Sondersituation des Rundfunks, die ein Vertrauen auf Marktmechanismen verbietet.²⁸ Der Auftrag, der Berechtigung und Verpflichtung zugleich ist, bezieht sich dabei notwendigerweise auch auf den Bereich der Rundfunkfinanzierung.

a) Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ausgangspunkt aller Überlegungen zu den Grenzen dieser Ausgestaltung ist die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, denn ihr hat die Finan-

²⁵ Gem. Art. 79 II GG bedarf ein verfassungsänderndes Gesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

²⁶ Kloepfer, Informationsrecht, § 14, Rn. 1.

²⁷ BVerfGE 57, 295 (319); 90, 60 (88); 114, 371 (387ff.).

²⁸ Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen und die Entwicklung der Medienmärkte in den letzten Jahren nicht geändert, vgl. BVerfGE 119, 181 (214).

zierung nach Art und Umfang zu entsprechen.²⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkfreiheit „schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung“³⁰. Sie dient der Gewährleistung „freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“³¹ und wird daher als „dienende Freiheit“³² bezeichnet. Dem Rundfunk als „Medium und Faktor“³³ der Meinungsbildung werden essentielle Funktionen für die Demokratie und eine integrierende Funktion für das Staatsganze zugeschrieben.³⁴

Aufgabe des Rundfunks ist es mithin, einen Beitrag zum demokratischen Willens- und Meinungsbildungsprozess und für das kulturelle Leben in Deutschland zu erbringen.³⁵ Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass der allein über den Markt finanzierte privatwirtschaftliche Rundfunk die verfassungsrechtlichen Vorgaben strukturell bedingt nicht hinreichend erfüllen kann.³⁶ Daher habe der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherzustellen.³⁷ Diese beinhaltet nach der Rechtsprechung des BVerfG³⁸ drei Elemente: Erstens eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist, zweitens einen inhaltlichen Standard der Programme, der die gebotene meinungsbezogene und gegenständliche Vielfalt (Information, Unterhaltung, Kultur, Bildung und Beratung) abdeckt, und drittens die wirksame Sicherung dieses inhaltlichen Standards durch organisatorische und verfahrensrechtliche Maßnahmen. Der Begriff der Grundversorgung ist „gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch“³⁹ zu verstehen.

Um zu verdeutlichen, dass es sich bei der Grundversorgung weder um eine Mindestversorgung noch um eine Komplementärfunktion zum privaten Rundfunk handelt⁴⁰, wird auch von dem „klassischen Auftrag des Rundfunks“⁴¹ gesprochen.

b) Erfordernis einer funktionsgerechten Finanzierung

Art. 5 I 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanziell so auszustatten, dass er seinen verfassungsrechtlich

²⁹ BVerfGE 87, 181 (198).

³⁰ BVerfGE 77, 65 (74); 107, 299 (329).

³¹ BVerfGE 59, 231 (257); 74, 297 (323).

³² BVerfGE 87, 181 (197).

³³ BVerfGE 83, 238 (296).

³⁴ BVerfGE 47, 198 (225).

³⁵ Reese, Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung, 84.

³⁶ Hoffmann-Riem, Pay-TV, 63; BVerfGE 73, 118 (155f.); 83, 238 (297).

³⁷ BVerfGE 73, 118 (157).

³⁸ BVerfGE 74, 297 (326).

³⁹ BVerfGE 83, 238 (299).

⁴⁰ BVerfGE 83, 238 (297f.).

⁴¹ BVerfGE 90, 60 (90).

gebotenen Aufgaben nachkommen kann.⁴² Dabei folgt die Finanzierung dem Auftrag und nicht der Auftrag der Finanzierung. Die Grundversorgung der Bevölkerung ist durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen zu sichern.⁴³ Dabei besteht die Finanzierungspflicht nicht nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung.⁴⁴ Die verfassungsrechtliche Forderung nach einer funktionsgerechten Finanzierung wirkt sich auf Volumen, Modus und Sicherheit der Finanzierung aus.

Das *Finanzvolumen* muss so ausfallen, dass der öffentlich-rechtlich Rundfunk bei wirtschaftlichen und sparsamen Verhalten seine Aufgaben erfüllen kann.⁴⁵ Die in der Bestands- und Entwicklungsgarantie enthaltene Finanzierungsgarantie bezieht sich dabei nicht nur auf die Grundversorgung, sondern umfasst den gesamten Funktionsauftrag⁴⁶, also auch Zusatz- und Ergänzungsprogramme⁴⁷. Mit der Bestimmung des Programmumfangs ist daher mittelbar auch eine Festlegung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten verbunden.⁴⁸

Eine funktionsgerechte Finanzierung setzt zudem voraus, dass der *Finanzierungsmodus* keine der Aufgabenerfüllung zuwiderlaufenden Auswirkungen auf die Programmgestaltung hat.⁴⁹ Eine bestimmte Art der Finanzierung darf daher nicht dazu führen, dass bestimmte Programme bevorzugt und andere benachteiligt werden, da dies dem Gebot der Vielfalt widerspräche.⁵⁰ Schließlich ist ein gewisses Maß an *Finanzierungssicherheit* für die Erfüllung der verfassungsrechtlich übertragenen Aufgaben erforderlich und damit verfassungsrechtlich geboten. Die regelmäßig zufließenden Finanzmittel müssen voraussehbar, planbar und so konstant sein, dass auch längerfristige Programmplanungen möglich sind.⁵¹ Insbesondere qualitativ hochwertige Programme, die unverzichtbarer Bestandteil des Programmauftrags sind, lassen sich nur bei langfristiger Planungs- und Finanzierungssicherheit verwirklichen.

Das Zusammenspiel aller genannten Faktoren macht eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus.

⁴² BVerfGE 74, 297 (324f.); 90, 60 (90); 119, 181 (214).

⁴³ BVerfGE 83, 238 (299).

⁴⁴ BVerfGE 74, 297 (350f.).

⁴⁵ Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, 17.

⁴⁶ BVerfGE 87, 181 (203); Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 351.

⁴⁷ Zum Begriff Funktionsauftrag vgl. Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 313.

⁴⁸ BVerfGE 87, 181 (200f.).

⁴⁹ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 101.

⁵⁰ Hoffmann-Riem, Pay-TV, 95ff.

⁵¹ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 101.

c) Gebot der Staatsfreiheit

Rundfunkfreiheit bedeutet vor allem Programmfreiheit.⁵² Die Aufgabe, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, kann der Rundfunk nur dann erfüllen, wenn er seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert.⁵³ Er muss daher die Möglichkeit haben, diese ohne Beeinflussung durch den Staat auszuüben.⁵⁴ Die Staatsfreiheit des Rundfunks ist zentrale Gewährleistung des Art. 5 I 2 GG. Das Gebot ist auch und gerade für die Ausgestaltung der Finanzierung relevant, da staatliche Finanzierungsentscheidungen ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten sein können.⁵⁵ Die Rundfunkfreiheit verlangt deshalb Sicherungsmechanismen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor diesem Risiko schützen. Insofern entfaltet Art. 5 I 2 GG eine abwehrechtliche Funktion. Beispielhaft hierfür ist das vom BVerfG im 1. Gebührenurteil⁵⁶ entwickelte gestufte bzw. kooperative Verfahren zur Gebührenfestsetzung, welches als Vorlage für die geltenden Regelungen diente. Das Verfahren macht deutlich, dass ein verfassungsrechtliches Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der Staatsverantwortung für die Rundfunkfinanzierung einerseits und dem Prinzip der Staatsfreiheit andererseits besteht. Folglich kommen für die Finanzierung nur Modelle in Betracht, die eine ausreichende Staatsferne gewährleisten können.

d) Erfordernis der Unabhängigkeit von Dritten

In entsprechender Weise gilt der Grundsatz der Unabhängigkeit auch gegenüber der Privatwirtschaft im weitesten Sinne. Es wird daher von einem Erfordernis der „Wirtschaftsferne“⁵⁷ oder der „Gruppenfreiheit“⁵⁸ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesprochen. Der Rundfunk darf einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ebenso wenig ausgeliefert werden wie dem Staat, sondern muss die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnehmen und wiedergeben, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen.⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht erachtet es als zulässig, dass ein geringer Teil des Finanzbedarfs durch Sponsoring- und Werbeeinnahmen gedeckt wird, die Unabhängigkeit des Systems von den ökonomischen Interessen der Privatwirtschaft muss dabei jedoch gewährleistet und stetig durch den Gesetzge-

⁵² BVerfGE 59, 231 (258); 87, 181 (201).

⁵³ BVerfGE 90, 60 (87).

⁵⁴ BVerfGE 83, 238 (322).

⁵⁵ Dittmann, Finanzierung durch eine Medienabgabe, 24.

⁵⁶ BVerfGE 90, 60ff.

⁵⁷ Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, 61.

⁵⁸ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 109.

⁵⁹ BVerfGE 83, 238 (296).

ber überprüft werden.⁶⁰ Auch hier geht es vor allem um ein Risiko durch mittelbare Wirkungen, beispielsweise durch die Rücksichtnahme auf Wünsche und Interessen der werbenden Unternehmen bei der Programmgestaltung.⁶¹ Eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allein aus Werbeeinnahmen kommt folglich nicht in Betracht. Sofern Finanzierungsmodelle einen Teil ihres Volumens aus privatwirtschaftlichen Quellen ziehen, sind sie darauf zu untersuchen, ob die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Sender ausreichend gewahrt bleibt.

e) Ergebnis

Aus rundfunkverfassungsrechtlicher Sicht ist eine funktionsgerechte und von staatlicher und privatwirtschaftlicher Einflussnahme weitgehend unabhängige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu fordern.

2. Finanzverfassungsrechtlicher Rahmen

Die für den Rundfunk in Betracht kommenden Finanzierungsarten müssen sich zudem in den finanzverfassungsrechtlichen Rahmen der Art. 104a ff. GG einfügen. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen hoheitlicher Abgabenerhebung sollen daher erläutert werden.

a) Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung regelt das Verhältnis von Bund und Ländern sowie von Parlament und Regierung auf Bundesebene und ist damit Staatsorganisationsrecht.⁶² Sie entfaltet zudem eine Schutzwirkung auch für den Bürger.⁶³ So schützt die Kompetenzaufteilung beispielsweise gegen einen ungeordneten Zugriff mehrerer Finanzgewalten.⁶⁴ Zudem verweist sie Bund und Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs auf Steuern und lässt außerhalb der Finanzverfassung stehende Abgaben nur unter engen Voraussetzungen zu.⁶⁵ Ferner ist der Gesetzgeber bei der Einführung neuer Steuerarten durch die verfassungsrechtliche Nennung einzelner Steuerarten begrenzt.⁶⁶ Die Finanzverfassung muss daher zwingend als eine für Bund und Länder abschließende Regelung verstanden werden.⁶⁷

⁶⁰ BVerfG 90, 60 (88ff.).

⁶¹ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 99.

⁶² von Münch/Kunig-Heintzen, GG, Vorb. Art. 104a-115, Rn. 26.

⁶³ BVerfGE 67, 256 (288 f.); Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Henneke, GG, Vorb. v. Art. 104a, Rn. 6.

⁶⁴ von Münch/Kunig-Heintzen, GG, Vorb. Art. 104a-115, Rn. 26.

⁶⁵ BVerfGE 93, 319 (342 f.); Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Henneke, GG, Vorb. v. Art. 104a, Rn. 6.

⁶⁶ von Münch/Kunig-Heintzen, GG, Vorb. Art. 104a-115, Rn. 26.

⁶⁷ Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Henneke, GG, Vorb. v. Art. 104a, Rn. 6.

b) Das „System“ der Abgaben

Öffentliche Abgaben sind Geldleistungspflichten, die von einem Hoheitsträger auf Grund öffentlichen Rechts einseitig zu Finanzierungszwecken auferlegt werden.⁶⁸ Traditionelle Abgabeformen sind Steuern, Beiträge und Gebühren; in den letzten Jahrzehnten sind Sonderabgaben und andere nichtsteuerliche Abgaben hinzugekommen.⁶⁹

aa) Steuern

Steuern sind nach dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff Geldleistungen, die von einem erhebungsberechtigten Gemeinwesen voraussetzungslos zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs hoheitlich auferlegt werden.⁷⁰ Dem Grundgesetz kann eine Grundentscheidung für die Steuerfinanzierung entnommen werden.⁷¹ Sie stellen die primäre Finanzierungsquelle des allgemeinen Staatshaushalts dar.⁷² Die Gesetzgebungskompetenz für Steuern folgt nicht der allgemeinen Kompetenzverteilung der Art. 73 ff. GG, sondern den Spezialregelungen in Art. 105 GG.⁷³

bb) Nichtsteuerliche Abgaben

Da die Art. 105 ff. GG nur für die Erhebung von Steuern gelten, ist eine Abgrenzung von steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben erforderlich. Das Prinzip der Steuerstaatlichkeit schließt andere Finanzierungsquellen nicht zwingend aus. Die Inanspruchnahme nichtsteuerlicher Finanzierungsformen bedarf jedoch einer besonderen, über die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs hinausgehenden Legitimation.⁷⁴

(1) Vorzugslasten

Vorzugslasten sind öffentliche Abgaben, die eine Gegenleistung für eine besondere Leistung, den Vorzug, darstellen, die der hoheitliche Abgabengläubiger dem Schuldner gewährt.⁷⁵ Zu den Vorzugslasten zählen Gebühren und Beiträge, die ausdrückliche Erwähnung im Grundgesetz⁷⁶ finden. Ihre Begriffsbestimmung ist verfassungsrechtlich allerdings nur negativ aus der Abgrenzung zur Steuer vorgeprägt.⁷⁷

Gebühren sind solche öffentlich-rechtlichen Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Schuldner auferlegt

⁶⁸ von Münch/Kunig-Heintzen, GG, Art. 105, Rn. 10.

⁶⁹ von Münch/Kunig-Heintzen, GG, Art. 105, Rn. 10.

⁷⁰ BVerfGE 65, 325 (344); 72, 330 (433); v. Mangoldt/Klein/Starck-Jachmann, GG, Art. 105, Rn. 3.

⁷¹ Bonner Kommentar-Vogel/Waldhoff, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn. 340; Sachs-Siekmann, GG, vor Art. 104a, Rn. 71 m.w.N.

⁷² BVerfGE 93, 319 (342).

⁷³ Birk, Steuerrecht, Rn. 130.

⁷⁴ BVerfGE 93, 319 (342); Sachs, vor Art. 104a, Rn. 73.

⁷⁵ v. Münch/Kunig-Heintzen, GG, Art. 105, Rn. 20.

⁷⁶ Vgl. Art. 74 I Nr. 18, 22 und Art. 80 II GG.

⁷⁷ Dreier-Heun, GG, Art. 105, Rn. 19; v. Münch/Kunig-Heintzen, GG, Art. 105, Rn. 20.

werden und die dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁷⁸

Auch Beiträge sollen einen Sondervorteil oder besonders verursachte Kosten ausgleichen.⁷⁹ Im Unterschied zur Gebühr setzt der Beitrag aber nicht die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung voraus, sondern stellt auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme ab.⁸⁰ Im Hinblick auf die Abgrenzbarkeit zur voraussetzungslosen Steuer wird die Abgabepflicht bei Beiträgen auf die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen beschränkt.⁸¹ Ihre Legitimation finden die Vorzugslasten in ihrer Ausgleichsfunktion für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung.⁸² Sie unterliegen aufgrund ihrer Gegenleistungsabhängigkeit dem Äquivalenzprinzip und dem Kostendeckungsprinzip, die jeweils im Verhältnismäßigkeitsprinzip und im Gleichheitssatz fundiert sind.⁸³

Die Gesetzgebungskompetenz für Gebühren und Beiträge richtet sich nach den allgemeinen Sachzuständigkeiten der Art. 73 ff. GG.⁸⁴

(2) Sonderabgaben

Das Grundgesetz erwähnt den Begriff der Sonderabgabe nicht. Sie wurden von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch als an sich zulässige eigenständige Abgabenart anerkannt⁸⁵, die die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgebungszuständigkeit sucht und deren Aufkommen einem Sonderfonds vorbehalten ist.⁸⁶ Weil die Sonderabgabe neben die Steuer tritt, ohne eine Vorzugslast zu sein, und weil sie zudem haushaltsflüchtig ist, begegnet sie verfassungsrechtlichen Bedenken und ist nur als „seltene Ausnahme“⁸⁷ zulässig.⁸⁸ Das Bundesverfassungsgericht⁸⁹ hat hierfür besondere Voraussetzungen genannt: Der Gesetzgeber muss mit der Abgabe einen besonderen Sachzweck verfolgen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Die Sonderabgabe darf also – wie auch Gebühr und Beitrag – nicht steuerähnlich sein. Zudem muss mit der Abgabe eine Gruppe von Abgabepflichtigen belegt werden, die in sich homogen ist, in besonderer Sachnähe zu dieser Aufgabe steht und der deshalb eine besondere Finanzie-

⁷⁸ BVerfGE 50, 217 (226); 91, 207 (223).

⁷⁹ Sachs-Siekmann, GG, vor Art. 104a, Rn. 97.

⁸⁰ BVerfGE 92, 91 (115).

⁸¹ Dreier-Heun, GG, Art. 105, Rn. 20.

⁸² BVerfGE 93, 319 (343f.); 108, 1 (17).

⁸³ Dreier-Heun, GG, Art. 105, Rn. 21 m.w.N.

⁸⁴ BVerfGE 55, 274 (297); 108, 1 (13).

⁸⁵ BVerfGE 81, 156 (186 f.); 82, 159 (181).

⁸⁶ BVerfGE 101, 141 (148).

⁸⁷ BVerfGE 82, 159 (181).

⁸⁸ Vgl. Sachs-Siekmann, vor Art. 104a, Rn. 150ff.

⁸⁹ BVerfGE 108, 186 (220ff.).

rungsverantwortung zukommt. Schließlich ist das Aufkommen der Abgabegruppennützig zu verwenden. Die Gesetzgebungskompetenz folgt den Regeln der Art. 70 ff. GG.⁹⁰

(3) Neue Abgaben

Streitig ist, ob ein numerus clausus verfassungsrechtlich zulässiger Finanzierungsformen besteht. Teilweise wird vertreten, dass im Finanzwesen zur Gewährleistung von Freiheit und Abgabengerechtigkeit des Einzelnen und auch zur Sicherung des föderativen Staatsaufbaus eine besondere Formstrenge erforderlich sei.⁹¹ Herrschend ist allerdings die Ansicht, ein geschlossenes verfassungsrechtliches System der Abgaben bestehe nicht.⁹² Begründen lässt sich diese Meinung mit den Problemen, die der Entwicklung eines geschlossenen Systems gegenüberstehen. Angeführt wird beispielsweise, dass eine strenge Abgeschlossenheit in einem Spannungsverhältnis zu der Gestaltungsfreiheit des einfachen Gesetzgebers stünde.⁹³

Auch das Bundesverfassungsgericht billigt ausdrücklich „weitere Abgaben“, die weder Steuern noch Vorzugslasten noch Sonderabgaben sind.⁹⁴ Es nennt für diese atypischen Abgaben Beispiele wie die Schwerbehinderten- oder die Fehlbelegungsabgabe, die es ursprünglich den Sonderabgaben zugeordnet hat, und die es nun von den hierfür aufgestellten strengen Rechtmäßigkeitsanforderungen befreit.⁹⁵ In engen Grenzen sollen Ausgleichsabgaben eigener Art verfassungsrechtlich zulässig sein.⁹⁶

Die besonderen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für atypische Abgaben lassen sich nur schwer präzisieren. Festgehalten werden kann jedoch, dass derartige Abgaben im Gegensatz zur Steuer nicht dazu eingesetzt werden dürfen, einen Beitrag zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates zu leisten. Die Abgabe muss den Anforderungen genügen, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben.⁹⁷ Darüber hinaus besagt der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG, dass jede finanzielle Sonderbelastung einzelner oder einzelner Gruppen rechtfertigungsbedürftig ist. Wie bei allen nichtsteuerlichen Abgaben ist der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen, insbesondere im Hinblick darauf, dass der Abgabepflichtige regelmäßig

⁹⁰ BVerfGE 81, 156 (187).

⁹¹ Vgl. Sachs-Siekmann, GG, vor Art. 104a, Rn. 143.

⁹² Bonner Kommentar-Vogel/Waldhoff, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn. 340; BVerfGE 93, 319 (342).

⁹³ Bonner Kommentar-Vogel/Waldhoff, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn. 341.

⁹⁴ Beispiele sind die Sozialversicherungsbeiträge (BVerfGE 75, 108 (147f.)) und die Wohnraumfehlbelegungsabgabe (BVerfGE 78, 249 (267f.)).

⁹⁵ Sachs-Siekmann, GG, vor Art. 104a, Rn. 176.

⁹⁶ BVerfGE 92, 91 (117); Sachs-Siekmann, GG, vor Art. 104a, Rn. 176.

⁹⁷ BVerfGE 93, 319 (319); 108, 1 (17); v. Münch/Kunig-Heintzen, GG, Art. 105, Rn. 5.

zugleich Steuerpflichtiger ist.⁹⁸

(4) Die „sachkompetenzimplizite“ Abgabe

Die Sachkompetenzen der Art. 73 ff. GG schließen potentiell auch die Auferlegung von Geldleistungspflichten und in diesem Zusammenhang die Normierung öffentlicher Abgaben ein.⁹⁹ Dabei kann nach der Art der Verankerung der Abgaben in den Sachkompetenzen zwischen sachkompetenzexpliziten (in der Sachzuständigkeit ausdrücklich angelegten), sachkompetenzimpliziten (in der Sachkompetenz strukturell angelegten) und sachkompetenzannexen (aus der Sachzuständigkeit begründbaren) Abgaben unterschieden werden.¹⁰⁰

In einer Entscheidung zur Künstlersozialversicherung hat das Bundesverfassungsgericht auf den Einwand hin, es handele sich um eine unzulässige Sonderabgabe, festgestellt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 I Nr. 12 GG („Sozialversicherung“) bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung gerichtet ist.¹⁰¹ Daraus wird gefolgert, dass eine Abgabe keinen zusätzlichen kompetenz- oder finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt, wenn sie auf Sachgesetzgebungskompetenzen beruht, die ihrer Art nach auch Finanzierungsregelungen umfassen, wenn also der Kompetenztitel auch auf die Regelung der Finanzierung der in ihm bezeichneten Sachaufgabe bezogen ist.¹⁰²

Die bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohende Gefahr der Unterlaufung der Finanzverfassung soll bei den sachimpliziten Abgaben nicht gegeben sein, weil die Verwendung des Aufkommens aus dieser Abgabe auf den sachlichen Wirkungsbereich des Kompetenztitels beschränkt ist und daher nicht der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates dienen kann.¹⁰³ Der Belastungsgrund der Abgabe wird nicht in einem gewährten Vorteil gesehen, sondern dient der Finanzierung der kompetenzrechtlich zugeordneten Sachmaterie.¹⁰⁴ Die Anknüpfung an eine Sachkompetenz und die Befreiung von den strengen Anforderungen an Sonderabgaben schließen aber nicht aus, dass die Abgabe zugleich sachkompetenzimplizite Abgabe und auch Vorzugslast ist.¹⁰⁵

⁹⁸ Epping/Hillgruber-Kube, GG, Art. 105, Rn. 10.

⁹⁹ BVerfGE 37, 1 (16f.); 67, 256 (274); Selmer/Broder, DVBl 2000, 1153 (1161).

¹⁰⁰ Selmer/Broder, DVBl 2000, 1153, (1161); v. Mangoldt/Klein/Starck-Jachmann, GG, Art. 105, Rn. 8.

¹⁰¹ BVerfGE 75, 108 (148).

¹⁰² BVerfGE 93, 319 (344); Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform, 29 f.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 171.

¹⁰³ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 171.

¹⁰⁴ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 171 f.

¹⁰⁵ Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform, 30.

c) Gebühren als die dem Rundfunk gemäÙe Art der Finanzierung?

Fraglich ist, ob durch die ÄuÙerung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Gebührenfinanzierung die „dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäÙe Art der Finanzierung“¹⁰⁶ sei, die zu wählende Abgabenart bereits determiniert ist. Dies ist allerdings zu verneinen, da das BVerfG ebenfalls ausführt, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung weitgehende Freiheit besitzt, solange die Finanzierung der Funktion des Rundfunks nach Art und Umfang entspricht.¹⁰⁷

Zudem sei an dieser Stelle erwähnt, dass das BVerfG sich hinsichtlich der Rechtsnatur der Rundfunkgebühr nicht festgelegt hat und sie nicht als „Gegenleistung für eine Leistung“, sondern als „das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung“ Rundfunk qualifiziert.¹⁰⁸ In der Literatur ist die Frage ebenfalls ungeklärt und umstritten.¹⁰⁹ Sofern daher im Verlauf der Arbeit im Hinblick auf die aktuelle Finanzierung der Begriff der Gebühr verwendet wird, ist dieser nicht rechtsdogmatisch zu verstehen.

d) Ergebnis

Eine Reform der Rundfunkfinanzierung muss sich innerhalb eines finanzverfassungsrechtlichen Rahmens bewegen. Die zu beachtenden Anforderungen hängen dabei insbesondere davon ab, ob die Finanzierung durch Steuern oder nichtsteuerliche Abgaben erfolgen soll. Die Art. 105 ff. GG regeln den Bereich der Steuern und sind als abschließend zu betrachten. Für nichtsteuerliche Abgaben ist im Kern festzuhalten, dass sie die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nicht unterlaufen dürfen. Sie müssen daher sachlich besonders gerechtfertigt sein und sich deutlich von der Steuer unterscheiden. Zudem ist die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen zu gewährleisten.

3. Ergebnis

Nach Art. 20 III GG ist der Gesetzgeber bei einer Reform der Rundfunkfinanzierung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Im Fokus stehen hierbei die Anforderungen der Rundfunkfreiheit und der Finanzverfassung. Diese Feststellung soll allerdings nicht den Eindruck vermitteln, andere grundgesetzliche Normen wären nicht gleichermaßen zu beachten. Denn nur wenn sie mit der Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind, können alternative Finanzierungsmodelle als verfassungsgemäß bezeichnet werden.

¹⁰⁶ BVerfGE 87, 181 (199); 90, 60 (90).

¹⁰⁷ BVerfGE 87, 181 (198).

¹⁰⁸ BVerfGE 31, 314 (330).

¹⁰⁹ Vgl. zum Streitstand: Hahn/Vesting-Libertus, § 13 RStV, Rn. 13 mwN.

II. Europarechtlicher Rahmen

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung ist verfassungsrechtlich begrenzt. Es gilt nunmehr zu klären, ob auch europarechtliche Vorgaben zu beachten sind. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Beihilferecht.

1. Europäisches Beihilferecht

Der Wettbewerb im Binnenmarkt kann durch staatliche Beihilfen in nicht unerheblichem Maße beeinträchtigt werden.¹¹⁰ Schutz vor Verzerrungen sollen die Vorschriften der Art. 107 – 109 AEUV über staatliche Beihilfen gewährleisten. Art. 107 I AEUV erklärt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen und Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt für unvereinbar. Nach Art. 107 II, III AEUV bestehen Ausnahmen von diesem Verbot. Das Verfahren zur Kontrolle der materiellen Beihilfebestimmungen ist in Art. 108 AEUV geregelt. Danach unterliegen bestehende Beihilfen einer repressiven, neu eingeführte Beihilfen einer präventiven Aufsicht.

2. Entwicklungen im Beihilferecht

Die Europäische Kommission befasste sich aufgrund von Beschwerden, die private Fernsehveranstalter eingereicht hatten, bereits zu Beginn der 90er Jahre mit der Frage, ob die in den Mitgliedstaaten praktizierte Rundfunkfinanzierung den Tatbestand der Beihilfe erfüllt.¹¹¹ Aufgrund der bestehenden Unklarheiten über die Zulässigkeit der Finanzierung wurde 1997 das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten¹¹² durch den Vertrag von Amsterdam in den Gründungsvertrag aufgenommen.¹¹³ Danach sind die Mitgliedsstaaten befugt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist. Das Protokoll ist als auslegende Bestimmung zu qualifizieren.¹¹⁴

In den Jahren 2001 und 2009 folgten zudem Mitteilungen der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öf-

¹¹⁰ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 1064.

¹¹¹ Frenz, WRP 2007, 264 (264).

¹¹² ABl. C 340/1997, 0109.

¹¹³ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 116.

¹¹⁴ Frenz, Europarecht, § 6, Rn. 502.

fentlich-rechtlichen Rundfunk, in denen die Kommission ihre Grundsätze zu den wesentlichen Fragen aus diesem Bereich darlegte.¹¹⁵

3. Aktuelle Rundfunkfinanzierung und Beihilferecht

Zur Beantwortung der Frage, in welchem europarechtlichen Rahmen sich eine Reform der Rundfunkfinanzierung vollziehen würde, ist es sinnvoll, die Vereinbarkeit der derzeitigen Gebührenfinanzierung mit dem europäischen Beihilferecht zu betrachten. Ob die Rundfunkgebühr als Beihilfe zu qualifizieren ist, ist bislang nicht abschließend und verbindlich geklärt worden.¹¹⁶ Umstritten sind insbesondere die Kriterien der begünstigenden Wirkung und der Staatlichkeit der Zuwendung.¹¹⁷ Zum einen stellt sich die Frage, ob die finanziellen Leistungen, die die Rundfunkanstalten erhalten, einen Vorteil i.S.d. Beihilferechts darstellen oder lediglich als Gegenleistung für die übernommene Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge und damit zumindest i.S.d. Altmark-Rechtsprechung¹¹⁸ nicht als Begünstigung anzusehen sind.¹¹⁹ Zum anderen ist unklar, ob die Rundfunkgebühren – obwohl die Gebührenpflichtigen unmittelbar an die Anstalten leisten, die Finanzierung also nicht aus dem öffentlichen Haushalt erfolgt – staatliche Leistung sind, weil die Gebühr gesetzlich geregelt ist, staatlich garantiert und hoheitlich geltend gemacht wird.¹²⁰ Derzeit geht die Europäische Kommission in ihren Entscheidungen wohl davon aus, dass die deutsche Gebührenfinanzierung eine mögliche Form der Beihilfe darstellt.¹²¹ Die Bundesregierung verwahrt sich gegen diese Ansicht.¹²² Die zwischen 1948 und 1955 eingeführten Rundfunkgebühren werden von der Kommission als Altbeihilfen behandelt.¹²³ Im März 2005 teilte sie der Bundesregierung im Rahmen eines Prüfungsverfahrens mit, dass sie die Finanzierungsregelungen in Deutschland für nicht mehr mit europäischem Recht vereinbar halte. Die Bundesrepublik ging daraufhin die Verpflichtung ein, den Programmauftrag konkreter zu fassen, was die Bedenken der Kommission ausräumte und zu einer Einstellung des Verfahrens führte (sog. „Beihilfekompromiss“).¹²⁴ Allerdings bezog sich dieses Verfahren auf die digitalen Angebote der Rundfunkanstalten. Es macht aber deutlich, dass der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch aus europarechtlicher Sicht Grenzen gesetzt sind.

¹¹⁵ ABl. C 320/2001, 5; C257/2009, 1.

¹¹⁶ Degenhart, K&R 2009, 289 (292).

¹¹⁷ Vgl. Hahn/Vesting-Libertus, § 13, Rn. 37 ff. m.w.N.

¹¹⁸ EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747, Rn. 87ff.

¹¹⁹ Frenz, Europarecht, Rn. 490.

¹²⁰ Degenhart, K&R 2008, 289 (292).

¹²¹ Vgl. Frenz, WRP 2007, 264 (265) m.w.N.

¹²² KOM (2007) 1761 endg.

¹²³ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 75.

¹²⁴ KOM (2007) 1761 endg.

4. Konsequenzen für ein Reformvorhaben

Fraglich ist, welche Konsequenzen sich aus der derzeitigen Situation für eine Reform der Rundfunkfinanzierung ableiten lassen. In Betracht kommt die Möglichkeit, dass eine Änderung der bestehenden Regelungen dazu führt, dass nunmehr eine anmelde- und genehmigungspflichtige neue Beihilfe vorliegt. Die Kommission nimmt in ihrer Mitteilung¹²⁵ Bezug auf das Urteil in der Rechtssache Gibraltar¹²⁶, wonach eine ursprüngliche Regelung durch eine Änderung nur dann in eine neue Beihilfe umgewandelt wird, wenn die Änderung sie in ihrem Kern betrifft. Es lässt sich daher die Vermutung aufstellen, dass nur eine erhebliche Umgestaltung der Finanzierung ein Verfahren nach Art. 108 III AEUV erforderlich machen würde.

Sofern auch hinsichtlich einer reformierten Finanzierung der Beihilfecharakter bejaht werden sollte, kommen Ausnahmen nach Art. 107 III d) oder Art. 106 II AEUV in Betracht, wobei die Europäische Kommission in ihrer Entscheidungspraxis auf Art. 106 II AEUV abstellt.¹²⁷ Bei Auslegung dieser Bestimmung ist das Protokoll von Amsterdam zu beachten, so dass nach Ansicht der Kommission eine Freistellung von den Beihilfavorschriften in Betracht kommt. Voraussetzung hierfür ist, dass ansonsten die Erfüllung des Auftrags verhindert wird und mit hinreichender Sicherheit gewährleistet ist, dass unverhältnismäßigen Auswirkungen der öffentlichen Finanzierung, Überkompensierung und Quersubventionierung vorgebeugt wird und dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei ihren kommerziellen Tätigkeiten die Marktbedingungen einhalten.¹²⁸ Diese Anforderungen sollten daher in die Reformüberlegungen einbezogen werden, auch wenn sich eine genaue Prognose hinsichtlich der europarechtlichen Konsequenzen aufgrund der Komplexität dieser Materie wohl nicht treffen lässt.

5. Ergebnis

Unter europarechtlichen Gesichtspunkten ist im Hinblick auf die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung insbesondere das Beihilferecht und hierbei wiederum die Frage, ob ein reformiertes Modell als Neubeihilfe eingestuft werden könnte, relevant. Dies hängt maßgeblich davon ab, ob die aktuelle Gebührenfinanzierung in ihrem Kern geändert wird, und kann daher nur einzelfallspezifisch beantwortet werden.

¹²⁵ Abl. C 257/2009, 1.

¹²⁶ EuGH, Rs. T-195/01 und T-207/01, Slg. 2002, II-2309.

¹²⁷ Hahn/Vesting-Libertus, § 13 RStV, Rn. 48ff.

¹²⁸ ABl. C 257/2009, 1 (Rn. 36ff.).

III. Ergebnis

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei einer Reform der Rundfunkgebühren ist durch einen rechtlichen Rahmen begrenzt.

Grundsätzlich sind alle bestehenden verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben zu beachten. Als besonders relevant erweisen sich die Anforderungen der Rundfunkfreiheit und der Finanzverfassung des Grundgesetzes. Aus europarechtlicher Sicht ist zudem zu bedenken, dass eine wesentliche Änderung des bestehenden Finanzierungsmodells ein Beihilfeverfahren nach Art. 108 III AEUV erforderlich machen könnte.

D. Alternative Finanzierungsmodelle

Nachdem der Rechtsrahmen für eine Reform der Rundfunkfinanzierung aufgezeigt wurde, sollen nun alternative Finanzierungsmodelle dargestellt und auf ihre rechtliche Zulässigkeit untersucht werden. Hierbei bietet sich die Möglichkeit, die nur abstrakt darstellbaren rechtlichen Anforderungen zu konkretisieren.

Der Betrachtung wird jeweils eine alleinige Finanzierung aus dem vorgestellten Modell zugrunde gelegt, da die Überlegungen, unter welchen Bedingungen und zu welchen Anteilen eine Mischfinanzierung aus zwei oder mehreren Modellen möglich und zulässig wäre, zu weitführend für den Rahmen der Arbeit sind.

Zudem sollen die Modelle außer Betracht bleiben, die sich auf eine Modifizierung oder Fortentwicklung der derzeitigen Regelungen beschränken¹²⁹, also insbesondere weiterhin an das Bereithalten eines Empfangsgeräts anknüpfen, da sie die eingangs beschriebenen Probleme im Hinblick auf die fortschreitende technische Entwicklung nicht zu lösen vermögen.

I. Finanzierung aus Haushaltsmitteln

Als Alternative zu der derzeitigen Finanzierung durch Rundfunkgebühren bieten sich Modelle an, die eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus öffentlichen Haushalten vorsehen. Dabei lassen sich zwei Grundformen ausmachen: Zum einen die Einführung einer Steuer, die allein zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingesetzt wird, zum anderen die Finanzierung aus bestehenden - gegebenenfalls zu erhöhenden - Steuern.¹³⁰

¹²⁹ Vgl. zu diesen Modellen den Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft der Rundfunkgebühr“ in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, Ordner I, B1, Rn. 213.

¹³⁰ Zu beiden Modellen: Heydt, AöR Bd. 100 (1975), 584 ff.

1. Rundfunksteuer

Eine Steuer zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte beispielsweise von allen Volljährigen erhoben werden. Die Anknüpfung an das Bereithalten eines Empfangsgeräts entfielen somit. Die Einnahmen aus dieser Steuer gelangen in den Staatshaushalt, werden dort als durchlaufender Posten behandelt und an die Rundfunkanstalten weitergeleitet.

a) Verfassungsrechtliche Bewertung

aa) Zulässigkeit von Zwecksteuern

Eine Rundfunksteuer würde nicht der Erzielung von Einnahmen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen, sondern der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe. Da das Aufkommen also zweckgebunden ist, handelt es sich um eine Zwecksteuer. Zwecksteuern sollen die Erfüllung einer Aufgabe sicherstellen, weisen aber nicht den Charakter einer individuellen Gegenleistung oder eines gruppenbezogenen Vorteils zugunsten der Abgabepflichtigen auf.¹³¹ Die Zweckbindung des Aufkommens ändert zwar den Steuercharakter der Abgabe grundsätzlich nicht, steht aber im Widerspruch zum Grundsatz der Gesamtdeckung.¹³² Dennoch werden Zwecksteuern überwiegend als zulässig erachtet, sofern nicht das weit überwiegende Steueraufkommen gebunden wird¹³³ und sich der Zweck erreichen lässt¹³⁴.

bb) Steuerfindungsrecht des Gesetzgebers

Die Rundfunksteuer ist in den Art. 105 und 106 GG nicht ausdrücklich aufgeführt und stellt insbesondere keine örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer i.S.v. Art. 105 II a GG dar.¹³⁵ Dies wirft die Frage auf, ob dem einfachen Gesetzgeber ein Steuerfindungsrecht zusteht. Teilweise wird angenommen, dass mit der Eröffnung der Gesetzgebungskompetenz für die „übrigen Steuern“ in Art. 105 II GG dem Bund und den Ländern ein allgemeines Steuerfindungsrecht eingeräumt worden sei.¹³⁶ Dem lässt sich allerdings entgegenhalten, dass die Erfindung neuer oder gar neuartiger Steuern die verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Ertragsverteilung in Art. 106 GG unterlaufen könnte.¹³⁷ Es ist – insbesondere im Hinblick auf das Begrenzungs- und Schutzprinzip der Finanzverfassung – von einem verfassungsrechtlichen *numerus clausus* zulässiger Steuerarten auszugehen.¹³⁸

¹³¹ BVerfGE 65, 325 (344); v. Münch/Kunig, GG, Art. 105, Rn. 15.

¹³² Dreier-Heun, GG, Art. 105, Rn. 15.

¹³³ Sachs-Siekmann, GG, vor Art. 104a, Rn. 85; v. Mangoldt/Klein/Starck-Jachmann, GG, Art. 105, Rn. 3.

¹³⁴ BVerwGE 66, 140 (144); Epping/Hillgruber-Kube, GG, Art. 105, Rn. 5.

¹³⁵ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 216.

¹³⁶ Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rn. 5.

¹³⁷ v. Mangoldt/Starck/Klein-Schwarz, GG, Art. 106, Rn. 18 m.w.N.

¹³⁸ Vgl. unter C. I. 2. a).

b) Ergebnis

Die Einführung einer Rundfunksteuer könnte nur auf Grundlage einer Verfassungsänderung erfolgen und kommt daher derzeit für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht in Betracht.

2. Finanzierung aus den allgemeinen Haushalten

In Erwägung gezogen wird auch eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln, indem bestehende Steuern erhöht werden.

a) Verfassungsrechtliche Bewertung

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Haushaltsmitteln ist insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit zu untersuchen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen dabei im Hinblick auf die erforderliche Finanzierungssicherheit. Denn der tatsächliche Ertrag aus den erhöhten Steuern kann geringer ausfallen als der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dieser Umstand und der direktere staatliche Zugriff eröffnen die Gefahr von Bedarfskürzungen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.¹³⁹ Auch die mit politischen Diskussionen verbundenen jährlichen Haushaltsberatungen tragen zu Finanzierungsunsicherheiten bei.¹⁴⁰ Die ausreichende Beachtung des Gebots der funktionsgerechten Finanzierung muss daher bei diesem Modell ernsthaft in Frage gestellt werden.

Noch massivere Bedenken ergeben sich aber im Zusammenhang mit dem Gebot der Staatsfreiheit. Auch hier wird die Gefahr von Mittelkürzungen relevant. Mit ihr korrespondiert das Risiko, dass im Wege der Mittelzuweisungen staatlicherseits Einfluss auf den Programminhalt genommen wird.¹⁴¹ Es ist auch nicht ersichtlich, wie sich dieses Risiko ausschalten ließe. In Betracht käme zwar ein staatsfernes Verfahren zur Festsetzung der Mittel, eine zwingende Verpflichtung zur Gewährung dieser Mittel würde aber mit dem Budgetrecht des Parlaments konfliktieren.¹⁴²

b) Europarechtliche Bewertung

Die Finanzierung aus Steuermitteln erscheint unter dem Aspekt des europäischen Beihilferechts problematisch.¹⁴³ Zum einen ist der Beihilfecharakter aufgrund des Weges über den Staatshaushalt wohl nicht mehr zu verneinen, zum anderen ist aufgrund der wesentlichen Änderungen gegenüber der Gebührenfinanzierung die Einstufung als neue Beihilfe naheliegend. Auch

¹³⁹ Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform, 54f.

¹⁴⁰ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 213.

¹⁴¹ Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 13, Rn. 44; Goerlich, JZ 2000, 566 (566); Hesse, Rundfunkrecht, Rn. 150.

¹⁴² Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 213.

¹⁴³ Hesse, Rundfunkrecht, Rn. 150.

wenn diese unter Umständen gerechtfertigt werden könnte, steigen unter dem Druck eines möglichen Verbots die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die nationalen Finanzierungsmodalitäten.¹⁴⁴

3. Ergebnis

Die Modelle, die eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln vorsehen, begegnen verschiedenen verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie sind insbesondere mit dem Gebot der Staatsfreiheit nicht vereinbar und daher als verfassungswidrig einzustufen. Zudem bietet diese Finanzierungsart aufgrund ihrer Gewährung aus dem Staatshaushalt größere Angriffsflächen unter dem Aspekt des europäischen Beihilferechts als das derzeitige Modell.

II. Eigene Steuer der Rundfunkanstalten

Die bei der Finanzierung aus Staatshaushalten bestehende Problematik der mangelnden Staatsferne der Finanzierung ließe sich möglicherweise durch eine direkt an die Rundfunkanstalten fließende Steuer lösen. Als Vorbild für dieses Modell könnte die Kirchensteuer dienen.¹⁴⁵ Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV sind die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts berechtigt, Steuern zu erheben.

Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass die bei einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln bestehenden Konflikte mit dem Gebot der Staatsfreiheit vermieden werden.

1. Finanzverfassungsrecht

Fraglich ist allerdings die Vereinbarkeit mit den Vorschriften der Finanzverfassung. Art. 106 GG regelt die Ertragshoheit des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Die Religionsgemeinschaften sind nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV ertragsberechtigt. Diese Bestimmungen sind abschließend, anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts kommt somit keine Ertragskompetenz zu.¹⁴⁶ Dies lässt sich ebenfalls auf die bereits erläuterte Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung zurückführen, die den Bürger vor dem ungeordneten Zugriff mehrerer Finanzgewalten bewahren soll.¹⁴⁷ Aus diesem Grund ist die Einführung einer eigenen Steuer der Rundfunkanstalten nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich und derzeit als finanzverfassungsrechtlich unzulässig einzustufen.

2. Ergebnis

Die Einführung einer eigenen Steuer der Rundfunkanstalten ist derzeit als verfassungswidrig zu bewerten.

¹⁴⁴ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 214.

¹⁴⁵ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 220.

¹⁴⁶ v. Mangoldt/Klein/Starck-Jachmann, GG, Art. 105, Rn. 5.

¹⁴⁷ Vgl. unter C. I. 2. a).

III. Abgabepflicht privater Rundfunkveranstalter

In Betracht kommt des Weiteren eine Abgabepflicht privater Rundfunkveranstalter in unterschiedlichen Ausformungen. So werden eine „Konzessionsabgabe“¹⁴⁸, eine ertragsabhängige „Grundversorgungsabgabe“¹⁴⁹ oder eine spezifische Besteuerung der Werbeeinnahmen des privaten Rundfunks vorgeschlagen. Die Befürworter dieser Modelle berufen sich auf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵⁰, dass die Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt nur hingenommen werden können, soweit und solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt. Daher treffe die privaten Veranstalter – sozusagen als Ausgleich für ihren mangelhaften Programmstandard – die Pflicht, einen finanziellen Beitrag zur Sicherung der Grundversorgung zu leisten. Diese Argumentation mag überzeugend klingen, macht eine verfassungsrechtliche Überprüfung des Modells jedoch nicht entbehrlich.

1. Rundfunkfreiheit

Das Rundfunkgebührenaufkommen betrug in den vergangenen Jahren stets mehr als 7 Milliarden Euro.¹⁵¹ Angesichts der Höhe dieser Summe stellen sich Probleme. Die Belastungen, die auf die privaten Rundfunkveranstalter zukommen würden, wären mit der vom BVerfG¹⁵² aufgestellten Forderung, die Veranstaltung privater Rundfunkprogramme nicht in hohem Maße zu erschweren, kaum in Einklang zu bringen.¹⁵³ Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nur geringe Einnahmen von den privaten Rundfunkanstalten erlangt werden könnten und eine hinreichende Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr gewährleistet wäre. Zudem lassen sich auch in wirtschaftlich stabilen Zeiten die zu erwartenden Einnahmen nur schwer prognostizieren, was die Planungssicherheit der Rundfunkanstalten beeinträchtigen würde.

2. Ergebnis

Die Finanzierung durch Abgaben privater Veranstalter erscheint mit der Rundfunkfreiheit sowohl der öffentlich-rechtlichen als auch der privaten Rundfunkveranstalter nicht vereinbar und ist daher verfassungsrechtlich unzulässig.

¹⁴⁸ Kollek, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, 193 ff.

¹⁴⁹ Schneider/Radeck, Verfassungsrechtliche Probleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen, 97.

¹⁵⁰ BVerfGE 90, 60 (90 f.).

¹⁵¹ Vgl. die Geschäftsberichte der GEZ aus den Jahren 2005-2008.

¹⁵² BVerfGE 83, 238 (311).

¹⁵³ Hess, Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung, 71.

IV. Geräteabgabe

In Erwägung ziehen lässt sich ferner eine Geräteabgabe, die – vergleichbar mit den Regelungen des Urheberrechts¹⁵⁴ – beim Kauf von Empfangsgeräten erhoben wird.

1. Verfassungsrechtliche Bewertung

a) Rundfunkfreiheit

Sofern die Festsetzung der Gebühren auch bei der Erhebung einer Geräteabgabe wie bisher staatsfern erfolgt, ergeben sich im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit keine Bedenken. Allerdings ist bei diesem Modell offensichtlich, dass die erforderliche Finanzierungssicherheit nicht gewährleistet werden kann. Denn die wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen lassen sich nicht sicher prognostizieren, was auch die Schätzung der zu erwartenden Erträge erschwert. Von einer ausreichenden Finanzierungssicherheit kann bei diesem Modell daher nicht gesprochen werden.

Ferner ist zu bedenken, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe zukommt, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherzustellen.¹⁵⁵ Die Erfüllung dieses Auftrags setzt voraus, dass für den Großteil der Bevölkerung auch die Möglichkeit besteht, Rundfunkprogramme zu empfangen. Die Geräteabgabe birgt jedoch die Gefahr, dass die erforderliche Abgabenhöhe prohibitiven Charakter erreicht, die Nutzung des Rundfunkangebots durch einkommensschwache Bevölkerungsschichten also wesentlich erschwert oder sogar verhindert wird.¹⁵⁶

b) Grundrechte

Ferner könnte die Berufsfreiheit der Gerätehersteller und -händler betroffen sein. Gem. Art. 19 III GG kommt dieses Grundrecht auch inländischen juristischen Personen sowie Personenvereinigungen des Privatrechts zugute.¹⁵⁷ Die Erhebung einer Geräteabgabe stellt zwar keinen unmittelbaren Eingriff in die Berufsfreiheit dar, weist aber eine objektiv berufsregelnde Tendenz auf. Für die Bejahung eines Eingriffs ist zudem zu fordern, dass die berufliche Tätigkeit durch die Regelung nennenswert behindert wird.¹⁵⁸ Die Geräteabgabe hätte vermutlich zur Konsequenz, dass die Rundfunkgeräte in Deutschland faktisch nicht mehr marktfähig wären und verstärkt Geräte im Ausland beschafft würden.¹⁵⁹ Unter diesem Gesichtspunkt kann ein Eingriff wohl bejaht werden. Ob sich dieser rechtfertigen lässt, hängt letztlich auch von der konkreten Höhe der Abgabe ab. Sofern diese dazu führt,

¹⁵⁴ Vgl. § 54ff. UrhG.

¹⁵⁵ BVerfGE 73, 118 (157).

¹⁵⁶ Goerlich, JZ 2000, 566 (567); Hesse, Rundfunkrecht, Rn. 151.

¹⁵⁷ BVerfGE 115, 205 (229); Jarass/Pieroth-Jarass, GG, Art. 12, Rn. 10a.

¹⁵⁸ BVerfGE 81, 108 (122); 110, 370 (393f.); Jarass/Pieroth-Jarass, GG, Art. 12, Rn. 12.

¹⁵⁹ Dittmann, Finanzierung durch eine Medienabgabe, 13 f.

dass vielen Herstellern und Händlern die Ausübung ihres Berufs unmöglich gemacht wird, wäre die Verhältnismäßigkeit der Abgabe wohl abzulehnen.

2. Ergebnis

Die Modell wirft Probleme im Hinblick auf Art. 5 I 2 und Art. 12 I GG auf. Darüber hinaus erscheint es nicht praktikabel und löst zudem die Probleme der technischen Konvergenz nur bedingt, da entschieden werden müsste, auf welche Geräte eine Abgabe zu erheben ist. Es erscheint daher ungeeignet für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

V. Pay-TV

Ferner kommt eine nutzungsabhängige Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender in Betracht. Dies bedeutet, dass der Nutzer gegen Entgelt Zugang zu dem Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, einem Sender (Pay-per-Channel) oder einer einzelnen Sendung (Pay-per-View) bekommt. In technischer Hinsicht stellen diese Finanzierungsformen heute keine Probleme mehr da. Zu klären ist jedoch, ob sie rechtlich zulässig wären.

1. Rundfunkfreiheit

Auch dieses Modell wirft Probleme im Hinblick auf die gebotene Finanzierungssicherheit auf, da der Fernsehkonsum der Bevölkerung Schwankungen unterliegt. In Zeiten von Großereignissen wie der Fußballweltmeisterschaft sind vermutlich mehr Menschen bereit, für das öffentlich-rechtliche Programm zu zahlen, als dies sonst der Fall ist. Gerade bei einem Pay-per-View-System ohne längerfristiges Abonnement ist die erforderliche Planungssicherheit wohl kaum zu erreichen.

Unabhängig hiervon ist diese Finanzierungsart jedoch schon deshalb verfassungsrechtlich unzulässig, weil die Höhe der Einnahmen von den erzielten Einschaltquoten abhängig ist.¹⁶⁰ Das eröffnet das Risiko von Niveauverlusten zugunsten der Programmakzeptanz.¹⁶¹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat den Auftrag, ein umfassendes und vor allem auch vielfältiges Programm anzubieten. Die Erfüllung dieses Auftrags wird aber nahezu unmöglich gemacht, wenn er sich bei der Programmgestaltung an dem Geschmack der breiten Masse orientieren muss, um seine materielle Existenz zu sichern. Die Finanzierung aus Pay-TV-Einnahmen kann daher nicht als funktionsgerecht bezeichnet werden.

2. Ergebnis

Das Modell ist verfassungsrechtlich unzulässig.

¹⁶⁰ Hesse, Rundfunkrecht, Rn. 161.

¹⁶¹ Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, 104.

VI. Haushalts-/Betriebsabgabe

Am 9. Juni 2010 einigten sich die Regierungschefs der Länder auf einer Sitzung der Rundfunkkommission auf ein neues Finanzierungsmodell für die Gebührenperiode ab 2013.¹⁶² Vorgesehen ist eine geräteunabhängige Abgabepflicht für jeden Haushalt und jede Betriebsstätte. Anknüpfungspunkt ist somit nicht mehr das Bereithalten eines Empfangsgeräts sondern die Haushaltsgemeinschaft in einer Wohnung bzw. Betriebsstätte. Im privaten Bereich wird ein einheitlicher Betrag erhoben, unabhängig davon, welche oder wie viele Geräte vorhanden sind oder wie viele Personen in einer Wohnung leben. Es besteht dabei Gesamtschuldnerschaft aller volljährigen Bewohner. Im nichtprivaten Bereich soll die Abgabe nach der Anzahl der beschäftigten Personen gestaffelt werden. Die einkommensabhängigen Befreiungstatbestände bleiben bestehen, darüber hinaus kommen Befreiungen für bestimmte Grenzfälle in Betracht.

1. Verfassungsrechtliche Bewertung

a) Rundfunkfreiheit

Probleme im Hinblick auf die rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen sind bei diesem Modell nicht ersichtlich. Es bietet wie die bisherige Rundfunkgebühr eine sichere Finanzierungsquelle. Da davon auszugehen ist, dass das KEF-Verfahren erhalten bleibt, ist auch die gebotene Staatsfreiheit gewährleistet. Zudem soll sich die bisherige Belastung für den typischen Privatnutzer nicht erhöhen und Befreiungstatbestände für einkommensschwache Personen sollen erhalten bleiben, so dass auch die Sozialverträglichkeit der Abgabe zu bejahen ist.

b) Finanzverfassung

Zudem sind die Vorgaben der Finanzverfassung zu beachten. Festzustellen ist daher zunächst, ob es sich um eine steuerliche oder eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Voraussetzung für die Einordnung als Steuer ist unter anderem, dass deren Aufkommen dem allgemeinen Staatshaushalt zufließt.¹⁶³ Dies ist bei dem geplanten Modell jedoch nicht der Fall, da die Einnahmen wie bisher durch die Gebühreneinzugszentrale eingezogen werden und daher unmittelbar den Rundfunkanstalten zur Verfügung stehen. Die Einnahmen dienen zudem nicht der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Daher ist zu überprüfen, ob die für nichtsteuerliche Abgaben geltenden Anforderungen erfüllt werden. Es stellt sich dabei zunächst die Frage, ob sich die Haushaltsabgabe einem bestimmten Abgabebetyp zuordnen lässt.

¹⁶² Die hier genannten Eckpunkte sind abrufbar unter:
<http://www.rlp.de/einzelansicht/archive/2010/june/article/einfacheres-und-gerechteres-rundfunkfinanzierungsmodell/>.

¹⁶³ BVerfGE 67, 256 (287); 101, 141 (148); zurückhaltend BVerfGE 108, 186 (213).

aa) Abgabenrechtliche Einordnung

Die Rundfunkkommission der Länder betitelt die neue Haushalts- und Betriebsabgabe als „Rundfunkbeitrag“.¹⁶⁴ Der Gesetzgeber hat es allerdings nicht in der Hand, durch die Wahl eines bestimmten Begriffs den materiellen Gehalt der Abgabe zu bestimmen. Folglich ist zu erörtern, ob es sich bei der geplanten Abgabe tatsächlich um einen Beitrag im materiellen Sinne handelt.

(1) Beitrag

Die Abgabe wird unabhängig von einer konkreten Nutzung von allen Haushalten und Betriebsstätten erhoben, so dass sie jedenfalls keine Gebühr darstellt. Für die Einordnung als Beitrag reicht die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Vorteils aus. Mithin muss untersucht werden, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Leistung erbringt, die von den Abgabepflichtigen in Anspruch genommen werden könnte und eine Ausgleichsabgabe rechtfertigt.

(a) Gesellschaftlicher und individueller Nutzen des Rundfunks

Der Rundfunk hat sich in Deutschland zu einem Massenmedium entwickelt. Der Fernsehkonsum hat dabei nicht nur Auswirkungen auf den Einzelnen sondern auch auf die Gesellschaft als Ganzes. Wenn daher die Rede von einem Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, so geht es einmal darum, einen bestimmten informatorischen Qualitätsstandard zu sichern, aber auch um die Bildung und Bewahrung eines Grundkonsenses in einer höchst pluralen Gesellschaft.¹⁶⁵ Denn die Wirkungen des Rundfunks beschränken sich nicht allein auf diejenigen, die direkt mit ihm in Kontakt kommen. Den Einflüssen des Rundfunks auf Gesellschaft und Politik kann sich auch derjenige nicht entziehen, der sich bewusst gegen die Rezeption entscheidet.¹⁶⁶ An dem Vorzug eines funktionierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems für die Kultur, die Demokratie, die Urteilskraft und die Erwerbsbedingungen in einem Gemeinwesen hat daher jeder Inländer teil.¹⁶⁷

Zudem stellt der Rundfunk ein von jedermann individuell nutzbares Gut dar, indem er dem Einzelnen die Möglichkeit zu Information, Bildung und Unterhaltung bietet. Das Angebot, das Rundfunkangebot zur persönlichen Lebens- und Freizeitgestaltung zu nutzen, kann daher auch als Leistung des Rundfunks an den Einzelnen verstanden werden.

¹⁶⁴ Vgl. Fn. 162.

¹⁶⁵ Jutzi, NVwZ 2008, 603 (607).

¹⁶⁶ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 243.

¹⁶⁷ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 61.

(b) Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung

Ob man die Haushalts- bzw. Betriebsabgabe als Gegenleistung für die individuelle Nutzungsmöglichkeit ansieht und daher einen Beitragscharakter bejaht, hängt letztlich davon ab, welche Anforderungen an die Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung zu stellen sind. Der Anknüpfung der Abgabe an die Haushaltsgemeinschaft in Wohnung und Betrieb liegt der Gedanke zugrunde, dass es sich dabei um die typische Nutzungsmöglichkeit im privaten und nichtprivaten Bereich handele.

Da bei Beiträgen eine potentielle Begünstigung ausreichend ist, wird angenommen, dass sich der Zusammenhang zwischen Erhebungsanlass und dem Vorteil des Pflichtigen zu einer bloßen Vermutung verflüchtigen könne.¹⁶⁸

Bei der geplanten Abgabe kann wohl hinsichtlich der Möglichkeit der Inanspruchnahme auch nur von einer Vermutung ausgegangen werden. Denn ein Antragsverfahren zur Widerlegung der Regelvermutung ist nicht vorgesehen, so dass die Abgabepflicht auch die (bei einer realitätsnahen Betrachtung zugegebenermaßen äußerst seltenen) Haushalte und Betriebe erfasst, die tatsächlich nicht über die technische Möglichkeit zum Rundfunkempfang verfügen.

(2) Sachkompetenzimplizite Abgabe

Sofern man aufgrund der bloßen Vermutung einer Nutzungsmöglichkeit einen Beitragscharakter ablehnt, kommt letztlich nur die Einordnung als Sonderabgabe oder atypische sonstige Abgabe in Betracht.

Sofern es sich zudem um eine sachkompetenzimplizite Abgabe handeln sollte, kann eine Abgrenzung unterbleiben, da dies den Gesetzgeber ohnehin von den strengen Rechtmäßigkeitsanforderungen an Sonderabgaben befreien würde. Dennoch sei erwähnt, dass es sich wohl um eine atypische Abgabe zur Finanzierung der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ und nicht um eine Sonderabgabe handelt.¹⁶⁹

Dem Landesgesetzgeber steht nach Art. 70 I GG die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk zu, welche die Kompetenz und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sogar die Pflicht zur Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung umfasst. Aus diesem Befund lässt sich die Befugnis des Gesetzgebers zur Erhebung einer sachkompetenzimpliziten Abgabe ableiten.¹⁷⁰

¹⁶⁸ BVerwGE 39, 100 (107); 92, 24 (26); Wolf/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 42, Rn. 26.

¹⁶⁹ Dittmann, Finanzierung durch eine Medienabgabe, 58 ff..

¹⁷⁰ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 171 ff.

bb) Zulässigkeit der Abgabe

Entscheidend ist letztlich nicht die abgabenrechtliche Einordnung sondern die Rechtmäßigkeit der Abgabe. Es handelt sich – unabhängig von der Einordnung als Beitrag oder atypische Abgabe – um eine sachkompetenzimplizite Abgabe, die auf die Finanzierung des Rundfunks beschränkt ist. Eine Abgrenzbarkeit von der Steuer ist daher zu bejahen. Zudem muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen im Hinblick darauf, dass diese regelmäßig zugleich steuerpflichtig sind, Rechnung getragen werden. Da die Abgabe die Rundfunkgebühr ablöst und vermutlich die gleichen Abgabenschuldner mit einer ähnlichen Abgabenhöhe belastet, lassen sich diesbezüglich keine Probleme erkennen.

Für Beiträge ist zudem die Beachtung des Äquivalenzprinzips zu verlangen. Allerdings zieht das BVerwG für die Prüfung der gesetzlichen Abgrenzung des Kreises der Abgabepflichtigen das Äquivalenzprinzip nicht mehr heran, sondern allein Art. 3 I GG.¹⁷¹ Auch atypische Abgaben müssen dem allgemeinen Gleichheitssatz gerecht werden. Die geplante Abgabe ist daher auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 I GG zu überprüfen.

cc) Allgemeiner Gleichheitssatz des Art. 3 I GG

Hinsichtlich der geplanten Abgabe besteht Gesamtschuldnerschaft aller volljährigen Bewohner, so dass davon auszugehen ist, dass alle ordnungsgemäß in Deutschland gemeldeten Menschen erfasst werden. Eine Ungleichbehandlung lässt sich mithin nur im Hinblick auf die unterschiedlichen Haushaltsgrößen und Nutzungsintensitäten bejahen. Zudem liegt in der Erhebung von Haushalten mit und ohne Empfangsmöglichkeit – sofern man nicht ohnehin auf die Finanzierung der gesellschaftlichen Aufgabe abstellt – eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte.

Eine Verletzung des Gleichheitssatzes ist aber nur dann anzunehmen, wenn sich diese Befunde nicht sachlich rechtfertigen lassen. Diesbezüglich steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der es ihm ermöglicht, die Regelung an den Zielen der Praktikabilität des Gesetzesvollzugs auszurichten und der erst dann überschritten ist, wenn er sich nicht realitätsgerecht am typischen sondern am atypischen Fall als Leitbild orientiert.¹⁷²

Das neue Gebührenmodell ermöglicht einen einfachen und effektiven Gesetzesvollzug, der die Abgabengerechtigkeit sichert. Auch dürfte sich der Kontrollaufwand minimieren, was sowohl aus Sicht der Rundfunkanstalten

¹⁷¹ BVerwG, B. v. 4.4.2002, Az. 6 B 1.02; BVerwG DVBl 1999, 620 (623f.); Hahn/Vesting-Naujock, § 1 RGebStV, Rn. 11; Sachs-Siekman, GG, vor Art. 104a, Rn. 104.

¹⁷² BVerfG, Beschluss vom 15.1.2008, Az. 1 BvL 2/04, Rn. 83.

als auch der Bürger, deren Privatsphäre geschützt wird, positiv zu bewerten ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass für bestimmte Grenzfälle Ausnahmen von der Abgabepflicht vorgesehen sind. Im Ergebnis kann eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes daher nicht angenommen werden.

2. Ergebnis

Die geplante Abgabe erscheint mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar. Unter europarechtlichen Gesichtspunkten dürfte es sich nicht um eine wesentliche Änderung der bestehenden Regelung und somit nicht um eine Neubeihilfe handeln.

VI. Ergebnis

Die Betrachtung alternativer Finanzierungsmodelle verdeutlicht, welche Schwierigkeiten sich bei einer Reform der Rundfunkfinanzierung für den Gesetzgeber stellen. Mit Ausnahme der Haushaltsabgabe begegnen alle Modelle verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten und sind im Ergebnis als Finanzierungsquelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht geeignet.

E. Fazit

Die gesetzgeberischen Möglichkeiten für eine Reform der Rundfunkgebühren sind durch einen engen rechtlichen Rahmen begrenzt. Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 I 2 GG stellt dabei die höchsten Anforderungen an die Rundfunkfinanzierung, die nur wenige alternative Finanzierungsmodelle erfüllen können.

Mit der Haushaltsabgabe hat der Gesetzgeber eine einfache, moderne und gerechte Lösung für die Probleme der aktuellen Regelung gefunden und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in finanzieller Hinsicht gesichert.

Dass dieser seinen Preis hat, wird spätestens 2013 jedem bewusst werden. Es liegt in den Händen der Rundfunkanstalten, durch ein qualitativ hochwertiges und zugleich ansprechendes Programm zu beweisen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Preis wert ist. Anzunehmen ist, dass mit der Wertschätzung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots auch die Akzeptanz der Abgabepflicht in der Bevölkerung steigen wird. Diese Wertschätzung zu erhalten und zu vergrößern und zugleich seinem Auftrag vollumfänglich gerecht zu werden, sollte Ziel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein. Die finanziellen Möglichkeiten hierfür sind ihm auch künftig gewiss.