

Anna Terschüren

**Die Reform der Rundfunkfinanzierung in
Deutschland**

Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines
idealtypischen Modells

Medienrechtliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. Frank Fechner
Institut für Rechtswissenschaft an der TU
Ilmenau

Band 10

Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland

Analyse der Neuordnung und Entwicklung
eines idealtypischen Modells

Anna Terschüren



Universitätsverlag Ilmenau
2013

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Arbeit hat der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Ilmenau als Dissertation vorgelegen.

Tag der Einreichung: 10. September 2012

1. Gutachter: Univ.-Prof. Dr. iur. habil. Frank Fechner
(Technische Universität Ilmenau)

2. Gutachter: Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil. Gernot Brähler
(Technische Universität Ilmenau)

Tag der Verteidigung: 7. Mai 2013

Technische Universität Ilmenau/Universitätsbibliothek

Universitätsverlag Ilmenau

Postfach 10 05 65

98684 Ilmenau

www.tu-ilmenau.de/universitaetsverlag

Herstellung und Auslieferung

Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG

Am Hawerkamp 31

48155 Münster

www.mv-verlag.de

ISSN 1864-0273 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-86360-062-4 (Druckausgabe)

URN [urn:nbn:de:gbv:ilm1-2013000224](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:ilm1-2013000224)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2012/2013 von der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Ilmenau als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im September 2012 fertiggestellt. Veränderungen in der Rechtsprechung und Gesetzgebung sowie vereinzelt nachträglich erschienene Literatur konnten bis April 2013 für die Drucklegung berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Frank Fechner, für die kompetente und hilfreiche Unterstützung bei der Entstehung der Arbeit. Ihm gelang es, mir zum einen größtmögliche Freiheit bei der wissenschaftlichen Arbeit zu lassen und zum anderen wichtigen Rat und Rückhalt zu geben. Bei ihm fand ich nicht nur wertvolle Anregungen und Kritik, sondern immer eine Quelle der Motivation und Ermutigung. Hierdurch konnte meine Begeisterung für die wissenschaftliche Arbeit weiter gedeihen.

Herrn Prof. Dr. Gernot Brähler danke ich vielmals für die engagierte Erstellung des Zweitgutachtens und seine konstruktiven Ratschläge.

Hamburg im Mai 2013

Anna Katharina Terschüren

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung.....	1
Teil 1 Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	9
A. Finanzierungspflicht des Staates für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	9
B. Finanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks... ..	21
C. Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	30
D. Fazit	37
Teil 2 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 2013	39
A. Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens der Rundfunkgebühr	39
B. Reformbedarf der Rundfunkfinanzierung	40
C. Europarechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr.....	65
Teil 3 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab 2013	73
A. Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens des Rundfunkbeitrags.....	75
B. Verfassungs- und europarechtliche Beurteilung sowie Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen des Rundfunkbeitrags.....	83
C. Beurteilung der Reform der Rundfunkfinanzierung	154
D. Fazit	162

Teil 4 Alternative Modelle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung	165
A. Einnahmen aus Werbung und Sponsoring – abschaffen oder beibehalten?	165
B. Entwicklung der Rundfunkabgabe.....	179
C. Fazit	191
Teil 5 Idealtypisches Modell einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	193
A. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Allgemeingut und somit Gemeinlast.....	194
B. Modellbeschreibung einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	204
C. Verfassungs- und europarechtliche Beurteilung sowie Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	217
D. Herausforderungen bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	253
E. Fazit	285
Zusammenfassung der Ergebnisse	287
Literaturverzeichnis	XXVII
Anhang	LXXV

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung.....	1
Teil 1 Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	9
A. Finanzierungspflicht des Staates für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	9
I. Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	9
II. Rundfunkfreiheit.....	12
1. Staatsferne und Programmautonomie	13
2. Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit	14
3. Bestands- und Entwicklungsgarantie.....	15
III. Funktionsgerechte Finanzausstattung	16
IV. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Organe der mittelbaren Staatsverwaltung	18
B. Finanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks...	21
I. Rundfunkabgabe	22
1. Allgemeines	22
2. Finanzverfassungsrechtliche Ordnung.....	23
II. Weitere Einnahmequellen.....	27
1. Werbung und Sponsoring.....	27
2. Sonstige Einnahmen.....	28
a) Randnutzung.....	28
b) Kapitalerträge.....	29
3. Finanzausgleich	29
C. Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	30
I. Entwicklung der Festsetzung der Rundfunkabgabe.....	30
II. Gegenwärtige Festsetzung der Rundfunkabgabe	33

1.	Dreistufiges Abgabefestsetzungsverfahren	33
2.	Abweichungsmöglichkeiten des Gesetzgebers von der Empfehlung der KEF	35
D.	Fazit	37

Teil 2 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 2013	39
A. Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens der Rundfunkgebühr	39
B. Reformbedarf der Rundfunkfinanzierung	40
I. Konvergenz der Medien	41
II. Ertragsentwicklung der Rundfunkanstalten	44
III. Gleichheit in der Belastung	45
1. Allgemeine Grundlagen	45
2. Prüfung der Wahrung der Gleichheit in der Belastung durch die Rundfunkgebühr	46
IV. Rechtsnatur der Rundfunkgebühr.....	49
1. Nichtsteuerliche Abgaben	50
a) Gebühr.....	50
b) Beitrag.....	51
c) Sonderabgabe.....	54
d) Sonstige Abgabe.....	56
2. Steuerliche Abgabe	58
a) Überprüfung der Rundfunkgebühr.....	58
b) Kompetenzen zur Steuererhebung	60
aa) Steuergesetzgebungskompetenz der Länder.....	60
bb) Steuerertragskompetenz der Rundfunkanstalten...	61
c) Ergebnis.....	62
V. Akzeptanz der Abgabepflichtigen	62
VI. Fazit.....	65
C. Europarechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr.....	65
I. Prüfung des Beihilfecharakters der Rundfunkfinanzierung durch die Europäische Kommission	67
II. Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt.....	69
III. Prüfergebnis und Auflagen der Europäischen Kommission.....	71

Teil 3 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab 2013.....	73
A. Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens des Rundfunkbeitrags.....	75
I. Abgabe im privaten Bereich.....	75
II. Abgabe im nicht privaten Bereich.....	76
III. Datenerhebung und -schutz.....	78
1. Anzeigepflichten	78
2. Auskunftsrechte	79
3. Datenschutz.....	79
IV. Übergangsregelungen und Erstfestsetzung der Beitragshöhe	80
1. Allgemeine Übergangsregelungen.....	80
2. Abgabefestsetzung für die erste Beitragsperiode	81
3. Evaluierungsvereinbarungen.....	82
B. Verfassungs- und europarechtliche Beurteilung sowie Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen des Rundfunkbeitrags.....	83
I. Betrachtung des Systemwechsels	84
1. Beurteilung der Abgabefestsetzung für die erste Beitragsperiode.....	84
2. Wirtschaftliche Auswirkungen.....	89
a) Ertragsplanung für die erste Beitragsperiode	89
aa) Planannahmen der Rundfunkanstalten	89
bb) Bewertung durch die KEF	91
cc) Stellungnahme	92
b) Belastung der Abgabepflichtigen.....	93
aa) Prognostizierte Auswirkungen auf den privaten und nicht privaten Bereich	93
bb) Stellungnahme	95
II. Rundfunkverfassungsrechtliche Beurteilung.....	96

1.	Staatsferne und Programmautonomie	97
2.	Funktionsgerechte Finanzausstattung	98
III.	Grundrechtliche Beurteilung.....	99
1.	Allgemeiner Gleichheitssatz.....	99
a)	Tatbestand der Abgabepflicht und Bemessungsgrundlage	103
aa)	Inhaber von Wohnungen	103
bb)	Inhaber von Betriebsstätten.....	104
cc)	Inhaber von nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen und Gästezimmern.....	106
b)	Prüfung von Gleichbehandlungen ungleicher Sachverhalte und Ungleichbehandlungen gleicher Sachverhalte	107
aa)	Gleichbehandlung von Wohnungen und Betriebsstätten	109
bb)	Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen.....	111
cc)	Ungleichbehandlung von abgabepflichtsauslösenden und nicht abgabepflichtsauslösenden Raumeinheiten im Allgemeinen	115
c)	Rechtspolitische Beurteilung.....	116
aa)	Systembruch.....	117
bb)	Doppelbelastungen.....	119
cc)	Ungeeignetheit des Anknüpfungspunktes	120
dd)	Ungeeignetheit der Bemessungsgrundlage.....	121
d)	Ergebnis.....	123
2.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	124
a)	Allgemeine Grundlagen	125
aa)	Grundrecht und Schranken.....	125
bb)	Schranken-Schranken bei der Datenerhebung.....	125

b)	Prüfung der Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch den RBStV	126
aa)	Sensibilität der zur erhebenden Daten	126
bb)	Abgleiche mit den Meldebehörden.....	128
cc)	Auskunftsrecht gegenüber Dritten	131
dd)	Datenschutz.....	132
ee)	Ergebnis	133
IV.	Finanzverfassungsrechtliche Beurteilung.....	133
1.	Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags	134
a)	Nichtsteuerliche Abgaben	134
aa)	Beitrag.....	134
bb)	Gebühr	138
cc)	Sonderabgabe	138
dd)	Sonstige Abgabe.....	140
b)	Steuerliche Abgabe	142
2.	Beurteilung der grundrechtlichen Konsequenzen.....	144
a)	Auswirkungen auf die Belastungsgleichheit.....	145
b)	Auswirkungen auf die allgemeine Handlungsfreiheit	146
3.	Ergebnis	148
V.	Beurteilung der Finanzierung weiterer Aufgaben aus dem Rundfunkbeitrag	149
VI.	Europarechtliche Betrachtung.....	150
1.	Bestehende oder neue Beihilfe?.....	151
2.	Einordnung des Rundfunkbeitrags.....	152
C.	Beurteilung der Reform der Rundfunkfinanzierung.....	154
I.	Erfolge.....	155
II.	Weiterhin bestehende und neu auftretende Probleme	157
1.	Funktionsgerechte Finanzausstattung.....	157
2.	Verwaltungsaufwand.....	159

3.	Gleichheit in der Belastung	161
4.	Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags	162
D.	Fazit	162

Teil 4 Alternative Modelle der öffentlich-rechtlichen	
Rundfunkfinanzierung.....	165
A. Einnahmen aus Werbung und Sponsoring – abschaffen oder beibehalten?	165
I. Relevanz der Werbe- und Sponsoringeinnahmen	166
II. Auswirkungen von Werbung und Sponsoring auf das Programm	169
III. Herausforderungen im Falle eines Werbe- und Sponsoringverbots.....	171
1. Betrachtung eines Sponsoringverbots im Speziellen	171
2. Probleme eines allgemeinen Werbe- und Sponsoringverbots.....	174
IV. Konsequenzen für die Rundfunkfinanzierung.....	176
V. Ergebnis	178
B. Entwicklung der Rundfunkabgabe.....	179
I. Rückentwicklung zur Sonderlast	179
II. Weiterentwicklung zur Gemeinlast.....	181
1. Rundfunksteuer.....	181
a) Vor- und Nachteile einer Rundfunksteuer	183
b) Prüfung der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Rundfunksteuer.....	185
aa) Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers	185
bb) Steuerertragskompetenz der Rundfunkanstalten.	187
c) Verfassungsänderung zur Einführung einer Rundfunksteuer?	187
d) Ergebnis	188
2. Rundfunkzwecksteuer.....	189
3. Rundfunkfinanzierung aus bestehenden Steuern	190
C. Fazit	191

Teil 5 Idealtypisches Modell einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	193
A. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Allgemeingut und somit Gemeinlast	194
I. Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Gemeinwesen	194
1. Zusammenfassung der gesamtgesellschaftlichen Funktionen	194
2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als meritorisches Gut	196
II. Berücksichtigung der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Rundfunkabgabepflichtigen	200
B. Modellbeschreibung einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	204
I. Ermittlung der Haushaltstitel	205
II. Anhebung der Gemeinschaftsteuern	206
1. Primäre Verteilung der Steuereinnahmen	208
2. Länderfinanzausgleich i.e.S.	209
III. Anpassung der Gesetzestexte	210
1. Änderung des RStV	211
2. Änderung des RFinStV	212
C. Verfassungs- und europarechtliche Beurteilung sowie Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	217
I. Rundfunkverfassungsrechtliche Beurteilung	218
1. Funktionsgerechte Finanzausstattung	218
2. Staatsferne	218
a) Bedenken hinsichtlich einer Steuerfinanzierung	220
b) Bestehende Regelungen zur Sicherung der Staatsferne	221
c) Künftige Regelungen zur Sicherung der Staatsferne bei einer Steuerfinanzierung	222

d)	Ergebnis	223
II.	Grundrechtliche Beurteilung	224
1.	Allgemeiner Gleichheitssatz.....	225
2.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	227
3.	Allgemeine Handlungsfreiheit	228
III.	Finanzverfassungsrechtliche Beurteilung.....	230
1.	Vorabfestlegung der Haushaltstitel zur Rundfunkfinanzierung in den Länderhaushalten	231
2.	Erhöhung der Gemeinschaftsteuern durch den Bundesgesetzgeber	235
3.	Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.....	238
a)	Allgemeine Grundlagen zum Länderfinanzausgleich.....	239
b)	Einordnung des bisherigen Rundfunkfinanzausgleichs.....	241
c)	Schlüsselung der Finanzierungsanteile der gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die Länder.....	244
d)	Ergebnis	247
IV.	Europarechtliche Betrachtung.....	249
D.	Herausforderungen bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	253
I.	Schwierigkeiten hinsichtlich der Festsetzung der Haushaltstitel	254
1.	Akzeptanz der staatsfernen Festsetzung der Haushaltstitel in den Landesparlamenten	254
2.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Gemeinschaftsteuern.....	256
II.	Schwierigkeiten hinsichtlich der Ermittlung der Höhe der Haushaltstitel	257
1.	Unzureichende Kontrollmöglichkeiten durch die KEF	258

2.	Überhöhte Bedarfsanmeldungen und Finanzausstattung der Rundfunkanstalten.....	260
3.	Konsequenzen bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	265
4.	Lösungsvorschläge.....	267
	a) Indexierung als Alternative ²	267
	b) Konkretisierung des Funktionsauftrages.....	270
	aa) Fernsehen.....	272
	bb) Hörfunk.....	276
	cc) Online	279
	dd) Ergebnis.....	280
	c) Interne Kontrolle der Auftrags Erfüllung und des Finanzbedarfs	281
	d) Ergebnis.....	284
E.	Fazit	285
	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	287
	Literaturverzeichnis	XXVII
	Anhang	LXXV

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Brandenburg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bayerischer Rundfunk
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CR	Computer und Recht
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe / dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRadio	Deutschlandradio
Drucks.	Drucksache
ebd.	ebenda

EG	Europäische Gemeinschaft
epd	Evangelischer Pressedienst
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FK	Funkkorrespondenz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gedenkschrift
HB	Bremen
HE	Hessen
Hervorh.	Hervorhebung
HH	Hamburg
h.M.	herrschende Meinung
HR	Hessischer Rundfunk
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von

IIVF	Indexgestütztes Integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JZ	JuristenZeitung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
Kfz	Kraftfahrzeug
K&R	Kommunikation & Recht
KSt	Körperschaftsteuer
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	littera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung – Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen
LRA	Landesrundfunkanstalten
LRG NW	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LT	Landtag
lt.	laut
MaßstG	Maßstäbengesetz
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
m.E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
MMR	MultiMedia und Recht – Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht
MP	Media Perspektiven
Mrd.	Milliarden
MRRG	Melderechtsrahmengesetz

MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.A.	ohne Autor
o.D.	ohne Datum
o.g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.a.	pro anno
RÄStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RB	Radio Bremen
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBStV	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag in der Fassung des 15. RÄStV
rd.	rund
Rdnr.	Randnummer
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in der Fassung des 15. RÄStV
RFinStV a.F.	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in der Fassung des 12. RÄStV
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag (in der Fassung des 12. RÄStV, aufgehoben am 1. Januar 2013)
RP	Rheinland-Pfalz
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk- und Telemedien in der Fassung des 15. RÄStV

RStV a.F.	Staatsvertrag für Rundfunk- und Telemedien in der Fassung des 13. RÄStV
S.	Seite / Satz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
SN	Sachsen
sog.	sogenannt
SR	Saarländischer Rundfunk
ST	Sachsen-Anhalt
SWR	Südwestrundfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung
T	Tausend
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
TNK	Teilnehmerkonten
Tz.	Textziffer
u.a.	und andere / unter anderem
UFITA	Archiv für Urheber- und Medienrecht
URL	Uniform Resource Locator
USt	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.	vom
Verf.	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDRG	Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln

WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
zit.	zitiert
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
zzgl.	zuzüglich

Einleitung

Die Diskussionen um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben in den letzten Jahrzehnten stetig an öffentlichem Interesse und Brisanz gewonnen.¹ Während bereits vor der Einführung des Privatrundfunks Unmut darüber herrschte, dass die Rundfunkgebühr immer wieder erhöht wurde,² wird spätestens seit seiner Einführung teilweise angezweifelt, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk – zumindest in seinem gegenwärtigen Umfang – weiterhin durch öffentliche Abgaben finanziert werden soll.³ Neben der Frage nach dem Umfang und den Inhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote und somit nach der Höhe der Mittel, die zur Rundfunkfinanzierung aufgewendet werden müssen, stand auch die Suche nach der geeigneten Art der Finanzierung seit langer Zeit im Raum. Denn die Rundfunkgebühr, die seit der Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks seiner Finanzierung diene, wurde aufgrund ihrer geräteabhängigen Erhebung immer reformbedürftiger.⁴ Zur Ermittlung der geeigneten Art der Rundfunkfinanzierung wurden daher bislang zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten verfasst, die die Rundfunkgebühr kritisierten und die

¹ So zusammenfassend Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 11; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 9 ff. m.w.N.; Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 214; Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 8 f.; Scheel, Finanzierungsreform, S. 40.

² Zur Entwicklung der Rundfunkgebühren siehe KEF, Entwicklung der Rundfunkgebühr.

³ Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 191 ff.; von Münch, Rundfunkgebühr, S. 829.

⁴ Siehe hierzu im Detail Teil 2B.

ideale Finanzierungsform zu finden versuchten.⁵ Auf den ersten Blick scheint hierzu zunächst eine Lösung gefunden worden zu sein, indem 2013 der Rundfunkbeitrag eingeführt wurde, der die mangelhafte Rundfunkgebühr abgelöst hat. Zur Regelung des Rundfunkbeitrags wurde der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) verabschiedet und der Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) trat außer Kraft.

Bei der Reform der Rundfunkfinanzierung hat sich im Kern der Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht geändert, während die Abgabenhöhe der vorherigen Rundfunkgebühr beibehalten wurde. Viele Rundfunkbeitragszahler⁶ des privaten Bereichs dürften kaum einen Unterschied zur ehemaligen Rundfunkgebühr spüren.⁷ Trotzdem erhoffen sich der Gesetzgeber und die Rundfunkanstalten⁸ gleichermaßen, durch die Neuordnung die Probleme der ehemaligen Rundfunkge-

⁵ An jüngsten Veröffentlichungen zum Thema sind zu nennen Lohbeck, Anna-Katharina: Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt in der gegenwärtigen und einer zukünftigen Rundfunkordnung, Hamburg 2000; Dargel, Christian: Die Rundfunkgebühr – Verfassungs-, finanz- und europarechtliche Probleme ihrer Erhebung und Verwendung, Frankfurt am Main 2002; Hasse, Arne: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Bestand und Alternativen, Berlin 2005; Jarass, Hans Dieter: Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr – Rechtswissenschaftliches Gutachten, Münster 2007; Fiebig, André: Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz – Rundfunkgebührenpflicht für Internet-PC und Rechtsnatur der Rundfunkgebühr, Berlin 2008; Reuters, Annette W.: Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, Frankfurt am Main 2009; Scheel, Tobias: Quo vadis, Rundfunkgebühr? – Die Finanzierungsreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem rechtlichen Prüfstand – Zugleich ein Plädoyer für eine einheitliche Rundfunkabgabe, in: Fechner (Hrsg.): Pluralismus, Finanzierung und Konvergenz als Grundfragen des Rundfunkrechts, Ilmenau 2010, S. 39 ff.; Waldhoff, Christian: Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer- / Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: AfP 2011, S. 1 ff.

⁶ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text bei Personenbezeichnungen die männliche Form verwendet. Es sind aber jeweils alle Geschlechter gemeint.

⁷ ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 3; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 49, 71.

⁸ Unter den Begriff der „Rundfunkanstalten“ fallen in dieser Arbeit alle Landesrundfunkanstalten der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“ (ARD) sowie das „Zweite Deutsche Fernsehen“ (ZDF) und das „Deutschlandradio“ (DRadio). Zwar handelt es sich beim DRadio um eine Körperschaft, jedoch dient der gemeinsame Begriff der vereinfachten und einheitlichen Darstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft. Somit werden mit der gewählten Bezeichnung alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkeinrichtungen Deutschlands zusammengefasst, die über den Rundfunkbeitrag finanziert werden. Ausgenommen ist daher die „Deutsche Welle“.

bühr gelöst und die Frage nach der idealen Art der Rundfunkfinanzierung beantwortet zu haben. Die Reform hat allerdings den faden Beigeschmack eines politischen Kompromisses: Schon auf Anhieb fallen einige Punkte ins Auge, die den Eindruck erwecken, dass es sich bei der Einführung des Rundfunkbeitrags nicht um eine stringente Finanzierungsreform handelte.⁹ Der Rundfunkbeitrag wurde daher bereits im wissenschaftlichen Schrifttum eher kritisiert;¹⁰ außerdem sind gegenwärtig bei zwei Landesverfassungsgerichtshöfen Verfahren gegen die Erhebung des Rundfunkbeitrags anhängig, da die Beschwerdeführer die Regelungen des RBStV in verschiedenen Punkten als verfassungswidrig einstufen.¹¹ Weiterhin sind einige Zeitschriftenartikel erschienen,

⁹ Am deutlichsten dürfte hier zunächst auffallen, dass der Rundfunkbeitrag an die Person als Rundfunkrezipienten statt an das Gerät anknüpfen sollte, siehe Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 13 f.; den Tatbestand der Abgabepflicht bildet jedoch das Innehaben von Raumeinheiten und nicht die Person. Im Detail siehe hierzu Teil 3B.

¹⁰ So beispielsweise Degenhart, Christoph: Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge auf der Grundlage des Entwurfs für einen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rechtsgutachten, Leipzig 2010; ders.: Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, in: ZUM 2011, S. 193 ff.; ders.: Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder – Rechtsgutachten, Leipzig 2013; Geuer, Ermano: Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: VR 2012, S. 378 ff.; ders.: Der neue Rundfunkbeitrag aus europarechtlicher Sicht – Wann eine staatliche Beihilfe der Notifizierungspflicht gegenüber der EU-Kommission unterfällt, in: CR 2013, S. 156 ff.; Koblenzer, Thomas / Günther, Carina: Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, o.D., URL: http://www.handelsblatt.com/downloads/7971384/2/Gutachten_Koblenzer; von Münch, Ingo: Von der Rundfunkgebühr zum „Rundfunkbeitrag“: Kein Beitrag zur Freiheit, in: von Münch (Hrsg.): Rechtspolitik und Rechtskultur – Kommentare zum Zustand der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2011, S. 164 ff.

¹¹ Bayerischer VerfGH, Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12; VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH B 35/12; siehe zu den einzelnen Verfahren beispielsweise Geuer, MMR 10/2012, S. V ff.; Hofmann, epd medien 51/52/2012, S. 10; Hanfeld, FAZ v. 10.01.2013, S. 31.

die sich mit dem RBStV auseinandersetzen.¹² Daneben wurden Tagungsbände von Veranstaltungen veröffentlicht, im Rahmen derer der Rundfunkbeitrag vor seiner Einführung diskutiert wurde.¹³ An umfassenden wissenschaftlichen Abhandlungen zum Rundfunkbeitrag liegen bislang jedoch nur Rechtsgutachten¹⁴ und eine einzige Dissertation vor, die allerdings während des Reformprozesses erstellt wurde.¹⁵ Hieran wird deutlich, dass eine genaue Bewertung und Auseinandersetzung mit dem Rundfunkbeitrag unter der geltenden Gesetzeslage bislang kaum stattgefunden hat. Dies verwundert nicht, da der RBStV gerade erst in Kraft getreten ist; weitere Abhandlungen werden hierzu erst entstehen müssen. Mit der vorliegenden Arbeit soll daher eine der ersten intensiven Analysen des Rundfunkbeitrags erfolgen. Dabei wird diese Arbeit nicht darauf beschränkt sein, das Regelwerk zum Rundfunkbeitrag darzustellen und seine Auswirkungen zu bewerten: Im Anschluss an die Analyse wird auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine idealtypische Rundfunkfinanzierung entwickelt, da der Rundfunkbeitrag fundamenta-

¹² Ferreau, Frederik / Poth, Christian: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – Rundfunkfinanzierung im Digitalzeitalter, in: NVwZ 2011, S. 714 ff.; Bosman, Wieland: Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: K&R 2012, S. 5 ff.; Eicher, Hermann: Neue Rechtsgrundlage für die Rundfunkfinanzierung ab 2013 – Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: MP 2012, S. 614 ff.; Lent, Wolfgang: Die neue Rundfunkbeitragspflicht für Wohnungsinhaber, in: LKV 2012, S. 493 ff.; ders.: Anzeige- und Auskunftspflichten nach dem neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, in: LKRZ 2013, S. 57 ff.; Schneider, Axel: Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, in: NVwZ 2013, S. 19 ff.

¹³ Becker, Jürgen / Weber, Peter (Hrsg.): Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland: liber amicorum für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012; Stern, Klaus / Pfeifer, Karl-Nikolaus / Hain, Karl-Eberhard (Hrsg.): Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, München 2012.

¹⁴ Siehe die aufgeführten Gutachten in Fn. 10. Weiterhin wurden Gutachten im Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erstellt, die u.a. die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags selbst zum Ziel hatten, siehe Dittmann, Armin / Scheel, Tobias: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe – Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe – Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, Baden-Baden 2009; Kirchhof, Paul: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010.

¹⁵ Wagner, Eva Ellen: Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr – Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, Frankfurt am Main 2011.

le Probleme aufweist und nicht die Hoffnung der Rundfunkanstalten und des Gesetzgebers auf eine geeignete Form der Rundfunkfinanzierung erfüllen kann. Die idealtypische Finanzierung wird hingegen unter den Prämissen entwickelt, dass sowohl die Finanzausstattung der Rundfunkanstalten gewährleistet, als auch die gerechte Belastung der Abgabepflichtigen sichergestellt wird, wobei der europäische und nationale Rechtsrahmen zu wahren sind.

Bislang wurden Vorschläge zu einer solchen idealtypischen Abgabe fast ausschließlich im juristischen Schrifttum erarbeitet, indem die verfassungsrechtlichen Zulässigkeiten verschiedener Abgabenarten betrachtet und die Geeignetheit von Abgaben zur Rundfunkfinanzierung untersucht wurden.¹⁶ In der vorliegenden Arbeit werden neben diesen Aspekten auch die praktischen Auswirkungen auf die Beteiligten des vorgeschlagenen Finanzierungssystems unter finanzwissenschaftlichen Kriterien beurteilt. Auf Basis verschiedenster Berechnungen¹⁷ werden diese Effekte ermittelt und Kriterien zur Ausgestaltung einer idealtypischen Abgabe erarbeitet. In diesem Konkretisierungsgrad liegen bislang keine wissenschaftlichen Arbeiten zur idealtypischen Rundfunkfinanzierung in Deutschland vor. Des Weiteren ist eine Betrachtung der Finanzierungsform ohne Berücksichtigung der finanzierten Inhalte nur begrenzt sinnvoll, denn die Inhalte bedingen auch die Zulässigkeit bzw. Geeignetheit einer Abgabenart. In dieser Arbeit wird daher ebenfalls an verschiedenen Stellen betrachtet, wie die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote unter verfassungsrechtlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten sind.

Deutlich wird, dass es sich bei der vorliegenden Dissertation um eine interdisziplinäre Arbeit der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften handelt: Die Analysen der Rundfunkfinanzierung basieren zunächst grundsätzlich auf der Überprüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Das betrifft in erster Linie die Rundfunkfreiheit sowie die Grundrechte der Abgabepflichtigen in Form der allgemeinen Gleichbe-

¹⁶ Siehe Fn. 5.

¹⁷ Diese sind in Form tabellarischer Werke dem Anhang zu entnehmen.

handlung und Handlungsfreiheit sowie des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Im Fokus liegt außerdem die Überprüfung der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der betrachteten Finanzierungsformen. Weiterhin werden die Vorgaben aus dem Europarecht – genauer: dem Beihilferecht – in die Prüfung einbezogen. Die Betrachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des beihilferechtlichen Rahmens werden relativ knapp gehalten, da beide Themen für die Ziele dieser Arbeit im Vergleich zu den anderen Prüfungsschwerpunkten nur nachrangige Relevanz besitzen. Neben der Überprüfung juristischer Zulässigkeiten bildet die Analyse der Rundfunkfinanzierung anhand ökonomischer Maßstäbe den zweiten Schwerpunkt. Hierzu werden zum einen die wirtschaftlichen Auswirkungen ermittelt, die die betrachteten Finanzierungssysteme auf die Rundfunkanstalten, die Abgabepflichtigen und den Staat bzw. die Haushalte der Bundesländer¹⁸ haben. Zum anderen gilt es, anhand ökonomischer Kriterien die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit zu bestimmen. Unter Berücksichtigung beider wissenschaftlicher Gebiete wird das idealtypische Modell erarbeitet.

Schließlich sollen noch kurz einige Begrifflichkeiten erläutert werden, die in der vorliegenden Arbeit sehr häufig vorkommen: Wie bekannt galt bis zum Jahre 2013 die Rundfunkgebühr; seit 2013 wird der Rundfunkbeitrag erhoben. Um ein Terminologieproblem bei Kapiteln, die sich sowohl auf die Zeiträume ex ante und ex post der Finanzierungsreform beziehen, zu vermeiden, wird in diesen Fällen vereinfacht der übergeordnete Begriff der „Abgabe“ verwendet. Somit steht die „Rundfunkabgabe“ für die Rundfunkgebühr, den Rundfunkbeitrag und die modellhaften Abgabenarten der Rundfunkfinanzierung, die betrachtet werden. In diesem Zusammenhang wird auch vom „Abgabenfestsetzungsverfahren“ gesprochen, das bislang nur unter dem Begriff des „Gebührenfestsetzungsverfahrens“ bekannt ist. Da dieses Verfahren

¹⁸ Im Folgenden „Länder“ genannt.

fortbesteht, wird auch hier von einem übergeordneten Begriff Gebrauch gemacht. „Abgabepflichtige“ sind diejenigen Personen, die die Rundfunkabgabe formal zu entrichten haben, weil auf sie ein gesetzlicher Tatbestand der Abgabepflicht zutrifft.

Weiterhin haben die Rundfunkanstalten im Jahre 1976 eine öffentlich-rechtliche, nicht rechtsfähige Verwaltungsgemeinschaft eingerichtet, die seither den Abgabeneinzug übernimmt.¹⁹ Diese Einrichtung trägt seit dem Inkrafttreten des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (RÄStV) den Namen „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“²⁰. Bis zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung hieß die Einrichtung „Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ (GEZ). In dieser Arbeit wird der jeweils gültige Name der Einrichtung je nach betrachtetem Zeitabschnitt gebraucht; es wird kein übergeordneter Begriff eingeführt.

¹⁹ Die Ermächtigung hierzu geht aus § 10 Abs. 7 RBStV hervor; im Detail siehe Tucholke, in: Hahn/Vesting, § 10 RBStV, Rdnr. 55 ff.; GEZ, Unternehmen.

²⁰ Im Folgenden „Beitragsservice“ genannt.

Teil 1

Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

A. Finanzierungspflicht des Staates für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

In diesem Kapitel wird erläutert, wie die Finanzierungspflicht des Staates für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgestaltet ist. Hierzu müssen in erster Linie die Vorgaben aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Rundfunkfreiheit betrachtet werden. Zunächst wird kurz der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschrieben (I.), um im Anschluss die Merkmale der Rundfunkfreiheit herauszustellen (II.). Hiernach wird der Umfang der Finanzierungspflicht des Staates in Form der funktionsgerechten Finanzausstattung beschrieben (III.). Außerdem wird beurteilt, inwieweit sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in die Staatsverwaltung eingliedern lassen (IV.).

I. Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird durch verschiedene Begrifflichkeiten beschrieben, die seit dem Bestehen der Rundfunkanstalten entwickelt wurden. Zunächst wurde vom BVerfG der Begriff der Grundversorgung geprägt, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk bereitzustellen hat.²¹ Demnach muss die gesamte Bevölkerung die Rundfunkübertragung empfangen können. Weiterhin muss das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechen und zur Sicherung der Vielfalt der Meinungen beitragen. Dieser klassische Rundfunkauftrag umfasst die

²¹ Auch zum Folgenden BVerfG 73, 118 (157 f.); 74, 297 (324 f.); 83, 238 (297 f.); 87, 181 (199).

volle Rundfunkversorgung der Bevölkerung mit Inhalten zur Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung. Die Bereitstellung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist auch Voraussetzung dafür, dass der Privatrundfunk und damit das duale System in seiner gegenwärtigen Form bestehen können.²² Denn der Privatrundfunk weist aufgrund seiner Abhängigkeit von Werbeeinnahmen und somit seiner Programmausrichtung an kommerziellen Interessen Defizite auf – insbesondere hinsichtlich der Abbildung von Vielfalt – und kann daher nicht den Anforderungen nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vollumfänglich gerecht werden.

Zum Begriff der Grundversorgung trat in den 1990er Jahren der des Funktionsauftrages.²³ Dieser umfasst den klassischen Rundfunkauftrag und definiert genauer Funktionen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllen muss. Hierzu zählen der Informations-, Kultur- und Produktionsauftrag sowie die Forums-, Komplementär-, Integrations-, Vorbild- und Innovationsfunktion.²⁴ Der Funktionsauftrag wurde im Jahre 2004 durch den 7. RÄStV staatsvertraglich konkretisiert und ist in § 11 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) geregelt. Im Jahre 2009 wurden die Regelungen zu den Telemedienangeboten durch den 12. RÄStV ausgestaltet; die inhaltlichen Anforderungen sind in § 11d RStV zu finden. Bei der Bereitstellung der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach den Maßgaben des Funktionsauftrages ist es weiterhin substantiell, dass die Vielfalt der Meinungen der Gesellschaft abgebildet wird. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Aufgabe, die freie Meinungs- und Willensbildung zu gewährleisten,²⁵ was wiederum eine inhaltliche Ausgewogenheit bei der Repräsentation der bestehen-

²² Auch zum Folgenden BVerfG 73, 118 (155 ff.); 83, 238 (297, 299); 87, 181 (199, 203); 90, 60 (90 f.); 119, 181 (218).

²³ Das BVerfG sprach zunächst von der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, siehe BVerfG 83, 238 (299 ff.); 87, 181 (198 ff.); 90, 60 (90 f.); dann konkret vom Funktionsauftrag, siehe 119, 181 (221); weiterführend siehe Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 313 ff.

²⁴ Reese, Funktionsauftrag, S. 84 ff.; Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 102 ff.; im Speziellen für das ZDF siehe Holznagel, *epd medien* 33/1999, S. 27 f.

²⁵ BVerfG 73, 118 (158); 74, 297 (324); 83, 238 (300); 87, 181 (198); 90, 60 (87, 90); 114, 371 (386 f.); 119, 181 (214).

den Meinungen in der Bevölkerung bedingt.²⁶ Durch die Angebote zum Beitrag zur Meinungsbildung sollen die sozialen, kulturellen und demokratischen Bedürfnisse der Gesellschaft versorgt werden.²⁷ Dabei sollen die Angebote „einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen“²⁸ vermitteln und so „die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern.“²⁹

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist vor allem ein gesamtgesellschaftlicher.³⁰ Die Rundfunkanstalten sollen einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Ordnung und zum kulturellen Leben in der Gesellschaft leisten.³¹ So kann ein gut informierter Bürger nicht nur für sich bessere Entscheidungen treffen, sondern trägt durch seine Kenntnisse und sein hierauf fußendes Handeln „zum effizienteren Funktionieren eines demokratischen Staatswesens bei“³². Hieraus ergibt sich auch eine besondere Verantwortung der Rundfunkanstalten gegenüber der Bevölkerung; ihre öffentliche Aufgabe³³ – insbesondere die Förderung der freien Meinungs- und Willensbildung – wird auch als „Sache der Allgemeinheit“³⁴ bezeichnet. Weitere Aspekte der gesamtgesellschaftlichen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind sein Beitrag zur Repräsentation des Gemeinwesens nach außen³⁵ und seine politische Kontrollaufgabe.³⁶ So zogen Sendungen der Rundfunkanstalten beispielsweise Gesetzesänderungen und oftmals einen

²⁶ BVerfG 12, 205 (262 f.); 57, 295 (319 f.); 83, 238 (315); 87, 181 (198 f.); 119, 181 (214).

²⁷ § 11 Abs. 1 S. 1 RStV.

²⁸ § 11 Abs. 1 S. 2 RStV.

²⁹ § 11 Abs. 1 S. 3 RStV.

³⁰ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 58; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 90; Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S. 350; Scheel, Finanzierungsreform, S. 53; auch zum Folgenden Bethge, Verfassungsrechtliche Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 150 f.

³¹ BVerfG 73, 118 (157 f.); 90, 60 (87, 90); 114, 371 (387).

³² Kiefer, Medienökonomik, S. 141.

³³ BVerfG 35, 202 (221).

³⁴ § 4 Abs. 1 S. 1 WDRG; § 4 Abs. 1 S. 1 NDR-StV.

³⁵ Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 10.

³⁶ Kops, Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 9; Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 10.

Einstellungswandel in der Bevölkerung sowie politische und soziale Folgen nach sich.³⁷ Als zentrale Intention der Auftragserfüllung kann zusammenfassend gelten, dass das Informationsniveau in der Gesellschaft erhöht werden soll und daher Entscheidungen, die die Gemeinschaft betreffen, rationaler getroffen werden können.³⁸ Dieser mittelbare Nutzen, der sich für die Gesellschaft als Auswirkung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme ergibt, ist als externer Effekt für das Gemeinwesen zu bezeichnen, da ein Nutzen unabhängig von der direkten individuellen Rundfunkrezeption für die gesamte Bevölkerung entsteht.³⁹

II. Rundfunkfreiheit

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind Träger der Rundfunkfreiheit.⁴⁰ Sie bezeichnet im Kern die Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter.⁴¹ Die Rundfunkfreiheit ist gleichzeitig Voraussetzung dafür, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Funktionauftrag erfüllen kann.

Es bedarf spezieller Vorkehrungen, um die Rundfunkfreiheit zu schützen, denn aufgrund der „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“⁴² des Rundfunks muss Risiken, die seine Unabhängigkeit durch einseitige Einflussnahme und somit die freie Meinungsbildung gefährden, Einhalt geboten werden.⁴³ Zum einen muss die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten vom Staat und einzelnen gesellschaftli-

³⁷ Monheim, Die Quote als Hindernis, S. 2, 8; weitere Beispiele in Dill, ARD und ZDF – die letzten oppositionellen Massenmedien?.

³⁸ Detering, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80; Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S. 307.

³⁹ So ähnlich Pethig, Verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt, S. 38 ff.; Detering, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80; Kiefer, Medienökonomik, S. 138 f.; im Detail zu den externen Effekten durch die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme siehe Kops, Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 2 ff.

⁴⁰ Anstelle vieler Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 GG, Rdnr. 202.

⁴¹ BVerfG 59, 231 (258); 87, 181 (201); 90, 60 (87); Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 GG, Rdnr. 103; Degenhart, ZUM 2009, S. 376.

⁴² BVerfG 90, 60 (87); 114, 371 (387); 119, 181 (215).

⁴³ Auch zum Folgenden BVerfG 12, 205 (261 ff.); 31, 314 (325 f.); 57, 295 (322 ff.); 73, 118 (153); 90, 60 (87 f.); 114, 371 (387, 389); 119, 181 (217).

chen Gruppen gewahrt bleiben. Zum anderen muss – wie bereits beschrieben – die gesellschaftliche Vielfalt im Programm berücksichtigt werden. Daher sind Leitsätze zur inhaltlichen Ausgewogenheit, gegenseitigen Achtung und Sachlichkeit durch die Rundfunkveranstalter aufzustellen. Diese Vorkehrungen werden als Grundsätze des Pluralismus und der Staatsfreiheit bezeichnet.⁴⁴

1. Staatsferne und Programmautonomie

Um seine Programme unabhängig gestalten zu können, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht von politischen oder kommerziellen Interessen Dritter beeinflusst werden.⁴⁵ Dies betrifft zunächst den Schutz des Rundfunks vor einer programmlichen Einflussnahme oder gar Beherrschung durch den Staat.⁴⁶ Eine solche darf weder mittelbar noch unmittelbar bestehen.⁴⁷ Eine Möglichkeit der Einflussnahme auf die Programme durch den Staat könnte insbesondere durch die Finanzierung eröffnet werden.⁴⁸ Denn läge es in den Händen des Staates, die Mittel zur Finanzierung des Rundfunks nach eigenem Ermessen bereitzustellen, so könnte er mittelbar Einfluss auf das Programm nehmen und eine politische Einwirkung auf die Inhalte ausüben.⁴⁹ Eine unabhängige Berichterstattung wäre dann nicht mehr möglich. Daher gilt als Voraussetzung für die Erfüllung des Funktionsauftrages die staatsunabhängige Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten,⁵⁰ die eine programmliche Einflussnahme über die Finanzierung verhindern soll.⁵¹

⁴⁴ Rühl, ZUM 1995, S. 167.

⁴⁵ BVerfG 87, 181 (201); 90, 60 (87); 97, 228 (266); 119, 181 (220).

⁴⁶ BVerfG 57, 295 (320); 73, 118 (152); 74, 297 (324); 83, 238 (330); 90, 60 (88 f.).

⁴⁷ BVerfG 73, 118 (183); 90, 60 (88); Rühl, ZUM 1995, S. 168.

⁴⁸ BVerfG 90, 60 (93, 102); 119, 181 (220 f.).

⁴⁹ BVerfG 87, 181 (202); 90, 60 (92); 119, 181 (221); Hoffmann, Möglichkeiten der Finanzierung, S. 113.

⁵⁰ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 133.

⁵¹ BVerfG 31, 314 (345); 74, 297 (342); 90, 60 (90).

Des Weiteren muss die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unabhängig von kommerziellen Interessen erfolgen.⁵² Unterlägen die Rundfunkanstalten beispielsweise überwiegend marktwirtschaftlichen Prämissen und dem Interesse der werbetreibenden Industrie, würde die Programmgestaltung von deren Einflussnahme bestimmt und hätte insbesondere eine Verringerung der Vielfalt zur Folge.⁵³

2. Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit

Die Rundfunkfreiheit ist nicht nur als einseitiges Freiheitsrecht der Rundfunkanstalten zu verstehen, vor fremder Einflussnahme geschützt ihre Programme zu gestalten, sondern bringt gleichzeitig die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit sich, ein Programm bereitzustellen, das den oben aufgeführten Prämissen genügt und somit der Allgemeinheit dient.⁵⁴ Damit die Meinungsfreiheit im Ergebnis überhaupt bestehen kann, muss die Bevölkerung zunächst erst in die Lage versetzt werden, sich ihre Meinung frei zu bilden.⁵⁵ Hierzu dient der Rundfunk sozusagen als Vermittler;⁵⁶ er ist jedoch nicht nur *Medium*, sondern auch *Faktor* der Meinungsbildung und deshalb essentiell für ihre Gewährleistung.⁵⁷ Die Rundfunkfreiheit kann daher durch die Rundfunkanstalten nur zu dem Zwecke in Anspruch genommen werden, die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen.⁵⁸ Somit müssen alle verfolgten Interessen und Tätigkeiten der Rundfunkanstalten der Gesellschaft dienen und sich letztendlich hieraus rechtfertigen lassen. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Rundfunkanstalten unter dem Schutz der Rundfunkfreiheit keine

⁵² BVerfG 119, 181 (219).

⁵³ BVerfG 83, 238 (311); 119, 181 (216, 220); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 154.

⁵⁴ BVerfG 83, 238 (300); so ähnlich Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 17.

⁵⁵ Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 58; Rühl, ZUM 1995, S. 168.

⁵⁶ BVerfG 83, 238 (296); 90, 60 (87); Rühl, ZUM 1995, S. 168; so ähnlich Vesting, Verfassungsrechtliche Anforderungen, S. 177.

⁵⁷ BVerfG 12, 205 (260); 57, 295 (320); 73, 118 (152); 74, 297 (323); 83, 238 (296, 300); Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 58.

⁵⁸ BVerfG 57, 295 (319); 74, 297 (323); Rühl, ZUM 1995, S. 168; auch zum Folgenden BVerfG 83, 238 (300).

eigenen Interessen verfolgen oder Mitarbeiter ihre Unabhängigkeit zum Zweck der eigenen Persönlichkeitsentfaltung missbrauchen dürfen, sondern immer im Dienste der Allgemeinheit zu handeln haben.⁵⁹ In der einfachgesetzlichen Konkretisierung des Funktionsauftrages wird der dienende Aspekt der Rundfunkfreiheit verdeutlicht, indem explizit darauf hingewiesen wird, dass bei der Erfüllung des Funktionsauftrages „die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit“⁶⁰ der Angebote durch die Rundfunkanstalten beachtet werden müssen. Um die Meinungsbildung zu ermöglichen, wird somit vorausgesetzt, dass die Vielfalt im Rahmen der Berichterstattung gewährleistet und dabei die Qualität der Rundfunkangebote gesichert wird.⁶¹

3. Bestands- und Entwicklungsgarantie

Um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Auftragererfüllung im Dienste der Allgemeinheit sicherzustellen, muss der Staat eine positive Ordnung schaffen, durch die die Ausübung der Rundfunkfreiheit ermöglicht wird.⁶² Diese positive Ordnung muss auch die Erfüllung der „technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen“⁶³ Bedingungen umfassen. Hierdurch sollen der Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichergestellt werden, damit er seine Funktion gegenwärtig und künftig erfüllen kann.⁶⁴ Dabei müssen die Regelungen technologieneutral sein und so den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage versetzen, an neuen technischen Entwicklungen teilzuhaben.⁶⁵ Hier ist jedoch zwischen

⁵⁹ BVerfG 83, 238 (300); 87, 181 (197); Vesting, Verfassungsrechtliche Anforderungen, S. 176.

⁶⁰ § 11 Abs. 2 RStV.

⁶¹ Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 6.

⁶² BVerfG 57, 295 (320); 73, 118 (152 f.); 74, 297 (324); 83, 238 (296, 299 f.); 87, 181 (198); 90, 60 (88 f.); 119, 181 (218); Rühl, ZUM 1995, S. 168.

⁶³ BVerfG 73, 118 (158); 74, 297 (324); 83, 238 (298); 119, 181 (218).

⁶⁴ BVerfG 83, 238 (299, 302 f.).

⁶⁵ BVerfG 74, 297 (350); 83, 238 (298 f., 302); 90, 60 (93); 119, 181 (218); Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 GG, Rdnr. 154; Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 14 f.

neuen Angeboten und neuen Übertragungswegen bzw. -techniken zu unterscheiden: Während es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk immer erlaubt sein muss, neue, relevante Übertragungswege zur Verbreitung seiner Angebote zu nutzen – denn es muss der gesamten Bevölkerung möglich sein, die öffentlich-rechtlichen Angebote zu empfangen⁶⁶ – sind nicht alle neuen Angebotsformen grundsätzlich durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie gedeckt.⁶⁷ Neue Angebote müssen immer dem Funktionsauftrag entsprechen.

III. Funktionsgerechte Finanzausstattung

Da die Rundfunkanstalten mit der Erfüllung des Funktionsauftrages betraut sind, haben sie das nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG subjektive Recht, die Mittel zu erhalten, die sie zur Auftrags Erfüllung benötigen.⁶⁸ Würde es keine Gewährleistung für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geben, so liefe die Rundfunkfreiheit, insbesondere die Programmautonomie, ins Leere.⁶⁹ Somit haben die Rundfunkanstalten einen Anspruch auf die funktionsgerechte Finanzausstattung gegenüber dem Staat.⁷⁰ Dabei umfasst dieser Anspruch nicht nur die Sicherstellung der finanziellen Versorgung, sondern auch den Schutz vor fremder Einflussnahme, der durch eine unabhängige Finanzierung sichergestellt werden soll, so dass der Rundfunk keinen externen Interessen unterliegt.⁷¹ Der Staat hat daher im Rahmen seiner zu schaffenden positiven Ordnung sicherzustellen, dass den Rundfunkanstalten die erforderlichen Mittel im Umfang des Funktionsnotwendigen zukommen.⁷² Das Ausmaß der finanziellen Gewährleistung wird durch

⁶⁶ BVerfG 74, 297 (326).

⁶⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 83, 238 (299, 303); Degenhart, ZUM 2009, S. 376 f.

⁶⁸ § 12 Abs. 1 RStV; BVerfG 74, 297 (342); 83, 238 (310); 87, 181 (198 ff.); 90, 60 (90 ff.); 114, 371 (389); 119, 181 (214); Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 GG, Rdnr. 155; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 127.

⁶⁹ Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 18.

⁷⁰ Ebd., S. 40; BVerfG 74, 297 (342); 83, 238 (310).

⁷¹ BVerfG 83, 238 (310); 87, 181 (199 f.); 90, 60, (90 ff.); 119, 181 (219); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 127.

⁷² § 12 Abs. 1 RStV; BVerfG 73, 118 (158); 87, 181 (198, 201 ff.); 90, 60 (92); 119, 181 (218); Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 8.

die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmt und muss die Aufrechterhaltung der Grundversorgung und die Erfüllung des Funktionsauftrages ermöglichen.⁷³ Wie der Gesetzgeber die Finanzierung sicherstellt, liegt weitestgehend in seinem Ermessen.⁷⁴ Bei der Regelung der Finanzierung hat der Gesetzgeber allerdings auch zu beachten, dass die Bereitstellung der Mittel nicht über das Funktionsnotwendige hinausgehen darf.⁷⁵ Die Höhe der Abgabe zur Rundfunkfinanzierung muss sich außerdem in einem zumutbaren, also für den Bürger erschwinglichen Rahmen bewegen, so dass die Last nicht den Zugang zum Rundfunkempfang verhindert.⁷⁶ Denn jedes Mitglied der Gesellschaft hat das Recht, aufgrund der Informationsfreiheit an der Gesamtveranstaltung Rundfunk teilnehmen zu können.

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, Rundfunkanstalten zu Mehrländeranstalten zusammenzufassen oder sogar komplett aufzulösen, solange das Normziel aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG weiterhin erreicht wird.⁷⁷ Für die bestehenden Rundfunkanstalten obliegt dem Gesetzgeber jedoch die Finanzierungspflicht im vollen Maße des zur Funktionserfüllung Erforderlichen.⁷⁸ Dies umfasst auch die Gewährleistung einer Finanzierungssicherheit in der Hinsicht, dass starke Schwankungen bei der Rundfunkfinanzierung vermieden werden müssen, um eine Planbarkeit der Programme und auch die Durchführung langfristig angelegter Programmvorhaben zu ermöglichen.⁷⁹

⁷³ BVerfG 74, 297 (342); 83, 238 (310); 87, 181 (198 ff.); 90, 60 (90); 119, 181 (218); Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 38.

⁷⁴ BVerfG 74, 297 (342); 83, 238 (310); 87, 181 (198, 200); 90, 60 (94); Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 GG, Rdnr. 157; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 127; Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 42; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 87.

⁷⁵ BVerfG 90, 60 (92); 119, 181 (219); BVerwG 108, 108 (112); Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 26; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 152.

⁷⁶ Auch zum Folgenden Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 7; Steimer, Grundprobleme der Rundfunkfinanzierung, S. 18.

⁷⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 89, 144 (153); Hartstein u.a., § 12 RStV, Rdnr. 5; Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 64 ff.; Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 48; Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 40; Bethge, DÖV 1988, S. 98 ff.

⁷⁸ BVerfG 87, 181 (198); Hartstein u.a., § 12 RStV, Rdnr. 5; Bethge, Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs, S. 25 ff.

⁷⁹ Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 101 f.

IV. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Organe der mittelbaren Staatsverwaltung

Im Schrifttum ist es umstritten, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine staatliche Aufgabe erfüllen und der mittelbaren Staatsverwaltung zuzuordnen sind. Diese Problematik soll im Folgenden genauer betrachtet und anschließend beurteilt werden.

Zunächst kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk allenfalls der mittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet werden; eine Einordnung in die unmittelbare Staatsverwaltung ist nicht möglich, da es sich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um Anstalten des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrecht⁸⁰ handelt und nicht um staatliche Organe, wie z.B. Behörden.⁸¹ Organe der mittelbaren Staatsverwaltung sind hingegen nicht zu den staatlichen Einrichtungen zu zählen, übernehmen aber öffentliche Verwaltungsaufgaben, wobei diese zum einen aus staatlichen Aufgaben und zum anderen aus Selbstverwaltungsaufgaben bestehen.⁸² Es ist daher zunächst zu untersuchen, ob die Erfüllung des Funktionsauftrages als staatliche Aufgabe zu bezeichnen ist. Denn ist dies nicht der Fall und fällt diese Aufgabe ausschließlich unter die Selbstverwaltungsaufgaben, so können die Rundfunkanstalten wegen fehlender Beauftragung mit staatlichen Aufgaben nicht der mittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet werden.⁸³

Eine Aufgabe ist nicht unmittelbar als staatlich zu klassifizieren, weil der Staat die Aufsicht hierüber führt oder sich in irgendeiner Weise mit der Aufgabe befasst.⁸⁴ Vielmehr muss die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegen, der Staat für ihre Erfüllung verantwortlich sein und ihre Ausführung – in dem Fall, in dem er sie nicht selbst übernimmt –

⁸⁰ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 43; Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 300; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 60; Hain, K&R 2010, S. 243.

⁸¹ Zur Unterscheidung in unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung siehe Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10, Rdnr. 1 ff.

⁸² Ebd., § 10, Rdnr. 3; § 11 Rdnr. 2; Frye, Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 50.

⁸³ Frye, Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 50 f.

⁸⁴ Peters, Öffentliche und staatliche Aufgaben, S. 894; daher zunächst irreführend BVerfG 12, 205 (243).

an ein anderes Organ delegieren.⁸⁵ Im Falle der Erfüllung des Funktionsauftrages hat der Staat zu garantieren, dass freie Meinungs- und Willensbildung in der Bevölkerung stattfinden kann, indem er eine entsprechende positive Ordnung zur Regelung der Auftragserfüllung aufzustellen hat.⁸⁶ Die Schaffung dieser positiven Ordnung zur Ausübung der Rundfunkfreiheit ist Aufgabe der Länder; sie verfügen über die Gesetzgebungszuständigkeit für den Rundfunk⁸⁷ und sind Anstalts-träger der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁸⁸ Die Rundfunk-anstalten sind somit zum Interventionsbereich des Staates zu zählen, da ihm die Regulierung obliegt.⁸⁹ So hat der Staat den Rundfunkanstalten durch den RStV formell die Erfüllung des Funktionsauftrages zugewiesen.⁹⁰ Die Rundfunkanstalten tragen – wie bereits beschrieben – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und haben eine Fürsorgefunktion für das Gemeinwohl.⁹¹ Denn die Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient staatlichen Funktionen wie der Mitwirkung bei der Erhaltung und Sicherung der demokratischen Ordnung; die Rundfunk-anstalten übernehmen „integrierende Funktionen für das Staatsgan-ze.“⁹² Folglich spricht zunächst vieles dafür, dass es sich beim Funktionsauftrag um eine staatliche Aufgabe handelt und die Rundfunkanstalten der mittelbaren Staatsverwaltung zuzuordnen sind. Allerdings unterliegen Organe der mittelbaren Staatsverwaltung hinsichtlich der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben grundsätzlich nicht nur einer Rechtsaufsicht, sondern auch einer staatlichen Fachauf-sicht, da der Staat die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung trotz

⁸⁵ Isensee, HStR IV, § 73, Rdnr. 12 f.; Peters, Öffentliche und staatliche Aufgaben, S. 879.

⁸⁶ Siehe Fn. 62.

⁸⁷ Art. 30, 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG; BVerfG 12, 205 (229, 249); 92, 203 (238); 121, 30 (46); BVerwG 29, 214 (214); Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 39; Bethge, DÖV 1988, S. 98 f.

⁸⁸ Bethge, Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs, S. 42; Hain, K&R 2010, S. 243.

⁸⁹ Kiefer, Medienökonomik, S. 263.

⁹⁰ § 11 RStV.

⁹¹ Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 67.

⁹² BVerfG 31, 314 (329).

Delegation an ein externes Organ weiterhin trägt.⁹³ Die Gesamtveranstaltung Rundfunk ist jedoch staatsfern ausgestaltet:⁹⁴ Die Rundfunkanstalten unterliegen im Hinblick auf ihre gesamte Aufgabenwahrnehmung nur einer (eingeschränkten) Rechtsaufsicht durch den Staat.⁹⁵ Eine Fachaufsicht wäre aufgrund der Prämisse der Staatsferne unzulässig, da der Staat sonst direkten Einfluss auf das Programm nehmen könnte. Daher obliegt die Fachaufsicht bzw. Zweckmäßigkeitkontrolle ausschließlich den rundfunkinternen Aufsichtsgremien.⁹⁶ Die staatsferne Ausgestaltung der Aufsicht bedingt indessen nicht, dass es sich bei der Erfüllung des Funktionsauftrages um eine nichtstaatliche Aufgabe handeln muss.⁹⁷ Dem Gesetzgeber steht es außerdem unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben frei, wie er die Aufsicht über Organe der mittelbaren Staatsverwaltung gestaltet;⁹⁸ eine Fachaufsicht durch den Staat ist daher nicht zwingend.

Im Ergebnis ist beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk am ehesten vom Vorliegen einer Sondersituation auszugehen: Obwohl auch für die Erfüllung des Funktionsauftrages die stark eingeschränkten Aufsichtsbedingungen und Einflussmöglichkeiten des Staates wie bei Aufgaben der reinen Selbstverwaltung gelten, liegt es in staatlicher Verantwortung, dass der Funktionsauftrag erfüllt wird und somit die freie Meinungs- und Willensbildung stattfinden kann.⁹⁹ Der Staat hat nicht nur

⁹³ Krebs, HStR V, § 108, Rdnr. 49; Frye, Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 62 f., 67 f.

⁹⁴ Hieraus wird im Schrifttum teilweise (verfrüht) geschlossen, dass keine staatliche Aufgabe vorliegen kann, siehe z.B. Hartstein u.a., Vor § 11 RStV, Rdnr. 7; Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 301; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 109; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 104, 146.

⁹⁵ BVerfG 12, 205 (261 f.); 57, 295 (326); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 121; Ricker/Schiwy/Schütz, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel D Rdnr. 13 ff.

⁹⁶ Ricker/Schiwy/Schütz, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel D Rdnr. 13.

⁹⁷ So auch Hain, K&R 2010, S. 244 f.

⁹⁸ Krebs, HStR V, § 108, Rdnr. 49.

⁹⁹ BVerfG 31, 314 (329); die staatliche Pflicht, die *Erfüllung* des Funktionsauftrages sicherzustellen, bildet den Unterschied in der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beispielsweise zur freien Presse, die teils eine öffentliche, jedoch nie eine staatliche Aufgabe wahrnimmt, obwohl der Gesetzgeber auch hier zur Schaffung der Rahmenbedingungen verpflichtet ist. Dies übersieht *Wagner*, die von der Presse auf den Rundfunk und somit die Nichtstaatlichkeit der Aufgabe schließt, siehe Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 194; ebenso BVerwG 70, 310 (316).

das Recht, sondern vielmehr die Pflicht, einzugreifen, sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Funktionsauftrag unzureichend erfüllen.¹⁰⁰ Es läge im Ermessen des Gesetzgebers, eine andere Rundfunkordnung zu etablieren, wenn das duale System nicht verfassungskonform funktionieren sollte. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben also keine unbeschränkte Existenzgarantie. Sie gilt nur solange, wie die duale Rundfunkordnung besteht. Folglich sind die Rundfunkanstalten Beauftragte, an die der Staat die Aufgabe der Funktionserfüllung delegiert hat, da er sie einerseits selbst nicht wahrnehmen kann¹⁰¹ und er sich andererseits für eine duale Rundfunkordnung entschieden hat. Folglich muss es sich hier um eine staatliche Aufgabe handeln, da der Staat selbst die Verantwortung für die Funktionserfüllung trägt und nicht nur aufgrund eines starken gesellschaftlichen Interesses die Gesetzgebung übernimmt.¹⁰² Insgesamt kann festgehalten werden, dass es sich bei der Erfüllung des Funktionsauftrages um eine staatliche Aufgabe handelt und die Rundfunkanstalten der weisungsfreien mittelbaren Staatsverwaltung zuzuordnen sind.¹⁰³ Dem folgt auch das BVerfG.¹⁰⁴

B. Finanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zur Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient als Finanzierungsform die sog. Mischfinanzierung. Diese setzt sich zusammen aus der Rundfunkabga-

¹⁰⁰ BVerfG 57, 295 (320 f.); 83, 238 (296 f., 316); Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 73; auch zum Folgenden BVerfG 89, 144 (152 f.); Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 123, 126 ff.

¹⁰¹ Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 14.

¹⁰² So aber Frye, Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 96.

¹⁰³ Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 5, 13 f.; Krone, Rundfunk und Beihilferecht, S. 2; Teichmann, Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 56 ff.; Waldhoff, AfP 2011, S. 3; Hain, K&R 2010, S. 246; Rühl, MP 1984, S. 593; a.A. BVerwG 70, 310 (316); Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 124, 300 f.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 53; Chen, Grundversorgungsaufgabe, S. 19; Frye, Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 98 f.

¹⁰⁴ BVerfG, NVwZ 2004, S. 472.

be – gegenwärtig in Form des Rundfunkbeitrags – und weiteren Einnahmequellen.¹⁰⁵ Diese weiteren Quellen umfassen u.a. Einnahmen aus Werbung und Sponsoring. Das BVerfG hat die gewählte Finanzierungsform als zulässig deklariert und begrüßt eine Mischfinanzierung grundsätzlich, da sie zur Lockerung einseitiger Abhängigkeiten beitrage.¹⁰⁶ Allerdings muss die vorrangige Quelle zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Rundfunkabgabe bleiben, insbesondere, da die Werbefinanzierung aufgrund ihrer vielfaltsverengenden Tendenzen nur eine nachrangige Funktion einnehmen darf.¹⁰⁷ Der Mitteleinsatz zur Auftragsbefriedigung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgt nach dem Prinzip der Nonaffektation: Die Gesamtheit aller Einnahmen wird zur Deckung aller Ausgaben verwendet.¹⁰⁸

In diesem Teil der Arbeit wird zunächst grundlegend betrachtet, was der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkabgabe – vor allem hinsichtlich verfassungsrechtlicher Vorgaben – zu beachten hat (I.). Im Anschluss werden die weiteren Einnahmequellen dargestellt (II.).

I. Rundfunkabgabe

1. Allgemeines

Die Rundfunkabgabe ist die wichtigste Finanzierungsquelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber auch die Landesmedienanstalten finanzieren sich hieraus. Für ihre Zulassungs- und Aufsichtsaufgaben sowie für die Förderung offener Kanäle und (neuer) Rundfunkübertragungswege sind fast 2 % der Einnahmen aus der Rundfunkabgabe

¹⁰⁵ Auch zum Folgenden § 13 Abs. 1 S. 1 RStV.

¹⁰⁶ BVerfG 83, 238 (310); 87, 181 (200); Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 3, 12.

¹⁰⁷ § 13 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. RStV; BVerfG 73, 118 (158); 83, 238 (310 f.); 87, 181 (199 f.); 90, 60 (90 f.); 119, 181 (219 f.); Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 3, 12; Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 8 ff.; Schneider/Radeck, Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen, S. 40.

¹⁰⁸ Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 27; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 151 f.

vorgesehen.¹⁰⁹ Die Gesamteinnahmen von ARD und ZDF stammen zu etwa 86 % aus der Rundfunkabgabe; das DRadio finanziert sich sogar zu 95 % hieraus.¹¹⁰ Zwischen ARD, ZDF und DRadio werden die Einnahmen aus der Rundfunkabgabe nach einem festen Prozentsatz aufgeteilt.¹¹¹ Die Anteile der einzelnen Landesrundfunkanstalten der ARD ergeben sich zunächst aus dem örtlichen Abgabenaufkommen.¹¹² Wie oben bereits erwähnt wurde, liegt es weitestgehend im Ermessen des Gesetzgebers, wie er die Rundfunkfinanzierung ausgestaltet. Bei der Gestaltung der Rundfunkabgabe hat er jedoch nicht nur die Vorgaben aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, sondern auch die finanzverfassungsrechtliche Ordnung zu beachten. Diese soll im nächsten Kapitel genauer betrachtet werden.

2. Finanzverfassungsrechtliche Ordnung

In der deutschen Rechtsordnung sind Abgaben zur Finanzierung von Sonderlasten und Abgaben zur Finanzierung von Gemeinlasten verankert. Kommt das Handeln des Staates der Allgemeinheit zugute, so muss auch die Allgemeinheit die Finanzierung der Gemeinlast übernehmen.¹¹³ Kommt hingegen das Handeln des Staates Einzelnen zugute, so muss derjenige, der den Vorteil erlangt, die Finanzierungslast tragen. Die Finanzierung von solchen Sonderlasten kann über Vorzugslasten sowie, in seltenen Ausnahmefällen, über Sonderabgaben oder sonstige nichtsteuerliche Abgaben erfolgen.¹¹⁴ Zu den Vorzugslasten zählen die Gebühren und Beiträge.¹¹⁵ Eine Finanzierung von Sonderlasten durch die genannten Abgaben wird prinzipiell durch den Äquiva-

¹⁰⁹ § 10 Abs. 1 RFinStV; § 40 Abs. 1 RStV.

¹¹⁰ Prognose für die Periode 2013-2016, siehe 18. KEF-Bericht, Tz. 45.

¹¹¹ § 9 Abs. 1 RFinStV.

¹¹² § 10 Abs. 1 RBStV.

¹¹³ Auch zum Folgenden Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr. 20.

¹¹⁴ BVerfG 34, 52 (61); 82, 159 (178 ff.); 91, 186 (202 f.); 92, 91 (113); 93, 319 (342); 101, 141 (147); 108, 1 (13); 108, 186 (216 f.); 110, 370 (384 ff.); Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 26 f.; die Kompetenz des Gesetzgebers zur Auferlegung von Sonderlasten kann aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten nach Art. 73 ff. GG abgeleitet werden, siehe BVerfG 67, 256 (274).

¹¹⁵ BVerfG 108, 1 (17); 108, 186 (216).

lenzgedanken gerechtfertigt.¹¹⁶ Dieser bedingt im weiteren Sinne, dass ein Individuum – bei den Vorzugslasten – oder eine Gruppe – bei den Sonderabgaben – einen Sondervorteil durch eine Leistung erhält und in diesem Vorteil der Grund für die finanzielle Belastung liegt.¹¹⁷ Gemeinlasten hingegen sind durch Steuern zu finanzieren.¹¹⁸ Bei der Finanzierung von Gemeinlasten gilt das Leistungsfähigkeitsprinzip, das den Einzelnen – mangels konkreten Vorteils bzw. zuordenbarer Gegenleistung – nach seiner individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet.¹¹⁹ Durch die Steuerbelastungen trägt jeder Bürger einen Anteil zur Finanzierung des Gemeinwesens bei.

Bei den in der Finanzverfassung genannten Abgabenarten handelt es sich um kein abgeschlossenes System.¹²⁰ Gebühren, Beiträge und Steuern gelten jedoch als „klassische[...]“ Abgabenarten¹²¹. Alle Abgaben müssen grundsätzlich nach Art. 2 Abs. 1 GG zu rechtfertigen sein, da die Auferlegung einer Zahlungspflicht in die Freiheit der Betroffenen eingreift.¹²² Weiterhin muss bei der Erhebung von Abgaben das aus dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot der Gleichheit aller Bürger vor öffentlichen Lasten gewahrt werden.¹²³

¹¹⁶ Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art. 104a-115 GG, Rdnr. 418; Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 5, 87; ders., AfP 2011, S. 3.

¹¹⁷ BVerfG 93, 319 (344); 108, 1 (17); 108, 186 (212); 110, 370 (389); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 93 ff.; Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr. 17 f.; Waldhoff, AfP 2011, S. 3.

¹¹⁸ BVerfG 67, 256 (278); 82, 159 (178); 92, 91 (113); 93, 319 (347); 101, 141 (147); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 158; Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 5, 100; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 10.

¹¹⁹ BVerfG 82, 60 (86); 93, 121 (135); 116, 164 (180); 117, 1 (30 f.); 120, 1 (44); Rüfner, in: Bonner Kommentar, Art. 3 GG, Rdnr. 199; Osterloh, in: Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 134; Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 100 ff.; Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 40 ff.; Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S. 160 ff.; grundlegend Birk, Steuerrecht, Rdnr. 33 ff., 188.

¹²⁰ BVerfG 82, 159 (181); 93, 319 (342); 108, 1 (15); 108, 186 (215); 110, 370 (387).

¹²¹ BVerfG 92, 91 (113); 108, 1 (17).

¹²² BVerfG 91, 207 (221); Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 86.

¹²³ BVerfG 55, 274 (303 f.); 82, 159 (179); 84, 239 (268 ff.); 90, 60 (105); 110, 94 (112 f.); BVerwG 108, 108 (111).

Steuereinnahmen zur Finanzierung von Gemeinlasten fließen in den jeweiligen allgemeinen Staatshaushalt von Bund und Ländern, über den die Parlamente das sog. Budgetrecht besitzen.¹²⁴ Sie entscheiden über die Einnahmen und Ausgaben des Staates; somit ist das Budgetrecht ein elementares Instrument der Finanzsteuerung und -kontrolle. Allerdings kann von diesem Recht nur Gebrauch gemacht werden, wenn Gemeinlasten ausschließlich sowie vollständig aus Steuern finanziert werden: Zum einen kann eine gleichheitsgerechte Belastung der Bürger und die Vermeidung einer Überbelastung nur gewährleistet werden, wenn der Staat den vollständigen Überblick über die bestehenden Belastungen und folglich die Möglichkeit zur Kontrolle hat.¹²⁵ Zum anderen kann die gerechte Verteilung der Einnahmen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet nur gewährleistet werden, wenn die real erzielten Einnahmen vollständig und grundsätzlich zweckungebunden im Staatshaushalt liegen.¹²⁶ Nichtsteuerliche Abgaben gefährden daher die Vollständigkeit des Haushaltsplans, wodurch die Parlamente in ihrer Budgetplanung und -entscheidung beeinträchtigt werden könnten.¹²⁷ Dies birgt die Gefahr, dass sowohl die gleichheitsgerechte Belastung der Bürger als auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesstaat beeinträchtigt werden könnte. Daher müssen nach dem Prinzip des Steuerstaates grundsätzlich alle Einnahmen nach Art. 104 ff. GG generiert werden, während nur unter besonderen Voraussetzungen nichtsteuerliche Einnahmequel-

¹²⁴ Im Detail auch zum Folgenden Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 122 ff.; Heintzen, HStR V, § 120, Rdnr. 15 ff.; zum Budgetrecht der Landesparlamente siehe 110 Abs. 1 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG und beispielhaft Art. 66 Abs. 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg; Art. 81 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹²⁵ BVerfG 55, 274 (303); 67, 256 (278); 82, 159 (179); 91, 186 (202); 93, 319 (343); 108, 1 (16); 108, 186 (216); 110, 370 (387 f.); Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 147.

¹²⁶ BVerfG 78, 249 (266); 91, 186 (202); 93, 319 (342); 101, 141 (147); 108, 1 (15); 108, 186 (215); 110, 370 (387).

¹²⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 55, 274 (302 ff.); 78, 249 (266 f.); 82, 159 (178 f.); 91, 186 (202); 92, 91 (113); 93, 319 (342 f.); 101, 141 (147); 108, 1 (15 ff.); 108, 186 (215 ff.); 110, 370 (378 f.); Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 132; Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr. 15 f.; Gersdorf/Brosius-Gersdorf, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems, S. 49.

len zulässig sind.¹²⁸ Insbesondere müssen sich nichtsteuerliche Abgaben eindeutig von Steuern unterscheiden lassen,¹²⁹ damit nichtsteuerliche Abgaben nicht unzulässigerweise zur Finanzierung von Gemeinlasten eingesetzt werden, obwohl diese aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden müssten.¹³⁰

Die Regeln der Finanzverfassung gelten als „Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung“¹³¹. Während sie zwar zunächst für Abgaben auf Bundesebene entwickelt wurden, haben sie gleichermaßen Gültigkeit für die Abgaben der Länder.¹³² Führt der Gesetzgeber eine Abgabe ein, so ist er nicht verpflichtet, die Art der Abgabe abschließend zu klären; allerdings sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben unbedingt zu wahren.¹³³ Soll jedoch die Rechtsnatur einer Abgabe bestimmt werden, so ist nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung entscheidend, sondern allein der materielle Gehalt ihrer Ausgestaltung.¹³⁴

Bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine öffentliche Abgabe hat der Gesetzgeber also die Vorgaben der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung einzuhalten. Inwieweit dies bislang geschehen ist, wird bei der Betrachtung der Rechtsnatur von Rundfunkgebühr und Rundfunkbeitrag in den jeweiligen Kapiteln dieser Arbeit beurteilt.¹³⁵

¹²⁸ BVerfG 55, 274 (300 ff.); 78, 249 (266 f.); 91, 186 (202 f.); 93, 319 (342 f.); 101, 141 (147); 108, 1 (15 ff.); 108, 186 (214 ff.); 110, 370 (387); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 107; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 15.

¹²⁹ BVerfG 55, 274 (304); 93, 319 (343); 108, 1 (16); 108, 186 (216); 110, 370 (387); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 93.

¹³⁰ Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 4; Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 144; Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr. 12, 16.

¹³¹ BVerfG 55, 274 (300); 78, 249 (266); 91, 186 (202); 101, 141 (147); 108, 1 (15); 108, 186 (214).

¹³² Gersdorf/Brosius-Gersdorf, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems, S. 49 f.

¹³³ Zusammenfassend Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 74 f.

¹³⁴ BVerfG 7, 244 (251 f.); 49, 343 (353); 55, 274 (274, 304); 67, 256 (276); 92, 91 (114); 110, 370 (384).

¹³⁵ Siehe später Teil 2B.IV. und Teil 3B.IV.

II. Weitere Einnahmequellen

Die weiteren Einnahmequellen neben der Rundfunkabgabe machen nur etwa 15 % der Gesamteinnahmen der Rundfunkanstalten aus.¹³⁶ Insbesondere aufgrund der Programmautonomie sind die Einnahmefähigkeiten der Rundfunkanstalten durch unternehmerische Tätigkeiten stark eingeschränkt und haben nur einen „ergänzenden Charakter“¹³⁷. Bei diesen weiteren Einnahmen handelt es sich in erster Linie um Einnahmen aus Werbung und Sponsoring sowie Einnahmen aus der Randnutzung und Kapitalerträge. Außerdem findet ein Finanzausgleich zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD statt.

1. Werbung und Sponsoring¹³⁸

Das BVerfG hat dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit der Einnahmeerzielung durch Werbung und Sponsoring eingeräumt.¹³⁹ Der Gesetzgeber hat hierzu im RStV Regelungen normiert.¹⁴⁰ Während vor der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung unterschiedliche Vorgaben für die Veranstaltung von Werbung und Sponsoring im Fernsehen galten, wurde mit dem 15. RÄStV im Jahre 2013 die zeitliche Begrenzung von Sponsoring an die der Werbung angepasst. Im Ersten Fernsehprogramm der ARD (Das Erste) und im ZDF dürfen demnach Werbung und Sponsoring an Werktagen nur vor 20 Uhr stattfinden.¹⁴¹ Alle weiteren Fernsehprogramme von ARD und ZDF sind werbefrei.¹⁴² Ebenso ist es verboten, an Sonn- und Feiertagen Werbung oder

¹³⁶ Prognose für die Periode 2013-2016, siehe Anhang I, Tab. 4.

¹³⁷ Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 18; zur Zulässigkeit weiterer Einnahmequellen siehe BVerfG 90, 60 (90).

¹³⁸ Formal wird Werbung als eigenständige Einnahmeart aufgeführt, während Sponsoring zu den sonstigen Einnahmen gezählt wird, siehe § 13 Abs. 1 S. 1 RStV. Im Hinblick auf spätere Kapitel dieser Arbeit ist eine Zusammenfassung von Werbung und Sponsoring jedoch sinnvoll und wird deshalb, ungeachtet der Aufteilung nach dem RStV, vorgenommen.

¹³⁹ BVerfG 83, 238 (311); 87, 181 (200); 90, 60 (91); 119, 181 (219).

¹⁴⁰ Siehe in erster Linie § 16 RStV.

¹⁴¹ § 16 Abs. 1 S. 4, Abs. 6 RStV.

¹⁴² § 16 Abs. 2 RStV.

Sponsoring auszustrahlen.¹⁴³ Die Übertragungen von Großereignissen nach § 4 Abs. 2 RStV sind allerdings von den Einschränkungen zum Sponsoring ausgenommen; sie dürfen immer gesponsert werden.¹⁴⁴ Die Werbeminuten dürfen weiterhin pro Tag insgesamt eine Grenze von 20 Minuten im Durchschnitt nicht überschreiten.¹⁴⁵ Im Hörfunk gelten unterschiedliche Werberegelungen und -beschränkungen der einzelnen Länder; dennoch gibt es eine ländereinheitliche Begrenzung der maximal zulässigen Werbeminuten einer Welle auf 90 Minuten täglich.¹⁴⁶ In Telemedienangeboten findet weder Werbung noch Sponsoring statt.¹⁴⁷

2. Sonstige Einnahmen

Die übrigen Einnahmen werden in erster Linie durch Randnutzung und durch Kapitalerträge erzielt. Einnahmen aus Pay-TV und Telefonmehrwertdiensten sind im Übrigen unzulässig.¹⁴⁸

a) Randnutzung

Als Randnutzung wird die Nutzung des Betriebsvermögens der Rundfunkanstalten bezeichnet, bei der Einrichtungen und Infrastrukturen, die zur Auftragerfüllung geschaffen wurden, im Falle einer Nichtauslastung anderweitig eingesetzt werden.¹⁴⁹ Beispiele für die Randnutzung stellen die Programmverwertung, Vermietung, Begleitpublikationen, Senderstandortmitbenutzung, der Konzertkartenverkauf und das Merchandising dar.¹⁵⁰ Die Legitimation für die Randnutzung wird aus

¹⁴³ § 16 Abs. 1 S. 4, Abs. 6 RStV.

¹⁴⁴ § 16 Abs. 6 RStV.

¹⁴⁵ § 16 Abs. 1 S. 1 RStV.

¹⁴⁶ § 16 Abs. 5 RStV.

¹⁴⁷ § 11d Abs. 5 S. 1 RStV.

¹⁴⁸ § 13 Abs. 1 S. 2, 3 RStV.

¹⁴⁹ Seidel/Schwartzel, Finanzierungsmöglichkeiten, S. 33 f.; Emmerich/Steiner, Wirtschaftliche Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 47 f.; Seidel/Libertus, Rundfunkökonomie, S. 87 f.

¹⁵⁰ Im Detail siehe Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 105 ff.; Seidel/Schwartzel, Finanzierungsmöglichkeiten, S. 34 ff.

dem Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten abgeleitet.¹⁵¹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist mitunter zur Randnutzung durch die von ihm einzuhaltenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁵² verpflichtet, da sonst freie Kapazitäten brachliegen und somit diese Grundsätze verletzt werden würden.¹⁵³ Bei der Randnutzung muss immer der Bezug zur Hauptaufgabe gewahrt bleiben.¹⁵⁴ Eigens zur Gewinnerzielung eingerichtete kommerzielle Tätigkeiten sind nicht zulässig. Daher darf die Randnutzung nicht zum Selbstzweck werden und im ungünstigsten Fall die Hauptaufgaben gefährden.

b) Kapitalerträge

Aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt ebenfalls die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, verfügbares Kapital zu nutzen. Hierzu werden die nicht zur Sicherung der Liquidität benötigten Einnahmen zinsbringend angelegt. Überschüsse, die zum Anfang einer Abgabeperiode erwirtschaftet werden, werden ebenfalls angelegt und am Ende der Abgabeperiode zur Deckung herangezogen. Aufgrund der Zweckbindung der Mittel erfolgt jedoch grundsätzlich eine risikoarme Anlagestrategie.¹⁵⁵

3. Finanzausgleich

Die Verteilung der Einnahmen aus der Rundfunkabgabe innerhalb der ARD nach örtlichem Aufkommen bietet keine Sicherheit dafür, dass die Einnahmen eines Sendegebietes dem festgestellten Finanzbedarf der jeweiligen Landesrundfunkanstalt entsprechen. Für Rundfunkan-

¹⁵¹ Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 16-42; Ipsen, DÖV 1974, S. 729 ff.

¹⁵² Zu den Grundsätzen im Detail siehe Lehment, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 23 ff.

¹⁵³ Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 95; so ähnlich Seidel/Schwartzel, Finanzierungsmöglichkeiten, S. 34.

¹⁵⁴ Auch zum Folgenden Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 16-42; Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 102 f.; Emmerich/Steiner, Wirtschaftliche Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 46 f.

¹⁵⁵ Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 87.

stalten, die strukturbedingt deutlich weniger Einnahmen erhalten, als sie zur Deckung ihres Finanzbedarfs benötigen, findet ein Finanzausgleich innerhalb der ARD statt. Würden die finanziell wesentlich schwächeren Rundfunkanstalten keinen Ausgleich erhalten, könnten sie ihrem Funktionsauftrag nicht vollumfänglich nachkommen.¹⁵⁶ Daher ist die ARD unter der aktuellen Gesetzeslage zu einem solchen Finanzausgleich nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet. Die Finanzausgleichsmasse beträgt gegenwärtig 1 % des Nettogebührenaufkommens der ARD und fließt zu rund 54 % dem Saarländischen Rundfunk (SR) und zu rund 46 % Radio Bremen (RB) zu.¹⁵⁷ Die Anteile der einzahlenden Rundfunkanstalten bemessen sich nach ihrer jeweiligen Finanzkraft und werden innerhalb der ARD bestimmt.¹⁵⁸

Allerdings reicht der Finanzausgleich allein nicht aus, die kleinen Rundfunkanstalten in die Lage zu versetzen, ihren Auftrag zu erfüllen.¹⁵⁹ Somit ergänzen die „Bonner Beschlüsse“ seit 2008 und die „Hamburger Beschlüsse“ seit 2010 die Zuwendungen der finanziell besser gestellten Landesrundfunkanstalten an den SR und RB.¹⁶⁰ Insgesamt hatten die Mittel aus den Beschlüssen im Jahre 2010 einen Anteil an den Einnahmen aus der gesamten ARD-internen Ausgleichsmasse von 17,6 % für den SR und 27,5 % für das RB.¹⁶¹

C. Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

I. Entwicklung der Festsetzung der Rundfunkabgabe

Bis zum Jahre 1975 beurteilte ausschließlich der Staat den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und setzte die Abgaben-

¹⁵⁶ Auch zum Folgenden § 12 RFinStV.

¹⁵⁷ § 14 RFinStV.

¹⁵⁸ § 13 RFinStV i.V.m. § 15 RFinStV; zu den einzelnen Anteilen siehe 18. KEF-Bericht, Tz. 598.

¹⁵⁹ 18. KEF-Bericht, vor Tz. 594.

¹⁶⁰ Im Detail siehe ebd., Tz. 596 ff.

¹⁶¹ Ebd., Tz. 605.

höhe für ihre Finanzierung fest.¹⁶² Dies brachte allerdings Probleme mit sich, da die Rundfunkabgabe von den Ministerpräsidenten als „politischer Preis“¹⁶³ behandelt wurde. Um dem entgegenzuwirken, wurde eine Institution ins Leben gerufen, die von 1975 an die Länder bei der Entscheidung über die Abgabenhöhe unterstützen und hierdurch zur Objektivierung des Verfahrens beitragen sollte.¹⁶⁴ Hierbei handelte es sich um die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF). Aber auch der Einsatz der KEF bot keine ausreichende Sicherheit für eine funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten, da die Länder von den Empfehlungen der KEF ohne Weiteres abweichen konnten.¹⁶⁵ Die KEF stand dem Staat als beratendes Organ zur Seite; ihre Empfehlung war aber nur als Hilfsinstrument anzusehen. Ihre Vorschläge fanden selten Berücksichtigung;¹⁶⁶ die Entscheidung über die erforderliche Abgabenhöhe war weiterhin durch politische Überlegungen geprägt.¹⁶⁷ Die Bestimmung der Abgabenhöhe konnte auch nicht ausschließlich den Rundfunkanstalten überlassen werden, weil damit nicht hätte sichergestellt werden können, dass die finanzielle Ausstattung nur in der Höhe des Notwendigen stattgefunden hätte.¹⁶⁸ Das „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse“¹⁶⁹, das wohl jeder Institution innewohnt, hätte vermutlich zu überhöhten Abgaben geführt und somit wären die Interessen der Abgabepflichtigen nicht ausreichend beachtet worden.¹⁷⁰ Zum Zeitpunkt des ersten Gebührenurteils im Jahre 1994 gab es also kein Verfahren, dass die Festsetzung der Abgabenhöhe anhand des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten sicherte.¹⁷¹ Der

¹⁶² Scheel, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 37 f.; Gröpl, DÖV 2006, S. 106.

¹⁶³ BVerfG 31, 314 (344).

¹⁶⁴ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 135; Gröpl, DÖV 2006, S. 106.

¹⁶⁵ Auch zum Folgenden BVerfG 90, 60 (98); Scheel, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 40 ff.

¹⁶⁶ Prodoehl, MP 1990, S. 382, 384.

¹⁶⁷ BVerfG 90, 60 (98); Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 10.

¹⁶⁸ Auch zum Folgenden BVerfG 87, 181 (202); 119, 181 (223).

¹⁶⁹ BVerfG 87, 181 (202).

¹⁷⁰ So auch Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 20.

¹⁷¹ BVerfG 90, 60 (96 f., 100).

öffentlich-rechtliche Rundfunk ist jedoch auf ein solches Verfahren angewiesen, da die funktionsgerechte Finanzausstattung als Teil der Rundfunkfreiheit keine operationalisierbaren Kriterien enthält und folglich dieses Grundrecht seine Schutzfunktion nicht aus sich heraus erfüllen kann.¹⁷² Das Kriterium der Erforderlichkeit zur Bestimmung der finanziellen Mittel reicht nicht aus, um einen Bedarf quantitativ abzuleiten.¹⁷³ Ohne einen verfahrensrechtlichen Grundrechtsschutz konnte daher der Staat zweckwidrig Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nehmen, ohne dass dies überhaupt nachweisbar war.¹⁷⁴ Demnach bedurfte es der Einführung eines Prozederes, um das Programm vor den Einflüssen Dritter zu schützen und die funktionsgerechte Finanzausstattung zu sichern.¹⁷⁵ Dies stellte das BVerfG heraus und erklärte die damaligen staatsvertraglichen Regelungen für verfassungswidrig.¹⁷⁶ Außerdem kritisierte es die Zusammensetzung der KEF, da sie nicht politisch unabhängig besetzt war.¹⁷⁷ Das BVerfG forderte eine alsbaldige Änderung der Rechtslage, um die genannten Unzulässigkeiten zu beseitigen.¹⁷⁸ Es hielt die Einführung eines mehrstufigen Verfahrens für geeignet, in welchem die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf der KEF melden sollten, die dann eine externe fachliche Überprüfung der Meldungen vornehmen sollte – wobei natürlich die Programmautonomie zu wahren und daher in erster Linie die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beurteilen war – und im Anschluss die Länder über die Abgabenhöhe entscheiden sollten.¹⁷⁹ Zur Umsetzung der Forderungen des BVerfG änderte der Gesetzgeber die Zusammensetzung der KEF in eine staats- und politikfreie Einrichtung und führte ein Prozedere zur Ermittlung des Finanzbedarfs und zur Festsetzung der Abgabenhöhe anhand des

¹⁷² BVerfG 90, 60 (96); Loeb, ZUM 2004, S. 294; Ossenbühl, MP 2004, S. 129; Libertus, ZUM 1996, S. 948; Rühl, ZUM 1995, S. 171.

¹⁷³ BVerfG 87, 181 (203); 90, 60 (95, 99).

¹⁷⁴ BVerfG 90, 60 (95 f.).

¹⁷⁵ Rühl, ZUM 1995, S. 171.

¹⁷⁶ BVerfG 90, 60 (61, 87).

¹⁷⁷ BVerfG 90, 60 (102).

¹⁷⁸ BVerfG 90, 60 (101 f., 105).

¹⁷⁹ BVerfG 90, 60 (102 f.); 119, 181 (222 f.).

Vorschlags des BVerfG ein.¹⁸⁰ Dieses Verfahren trat 1997 mit dem 3. RÄStV in Kraft und soll im Folgenden hinsichtlich seiner wesentlichen Eigenschaften betrachtet werden.

II. Gegenwärtige Festsetzung der Rundfunkabgabe

1. Dreistufiges Abgabefestsetzungsverfahren

Das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkabgabe ist in drei Stufen eingeteilt. In der ersten Stufe ermitteln die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf auf Basis ihrer Programmentscheidungen und übermitteln diese mittelfristige Finanzplanung im zweijährigen Turnus an die KEF sowie zeitgleich an die Rundfunkkommission der Länder.¹⁸¹ Durch die eigenständige Bedarfsmeldung können die Rundfunkanstalten ihr Programm frei planen,¹⁸² müssen jedoch die Planungen den Prämissen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterstellen.¹⁸³ Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten sind daher zu berücksichtigen.¹⁸⁴ Neben der Meldung des mittelfristigen Finanzbedarfs kann die KEF bei den Rundfunkanstalten weitere Informationen, die für die spätere Überprüfung erforderlich sind, anfordern.¹⁸⁵

In der zweiten Stufe überprüft die KEF die Meldungen und ermittelt den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten.¹⁸⁶ Diese rein fachliche Kontrolle unter Wahrung der Programmautonomie bezieht sich in erster Linie auf die Überprüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Bedarfsanmeldungen.¹⁸⁷ Dabei betrachtet die KEF den bestands- und entwicklungsbezogenen Bedarf der Rundfunkanstalten sowie die Entwicklungen von Kosten, Erträgen und Zinsen in rund-

¹⁸⁰ §§ 1 ff. RFinStV; zur Zusammensetzung der KEF siehe § 4 RFinStV.

¹⁸¹ § 1 Abs. 1, § 7 Abs. 1 RFinStV.

¹⁸² Goerlich/Zimmermann, in: Hahn/Vesting, § 1 RFinStV, Rdnr. 3, 8; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 28.

¹⁸³ § 14 Abs. 1 RStV; § 1 Abs. 2 S. 2 RFinStV.

¹⁸⁴ § 14 Abs. 1 RStV; § 3 Abs. 3 S. 1 RFinStV.

¹⁸⁵ § 1 Abs. 2 S. 1, 5-7 RFinStV.

¹⁸⁶ § 14 Abs. 1 RStV; § 2 RFinStV.

¹⁸⁷ § 3 Abs. 1, 3 RFinStV.

funktspezifischer, aber auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht.¹⁸⁸ Zur Ermittlung des Bestandsbedarfs verwendet die KEF verschiedene Indizes, die sich als Vergleichsmaßstäbe anbieten.¹⁸⁹ Der Entwicklungsbedarf wird hingegen nach einem Checklistenverfahren bewertet und festgestellt.¹⁹⁰ Bei der Feststellung des Finanzbedarfs muss die KEF außerdem überprüfen, ob die Gesamtheit der Erträge die notwendigen Ausgaben decken kann.¹⁹¹ Ist dies nicht der Fall, so empfiehlt die KEF eine Anpassung der Abgabenhöhe. Sollte im Übrigen am Ende einer Abgabeperiode ein Überschuss festgestellt werden, so ist dieser finanzbedarfsmindernd auf die nächste Periode anzurechnen.¹⁹² Defizite hingegen dürfen nicht übertragen werden.¹⁹³ Bei der Ermittlung der Abgabenhöhe seitens der KEF ist es elementar, dass die Abgabe ausschließlich der erforderlichen Höhe zur Erfüllung des Funktionsauftrages entspricht und somit der Abgabepflichtige nicht über das Notwendige hinaus belastet wird.¹⁹⁴ Die Kontrolle der KEF beschränkt sich allerdings auf eine rein fachliche Kontrolle der Einhaltung des Rechtsrahmens.¹⁹⁵ Die Programmentscheidungen werden hierbei nicht inhaltlich kontrolliert; dies obliegt allein den internen Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten.¹⁹⁶ Zusammengefasst muss die KEF beurteilen, ob die Grenzen des Funktionsauftrages eingehalten und warum potentielle Rationalisierungsmöglichkeiten nicht genutzt wurden, falls solche im Rahmen der Überprüfung erkannt werden.¹⁹⁷ Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs hat die KEF die Rundfunkanstal-

¹⁸⁸ § 14 Abs. 2 RStV; § 1 Abs. 2 S. 2, 4 RFinStV.

¹⁸⁹ KEF, IIVF, Tz. 4 ff.

¹⁹⁰ Ebd., Tz. 12.

¹⁹¹ § 3 Abs. 2 S. 1, 2 RFinStV.

¹⁹² § 3 Abs. 2 S. 3 RFinStV.

¹⁹³ § 3 Abs. 2 S. 4 RFinStV.

¹⁹⁴ BVerfG 87, 181 (200 ff.); 119, 181 (223); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 140;

Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 23.

¹⁹⁵ Auch zum Folgenden BVerfG 90, 60 (102 f.); 119, 181 (223); Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 23; Libertus, ZUM 1996, S. 951.

¹⁹⁶ Siehe zu den Aufsichtsgremien im Detail Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 176 ff.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 77 ff.

¹⁹⁷ Libertus, ZUM 1996, S. 952.

ten einzubeziehen und ihnen vor der endgültigen Meinungsbildung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.¹⁹⁸

In der dritten Stufe übermittelt die KEF den Landesregierungen im zweijährigen Turnus einen Bericht, worin insbesondere dargelegt wird, ob und wenn ja in welcher Höhe eine Anpassung der Abgabenhöhe notwendig ist.¹⁹⁹ Außerdem übersenden die Rundfunkanstalten den Landesparlamenten zeitnah einen Bericht über ihre jeweilige wirtschaftliche und finanzielle Lage.²⁰⁰ Im Anschluss an das Verfahren entscheiden die Länder über die Abgabenhöhe und schreiben sie im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) fest, falls eine Anpassung erfolgt.²⁰¹

In der Praxis hat sich etabliert, dass die KEF alle vier Jahre einen Bericht vorlegt, in dem sie den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten feststellt und eine Beibehaltung oder Anpassung der Abgabenhöhe empfiehlt, während sie zwei Jahre nach Erscheinen dieses Berichts nur einen Zwischenbericht erstellt.²⁰² Somit dauert eine Abgabeperiode üblicherweise vier Jahre; Abweichungen hiervon sind allerdings jederzeit möglich. So soll es beispielsweise voraussichtlich erneut zu einer Abgabempfehlung der KEF mit dem 19. KEF-Bericht kommen, obwohl zwei Jahre zuvor mit dem 18. KEF-Bericht erst eine Beibehaltung der Abgabe empfohlen wurde.²⁰³ Eigentlich wäre nach dem praktisch etablierten Vorgehen eine neue Feststellung des Finanzbedarfs erst mit dem 20. KEF-Bericht zu erwarten gewesen.

2. Abweichungsmöglichkeiten des Gesetzgebers von der Empfehlung der KEF

Laut der geltenden staatsvertraglichen Vorschriften bildet der durch die KEF übermittelte Vorschlag zur Abgabenhöhe lediglich eine Entschei-

¹⁹⁸ § 5 RFinStV.

¹⁹⁹ § 3 Abs. 8 RFinStV.

²⁰⁰ § 5a RFinStV.

²⁰¹ § 14 Abs. 5 RStV; die Festsetzung der Höhe erfolgt in § 8 RFinStV.

²⁰² Siehe dazu beispielsweise den 18. und 16. KEF-Bericht bzw. den 17. und 15. KEF-Bericht.

²⁰³ 18. KEF-Bericht, Tz. 1, 590, 592.

dungsgrundlage für die Landesgesetzgeber.²⁰⁴ Er entspricht folglich formal einer Mitwirkungshandlung.²⁰⁵ Die Länder haben real jedoch nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, von dem Vorschlag der KEF abzuweichen: Das BVerfG nennt als Abweichungsgründe die Versperung des Informationszugangs und die unangemessene Belastung der Abgabepflichtigen.²⁰⁶ Hierbei kann der Gesetzgeber „die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger“²⁰⁷ berücksichtigen. Allerdings sind Abweichungen vom Vorschlag der KEF erst dann möglich, wenn diese Faktoren einen der genannten Gründe zum Ergebnis haben.²⁰⁸ Jegliche Abweichungen müssen außerdem immer unter Beachtung der Rundfunkfreiheit vorgenommen werden.²⁰⁹ Daher sind politische oder programmliche Gründe nicht zulässig, falls der Gesetzgeber die durch die KEF ermittelte Abgabenhöhe nicht akzeptieren und festschreiben möchte. Ferner müssen die Begründungen des Gesetzgebers nachvollziehbar sein.²¹⁰ Deshalb muss eine transparente Erläuterung vorgelegt werden, die plausibel darstellt, woraus die abweichende Bedarfseinschätzung des Gesetzgebers resultiert.²¹¹ Diese Gründe müssen auch quantifiziert werden. Die KEF und die Rundfunkanstalten müssen außerdem in Kenntnis gesetzt werden, falls vom Vorschlag der KEF abgewichen werden soll, wobei ihnen eine Chance eingeräumt werden muss, ggf. eine eigenständige Korrektur des Finanzbedarfs vorzunehmen.²¹² Im Ergebnis ist der Gesetzgeber somit weitestgehend an die

²⁰⁴ § 7 Abs. 2 S. 1 RFinStV.

²⁰⁵ Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, S. 965.

²⁰⁶ Auch zum Folgenden BVerfG 90, 60 (104); 119, 181 (224, 227); zu den Abweichungskriterien im Detail siehe Scheel, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 113 ff.; Betz, MP 1995, S. 307.

²⁰⁷ BVerfG 119, 181 (227).

²⁰⁸ Ebd.

²⁰⁹ Auch zum Folgenden BVerfG 90, 60 (103); 119, 181 (223 f.).

²¹⁰ § 7 Abs. 2 S. 3 RFinStV; BVerfG 90, 60 (104); 119, 181 (224).

²¹¹ Auch zum Folgenden BVerfG 119, 181 (228 f.).

²¹² § 7 Abs. 2 S. 2 RFinStV; BVerfG 119, 181 (228).

Ermittlung der KEF gebunden;²¹³ seine Abweichungsmöglichkeiten sind auf die o.g. beschränkt.²¹⁴

D. Fazit

Die Finanzierungspflicht des Staates für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist durch die Rundfunkfreiheit bedingt und hierdurch inhaltlich geprägt. So muss es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich sein, seinen Funktionsauftrag zu erfüllen, indem er die hierfür notwendigen Mittel in erforderlicher Höhe erhält. Der Prozess der Ermittlung des Finanzbedarfs ist jedoch staatsfern auszugestalten. Der Gesetzgeber verfügt in erster Linie über Möglichkeiten der Einflussnahme, wenn es um die gleichheitskonforme Belastung der Abgabepflichtigen geht bzw. um die Sicherstellung der Empfangsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die gesamte Bevölkerung. Dem Staat ist es somit verwehrt, aufgrund politischer Erwägungen inhaltlichen Einfluss auf den Rundfunk, insbesondere über die Finanzierung, zu nehmen.

Die funktionsgerechte Finanzausstattung muss in erster Linie über die Rundfunkabgabe sichergestellt werden; bei der Ausgestaltung dieser Abgabe ist die finanzverfassungsrechtliche Ordnung zu beachten. Weiterhin dürfen andere Einnahmequellen neben der Rundfunkabgabe nur eine untergeordnete Rolle spielen. Insbesondere Werbung und Sponsoring sind aufgrund ihrer vielfaltsverengenden Tendenzen nur eingeschränkt zulässig.

²¹³ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 141; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 24; Ossenbühl, MP 2004, S. 130.

²¹⁴ *Scheel* interpretiert die Formulierung „im Wesentlichen“ im Zusammenhang mit den durch das BVerfG genannten Abweichungsgründen als Öffnungsklausel für weitere bislang unbenannte Abweichungsgründe, siehe Scheel, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 149 ff. Jedoch bleibt m.E. zu vermuten, dass eine Öffnungsklausel derart nicht vom BVerfG vorgesehen ist, denn es hat in seinem zweiten Rundfunkgebührenurteil die aufgeführten Abweichungsgründe des Gesetzgebers nicht akzeptiert und erneut lediglich auf die beiden o.g. Möglichkeiten verwiesen, siehe BVerfG 119, 181 (214 ff.). Insofern kann an dieser Stelle angenommen werden, dass sich die Abweichungsgründe tatsächlich in den o.g. erschöpfen.

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist zusammengefasst an vielseitige und komplexe Prämissen gebunden, die sich aus der Rundfunkfreiheit einerseits und aus den Grundrechten der Abgabepflichtigen andererseits ergeben und bei der Ausgestaltung der Regelungen durch den Gesetzgeber beachtet werden müssen.

Teil 2

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 2013

In diesem Teil der Arbeit wird die bis einschließlich 2012 erhobene Rundfunkgebühr in gebotener Kürze betrachtet (A.), um im Anschluss die Merkmale herauszustellen, die eine Neuordnung der Rundfunkfinanzierung erforderlich machten (B.). Die Schwerpunkte bilden dabei die Ermittlung der Rechtsnatur der ehemaligen Rundfunkgebühr und die hieraus folgenden Konsequenzen bzgl. des Reformbedarfs. Darüber hinaus wird der europäische Rechtsrahmen hinsichtlich des Beihilfecharakters der Rundfunkgebühr betrachtet (C.), da die Ergebnisse hierzu auch für den gegenwärtigen Rundfunkbeitrag und die folgenden Modellüberlegungen von Bedeutung sind.

A. Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens der Rundfunkgebühr

Der bis zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung geltende RGebStV sah vor, dass Rundfunkrezipienten durch eine gerätebezogene Abgabe für die Möglichkeit des Rundfunkempfangs belastet wurden. Konkret bedeutete dies, dass für das Vorhalten von Rundfunkempfangsgeräten in Form von Radios, Fernsehern und neuartigen Empfangsgeräten in jeder Art von Raumeinheiten eine Abgabe zu entrichten war.²¹⁵ Als neuartige Empfangsgeräte wurden internetfähige Computer und rundfunkempfangstaugliche Smartphones bezeichnet.²¹⁶ Die Abgabepflicht für die neuartigen Geräte begann mit dem 1. Januar 2007; bis zu diesem Zeitpunkt mussten dafür keine Abgaben entrichtet werden.²¹⁷

²¹⁵ § 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 RGebStV.

²¹⁶ § 5 Abs. 3 S. 1 RGebStV; Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 31.

²¹⁷ § 12 Abs. 2 S. 1 RGebStV; Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 5.

Die Rundfunkgebühr war unterteilt in eine Grund- und eine Fernsehgebühr.²¹⁸ Während für das Bereithalten von Radios und neuartigen Empfangsgeräten nur die Grundgebühr fällig wurde, musste für das Bereithalten eines Fernsehers zusätzlich die Fernsehgebühr entrichtet werden.²¹⁹ Rundfunkteilnehmer war jeder, der mindestens eines der genannten Geräte besaß.²²⁰ Schon bei der ehemaligen Rundfunkgebührenpflicht war unwesentlich, ob der Besitzer des Empfangsgerätes tatsächlich Rundfunk rezipierte.²²¹ Allein das Bereithalten von Geräten – also die Möglichkeit des Empfangs – begründete die Abgabepflicht. Mit der Entrichtung einer Rundfunkgebühr waren im privaten Bereich Zweitgeräte in der Wohnung oder im Kraftfahrzeug bzw. tragbare Geräte der angemeldeten Person und ihres Ehegatten abgegolten.²²² Nicht privat genutzte Rundfunkempfangsgeräte unterlagen hingegen jeweils separat der Abgabepflicht.²²³ Für Empfangsgeräte in Unterkünften gewerblicher Art fiel eine reduzierte Abgabe pro Gerät an.²²⁴ Von der Rundfunkgebühr waren grundsätzlich Personen mit geringen Einkommen oder mit Behinderungen befreit.²²⁵ Des Weiteren gab es diverse Staffelungen und Befreiungstatbestände im nicht privaten Bereich, auf deren Erläuterung an dieser Stelle mangels Relevanz für den weiteren Verlauf der Arbeit verzichtet wird.²²⁶

B. Reformbedarf der Rundfunkfinanzierung

Zwar stieß die Rundfunkgebühr seit vielen Jahrzehnten auf Kritik;²²⁷ der zuletzt dringliche Reformbedarf der Rundfunkfinanzierung ent-

²¹⁸ § 2 Abs. 1 S. 1 RGebStV.

²¹⁹ § 2 Abs. 2 S. 1 RGebStV.

²²⁰ § 13 Abs. 2 RStV a.F.; § 1 Abs. 2 RGebStV.

²²¹ Auch zum Folgenden BVerfG 87, 181 (201); 90, 60 (91).

²²² § 5 Abs. 1 RGebStV.

²²³ § 5 Abs. 2 RGebStV; mit Ausnahme der neuartigen Rundfunkempfangsgeräte, siehe hierzu im Detail § 5 Abs. 3 RGebStV.

²²⁴ § 5 Abs. 2 RGebStV.

²²⁵ Im Detail siehe § 6 RGebStV.

²²⁶ Siehe § 5 Abs. 3-10 RGebStV zu den verschiedenen Befreiungstatbeständen.

²²⁷ Siehe beispielsweise Bausch, Rundfunk in Deutschland, S. 658 f.

stand jedoch größtenteils durch die mangelhafte Anpassung der Finanzierungsregelungen an die technische Entwicklung der Rundfunkempfangsmöglichkeiten und an die Einführung des Privatrundfunks in den 1980er Jahren. In diesem Kapitel sollen nun die elementaren „Reformverursacher“ erläutert werden.

I. Konvergenz der Medien

Der technischen Entwicklung und der damit einhergehenden Konvergenz der Medien ist es zu schulden, dass die ursprüngliche geräteabhängige Abgabepflicht und die Aufteilung der Abgabe in Grund- und Fernsehgebühr nicht mehr zukunftsfähig waren und somit eine Reform erforderlich machten. Während früher Rundfunkempfangsgeräte ausschließlich zu ihren ursprünglichen Zwecken genutzt werden konnten, änderte sich dies in den letzten Jahren vor der Reform immer gravierender: Mit den neuartigen Rundfunkempfangsgeräten wie Computern und Smartphones kann zwar Rundfunk rezipiert werden, die Geräte werden aber meist gar nicht in dieser Weise vom Besitzer genutzt.²²⁸ Daher konnte die vermutete Rundfunknutzung nicht mehr zuverlässig durch ein Gerät abgebildet werden,²²⁹ denn die theoretische Empfangstauglichkeit und tatsächliche Nutzung fielen oftmals deutlich auseinander.²³⁰ Die Zahl der multifunktionalen Geräte, bei denen unsicher war, ob sie den Rundfunkempfangsgeräten überhaupt zuzuordnen waren, nahm durch die weitere technische Entwicklung zu.²³¹ Außerdem wurde es für die Abgabepflichtigen selbst immer komplizierter, einzuschätzen, ob ein Gerät anmeldepflichtig war oder nicht.²³² Konkret wurde dieses Problem insbesondere durch diverse Gerichtsverfahren zur Abgabepflicht für neuartige Rundfunkempfangsgeräte, da viele Kläger keine Rundfunkgebühren für gewerblich genutzte Compu-

²²⁸ So ähnlich auch Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 45 f.; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 12; Degenhart, ZUM 2011, S. 194 f.

²²⁹ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 11.

²³⁰ Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 333.

²³¹ Ebd., S. 298; Degenhart, ZUM 2011, S. 194 f.

²³² Buchholz, in der Darstellung nach: Roether, epd medien 26/2011, S. 15.

ter bezahlen wollten, mit denen sie überhaupt keinen Rundfunk empfangen. Bei den Gerichten kam es zu einer uneinheitlichen Rechtsprechung, in der das Vorliegen einer Abgabepflicht für gewerblich genutzte Computer teils bejaht, teils verneint wurde.²³³ Das BVerwG entschied abschließend, dass internetfähige Computer grundsätzlich sowohl im privaten als auch im nicht privaten Bereich gebührenpflichtig waren, jedoch in beiden Bereichen eine Befreiung für Zweitgeräte galt.²³⁴ Die Entscheidung des BVerwG bestätigte das BVerfG in 2012.²³⁵ Weiterhin stieg die Zahl mobiler Geräte, so dass insgesamt die Zuordnung von Geräten zu einem abgabepflichtigen Haushalt immer schwieriger wurde.²³⁶ Die Anknüpfung an Geräte basierte trotz ihrer Mobilität und Diversifizierung weiter auf der Vorstellung, dass das Rundfunkempfangsgerät den „medialen Mittelpunkt eines Haushalts“²³⁷ bildete. Hiervon hatten sich viele Haushalte aber längst durch die zunehmend individualisierte Mediennutzung entfernt. Eine solche, nicht der Realität gerecht werdende Geräteanknüpfung war auch unter gleichheitsrechtlichen Aspekten problematisch.²³⁸

Aber nicht nur die Empfangsgeräte veränderten sich, sondern auch die Herstellungsprozesse innerhalb der Rundfunkanstalten. So waren Grund- und Fernsehgebühr noch sinnvoll zur Unterscheidung zwischen der Nutzung von Hörfunk- und Fernsehangeboten, als es nur

²³³ Gegen eine Abgabepflicht für gewerblich genutzte Computer in häuslichen Arbeitszimmern bei gleichzeitiger Abgabepflicht für private Empfangsgeräte entschieden beispielsweise VG Hamburg, Urteil v. 28.01.2010, 3 K 2366/08; Hessischer VGH, Beschluss v. 30.03.2010, 10 A 2910/09; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 17.06.2010, 7 A 10416/10; VG Ansbach, Urteil v. 07.10.2010, AN 14 K 10.00652; OVG Lüneburg, Beschluss v. 03.01.2011, 4 LA 342/10; für eine Abgabepflicht aller gewerblich genutzten Computer, auch in häuslichen Arbeitszimmern, entschieden beispielsweise VG Köln, Urteil v. 23.07.2009, 6 K 4454/08; VG Minden, Urteil v. 10.11.2009, 12 K 1475/09.

²³⁴ BVerwG, MMR 2011, S. 258 ff.; BVerwG, DÖV 2011, 979.

²³⁵ BVerfG, NJW 2012, S. 3423 f.

²³⁶ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 11 ff.; so ähnlich Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 292.

²³⁷ Degenhart, ZUM 2011, S. 194.

²³⁸ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 12 f.; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 333; zum gleichheitsrechtlichen Erfordernis der Realitätsgerechtigkeit im Abgabenrecht siehe BVerfG 87, 153 (172); 93, 121 (136); 99, 246 (260); hierzu später im Detail siehe Teil 2B.III.

diese beiden Rundfunkmedien gab und hierfür getrennt produziert wurde. Durch das Hinzutreten von Onlineangeboten und dem stetigen Zusammenwachsen der Produktionsprozesse der einzelnen Medien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurde eine Trennung nach Medien in der Herstellung und somit eine Rechtfertigung getrennter Rundfunkgebühren zunehmend schwieriger. Als Beispiel seien die Zunahme trimedialer Produktionsprozesse²³⁹ genannt oder die Fusion der Online- und Fernsehredaktionen von tagesschau.de und ARD-aktuell.²⁴⁰ Aber nicht nur die Herstellung der einzelnen Medien wurde trennschwächer; immer mehr Endgeräte unterschieden nicht mehr nach Medienart. Ein Beispiel hierfür sind Hybrid-TV-Geräte, die einerseits herkömmliche Rundfunkangebote empfangen, andererseits über das Internet auch interaktive Nutzungsformen zulassen, um beispielsweise Zusatzinformationen zur angeschauten Sendung oder Web-TV-Sendungen bzw. Videos on Demand abrufen zu können.²⁴¹ Eine Unterscheidung nach Medium – sowohl auf der Nutzer- als auch auf der Herstellerseite – wurde immer schwieriger. Es war demnach nicht mehr zeitgemäß, zwischen Grund- und Fernsehgebühr zu differenzieren, wenn die Empfangsgeräte alle Medien vereinten, deren Nutzung ursprünglich getrennt durch die beiden verschiedenen „Gebühren“ abgebildet werden sollte.²⁴²

Im Ergebnis musste also von der Anknüpfung an Geräte Abstand genommen werden, um insbesondere der gleichheitsrechtlich kritischen Entwicklung aufgrund realitätsferner Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht Einhalt zu gebieten.

²³⁹ Siehe Beispiele in ARD-Bericht 2011/12 und -Leitlinien 2013/14, S. 95 f.

²⁴⁰ Voß, ARD legt „tagesschau.de“ und ARD-aktuell zusammen.

²⁴¹ O.A., Hybrid-TV wird zum Senkrechtstarter.

²⁴² Begründung zum 15. RÄStV, S. 6; Färber/Lücker, Ersetzung der Rundfunkgebühr, S. 10; Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 215.

II. Ertragsentwicklung der Rundfunkanstalten

Wie in Teil 1 dieser Arbeit beschrieben wurde, hat der Gesetzgeber die Pflicht, für die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten Sorge zu tragen.²⁴³ In den Zeiten vor der Reform der Rundfunkfinanzierung wurde dies allerdings auf Basis der geltenden Gesetzeslage zunehmend schwieriger: Seit dem Jahre 2006 war die Zahl der angemeldeten gebührenpflichtigen Fernsehgeräte rückläufig,²⁴⁴ die Zahl der Hörfunkgeräte sank seit 2008.²⁴⁵ Die Zahl der gebührenbefreiten Geräte stieg außerdem kontinuierlich an. Die Haushaltsdichte sollte Prognosen zufolge im letzten „Gebührenjahr“ 2012 nur noch zwischen 85,40-96,41 % für Hörfunk- und 82,81-94,33 % für Fernsehgeräte betragen, wobei es starke Unterschiede zwischen den verschiedenen Sendegebieten gab.²⁴⁶ Diese Aspekte führten insgesamt dazu, dass die Rundfunkanstalten ab 2008 erstmals seit Bestehen der ARD rückläufige Einnahmen zu verzeichnen hatten.²⁴⁷

Die Rundfunkanstalten stießen auf Akzeptanzprobleme, wie später genauer gezeigt werden wird,²⁴⁸ weshalb eine stetige Erhöhung der Abgabe bei gleichbleibenden Anknüpfungspunkten für die Abgabepflicht politisch schwer durchsetzbar gewesen wäre. Da der Gesetzgeber jedoch aufgrund des Anspruchs der Rundfunkanstalten auf funktionsgerechte Finanzausstattung zu weiteren Erhöhungen verpflichtet gewesen wäre, falls die KEF eine Erforderlichkeit zur Anpassung der Mittel festgestellt hätte, wurde eine Reform notwendig, um das Problem der rückläufigen Geräteanmeldungen, steigenden Befreiungsquoten und sinkenden Akzeptanz unter den Abgabepflichtigen zu lösen.

²⁴³ Siehe Teil 1A.III.

²⁴⁴ GEZ, Geschäftsbericht 2009, S. 39.

²⁴⁵ Auch zum Folgenden GEZ, Geschäftsbericht 2011, S. 37 f.

²⁴⁶ 17. KEF-Bericht, Tz. 336.

²⁴⁷ Bayerischer Rechnungshof, Finanzielle Situation des BR, S. 2; GEZ, Geschäftsbericht 2011, S. 40 f. Der einmalige Anstieg der Einnahmen in 2009 aufgrund der Gebührenerhöhung wird vernachlässigt; gezeigt wird die insgesamt rückläufige Tendenz aufgrund der Bestandsentwicklung.

²⁴⁸ Hierzu später im Detail siehe Teil 2B.V.

III. Gleichheit in der Belastung

1. Allgemeine Grundlagen

Werden dem Bürger öffentliche Lasten wie die Rundfunkabgabe auferlegt, so muss die Gleichheit in der Belastung nach Art. 3 Abs. 1 GG gewahrt werden.²⁴⁹ Dies bedeutet nicht, dass jeder Bürger eine Abgabe in gleicher Höhe zu leisten hat, sondern dass die relative Belastung des Einzelnen im Vergleich zu anderen Belasteten und nicht Belasteten einem allgemeingültigen Maßstab unterliegen muss.²⁵⁰ Die Belastungsgleichheit muss aber nicht nur formal geregelt werden; der tatsächliche Belastungserfolg und die Durchsetzbarkeit der Regelungen zur Gleichbehandlung sind Voraussetzungen für eine gleichheitsgerechte Abgabenerhebung.²⁵¹ Somit ist die Finanzverwaltung zur Wahrung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit gehalten, eine vollständige Ausschöpfung bei der Erhebung der Abgabe sicherzustellen.²⁵²

Im Falle der Rundfunkgebühr war der allgemeingültige Maßstab für die Belastung die vermutete Rundfunknutzung, die sich im Bereithalten eines Empfangsgerätes abbildete.²⁵³ Das Bereithalten von Geräten bildete den Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht. Außerdem gab es verschieden hohe Abgaben für den Hörfunk- und Fernsehempfang sowie Staffelungen im nicht privaten Bereich,²⁵⁴ um einerseits die vermutete Nutzungsintensität und andererseits die unterschiedlich hohen Kosten der Herstellung von Hörfunk- und Fernsehangeboten zu berücksichtigen. Von der Abgabepflicht ausgenommen waren in erster

²⁴⁹ Siehe Fn. 123; speziell zur Rundfunkgebühr siehe BVerfG 90, 60 (106); BVerwG 108, 108 (111).

²⁵⁰ Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 22 ff.; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 54.

²⁵¹ BVerfG 84, 239 (268 ff.); 96, 1 (6); 110, 94 (112 ff.); da die Rundfunkabgabe eine staatliche Abgabe ist, muss die Rechtsprechung des BVerfG aus dem steuerrechtlichen Zusammenhang zu Vollzugsanforderungen übertragen werden, siehe Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16; Degenhart, ZUM 2011, S. 195; grundlegend Söhn, Steuerliche Belastungsgleichheit, S. 396 f.

²⁵² Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 46.

²⁵³ § 1 Abs. 2 S. 1 RGebStV; BVerfG 90, 60 (106); BVerwG 108, 108 (113).

²⁵⁴ §§ 2, 5 RGebStV.

Linie nicht wirtschaftlich leistungsfähige Personen sowie gemeinnützige Einrichtungen.²⁵⁵ Im Folgenden wird betrachtet, inwieweit diese Regelungen zur Rundfunkgebühr eine gleichheitsgerechte Belastung der Bürger ermöglichen.

2. Prüfung der Wahrung der Gleichheit in der Belastung durch die Rundfunkgebühr

Zunächst soll der Maßstab zur Wahrung der gleichheitsrechtlichen Belastung durch die Rundfunkgebühr betrachtet werden, also die Nutzungsvermutung im Vorliegen von Empfangsgeräten. Wie erwähnt, wurden Rundfunkempfangsgeräte nicht ausschließlich zum Rezipieren öffentlich-rechtlichen Rundfunks genutzt, sondern für andere Tätigkeiten (z.B. zur Arbeit mit dem Computer) verwendet oder zum Empfang von Privatrundfunk. Die verschiedenen Nutzungsformen von Empfangsgeräten und die damit einhergehende Unsicherheit über die tatsächliche Verwendung dieser Geräte verstärkten sich kontinuierlich durch den technischen Fortschritt. Außerdem konnte der mittelbare Nutzen für die Allgemeinheit durch viele Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht im Bereithalten von Empfangsgeräten abgebildet werden. Hinsichtlich des Anknüpfungspunktes ist also festzustellen, dass dieser nicht (mehr) geeignet war, die Gleichbehandlung zu sichern: Einerseits zielte er nicht darauf ab, tatsächlich alle – also auch die indirekten – Nutzer zu belasten, andererseits zog er Personen zur Abgabe heran, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht direkt nutzten. Somit entwickelte sich hier eine strukturell bedingte Gefährdung der allgemeinen Gleichbehandlung, da nicht sicherzustellen war, dass mit dem Anknüpfen an Geräte auch die Nutzungsvermutung für den Einzelnen erfasst wurde.²⁵⁶

Weiterhin muss betrachtet werden, inwieweit die Sicherung des Belastungserfolges und damit verbunden die Durchsetzung der Regelungen

²⁵⁵ § 5 Abs. 7, § 6 RGebStV.

²⁵⁶ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 17, 47 f.; so ähnlich Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 333.

zur Abgabepflicht als weitere Voraussetzungen zur gleichheitsgerechten Belastung erfüllt werden konnten. Hierzu wäre es notwendig gewesen, dass jeder Besitzer sein Empfangsgerät hätte anmelden und eine Abgabe hätte entrichten müssen, wenn er wirtschaftlich leistungsfähig war. Ein Teil der Empfangsgerätebesitzer meldete allerdings seine Geräte nicht an: Die Haushaltsdichte von Fernsehgeräten, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemeldet wurden, wurde – wie bereits erwähnt – für das Jahr 2012 auf 82,81-94,33 % prognostiziert.²⁵⁷ In den Städten Berlin, München, Frankfurt a. M. und Stuttgart lag die Teilnehmerdichte schon im Jahre 2007 insgesamt bloß zwischen 76,9 und 78,5 %.²⁵⁸ Die Ausstattung der Privathaushalte mit Fernsehgeräten lag dagegen im gleichen Zeitraum bundesweit bei 97-98 %.²⁵⁹ Die Rundfunkanstalten waren offensichtlich nicht in der Lage, die Abgabepflichtigen hinreichend zu erfassen. Da es den Beauftragten der GEZ wegen des Rechtes auf Unverletzlichkeit der Wohnung nicht gestattet war, die Privaträume vermeintlicher Abgabepflichtiger ohne deren Einverständnis zu betreten, konnte gar nicht vollumfänglich überprüft werden, ob Geräte und wenn ja wie viele bzw. welcher Art bereitgehalten wurden.²⁶⁰ Vermutet wurde außerdem, dass auch Unternehmen nicht umfassend ihrer Anmeldepflicht nachkamen.²⁶¹ Deutlich wurde das Problem auch in der Zielbeschreibung der GEZ, „alle Rundfunkteilnehmer/innen zur gesetzlich vorgeschriebenen Anmeldung ihrer Rundfunkgeräte *zu veranlassen* (Hervorh. durch d. Verf.).“²⁶² Die Rundfunkanstalten waren im Ergebnis in erster Linie auf die Bereitschaft der Abgabepflichtigen angewiesen, ihre Geräte anzumelden. Da sich viele Personen jedoch einfach der Abgabepflicht entzogen, lag ein Erhebungsdefizit vor.²⁶³ Dieses Defizit im Belastungserfolg war aber

²⁵⁷ Siehe Fn. 246.

²⁵⁸ 17. KEF-Bericht, Tz. 460.

²⁵⁹ Reitze/Ridder, Massenkommunikation, S. 232.

²⁶⁰ Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 268.

²⁶¹ Siehe Fn. 232.

²⁶² GEZ, Geschäftsbericht 2011, S. 19.

²⁶³ Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 10; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 277.

nicht nur der Arbeitsweise der GEZ zu schulden; vielmehr waren die Normen zur Rundfunkgebührenerhebung nicht geeignet, den Abgabenvollzug auch tatsächlich umfänglich zu gewährleisten.²⁶⁴ Denn das „Schwarz hören und -sehen“ hätte mit einem entsprechenden Entdeckungsrisiko verbunden sein müssen; hier war aber von einer „im Gesetz strukturell angelegten Ungleichmäßigkeit der Rechtsanwendung“²⁶⁵ auszugehen. Auf dieses Vollzugsdefizit wies außerdem die verstärkte Prüfpraxis der GEZ hin.²⁶⁶ Denn ein gleichheitsgerechtes Gesetz muss praktikabel sein und darf keinen unverhältnismäßig hohen Ermittlungsaufwand verursachen.²⁶⁷ Hätte es beispielsweise einer eidesstattlichen Versicherung derjenigen bedurft, die das Vorliegen eines Empfangsgerätes verneinten, so wäre vermutlich kein derartiges Vollzugsdefizit entstanden. Das vorliegende strukturelle Erhebungs- und Vollzugsdefizit verursachte im Ergebnis eine Ungleichheit der Belastung in der Hinsicht, als dass die Abgabepflichtigen, die ihre Geräte anmeldeten, durch das Verhalten der Trittbrettfahrer höher belastet werden mussten, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen, während die Schwarz Hörer und -seher entlastet wurden.²⁶⁸

Zudem verstieß nach einem Urteil des Bundessozialgerichts die generelle Befreiung von Menschen mit Behinderungen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, da diejenigen, die wirtschaftlich leistungsfähig waren und auf die somit kein finanzieller Befreiungsstatbestand zutraf, von der Abgabepflicht ausgenommen waren, obwohl sie vermutlich – wie fast alle Bürger – Rundfunk empfangen. Außerdem bot der öffentlich-rechtliche Rundfunk Angebote mit Untertitelung, Gebärdensprachdolmetscher-Einblendungen und Audiodeskription an, die für Menschen mit Behinderungen produziert wurden. Daher

²⁶⁴ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 65; Degenhart, ZUM 2011, S. 195.

²⁶⁵ BVerfG 110, 94 (114).

²⁶⁶ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 16 f.

²⁶⁷ BVerfG 110, 94 (115 f.).

²⁶⁸ So auch Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 11.

wurde hier der (wenn auch ungeeignete) Maßstab gleichheitsgerechter Belastung bei der Rundfunkgebühr verletzt.²⁶⁹

Die Gefährdung der Gleichbehandlung aller Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten durch die Ungeeignetheit des Anknüpfungspunktes sowie das Vorliegen eines Erhebungs- und Vollzugsdefizits machten eine Reform dringend erforderlich. Um eine gleichheitsgerechte Belastung zu erzielen, wäre der Verwaltungsaufwand bei der Rundfunkgebühr enorm gewesen,²⁷⁰ ganz unabhängig von der Ungeeignetheit des Maßstabes und den rechtlichen Grenzen bei der Ermittlung der Abgabepflichtigen. Die Abschaffung des gleichheitswidrigen Systems der Rundfunkgebühr war außerdem zügig zu vollziehen, da es in der Pflicht des Gesetzgebers liegt, ein solches Problem zu korrigieren, sobald er ein Gleichheitsdefizit bei der Abgabenerhebung erkennt.²⁷¹

IV. Rechtsnatur der Rundfunkgebühr

Die Bestimmung der Rechtsnatur der ehemaligen Rundfunkgebühr fand in der Vergangenheit vielerlei Beachtung im Schrifttum.²⁷² Die Bezeichnung „Gebühr“ hatte keine Aussagekraft hinsichtlich der vorliegenden Abgabenart, denn nur der materielle Gehalt einer Regelung bestimmt ihre Rechtsnatur.²⁷³ Da die Rechtsprechung offen ließ, um welche Abgabenart es sich bei der Rundfunkgebühr handelte, konnte die Frage bis zur Einführung des Rundfunkbeitrags nicht abschließend geklärt werden.²⁷⁴ Die verschiedenen Autoren, die sich mit der Rechtsnatur bislang beschäftigten, kamen zu sehr unterschiedli-

²⁶⁹ So im Ergebnis BSG, NJW 2001, S. 1966.

²⁷⁰ Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 267 f.

²⁷¹ BVerfG 84, 239 (272); 110, 94 (116).

²⁷² Siehe hierzu beispielhaft die Übersicht in Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 13.

²⁷³ Siehe Fn. 134.

²⁷⁴ BVerfG 31, 314 (344); BVerwG 108, 108 (111); Libertus, in: Hahn/Vesting, § 13 RStV, Rdnr. 12.

chen Ergebnissen:²⁷⁵ So wurde die Rundfunkgebühr beispielsweise als Anstaltsnutzungsgebühr mit Beitragscharakter, als Beitrag, als Abgabe sui generis oder als Zwecksteuer eingeordnet.²⁷⁶

In diesem Kapitel soll nun betrachtet werden, um welche Abgabenart es sich m.E. bei der Rundfunkgebühr in den letzten Jahren ihres Bestehens handelte und welche finanzverfassungsrechtlichen Probleme ihre Rechtsnatur mit sich brachte. Der Zeitpunkt der Betrachtung ist dabei wichtig, da sich – wie gezeigt werden wird – die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr während ihrer Laufzeit verändert hatte.

1. Nichtsteuerliche Abgaben

a) Gebühr

Zunächst liegt es nahe, dass die Rundfunkgebühr aufgrund ihres Namens einer Gebühr entsprach. Als Gebühren werden „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“²⁷⁷ bezeichnet. Zwar muss die Höhe der Gebühr nicht genau den Kosten der öffentlichen Leistung entsprechen, jedoch ist sie für die tatsächliche Inanspruchnahme einer Leistung zu entrichten.²⁷⁸ Somit muss der Abgabepflichtige in jedem Fall eine Gegenleistung für die Abführung der Gebühr erhalten. Weiterhin muss der Abgabepflichtige die Finanzierungsverantwortlichkeit für diese Leistung besitzen, wenn er mit der Gebühr belastet wird.

²⁷⁵ *Bethge* bezeichnet daher die vielen kontroversen Einordnungen der Rechtsnatur der Rundfunkgebühr treffend als „abgabenrechtliche[...]s] Definitionskarussell“, siehe *Bethge*, Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs, S. 48.

²⁷⁶ Zur Übersicht der verschiedenen Einordnungen siehe beispielsweise *Reuters*, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 140 ff.; *Schwendinger*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen Rundfunkfinanzierung, S. 164 f., jeweils m.w.N.

²⁷⁷ BVerfG 113, 128 (148) m.w.N.

²⁷⁸ Auch zum Folgenden BVerfG 7, 244 (254); 18, 392 (396); 20, 257 (269); 28, 66 (86 ff.); 50, 217 (226); 92, 91 (115); 97, 332 (345); 110, 370 (388); 113, 128 (148); *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 29.

Dies bedingt auch, dass der zur Finanzierung Herangezogene den Vorteilen der Leistung deutlich näher steht als die Allgemeinheit.²⁷⁹ Wird nun die Leistung in Form der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrachtet, so ist zunächst festzustellen, dass sie ein Angebot darstellte, das den Besitzern von Rundfunkempfangsgeräten zur Verfügung gestellt wurde. Das Besitzen eines solchen Gerätes bedeutete aber nicht unmittelbar, dass tatsächlich öffentlich-rechtlicher Rundfunk rezipiert wurde, da manche Personen beispielsweise nur Privatrundfunk konsumierten oder die Geräte zu anderen, nicht rundfunkartigen Zwecken nutzten. Daher wurde durch die Entrichtung der Rundfunkgebühr nicht ein individuell zurechenbarer Nutzen abgegolten, sondern nur die Bereitstellung des Angebotes. Eine tatsächliche Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Programmangebotes wurde nicht entgolten, da die Abgabe auch ohne direkte Nutzung des Rundfunks fällig wurde.²⁸⁰ Dies führte dazu, dass von einer Klassifizierung der Rundfunkgebühr als Gebühr abgesehen werden muss.

b) Beitrag

Entsprach die ehemalige Rundfunkgebühr vom materiellen Gehalt her nicht einer Gebühr, so ist die nächstliegende Möglichkeit, dass es sich bei der Rundfunkgebühr um einen Beitrag handelte; denn als Vorzugslast treffen auf ihn grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie auf eine Gebühr zu.²⁸¹ Allerdings unterscheidet sich der Beitrag durch das wesentliche Merkmal der potentiellen Nutzung von der Gebühr: Er wird nicht für eine individuell genutzte Leistung, sondern allein für die Bereitstellung einer Leistung erhoben, unabhängig davon, ob der Abgabepflichtige die Leistung auch tatsächlich in Anspruch nimmt.²⁸²

²⁷⁹ BVerwG 95, 188 (202 f.).

²⁸⁰ So auch Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 131; so ähnlich Chen, Grundversorgungsaufgabe, S. 20.

²⁸¹ BVerfG 108, 1 (17); 108, 186 (216); 110, 370 (388); 113, 128 (148).

²⁸² BVerfG 92, 91 (115).

Lediglich die Möglichkeit der Inanspruchnahme, also das Vorhandensein eines Vorteils durch Handlung oder Unterlassung, genügt für die Beitragspflicht.²⁸³ Auch hier gilt – wie bei der Gebühr – dass eine Gegenleistung in Form eines Sondervorteils bestehen muss, die dem Abgabepflichtigen durch die Entrichtung des Beitrags individualisierbar zukommt.²⁸⁴

Das von der Gebühr unterscheidende Merkmal der potentiellen Nutzung spricht deutlich für die Einordnung der Rundfunkgebühr als Beitrag, denn der Abgabepflichtige bezahlte für die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Rundfunks und nicht für seine tatsächliche Nutzung.²⁸⁵ Somit leistete er eine Abgabe für die Bereitstellung eines Vorteils in Form des Angebotes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme.²⁸⁶ Fraglich ist jedoch, ob eine Gegenleistung in der Weise bestand, dass für den Abgabepflichtigen ein Sondervorteil erkennbar wurde. Grundsätzlich bildete die Bereitstellung des Programms die Gegenleistung zur Abgabe,²⁸⁷ also die reine Vorteilsgewährung. Wurde allerdings die Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gar nicht gewünscht, so entstand auch kein erkennbarer Sondervorteil für den Einzelnen durch das Programmangebot.²⁸⁸ Zwar wurde aus der Rundfunkgebühr auch die Aufsicht über den Privatrundfunk durch die Landesmedienanstalten finanziert.²⁸⁹ Jedoch war dieser Anteil an der gesamten Abgabe so gering, dass insgesamt von einem Sondervorteil für die ausschließlich den Privatrundfunk nutzenden Personen nicht die Rede sein kann. Noch schwieriger wird die Ableitung eines Sondervorteils für die Besitzer neuartiger Empfangsgeräte, da Computer etc.

²⁸³ BVerfG 91, 207 (224); 92, 91 (115); 110, 370 (388); 113, 128 (148); 114, 371 (386); BVerwG 25, 147 (148); 72, 212 (219).

²⁸⁴ BVerwG 72, 212 (218 f.); Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 90.

²⁸⁵ Daher die Rundfunkgebühr als Beitrag einordnend Schwendinger, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen Rundfunkfinanzierung, S. 167; Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 27 ff.

²⁸⁶ Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 153.

²⁸⁷ Das Programm wurde als „äquivalente Gegenleistung für die Rundfunkgebühr“ bezeichnet, siehe BVerwG 29, 214 (218).

²⁸⁸ So auch Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 239 ff.; hierzu grundlegend Puwalla, Qualifikation von Abgaben, S. 100.

²⁸⁹ Siehe Fn. 109.

oftmals gar nicht zum Rundfunkempfang angeschafft und genutzt wurden. Hier konnte kaum das Vorliegen eines Sondervorteils durch die Möglichkeit des Rundfunkempfangs festgestellt werden. Bestenfalls war die Gegenleistung als Gruppenvorteil für die Gesamtheit der Abgabepflichtigen zu definieren.²⁹⁰ Doch auch ein solcher Gruppenvorteil ist bei genauerer Betrachtung kaum erkennbar: Der Vorteil, der durch die Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entstand, betraf aufgrund seiner gesamtgesellschaftlichen Funktionen bzw. Auswirkungen insbesondere auch die Allgemeinheit²⁹¹ und konnte somit nicht als abgrenzbarer Vorteil für die Gruppe der Rundfunknutzer eingeordnet werden.²⁹² Abgabepflichtige und Nutzer waren außerdem oftmals nicht gleichzusetzen: Zum einen entrichteten nicht alle die Rundfunkgebühr, die einen Nutzen aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch seine dem Gemeinwesen zugutekommenden Aufgaben zogen; zum andern nutzten die Personen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht grundsätzlich direkt, die ihn finanzierten.²⁹³ Eine individualisierbare Leistung für die Gruppe der Abgabepflichtigen war nicht zu erkennen.²⁹⁴ Daher kann zusammengefasst nicht davon ausgegangen werden, dass die Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Gegenleistung für die Entrichtung der Rundfunkgebühr aufgrund eines individuell zurechenbaren Sondervorteils galt.²⁹⁵ Da diese Voraussetzungen nicht erfüllt waren, muss somit verneint werden,

²⁹⁰ So Dargel, Rundfunkgebühr, S. 71, 103 f.

²⁹¹ Siehe Teil 1A.I.

²⁹² A.A. *Degenhart*, der daher die Rundfunkgebühr als Vorzugslast einordnet, siehe Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 9.

²⁹³ Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 17; Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S. 307; Detering, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80.

²⁹⁴ Dies ist jedoch Voraussetzung für das Vorliegen eines Beitrags, siehe Fn. 284 und BVerfG 93, 319 (344); 108, 1 (17); 113, 128 (148); Jarass, DÖV 1989, S. 1015.

²⁹⁵ So auch Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115; von Münch, Rundfunkgebühr, S. 822; Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 163, 168, 171; Hess, Verfassungsrechtliche Probleme, S. 102; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 232; Gersdorf/Brosius-Gersdorf, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltssystems, S. 67, 70; Hümmelich/Beucher, AfP 1989, S. 714; Schmidt, MP 1986, S. 167 f.

dass eine Vorzugslast in Form einer Gebühr oder eines Beitrags vorlag.²⁹⁶

Vor der Einführung des Privatrundfunks hingegen konnte die Rundfunkgebühr noch als Vorzugslast eingeordnet werden.²⁹⁷ Damals konnte ausschließlich öffentlich-rechtlicher Rundfunk über ein Radio oder einen Fernseher empfangen werden. Es bestand also eine hohe Korrelation zwischen dem Besitz eines Empfangsgerätes und der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Programme. Es gab keine anderen inländischen Rundfunksender und auch nicht die Möglichkeit, die Geräte anders als zum Rundfunkempfang zu nutzen. Die individuell zurechenbare Gegenleistung war also vorhanden.²⁹⁸ Davon konnte nach der Einführung des Privatrundfunks und aufgrund der technischen Entwicklung nicht mehr typischerweise ausgegangen werden,²⁹⁹ da andere Nutzungsmöglichkeiten hinzukamen.

c) Sonderabgabe

Entfällt also die Möglichkeit, die Rundfunkgebühr den Vorzugslasten zuzuordnen, so müssen die Abgabenarten betrachtet werden, die keine Gegenleistung voraussetzen. Hierbei handelt es sich – neben der Steuer – um die Sonderabgabe und die sonstigen, nichtsteuerlichen Abgaben, wie die Abgabe sui generis und die sachkompetenzimplizite Abgabe.³⁰⁰ Im Folgenden wird zunächst die Sonderabgabe als mögliche Abgabenart der Rundfunkgebühr betrachtet.

Im Gegensatz zu den Vorzugslasten besteht bei der Sonderabgabe zwar keine individuell zurechenbare Gegenleistung; jedoch muss es sich bei

²⁹⁶ So auch Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115.

²⁹⁷ Auch zum Folgenden so ähnlich Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 135 f.; Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 24 f.; zu den einzelnen Entwicklungsstufen der Abgabe im Detail siehe Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 3 ff., der das Vorliegen einer abgrenzbaren Gegenleistung sogar schon zu einem früheren Zeitpunkt verneinte.

²⁹⁸ Hümmelich/Beucher, AfP 1989, S. 714.

²⁹⁹ Ebd.; Hess, Verfassungsrechtliche Probleme, S. 103; Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 136.

³⁰⁰ Zusammenfassend siehe Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 247.

den Abgabepflichtigen von Sonderabgaben um eine homogene Gruppe handeln, die abgrenzbar zur Allgemeinheit ist und eine wesentliche Sachnähe zur finanzierten Leistung ausweist.³⁰¹ Die Homogenität der Gruppe wird z.B. durch ähnliche Interessen oder besondere Gemeinsamkeiten bestimmt. Hieraus ergeben sich einerseits die Verantwortlichkeit der Gruppe für die Finanzierung der Aufgabe und andererseits der Nutzen aus der finanzierten Leistung für die Gruppe. Weiterhin müssen Sonderabgaben aufgrund ihres Ausnahmetatbestands³⁰² laufend neu legitimiert werden.³⁰³ Dies bedeutet, dass regelmäßig überprüft werden muss, ob die Sonderabgabe noch zur Erreichung des Zwecks – zu dem sie erhoben wird – sinnvoll ist bzw. ob dieser Zweck auch weiter besteht. Sonderabgaben haben demnach grundsätzlich einen temporären Charakter.

Die Abgabepflichtigen der Rundfunkgebühr hätten zunächst eine homogene Gruppe begründen können, die eine besondere Sachnähe zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufwies,³⁰⁴ denn die Mitglieder der Gruppe der Rundfunknutzer verfügten alle über Rundfunkempfangsgeräte. Allerdings konnte nicht unterstellt werden, dass die Gruppenmitglieder auch typischerweise öffentlich-rechtlichen Rundfunk rezipierten, da diese Form der Nutzung nicht automatisch mit dem Besitzen eines Empfangsgerätes verbunden war.³⁰⁵ So bestanden nicht zwangsläufig die gleichen Interessen bzw. Gemeinsamkeiten innerhalb der Gruppe der Rundfunknutzer, in jedem Fall aber nicht die

³⁰¹ Siehe auch zum Folgenden zu den Voraussetzungen für Sonderabgaben BVerfG 55, 274 (274 f., 298, 304 ff.); 67, 256 (274 ff.); 78, 249 (267); 82, 159 (180); 92, 91 (113); 93, 319 (344); 108, 186 (217); 110, 370 (389); 113, 128 (149).

³⁰² Sonderabgaben müssen die „seltene Ausnahme“ bilden, siehe BVerfG 55, 274 (275, 308); 82, 159 (181); 98, 83 (100); 101, 141 (147); 108, 186 (217).

³⁰³ Auch zum Folgenden BVerfG 49, 89 (130); 55, 274 (275, 308); 82, 159 (181); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 105 GG, Rdnr. 10; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 25; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 36.

³⁰⁴ Dies für das „digitale Zeitalter“ bejahend Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 165.

³⁰⁵ Auch zum Folgenden Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 242 ff.; Chen, Grundversorgungsaufgabe, S. 21 f.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 170; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 137; Lips, Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, S. 151.

besondere Sachnähe und der eindeutig zuordenbare Gruppennutzen. Auch die Abgrenzung einer spezifischen Gruppenverantwortung im Vergleich zur Allgemeinheit konnte – wie bereits erläutert – nicht gelingen, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk u.a. gesamtgesellschaftliche Aufgaben übernahm bzw. übernimmt. Der temporäre Charakter und Zwang zur fortlaufenden Legitimation waren bei der Rundfunkgebühr gewiss nicht feststellbar,³⁰⁶ denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt innerhalb der bestehenden Rundfunkordnung über eine Finanzierungsgarantie aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Somit muss im Ergebnis auch das Vorliegen einer Sonderabgabe verneint werden. Im nächsten Schritt wird daher geprüft, ob die Rundfunkgebühr den sonstigen Abgaben zuzuordnen ist.

d) Sonstige Abgabe

Die sonstige Abgabe stellt einen Auffangtatbestand für nichtsteuerliche Abgaben dar. Ihre Erhebung setzt aber eine besondere verfassungsrechtliche Legitimation voraus: Zunächst muss eine sachliche Rechtfertigung für die Erhebung der nichtsteuerlichen Abgabe vorliegen. Weiterhin muss sich die Abgabe deutlich von der Steuer unterscheiden, damit die Vollständigkeit des Haushaltsplans gewahrt bleibt. Außerdem muss die Abgabe die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen wahren.³⁰⁷

Bislang wurde die Rundfunkgebühr oftmals den sonstigen Abgaben zugeordnet, da aus Sicht vieler Autoren alle anderen Abgabenarten nicht in Frage kamen.³⁰⁸ Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer sonstigen Abgabe waren bei der Rundfunkgebühr zunächst in der Hinsicht erfüllt, als dass die Finanzierung des Rundfunks durch die

³⁰⁶ So auch Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 36 f.

³⁰⁷ Zu den Voraussetzungen für die Finanzierung von öffentlichen Lasten über nichtsteuerliche Abgaben im Allgemeinen siehe BVerfG 93, 319 (342 f.); 108, 1 (16 f.); 108, 186 (215 f.); 110, 370 (387 f.); 113, 128 (147); Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art. 104a-115 GG, Rdnr. 405.

³⁰⁸ So Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 357; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 147 f.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 171 ff.

Länder verfassungsrechtlich vorgegeben³⁰⁹ und somit die Erhebung einer Rundfunkabgabe sachlich gerechtfertigt war bzw. ist. Fraglich ist allerdings, ob die Rundfunkgebühr eindeutig von der Steuer abzugrenzen war. Unter den Begriff der Steuer fallen „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.“³¹⁰ Die Steuer stellt die einzig zulässige Gemeinlast dar.³¹¹ Sie ist vom Steuerpflichtigen voraussetzungslos zu leisten und folglich nicht mit einer direkten Gegenleistungspflicht des Staates verbunden.³¹² Wie oben festgestellt wurde, fehlte bei der Rundfunkgebühr die individuell zurechenbare Gegenleistung. Es wurde auch derjenige belastet, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gar nicht direkt nutzte. Da beispielsweise im Jahre 2010 die Gerätedichte für Fernseher 97 % betrug,³¹³ unterschied sich die Gruppe der Abgabepflichtigen außerdem kaum von der Allgemeinheit. Denn die Abgabepflicht umfasste prinzipiell jeden Bürger, auf den nicht ein Befreiungstatbestand zutraf. In vielen urbanen Regionen waren zwar verhältnismäßig wenige Empfangsgeräte gemeldet;³¹⁴ dies war aber nicht dadurch bedingt, dass die Menschen tatsächlich keine Empfangsgeräte besaßen, sondern lag vor allem daran, dass mangels effektiver Kontrollmechanismen die Abgabepflicht leicht umgangen werden konnte.³¹⁵ Gleichwohl war die Allgemeinheit insgesamt auch Nutznießer des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und nicht nur der Kreis der Empfangsgerätebesitzer. Im Ergebnis stand demnach der Abgabepflichtige der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht näher als die Allgemeinheit, da der Nutzen des Rundfunks – der nicht

³⁰⁹ Siehe Fn. 87.

³¹⁰ BVerfG 3, 407 (435); 72, 330 (433); zum Steuerbegriff im Detail siehe Birk, Steuerrecht, Rdnr. 113 ff.

³¹¹ Siehe Fn. 118.

³¹² BVerfG 55, 274 (298); 108, 1 (16); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 79.

³¹³ Siehe Fn. 259.

³¹⁴ Siehe Fn. 258.

³¹⁵ Siehe Teil 2B.III.2.

immer mit der unmittelbar messbaren Rezeption verbunden ist, sondern auch einen mittelbaren Vorteil bietet – der Allgemeinheit zugutekam und keinem abgrenzbaren Personenkreis,³¹⁶ außerdem die Gruppe der Abgabepflichtigen kaum von der Allgemeinheit zu unterscheiden war. Zusammengefasst betrachtet scheidet also die Einordnung der Rundfunkabgabe als nichtsteuerliche Abgabe daran, dass keine deutliche Unterscheidbarkeit zur Steuer gegeben war. Eine Prüfung, ob die Belastungsgleichheit bei der Erhebung der Rundfunkgebühr gewahrt wurde, kann daher an dieser Stelle entfallen.

2. Steuerliche Abgabe

a) Überprüfung der Rundfunkgebühr

Da die Rundfunkgebühr nicht deutlich von der Steuer unterschieden werden konnte, muss in der Konsequenz überprüft werden, ob die Rundfunkgebühr einer Steuer, genauer einer Zwecksteuer entsprach. Eine Zwecksteuer dient zwar ebenfalls – wie die „klassischen“ Steuern – der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, „nur ist der Verwendungszweck – also der Finanzierungszweck – vorher festgelegt.“³¹⁷ Diese Zweckbindung widerspricht nicht der Steuerdefinition, denn es fehlt weiterhin an der individualisierbaren Gegenleistung.³¹⁸

Für die Einordnung der Rundfunkgebühr als Zwecksteuer spricht, dass der Finanzierungszweck festgelegt, die Abgabe jedoch ohne individuell zurechenbare Gegenleistungspflicht des Staates zu entrichten war. Insbesondere der gesamtgesellschaftliche Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die fast vollumfängliche Abgabepflicht der Bevölkerung – unabhängig vom tatsächlichen individuellen Nutzungsverhalten – sprachen für eine Einordnung der Rundfunkgebühr als

³¹⁶ Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115; Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 164 ff.; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 231; Heydt, AöR 1975, S. 594.

³¹⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 3, 244 (254); 9, 291 (300); 49, 344 (352 ff.).

³¹⁸ BVerfG 49, 343 (353 f.); 65, 325 (344); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 84; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 75.

Zwecksteuer. Außerdem wies auch die Verwendung der Mittel auf das Vorliegen einer solchen Abgabenart hin: Nicht nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk, sondern auch andere staatliche Aufgaben wie die Aufsicht der Landesmedienanstalten über den Privatrundfunk oder die Förderung offener Kanäle wurden aus den Einnahmen der Rundfunkgebühr finanziert.³¹⁹ Einer Einordnung als Steuer könnte entgegengehalten werden, dass die Einnahmen nicht in den Staatshaushalt gelangen,³²⁰ sondern den Rundfunkanstalten direkt zufließen. Dagegen ist dies nicht ausschlaggebend für die Rechtsnatur und das Vorliegen einer Steuer.³²¹ Hier ist die Kirchensteuer zu nennen, die den allgemeinen Haushalt der Länder umgeht.³²² Hinsichtlich der Einnahmen aus der Rundfunkabgabe wurde im sog. Beihilfeverfahren von der Europäischen Kommission³²³ außerdem festgestellt, dass es sich trotz des direkten Zuflusses an die Rundfunkanstalten um staatliche Mittel handelte.³²⁴ Die Einnahmen waren bzw. sind Teil der öffentlichen Haushaltswirtschaft³²⁵ und des Finanzaufkommens der Länder, werden

³¹⁹ § 40 Abs. 1 RStV; zur Einordnung der o.g. Aufgaben als staatlich siehe auch Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 245; Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 117; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 258 ff.

³²⁰ Dies früher als Kriterium für das Vorliegen einer Steuer nennend BVerfG 67, 256 (287); 101, 141 (148).

³²¹ Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 171; Hess, Verfassungsrechtliche Probleme, S. 103; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 233 f.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 159; auch das BVerfG lässt mittlerweile offen, ob ein Abgabenaufkommen außerhalb des Staatshaushaltes das Vorliegen einer Steuer zwangsläufig ausschließt, siehe BVerfG 108, 186 (213).

³²² Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 233 f.

³²³ Im Folgenden „Kommission“ genannt.

³²⁴ Entscheidung der EG-Kommission vom 24. April 2007, Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex-CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, im Folgenden „Beihilfeverfahren Deutschland“ genannt, Rdnr. 143 ff.; so auch Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 171; hierzu später im Detail Teil 2C.I.

³²⁵ Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 24; so auch im Ergebnis Schwendinger, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen Rundfunkfinanzierung, S. 365 ff.

allerdings in Nebenhaushalten – also denen der Rundfunkanstalten – nachgewiesen.³²⁶

Somit ist im Ergebnis vom materiellen Gehalt der Regelungen zur Rundfunkgebühr davon auszugehen, dass es sich um eine Zwecksteuer handelte.³²⁷ Auch wenn nicht die Absicht bestand, eine Steuer einzurichten und daher das Verfahren der Steuergesetzgebung nicht eingehalten wurde, war die Rundfunkgebühr als Steuer anzusehen.³²⁸ Jedoch ist fraglich, ob die Länder und die Rundfunkanstalten formell die Kompetenzen zur Einrichtung einer solchen Steuer besaßen. Dies wird im Folgenden geprüft.

b) Kompetenzen zur Steuererhebung

aa) Steuergesetzgebungskompetenz der Länder

Da die Länder die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk besitzen und daher die Ausgestaltung der Rundfunkgebühr vornahmen, konnte die vorliegende Zwecksteuer nur verfassungskonform sein, wenn sie den örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuern zugeordnet werden konnte, denn hierfür besitzen die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz.³²⁹

Verbrauchssteuern belasten Güter, die „zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch“³³⁰ geeignet sind, z.B. Genusswaren, Energie

³²⁶ Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 20; die Haushalte der juristischen Personen der mittelbaren Staatsverwaltung sind im weiteren Sinne als Nebenhaushalte zu bezeichnen, siehe Heintzen, HStR V, § 120, Rdnr. 28.

³²⁷ So auch Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 205; Detering, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80; Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S. 303 f.; Hümmerich/Beucher, AfP 1989, S. 713 ff.

³²⁸ Eine Steuer kann auch vorliegen, ohne dass sie als eine solche willentlich eingerichtet und das Verfahren der Steuergesetzgebung eingehalten wurde, siehe Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 12; Schmidt, Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung, S. 51; so ähnlich Kollek, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, S. 80 f.; a.A. Schwendinger, der aufgrund der kompetenziellen Mängel hier das Vorliegen einer Steuer verneint, siehe Schwendinger, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen Rundfunkfinanzierung, S. 165 f.

³²⁹ Art. 105 Abs. 2a GG.

³³⁰ BVerfG 98, 106 (123).

oder Mineralöl.³³¹ Aufwandsteuern knüpfen hingegen an den Gebrauch oder das Halten sonstiger Konsumgüter des persönlichen Lebensbedarfs an.³³² Insgesamt wird über Verbrauch- und Aufwandsteuern der private Konsum besteuert.³³³ Die Rundfunkgebühr entsprach offensichtlich keinesfalls einer Verbrauchsteuer; allerdings könnte eine Aufwandsteuer vorgelegen haben. Dennoch konnte eine derartige Rundfunksteuer in keiner Weise unter die in Art. 105 Abs. 2a GG aufgeführten Steuern fallen, da es sich bei den hier genannten Verbrauch- und Aufwandsteuern um örtliche Gemeindesteuern handelt, die immer „an örtliche Gegebenheiten [...] anknüpfen“^{334,335} deren Steuerwirkung außerdem im Gemeindegebiet verbleibt.³³⁶ Rundfunk kann dem nicht zugeordnet werden, da sich dieser nicht in Gemeindegrenzen oder abgrenzbaren Wirkungskreisen bewegt.³³⁷ Werden Steuern einheitlich für ein Land erhoben, können diese nicht zu den o.g. Steuern gezählt werden.³³⁸ Eine Zuordnung der Rundfunkgebühr zu den Verbrauch- oder Aufwandsteuern scheidet somit aus. Die Gesetzgebungskompetenzen sind abschließend in der Finanzverfassung aufgeführt; daher gab es im Ergebnis keine Kompetenzgrundlage der Länder für die Einrichtung einer solchen Rundfunksteuer.³³⁹

bb) Steuerertragskompetenz der Rundfunkanstalten

Da die Einnahmen aus der Rundfunkgebühr den Rundfunkanstalten direkt zuflossen, ohne den Umweg über die Länderhaushalte zu machen, müssten dementsprechend die Rundfunkanstalten über eine

³³¹ Siekmann, in: Sachs, Art. 105 GG, Rdnr. 37.

³³² Ebd., Rdnr. 38 ff.; BVerfG 114, 316 (334); 123, 1 (20); Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 44.

³³³ Siehe im Detail Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 56 ff.

³³⁴ BVerfG 65, 325 (349).

³³⁵ Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 58; Vogel/Walter, in: Bonner Kommentar, Art. 105 GG, Rdnr. 121.

³³⁶ BVerfG 65, 325 (349 f.); Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 105 GG, Rdnr. 65.

³³⁷ Waldhoff, AfP 2011, S. 4; auch zum Folgenden Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 47 f.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 161.

³³⁸ BVerfG 7, 244 (258).

³³⁹ Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 48; Waldhoff, AfP 2011, S. 4.

Steuerertragskompetenz verfügt haben. Nur Gebietskörperschaften und öffentliche Religionsgesellschaften können jedoch Steuern erheben, da das Grundgesetz keine anderen Einrichtungen vorsieht.³⁴⁰

c) Ergebnis

Zusammengefasst betrachtet war weder die Steuergesetzgebungskompetenz bei den Ländern noch die Steuerertragskompetenz bei den Rundfunkanstalten gegeben. Durch die Rundfunkgebühr wurde vielmehr die finanzverfassungsrechtliche Ordnung umgangen. Denn hier wurde ein Allgemeingut nicht nur außerhalb des Staatshaushaltes finanziert, was grundsätzlich bereits als rechtswidrig einzustufen ist,³⁴¹ es gab auch keine Kompetenzgrundlage für ein solches Vorgehen.³⁴² Die Rundfunkgebühr muss als finanzverfassungsrechtlich unzulässig eingeordnet werden,³⁴³ da sie als „versteckte“ Zwecksteuer gegen die Finanzverfassung verstieß. Dies machte eine Reform der Rundfunkfinanzierung und die Einrichtung einer zulässigen Rundfunkabgabe unumgänglich.

V. Akzeptanz der Abgabepflichtigen

Bei der Betrachtung der Ertragssituation der Rundfunkanstalten vor der Reform³⁴⁴ und des Gleichheitsdefizites der Rundfunkgebühr³⁴⁵ wurde insbesondere deutlich, dass viele Personen die Abgabepflicht umgingen, um keine Rundfunkgebühren bezahlen zu müssen. Hierbei dürften allerdings nicht nur die wirtschaftlichen Belange Einzelner eine Rolle gespielt haben, denn die finanziell schwächer gestellten Personen waren

³⁴⁰ Art. 106 und 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV; Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 85; Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 7.

³⁴¹ Siehe Teil 1B.I.2.

³⁴² So auch Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 236, 255; Waldhoff, AfP 2011, S. 3 ff.

³⁴³ Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 174 f.; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 236, 256.

³⁴⁴ Siehe Teil 2B.II.

³⁴⁵ Siehe Teil 2B.III.

bereits von der Abgabepflicht befreit.³⁴⁶ Vielmehr traten gegenüber der „Zwangsabgabe“ Rundfunkgebühr zunehmend Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung auf.³⁴⁷

Dies hing zunächst mit den Inhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme zusammen: Der Programmqualität der Rundfunkanstalten wurde – zumindest zu quotenstarken Tageszeiten – eine zunehmende Verflachung in der Weise nachgesagt, dass die Unterscheidbarkeit zum Privatrundfunk gelitten habe und es immer schwerer geworden sei, für ein ähnliches Programm die Erhebung öffentlicher Abgaben zu rechtfertigen.³⁴⁸ Die Rundfunkanstalten hätten mit ihren Angeboten außerdem kaum das junge Publikum erreicht, weshalb die jüngere Generation kein Verständnis für die Zahlung von Rundfunkgebühren gehabt habe, da sie doch kaum Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nutzte.³⁴⁹ Der Gesamtnutzung von öffentlich-rechtlichen Angeboten wurde weiterhin ein deutlicher Rückgang durch einen Generationenabriss prognostiziert, da sich die Jahrgänge, die bereits mit dem Privatrundfunk aufwuchsen, auch in späteren Lebensjahren dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht vermehrt zuwenden würden.³⁵⁰ Zusammengefasst befand sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer dauerhaften Anklagesituation unter steigendem Legitimationsdruck.³⁵¹

Neben inhaltliche Probleme traten aber auch strukturbedingte. So war die Arbeitsweise der Rundfunkgebührenbeauftragten der Rundfunkanstalten starker öffentlicher Kritik – insbesondere durch die (Boulevard-)Presse – ausgesetzt, da ihnen immer wieder Eingriffe in die

³⁴⁶ Im Detail siehe § 6 RGebStV.

³⁴⁷ Zusammenfassend Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 48.

³⁴⁸ Ebd., S. 50; Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 4 f.; Müller, Markt- und Politikversagen, S. 150 f.; von Münch, Rundfunkgebühr, S. 823; Heinrich, Medienökonomie, S. 96; Ridder, epd medien 51/52/2011, S. 3 f.; Perten, K&R 2010, S. 706.

³⁴⁹ Den Rückgang der Zahlungsbereitschaft bei jungen Menschen bestätigend Buchholz, in der Darstellung nach: Roether, epd medien 26/2011, S. 15; zur geringen Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die 14-49-jährigen im Vergleich zur Nutzung des Privatrundfunks siehe beispielsweise Zubayr/Gerhard, MP 2013, S. 136.

³⁵⁰ Simon/Hummelsheim/Hartmann, MP 2011, S. 144 f.

³⁵¹ Gounalakis/Wege, NJW 2008, S. 801 f.; Mahrenholz, ZUM SH 1995, S. 508.

Privatsphäre der Abgabepflichtigen nachgesagt wurden und angeblich mit unlauteren Methoden versucht wurde, Abgabepflichtige zu gewinnen.³⁵² Unter Berücksichtigung der normstrukturell bedingten Defizite beim Vollzug der Abgabenerhebung ist es auch verständlich, dass die Praxis der GEZ zum Teil auf Widerstände stoßen musste, denn es gab keine Rechtsgrundlage, die es ermöglicht hätte, mit praktikablen und einfachen Mitteln einen erfolgreichen Abgabenvollzug durchzusetzen.³⁵³ Da die Rundfunkfinanzierung nicht ausschließlich dem Wohlwollen der Abgabepflichtigen überlassen werden sollte, gelangte die GEZ bei der Ermittlung von Schwarzhörern und -sehern leicht in rechtliche Grauzonen. Die geräteabhängige Abgabe verursachte außerdem Unzufriedenheit in der Bevölkerung, da teilweise schwer zu vermitteln war, warum beispielsweise für einen Computer Rundfunkgebühren gezahlt werden sollten, wenn dieser gar nicht zum Rundfunkempfang eingesetzt wurde.³⁵⁴ Abgesehen von den konvergenzbedingten Nachteilen einer Anknüpfung an Geräte wurde es auch mit Hinblick auf die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr zunehmend ungerechter, einer vermeintlichen Nutzergruppe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Finanzierungspflicht aufzuerlegen, wenn doch der klare Gegenleistungsbezug fehlte.³⁵⁵ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk galt bekanntermaßen längst als Allgemeingut, der auch einen Nutzen für das Gemeinwesen stiftete und nicht nur für seine Zuhörer und Zuschauer. Außerdem wurden die Gebührenzahler mit einer kontinuierlich steigenden Abgabenhöhe konfrontiert.³⁵⁶ Während also die inhaltlichen Probleme einer Auftragskonkretisierung und deutlichen Abgrenzung

³⁵² Siehe beispielsweise Grothe/Iken, Die schrägsten GEZ-Aktionen. Ein weiteres, fast satirisches Beispiel ist ein Artikel, der auf bild.de erschienen ist, in dem die Vorgehensweise eines „irre[...]n] GEZ-Schnüffler[s]“ beschrieben wird, siehe Knoop/Heyl/Röthemeier, Irrer GEZ-Schnüffler wieder unterwegs.

³⁵³ So ähnlich auch Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 217.

³⁵⁴ Degenhart sprach von „einer teilweise nicht mehr nachvollziehbaren Ausweitung der Gebührentatbestände“, siehe Degenhart, ZUM 2009, S. 375.

³⁵⁵ So ähnlich auch zum Folgenden Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 270.

³⁵⁶ Hierzu kritisch Degenhart, ZUM 2009, S. 375; vor der Reform der Rundfunkfinanzierung wurde im Anschluss an jeden gebührenrelevanten KEF-Bericht die Rundfunkgebühr erhöht, siehe zuletzt § 8 RFinStV i.d.F. des 11. bzw. 8. bzw. 5. RÄStV.

zum Privatrundfunk bedürften, verursachten vor allem die strukturell bedingten Probleme den Reformbedarf des Abgabensystems.

VI. Fazit

Die Rundfunkgebühr war zum Ende ihrer Existenz hin nicht mehr verfassungsrechtlich zulässig und rechtspolitisch vertretbar. Ihre Rechtsnatur führte sie in die Verfassungswidrigkeit, da die Rundfunkgebühr wie eine nichtsteuerliche Sonderlast normiert war, materiell aber einer Zwecksteuer entsprach, die jedoch auf kompetenzwidrigen Grundlagen stand. Der ungeeignete geräteabhängige Anknüpfungspunkt für die Abgabenerhebung sorgte für eine Gefährdung der Belastungsgleichheit, während das normstrukturell bedingte Erhebungs- und Vollzugsdefizit die Abgabe sogar gleichheitswidrig werden ließ. Nicht mehr zeitgemäß war die Anknüpfung an Geräte, da hierdurch die technische Konvergenz und die Änderungen in der Mediennutzung unberücksichtigt blieben. Im Ergebnis führte die Erhebung der Rundfunkgebühr zunehmend zu Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung, die sich zum Teil der Abgabepflicht entzog. *Fiebig* beschrieb die Rundfunkgebühr treffend als „dogmatisch inkonsistente[...]s] und insofern prinzipienlose[...]s] abgabenrechtliche[...]s] Gebilde.“³⁵⁷ Die Reformbedürftigkeit war somit evident.

C. Europarechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr

In den Jahren 2002-2006 gingen bei der Kommission diverse Beschwerden privater Rundfunkveranstalter im Hinblick auf die Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein.³⁵⁸ Den Rundfunkanstalten wurde u.a. vorgeworfen, Onlineangebote außerhalb ihres Auftrages zu veranstalten, was wiederum Wettbewerbsverzerrungen zur Folge

³⁵⁷ Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 285.

³⁵⁸ Beihilfverfahren Deutschland, Rdnr. 67 ff.

gehabt habe.³⁵⁹ Außerdem seien die Produktionsfirmen, an denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Beteiligungen besitzen, teilweise indirekt durch staatliche Beihilfen finanziert worden, da durch die Rundfunkgebühren die Preise der Töchter – im Vergleich zum Markt – durch eine Art Querfinanzierung hätten gesenkt werden können.³⁶⁰ Weitere Beschwerden betrafen insbesondere vermeintliche Wettbewerbsverzerrungen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.³⁶¹ Zur Klärung dieser Beschwerden eröffnete die Kommission ein Prüfverfahren.³⁶² Da staatliche Interventionen in Form von Beihilfen nur unter strengen Kriterien zulässig sind,³⁶³ galt es herauszufinden, ob es sich bei der Rundfunkgebühr um eine Beihilfe handelte und wenn ja, ob sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar war und wie somit die Behauptungen der Beschwerdeführer zu beurteilen waren.

Die Entscheidung der Kommission hierzu war allerdings nicht nur für die ehemalige Rundfunkgebühr wichtig, sondern ist auch in Form einer grundlegenden beihilferechtlichen Einordnung für den Rundfunkbeitrag und zukünftige Veränderungen der Rundfunkfinanzierung relevant. Daher werden in diesem Kapitel die Entscheidung der Kommission zum Beihilfecharakter der ehemaligen Rundfunkgebühr und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen betrachtet. An dieser Stelle sollen nicht die umfangreichen Prüfschritte zur Feststellung des Vorliegens einer Beihilfe erläutert³⁶⁴ oder eine eigene Beurteilung des Sachverhalts vorgenommen, sondern die Entscheidung der Kommission als zugrunde zu legende Rechtslage betrachtet werden.³⁶⁵

³⁵⁹ Ebd., Rdnr. 68.

³⁶⁰ Ebd., Rdnr. 69.

³⁶¹ Ebd., Rdnr. 70 ff.

³⁶² Ebd., Rdnr. 67 ff.

³⁶³ Zum Zweck des prinzipiellen Beihilfeverbots siehe Krone, Rundfunk und Beihilferecht, S. 59 f.

³⁶⁴ Siehe hierzu beispielsweise ausführlich Schwendinger, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen Rundfunkfinanzierung, S. 201 ff.; Krone, Rundfunk und Beihilferecht, S. 77 ff.; Smith, System Rundfunkgebühr.

³⁶⁵ Die EU-Problematik kann als „weitgehend ausgestanden“ angesehen werden, so Stern, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 1. Jedoch gab es bislang keine gerichtliche Entscheidung zum Beihilfetatbestand.

I. Prüfung des Beihilfecharakters der Rundfunkfinanzierung durch die Europäische Kommission

Im Rahmen des Prüfverfahrens galt es zunächst zu klären, ob es sich bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um eine staatliche Beihilfe handelte. Dies betraf die Rundfunkgebühr und die staatliche Finanzgarantie sowie die steuerliche Sonderbehandlung der Rundfunkanstalten.³⁶⁶

Nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“³⁶⁷ Nach Aussage der Kommission habe es sich bei den Einnahmen aus Rundfunkgebühren um staatliche Mittel gehandelt.³⁶⁸ Dies sei dadurch zu begründen gewesen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen Rechtsanspruch auf funktionsgerechte Finanzausstattung hätten.³⁶⁹ Dabei sei es irrelevant gewesen, dass es sich nicht um eine unmittelbare Haushaltsfinanzierung handelte; die Rundfunkgebühr sei auf staatsvertraglichen Grundlagen als Zwangsabgabe für Besitzer von Rundfunkempfangsgeräten erhoben und innerhalb der Rundfunkanstalten verteilt worden.³⁷⁰ Die Einnahmen hätten auch insofern unter staatlicher Aufsicht gestanden, als dass die Übertragung des Hoheitsrechts auf die Rundfunkanstalten, Abgaben einzuziehen, auch wieder

³⁶⁶ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 141.

³⁶⁷ Zu den Voraussetzungen im Detail siehe Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, Kapitel 21 Rdnr. 6 ff.

³⁶⁸ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 143.

³⁶⁹ Ebd., Rdnr. 144.

³⁷⁰ Ebd., Rdnr. 144 ff.

zurückgenommen werden konnte.³⁷¹ Somit sei der Transfer der Gebühren an die Rundfunkanstalten staatlich veranlasst gewesen.³⁷²

Bei der Prüfung, ob eine finanzielle Begünstigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorlag, berief sich die Kommission u.a. auf die Kriterien, die der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Rahmen des sog. „Altmark-Urteils“ entwickelt hat.³⁷³ Unter ihrer Berücksichtigung sollte festgestellt werden, ob die Voraussetzungen vorlagen, unter denen der Vorteilsausgleich zur Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen eine Ausnahme vom Vorliegen einer staatlichen Beihilfe begründet.³⁷⁴ Das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe kann zunächst verneint werden, wenn es sich um eine im gemeinwirtschaftlichen Interesse liegende Aufgabe handelt und der Ausgleich lediglich für diese Leistung bezogen wird.³⁷⁵ Dies war jedoch laut der Kommission im Hinblick auf die Rundfunkgebühr nicht klar zu erkennen: Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei insbesondere hinsichtlich des Umfangs von Telemedienangeboten nicht hinreichend definiert gewesen.³⁷⁶ Insofern habe durch die mangelnde Auftragsdefinition das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe in Form der Rundfunkgebühr nicht verneint werden können, da nicht habe sichergestellt und überprüft werden können, ob die Rundfunkanstalten die Einnahmen aus Rundfunkgebühren tatsächlich nur im Rahmen ihres Funktionsauftrages verwendeten.³⁷⁷ Des Weiteren habe es die Bundesregierung versäumt, die Vergleichbarkeit zu den Kosten eines effizient wirtschaftenden Unternehmens herzustellen; sie habe somit einen weiteren Anknüpfungspunkt zum Beurteilen des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe übergangen.³⁷⁸

³⁷¹ Ebd., Rdnr. 150.

³⁷² Smith, System Rundfunkgebühr, S. 61.

³⁷³ EuGH Slg. 2003, I-7747 (7839 ff.).

³⁷⁴ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 157 ff.

³⁷⁵ Ebd.; EuGH Slg. 2003, I-7747 (7840).

³⁷⁶ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 163.

³⁷⁷ Ebd., Rdnr. 165.

³⁷⁸ Ebd., Rdnr. 166 ff.

Ferner seien die aus Rundfunkgebühren bezogenen Einnahmen dazu geeignet gewesen, den Wettbewerb zu verfälschen. Dies habe insbesondere hinsichtlich der Werbepreise, der Telemedien, der Tätigkeiten der kommerziellen Töchter der Rundfunkanstalten und des Rechteerwerbs über den nationalen Rahmen hinaus gegolten, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk hier durch die Gebührenfinanzierung Vorteile gegenüber den privaten Marktteilnehmern gehabt habe.³⁷⁹

Im Ergebnis ordnete die Kommission folglich die Rundfunkgebühr als staatliche Beihilfe ein.³⁸⁰ Daher stellte sich im nächsten Schritt die Frage, ob die Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar war und somit fortbestehen durfte.

II. Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt

Die Rundfunkgebühr wäre als staatliche Beihilfe nach Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gewesen, wenn die Dienstleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“³⁸¹ gewesen wäre, er betraut worden wäre, mit den Mitteln aus der Beihilfe diese bestimmte Dienstleistung bereitzustellen und dies lediglich in einem vertretbaren, den gemeinschaftlichen Handel nicht unverhältnismäßig beeinträchtigenden Rahmen stattgefunden hätte.³⁸² Da es sich bei der Dienstleistung des Beihilfeempfängers um die Erfüllung des Funktionsauftrages handelte, hätte dieser zunächst hinreichend definiert sein müssen, um eine Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt überhaupt feststellen zu können.³⁸³ Laut der Kommission sei dies hinsichtlich der allgemeinen Programmtätigkeit der Fall gewesen, jedoch bzgl. der digitalen Kanäle und Telemedien zu verneinen.³⁸⁴ Außerdem sei die Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit der Bereitstellung von Teleme-

³⁷⁹ Ebd., Rdnr. 183 ff.

³⁸⁰ Ebd., Rdnr. 191.

³⁸¹ Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV.

³⁸² Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 217 f.

³⁸³ Ebd., Rdnr. 223.

³⁸⁴ Ebd., Rdnr. 224, 228, 236.

dienangeboten und digitalen Zusatzkanälen nicht klar erkennbar gewesen, da es sich hierbei nicht um eine Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehandelt habe, sondern lediglich um eine eingeräumte Möglichkeit.³⁸⁵ Diese Tätigkeiten seien somit nicht ausreichend durch den Gesetzgeber begrenzt worden, so dass jegliche Betätigung der Rundfunkanstalten in ihrem eigenen Ermessen und dem der Aufsichtsgremien gelegen habe.³⁸⁶

Um die Verhältnismäßigkeit der Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beurteilen zu können, betrachtete die Kommission, ob die Kosten lediglich in erforderlicher Höhe bemessen wurden.³⁸⁷ So wurde überprüft, ob die Einnahmen durch die staatliche Beihilfe ausschließlich zur Finanzierung des Auftrages verwendet wurden und kommerzielle Tätigkeiten der Rundfunkanstalten hiervon nicht berührt waren. Allerdings stellte die Kommission fest, dass keine Vorschriften existierten, die hätten sicherstellen können, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch staatliche Beihilfen lediglich in Höhe der Kosten zur Bereitstellung von Angeboten im Rahmen des Funktionsauftrages stattfand.³⁸⁸ Durch mangelnde Regelungen zum markt-konformen Verhalten der Rundfunkanstalten für ihre kommerziellen Tätigkeiten sei außerdem unsicher gewesen, ob durch nicht markt-konformes Verhalten möglicherweise zusätzlicher Finanzbedarf entstanden und hierdurch die Höhe der Rundfunkgebühr beeinflusst worden sei.³⁸⁹ So konnte zusammenfassend konstatiert werden, dass anhand der zu dem Zeitpunkt des Verfahrens bestehenden Gesetzeslage weder habe sichergestellt werden können, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich die im Rahmen seiner Auftrags Erfüllung erforderlichen Mittel erhielt, noch, dass sich die Rundfunkanstalten bei kommerziellen Tätigkeiten markt-konform verhielten.³⁹⁰

³⁸⁵ Ebd., Rdnr. 247 ff.

³⁸⁶ Ebd., Rdnr. 251.

³⁸⁷ Auch zum Folgenden ebd., Rdnr. 268.

³⁸⁸ Ebd., Rdnr. 282.

³⁸⁹ Ebd., Rdnr. 286 ff.

³⁹⁰ Ebd., Rdnr. 307.

III. Prüfergebnis und Auflagen der Europäischen Kommission

Als Ergebnis des Prüfverfahrens benannte die Kommission Maßnahmen, um eine Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt herzustellen.³⁹¹ Hierzu hatte die Bundesregierung Deutschlands der Kommission Vorschläge gemacht, in denen sie u.a. Verfahren und Regelungen anbot, die zukünftig eine Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt sicherstellen sollten.³⁹² Kernstück dieser Vorschläge war zum einen die Einführung von Drei-Stufen-Tests zur Präzisierung des Funktionsauftrages für Onlineangebote, die der Überprüfung dienen, ob Angebote dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen und somit verbreitet werden dürfen.³⁹³ Zum anderen sollten sich die Rundfunkanstalten bei ihren kommerziellen Tätigkeiten dem marktkonformen Verhalten verpflichten, was insbesondere durch die vollständige Auslagerung marktrelevanter kommerzieller Tätigkeiten in die Tochtergesellschaften gesichert werden sollte, die wiederum hinsichtlich ihres Agierens nach Marktbedingungen geprüft werden sollten.³⁹⁴ Weitere Vorschläge betrafen insbesondere die Beteiligungen der Rundfunkanstalten, die Konkretisierung der digitalen Zusatzangebote und ergänzende Vorgaben zu den Telemedienangeboten sowie Regelungen zur Verhältnismäßigkeit der Finanzierung und zu den Sportrechten.³⁹⁵ Die neuen Regelungen sollten die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt sichern und hierdurch eine Beendigung des Verfahrens ermöglichen.³⁹⁶ Die Kommission hatte die durch die Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen für geeignet erklärt und

³⁹¹ Ebd., Rdnr. 308 ff.

³⁹² Mitteilung der Bundesregierung vom 28. Dezember 2006 – Staatliche Beihilfen E3/2005 (ex CP232/2002, 2/2003, 43/2003, 195/2004, 234/2004) – Anpassung des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, im Folgenden „Mitteilung der Bundesregierung“ genannt.

³⁹³ Mitteilung der Bundesregierung, S. 2 f.; Beihilfverfahren Deutschland, Rdnr. 327 ff.

³⁹⁴ Mitteilung der Bundesregierung, S. 5 ff.; Beihilfverfahren Deutschland, Rdnr. 342 ff.

³⁹⁵ Mitteilung der Bundesregierung, S. 3 ff., 10 f.; Beihilfverfahren Deutschland, Rdnr. 326 ff.; siehe zusammenfassend Krone, Rundfunk und Beihilferecht, S. 27 ff.

³⁹⁶ Mitteilung der Bundesregierung, S. 1.

somit das Verfahren eingestellt.³⁹⁷ Daraufhin setzten die Länder die verabredeten Maßnahmen insbesondere durch den 12. RÄStV um. Durch die Erfüllung der Vorlagen der Kommission durch den Gesetzgeber und die Rundfunkanstalten handelte es sich bei der Rundfunkfinanzierung weiterhin um eine Beihilfe, die jedoch nun als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar galt.³⁹⁸ Durch die Klassifizierung der Rundfunkgebühr als Beihilfe im Jahre 2007 unterliegt die Rundfunkfinanzierung seither der Beihilfeaufsicht der Kommission.³⁹⁹

³⁹⁷ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 398.

³⁹⁸ Im Detail siehe Ferreau, K&R 2011, S. 298 ff.

³⁹⁹ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 216.

Teil 3

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab 2013

Die in Teil 2 beschriebenen Probleme der Rundfunkgebühr führten in der Bundesrepublik zur Suche nach einer geeigneteren Form der Rundfunkfinanzierung. Diese Suche intensivierte sich schon um die Jahrtausendwende, wobei insbesondere die umstrittene Abgabepflicht für neuartige Rundfunkempfangsgeräte die Reformüberlegungen antrieb.⁴⁰⁰ Hierzu entwickelte die „Arbeitsgruppe ‚Zukunft der Rundfunkgebühr‘“ – zusammengesetzt aus Vertretern der Länder und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – alternative Finanzierungsmodelle, mit denen sich die Chefs der Staats- und Senatskanzleien bereits in 2000 in einer Sonder-Medienkonferenz sowie im Anschluss die Ministerpräsidenten in ihrer Jahreskonferenz beschäftigten.⁴⁰¹ Für die Gebührenperiode ab dem Jahre 2005 wurden bereits ein Modellwechsel und hiermit die Abkehr vom Gerätebezug diskutiert; dieser scheiterte jedoch insbesondere an den damals erwarteten Mindereinnahmen sowie Protesten der Datenschutzbeauftragten zum vorgeschlagenen System.⁴⁰² Daher wurden zunächst lediglich einige Änderungen an den Regelungen zur damals bestehenden Rundfunkgebühr vorgenommen.⁴⁰³

Auf der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten in 2006 wurde die Rundfunkkommission der Länder erneut damit beauftragt, ein alternatives Rundfunkfinanzierungsmodell zu erarbeiten, das 2013 in Kraft treten sollte.⁴⁰⁴ Auf der folgenden Konferenz im Jahre 2007 wurde u.a.

⁴⁰⁰ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 180 ff., 213, 479; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 9; Morhart, epd medien 21/2000, S. 12.

⁴⁰¹ Ein Überblick hierzu ist in Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 180 ff. zu finden.

⁴⁰² Ebd., Rdnr. 304, 484.

⁴⁰³ Ebd., Rdnr. 305.

⁴⁰⁴ Ebd., Rdnr. 501; 17. KEF-Bericht, Tz. 297.

die Ausarbeitung einer „Haushalts- und Unternehmensabgabe“ beschlossen.⁴⁰⁵ Die Rundfunkanstalten gaben hierzu Rechtsgutachten in Auftrag, um die Zulässigkeit einer solchen Abgabe zu überprüfen und eine Ausgestaltung zu finden, die die Probleme der Rundfunkgebühr eliminieren sollte: Auf das Gutachten von *Dittmann/Scheel*⁴⁰⁶ folgte das „entscheidende“ Gutachten von *Kirchhof* im Jahre 2010⁴⁰⁷, in dem ein System der Rundfunkfinanzierung beschrieben wurde, das sowohl von den Rundfunkanstalten als auch von den Ländern weitestgehend befürwortet wurde. Hierbei handelte es sich um den Vorschlag zur Einrichtung des Rundfunkbeitrags. Unter Zugrundelegung des Gutachtens wurde der Rundfunkbeitrag ausgestaltet und durch den 15. RÄStV eingeführt. Er löste am 1. Januar 2013 die Rundfunkgebühr ab.

In diesem Teil der Arbeit soll nun der Rundfunkbeitrag de lege lata zunächst kurz beschrieben werden (A.), um im Anschluss eine Beurteilung hinsichtlich seiner Zulässigkeit und Auswirkungen vorzunehmen (B.). Diese betrifft in erster Linie die rundfunkrechtlichen, grundrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Aspekte der Abgabe. Überdies werden in diesem Zusammenhang die ökonomischen Auswirkungen auf die Abgabepflichtigen und die Rundfunkanstalten betrachtet. Außerdem wird in gebotener Kürze beurteilt, welche Konsequenzen die Einführung des Rundfunkbeitrags im Hinblick auf die europarechtlichen Beihilferegelungen hat. Im Anschluss wird geprüft, inwieweit die Reform die Probleme der ehemaligen Rundfunkgebühr lösen konnte und welche Schwierigkeiten weiterhin bestehen bzw. durch die Neuordnung hinzutraten (C.).

⁴⁰⁵ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 507; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 24.

⁴⁰⁶ Dittmann, Armin / Scheel, Tobias: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe – Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe – Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, Baden-Baden 2009.

⁴⁰⁷ Kirchhof, Paul: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010.

A. Beschreibung des wesentlichen Rechtsrahmens des Rundfunkbeitrags

Der Rundfunkbeitrag knüpft – unabhängig von dem Bereithalten von Empfangsgeräten – an Raumeinheiten als Tatbestände der Abgabepflicht an. Als Abgabepflichtige hat der Gesetzgeber Inhaber von Wohnungen und Betriebsstätten bestimmt.⁴⁰⁸ Ebenso sind für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge und gewerblich genutzte Ferienwohnungen sowie Hotel- bzw. Gästezimmer Abgaben zu entrichten.⁴⁰⁹ Der Einzug des Rundfunkbeitrags obliegt dem Beitragsservice, der somit für die Pflege und Erhebung der entsprechenden Daten verantwortlich ist. Zunächst werden die Regelungen zur Abgabe im privaten (I.) und nicht privaten Bereich (II.) dargestellt. Im Anschluss folgen Erläuterungen zu Datenerhebung und -schutz (III.) sowie eine Betrachtung der Übergangsregelungen von der ehemaligen Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag (IV.).

I. Abgabe im privaten Bereich

Zur Bestimmung des Abgabepflichtigen im privaten Bereich wird an den Wohnraum angeknüpft. So ist der Inhaber einer jeden Wohnung abgabepflichtig.⁴¹⁰ Als Wohnung wird „jede ortsfeste, baulich abgeschlossene Raumeinheit“⁴¹¹ bezeichnet, die einerseits als Wohn- oder Schlafstätte genutzt wird und andererseits ein eigenes Areal, trennbar von anderen Wohnungen, darstellt.⁴¹² Ist eine Räumlichkeit nicht ortsfest, wird auf die Zuordnung als Wohnung durch das Melderecht verwiesen. Im Regelfall ist derjenige Abgabepflichtiger, der in der Wohnung gemeldet ist bzw. diese gemietet hat.⁴¹³ Wohnen mehrere

⁴⁰⁸ § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 RBStV.

⁴⁰⁹ § 5 Abs. 2 RBStV; zur vereinfachten Darstellung wird im Folgenden für Unterkünfte gewerblicher Art zusammenfassend der Begriff des „Gästezimmers“ verwendet.

⁴¹⁰ § 2 Abs. 1 RBStV.

⁴¹¹ § 3 Abs. 1 RBStV.

⁴¹² Auch zum folgenden § 3 Abs. 1 RBStV; zu den Ausnahmen siehe § 3 Abs. 2 RBStV.

⁴¹³ § 2 Abs. 2 RBStV.

volljährige Personen in einer Wohnung haften diese gesamtschuldnerisch.⁴¹⁴ Außerdem kann eine Person mehrere Wohnungen innehaben; in diesem Fall ist sie auch mehrfach abgabepflichtig, z.B. für Zweit- oder Ferienwohnungen.⁴¹⁵

Ist der Empfang von Rundfunk komplett ausgeschlossen, da keinerlei Übertragungswege die Wohnung erreichen können, so kann sich der Wohnungsinhaber aufgrund des besonderen Härtefalls von der Abgabepflicht befreien lassen.⁴¹⁶ Vom Rundfunkbeitrag grundsätzlich befreit sind wirtschaftlich benachteiligte Bürger, wie beispielsweise Empfänger von Grundsicherungsleistungen oder Personen, die sich noch in der Ausbildung befinden und staatliche Unterstützung erhalten.⁴¹⁷ Im Unterschied zum vorherigen Gebührenmodell unterliegen mittlerweile auch Personen mit Behinderungen der Abgabepflicht.⁴¹⁸ Jedoch zahlen diese lediglich ein Drittel des Rundfunkbeitrags. Sind Personen mit Behinderungen nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, sind sie auch weiterhin von der Beitragspflicht befreit.⁴¹⁹ Die zusätzlichen Einnahmen aus der Abgabepflicht von Personen mit Behinderungen sollen insbesondere dem Ausbau barrierefreier Angebote, wie der Untertitelung oder Audiodeskription von Sendungen, zugutekommen.⁴²⁰ Taubblinde Menschen sind aufgrund ihrer mangelnden Fähigkeit, Rundfunk zu rezipieren, vollständig von der Abgabepflicht befreit.⁴²¹

II. Abgabe im nicht privaten Bereich

Im nicht privaten Bereich ist der Inhaber einer Betriebsstätte Abgabepflichtiger.⁴²² Der Inhaber ist dabei derjenige, auf dessen Namen die

⁴¹⁴ § 2 Abs. 3 S. 1 RBStV.

⁴¹⁵ Begründung zum 15. RÄStV, S. 7.

⁴¹⁶ § 4 Abs. 6 RBStV; Begründung zum 15. RÄStV, S. 16.

⁴¹⁷ Eine Aufzählung der Befreiungstatbestände ist in § 4 Abs. 1 RBStV zu finden.

⁴¹⁸ Auch zum Folgenden § 4 Abs. 2 RBStV.

⁴¹⁹ Siehe § 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 RBStV.

⁴²⁰ Protokollerklärung aller Länder zum 15. RÄStV.

⁴²¹ § 4 Abs. 1 Nr. 10 RBStV.

⁴²² § 5 Abs. 1 S. 1 RBStV.

Betriebsstätte in ein Register eingetragen ist bzw. derjenige, der die Betriebsstätte unter seinem Namen nutzt.⁴²³ Als Betriebsstätte gilt jede Raumeinheit, die „zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck“⁴²⁴ genutzt wird.

Da die Größen von Betriebsstätten stark variieren, erfolgt eine Staffe- lung der Abgabenlast anhand der Beschäftigtenzahl je Betriebsstätte und beträgt

- „1. mit keinem oder bis acht Beschäftigten ein Drittel des Rund- funkbeitrags,
2. mit neun bis 19 Beschäftigten einen Rundfunkbeitrag,
3. mit 20 bis 49 Beschäftigten zwei Rundfunkbeiträge,
4. mit 50 bis 249 Beschäftigten fünf Rundfunkbeiträge,
5. mit 250 bis 499 Beschäftigten zehn Rundfunkbeiträge,
6. mit 500 bis 999 Beschäftigten 20 Rundfunkbeiträge,
7. mit 1.000 bis 4.999 Beschäftigten 40 Rundfunkbeiträge,
8. mit 5.000 bis 9.999 Beschäftigten 80 Rundfunkbeiträge,
9. mit 10.000 bis 19.999 Beschäftigten 120 Rundfunkbeiträge und
10. mit 20.000 oder mehr Beschäftigten 180 Rundfunkbeiträge.“⁴²⁵

Als Beschäftigte gelten nach § 6 Abs. 4 RBStV alle sozialversicherungs- pflichtigen Mitarbeiter, die durchschnittlich im vorangegangenen Jahr beschäftigt waren. Auszubildende sind hierbei ausgenommen.⁴²⁶ Zwischen Voll- und Teilzeitkräften wird nicht unterschieden.⁴²⁷

Für Unterkünfte gewerblicher Art muss – zusätzlich zu der Abgabe nach Beschäftigten – ein Drittel des Beitrags pro Hotel- oder Gäste- zimmer bzw. pro Ferienwohnung gezahlt werden, jedoch erst ab der zweiten Raumeinheit.⁴²⁸ Ebenso ist für Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich ab der zweiten Einheit pro Betriebsstätte jeweils ein Drittel des Beitrags zu entrichten; das erste Kraftfahrzeug ist beitrags-

⁴²³ § 6 Abs. 2 RBStV.

⁴²⁴ § 6 Abs. 1 RBStV.

⁴²⁵ § 5 Abs. 1 RBStV.

⁴²⁶ § 6 Abs. 4 RBStV.

⁴²⁷ Begründung zum 15. RÄStV, S. 17.

⁴²⁸ § 5 Abs. 2 Nr. 1 RBStV.

frei.⁴²⁹ Besitzt ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge, so wird die Abgabepflicht für die Kraftfahrzeuge insgesamt ermittelt: Die Summe der Betriebsstätten entspricht den beitragsfreien Kraftfahrzeugen; für alle weiteren fällt ein Drittel des Beitrags an.⁴³⁰ Abgabepflichtige werden vom Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich befreit, wenn sich ihre Betriebsstätte in ihrer Wohnung befindet, für deren Innehaben schon ein privater Rundfunkbeitrag entrichtet wird.⁴³¹ Für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge ab der zweiten Einheit gilt in diesem Fall weiterhin die Beitragspflicht.⁴³² Gemeinnützige und öffentliche Einrichtungen nach § 5 Abs. 3 RBStV müssen inkl. der auf sie angemeldeten Kraftfahrzeuge höchstens einen vollen Rundfunkbeitrag entrichten.

III. Datenerhebung und -schutz

1. Anzeigepflichten

Die Inhaber von Wohnungen und Betriebsstätten sowie von nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen und Gästezimmern sind verpflichtet, sich bei der zuständigen Landesrundfunkanstalt zu melden.⁴³³ Dies umfasst die Erstanmeldung, aber auch die Meldung bei einer Änderung von Daten und die Abmeldung. Bei mehreren anzeigepflichtigen Personen – beispielsweise in Wohngemeinschaften, bei denen jeder Mieter Hauptmieter ist – reicht die Meldung eines Abgabepflichtigen.⁴³⁴ Die zu meldenden Daten sind in § 8 Abs. 4 und 5 RBStV aufgeführt.

⁴²⁹ § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV.

⁴³⁰ Begründung zum 15. RÄStV, S. 20.

⁴³¹ § 5 Abs. 5 Nr. 3 RBStV.

⁴³² § 5 Abs. 5 Nr. 3 i.V.m. § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV.

⁴³³ Auch zum Folgenden § 8 Abs. 1, 2 RBStV.

⁴³⁴ § 8 Abs. 3 RBStV; Begründung zum 15. RÄStV, S. 28 f.

2. Auskunftsrechte

Hat eine Landesrundfunkanstalt Anhaltspunkte dafür, dass eine Person abgabepflichtig ist, dies jedoch nicht meldet, so kann sie von dieser Person Auskünfte über im Zusammenhang mit der Abgabepflicht stehende Sachverhalte verlangen. Dieses Auskunftsrecht kann nicht nur der betroffenen Person gegenüber geltend gemacht werden, sondern auch gegenüber Dritten, wie beispielsweise Vermietern oder Eigentümern der Raumeinheiten, die den Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht bilden. Dabei kann das Auskunftsrecht über die in § 8 Abs. 4 und 5 RBSStV genannten Daten hinausgehen, falls dies erforderlich ist. Weigern sich die befragten Personen, Auskunft zu geben, können die Rundfunkanstalten im Verwaltungszwangsverfahren ihren Auskunftsanspruch durchsetzen.⁴³⁵

3. Datenschutz

Wie bereits erwähnt, übernimmt der Beitragsservice die Aufgabe des Beitragseinzugs und somit auch der Datenerhebung. Zur Gewährleistung des Datenschutzes wird ein behördlicher Datenschutzbeauftragter zum Verfahren des Beitragseinzugs hinzugezogen.⁴³⁶ Innerhalb der Landesrundfunkanstalten bestehen Zugriffsmöglichkeiten auf alle Datensätze von Abgabepflichtigen auch außerhalb des jeweiligen eigenen Einzugsgebietes; allerdings dürfen Daten nur nach Erforderlichkeit übermittelt werden.⁴³⁷

Die Datenerhebung des Beitragsservices beschränkt sich nicht nur auf eigene Erhebungen durch An-, Ab- und Ummeldungen der Abgabepflichtigen, sondern umfasst auch die Datennutzung anderer öffentlicher und nicht öffentlicher Stellen.⁴³⁸ Diese Nutzung darf ohne Kenntnis der Betroffenen stattfinden. Für die Datennutzung dieser anderen

⁴³⁵ § 9 Abs. 1 RBSStV.

⁴³⁶ § 11 Abs. 2 RBSStV.

⁴³⁷ § 11 Abs. 3 RBSStV.

⁴³⁸ Auch zum Folgenden § 11 Abs. 4 RBSStV.

Stellen müssen jedoch evidente Gründe vorliegen, die in § 11 Abs. 4 Nr. 1 und 2 RBStV beschrieben werden. Regelmäßige Abgleiche mit den Meldebehörden sind nach zuständigem Landesrecht weiterhin zulässig und von den o.g. Regelungen unberührt.⁴³⁹ Des Weiteren ist ein einmaliger Gesamtabgleich mit den Melderegistern im Rahmen des Modellwechsels der Rundfunkfinanzierung vorgesehen.⁴⁴⁰

Daten müssen unverzüglich gelöscht werden, wenn erkannt wird, dass keine Abgabepflicht des Betroffenen, über den die Daten erhoben wurden, besteht oder die Daten nicht mehr benötigt werden.⁴⁴¹ Spätestens nach zwölf Monaten müssen alle Daten gelöscht werden, die nicht überprüft wurden. Die Verwendung der erhobenen Daten ist ausschließlich zum Zweck des Beitragseinzugs zulässig. Dies bedeutet konkret, dass die Daten lediglich zur Aktualisierung und Ergänzung des Bestands bzw. für Erstmeldungen verwendet werden dürfen.⁴⁴² Alle anderen Daten dürfen nicht erhoben werden. Sollten beispielsweise über mehrere Inhaber einer Wohnung Daten vorliegen und einer davon bereits ein Teilnehmerkonto besitzen und die Abgabepflicht erfüllen, so sind die Daten der anderen Wohnungsinhaber zu löschen, da sie nicht notwendig sind. Sie dürfen auch nicht auf Vorrat gespeichert werden, z.B. für den Fall eines Umzugs des Teilnehmerkontoinhabers.

IV. Übergangsregelungen und Erstfestsetzung der Beitragshöhe

1. Allgemeine Übergangsregelungen

Die Übergangsbestimmungen nach § 14 RBStV dienen in erster Linie der Reduzierung des bürokratischen Aufwands beim Modellwechsel der Rundfunkfinanzierung. Daher wird vermutet, dass bei der Nichtanzeige von Sachverhalten durch die Abgabepflichtigen bis zum 1. Januar 2013

⁴³⁹ Ebd.

⁴⁴⁰ Siehe hierzu sogleich Teil 3A.IV.1.

⁴⁴¹ Auch zum Folgenden § 11 Abs. 5 RBStV.

⁴⁴² Auch zum Folgenden § 9 Abs. 1 RBStV; Begründung zum 15. RÄStV, S. 43 ff.

die bisherigen abgabepflichtsauslösenden Sachverhalte fortbestehen; somit werden bisherige Gebührenpflichtige zu Beitragspflichtigen.⁴⁴³ Im Rahmen des Übergangs von der ehemaligen Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag übermitteln die Meldebehörden den jeweiligen Landesrundfunkanstalten ihres Einzugsgebietes zu einem einheitlichen Stichtag die folgenden Daten aller volljährigen Personen:

- „1. Familienname,
2. Vornamen unter Bezeichnung des Rufnamens,
3. frühere Namen,
4. Doktorgrad,
5. Familienstand,
6. Tag der Geburt,
7. gegenwärtige und letzte Anschriften von Haupt- und Nebenwohnungen, einschließlich aller vorhandenen Angaben zur Lage der Wohnung, und
8. Tag des Einzugs in die Wohnung.“⁴⁴⁴

Durch diesen Meldedatenabgleich sollen die Abgabepflichtigen des privaten Bereichs möglichst vollständig erfasst werden.

2. Abgabefestsetzung für die erste Beitragsperiode

Wie in Teil 1 bereits ausführlich erläutert wurde, gestaltet sich das Verfahren der Abgabefestsetzung grundsätzlich wie folgt: Zunächst melden die Rundfunkanstalten der KEF ihren mittelfristigen Finanzbedarf. Daraufhin überprüft die KEF die Bedarfsmeldungen und ermittelt auf Basis des festgestellten Finanzbedarfs, ob bzw. in welcher Höhe eine Anpassung der Abgabenhöhe erforderlich ist, um die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sicherzustellen. Im Anschluss übernimmt der Gesetzgeber die Festschreibung der Abgabenhöhe auf Basis der KEF-Empfehlung, sollten aus seiner Sicht keine Abweichungsgründe vorliegen.⁴⁴⁵

⁴⁴³ § 14 Abs. 3 RBStV.

⁴⁴⁴ § 14 Abs. 9 RBStV.

⁴⁴⁵ §§ 1 ff. RFinStV.

Im Rahmen des Systemwechsels von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag gab es eine Besonderheit bei der Abgabefestsetzung, die eine Abweichung vom bisherigen Verfahren darstellte: In § 8 RFinStV wurde die Abgabenhöhe des Rundfunkbeitrags *vor* dem Durchlaufen des Abgabefestsetzungsverfahrens auf 17,98 € monatlich festgesetzt. Dies entsprach der ehemaligen Rundfunkgebühr zum Zeitpunkt des Systemwechsels in ihrer vollen Höhe, also der Summe aus Grund- und Fernsehgebühr.⁴⁴⁶ Diese Festschreibung erfolgte jedoch vorbehaltlich einer Neufestsetzung im Rahmen des Abgabefestsetzungsverfahrens.⁴⁴⁷ Zu Beginn dieses Verfahrens meldeten die Rundfunkanstalten im Jahre 2011 ihren Finanzbedarf der KEF. Ihre Meldungen beinhalteten einen ungedeckten Finanzbedarf von insgesamt 1.436,3 Mio. €.⁴⁴⁸ Die KEF kam in ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, dass zwar ein Mehrbedarf bestehe (304,1 Mio. €), empfahl aber dem Gesetzgeber die Beibehaltung der Beitragshöhe von 17,98 €.⁴⁴⁹ Somit ergab sich keine Veränderung zur vorbehaltlichen Festsetzung in § 8 RFinStV.

3. Evaluierungsvereinbarungen

Eine Evaluierung der finanziellen Auswirkungen der Regelungen zum Rundfunkbeitrag soll zwei Jahre nach Inkrafttreten des 15. RÄStV etwaige Systemänderungen ermöglichen.⁴⁵⁰ Mit dem Erscheinen des 19. KEF-Berichts im Frühjahr 2014 soll über eine Neufestsetzung der Beitragshöhe entschieden werden, wobei das Beitragsaufkommen des Jahres 2013 als Berechnungsgrundlage dienen soll.⁴⁵¹ Dies ist ungewöhnlich, da regulär alle vier Jahre über die Abgabenhöhe entschieden wird und nun erstmalig ein abgabenrelevanter Bericht nach zwei Jahren

⁴⁴⁶ § 8 RFinStV a.F.

⁴⁴⁷ § 8 RFinStV.

⁴⁴⁸ 18. KEF-Bericht, Tz. 1.

⁴⁴⁹ Ebd., Tz. 1, 585, 590.

⁴⁵⁰ Protokollerklärung aller Länder zum 15. RÄStV.

⁴⁵¹ Begründung zum 15. RÄStV, S. 52.

erscheint.⁴⁵² Aber nicht nur die Beitragshöhe, sondern auch die Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht sollen erneut beurteilt werden.⁴⁵³ Insbesondere wird hier die Erforderlichkeit der Abgabepflicht für Kraftfahrzeuge zu prüfen sein, die im Vorfeld der Ratifizierung des 15. RÄStV auf vermehrte Kritik gestoßen ist.⁴⁵⁴

B. Verfassungs- und europarechtliche Beurteilung sowie Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen des Rundfunkbeitrags

Nachdem der Rechtsrahmen des Rundfunkbeitrags beschrieben wurde, soll in diesem Kapitel betrachtet werden, wie der Rundfunkbeitrag nach der gegenwärtigen Gesetzeslage verfassungs- und europarechtlich zu beurteilen ist und welche ökonomischen Auswirkungen entstehen. Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung sind nicht nur die Vorgaben im Rahmen der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG relevant (II.), sondern auch die Beeinträchtigung der Grundrechte Dritter (III.) und die Zulässigkeit der Abgabenregelungen hinsichtlich der Finanzverfassung (IV.).⁴⁵⁵ Weiterhin wird die Zulässigkeit der Finanzierung anderer Aufgaben neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus dem Rundfunkbeitrag in gebotener Kürze überprüft (V.). Im Anschluss erfolgt die Betrachtung des europäischen Rechtsrahmens im Hinblick auf das Beihilferecht (VI.).

Vor der Prüfung der allgemeinen Gesetzeslage soll indessen zunächst genauer analysiert und beurteilt werden, wie der Systemwechsel von der ehemaligen Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag gestaltet wurde (I.). Dies betrifft zum einen das Abgabefestsetzungsverfahren für die erste

⁴⁵² Siehe Teil 1C.II.1.

⁴⁵³ Protokollerklärung aller Länder zum 15. RÄStV.

⁴⁵⁴ Protokollerklärung des Landes Schleswig-Holstein zum 15. RÄStV; siehe im Detail zur Prüfung dieses Abgabentatbestands später Teil 3B.III.1.b)bb).

⁴⁵⁵ So auch allgemein zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der Rundfunkfinanzierung Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 14.

Beitragsperiode. Zum anderen werden die ökonomischen Auswirkungen der Einführung des Rundfunkbeitrags bzgl. der Ertragssituationen der Rundfunkanstalten und der Belastung der Abgabepflichtigen betrachtet.

I. Betrachtung des Systemwechsels

1. Beurteilung der Abgabefestsetzung für die erste Beitragsperiode

Nachdem der sich in der Ratifizierung befindende Gesetzestext bereits vorsah, dass die Beitragshöhe in der bestehenden Größe beibehalten werden sollte, falls die Ermittlung der erforderlichen Abgabenhöhe durch die KEF keine Anpassung notwendig machte, gingen im Frühjahr des Jahres 2011 die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten bei der KEF ein. Hier ist wohl anzunehmen, dass die Rundfunkanstalten ihre Bedarfsmeldungen auch unter politischen Gesichtspunkten gestalteten: Fraglos war ihnen bekannt bzw. lag es auch in ihrem Sinne, dass als großes Ziel der Reform die Akzeptanz der Abgabepflichtigen gesichert werden sollte,⁴⁵⁶ die natürlich stark mit der Höhe der Abgabe zusammenhängt. Außerdem hatten alle Ministerpräsidenten die Beibehaltung der Abgabenhöhe als Ziel des Systemwechsels definiert.⁴⁵⁷ Somit meldeten die Rundfunkanstalten einen „moderaten“ Finanzbedarf an, um ihrerseits zu ermöglichen, dass der neue Rundfunkbeitrag in Höhe der bisherigen Rundfunkgebühr festgesetzt werden konnte,⁴⁵⁸ denn die Rundfunkanstalten wollten die Einführung des Rundfunkbeitrags nicht gefährden. Es liegt also der Schluss nahe, dass die Rundfunkanstalten auch die Planung der Aufwendungen innerhalb ihrer Finanzbedarfsmeldungen u.a. anhand der zu erwartenden Einnahmen bei Beibehaltung der ehemaligen Rundfunkgebührenhöhe gestaltet

⁴⁵⁶ Zum Ziel der Verbesserung der Akzeptanz siehe Begründung zum 15. RÄStV, S. 2; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 68.

⁴⁵⁷ Zusammenfassend Nünning, FK 25/2010, S. 32.

⁴⁵⁸ ARD, Beitrag bleibt stabil; Schächter, in: ZDF, Diskussion über KEF-Anmeldung.

haben.⁴⁵⁹ Im Ergebnis wurde ein ungedeckter Finanzbedarf von insgesamt 1.436,3 Mio. € angemeldet,⁴⁶⁰ der nur rd. 59 % der Höhe der Meldung zur Vorperiode 2009-2012 entsprach.⁴⁶¹ Nach dem Eingang der Bedarfsmeldungen ließ die KEF verlauten, sie hoffe, dass der gemeldete Mehrbedarf der Rundfunkanstalten in einem solchen Rahmen bleibe, dass eine Anpassung der Beitragshöhe nicht vonnöten sein werde.⁴⁶² Die Rundfunkanstalten rechneten ebenfalls trotz der Meldung des ungedeckten Finanzbedarfs mit einer zunächst gleichbleibenden Abgabenhöhe.⁴⁶³ Nachdem die KEF die Meldungen bewertete und den Finanzbedarf abschließend ermittelte, wurde ein – zwar gegenüber den Bedarfsmeldungen deutlich reduzierter, jedoch weiterhin bestehender – Mehrbedarf i.H.v. 304,1 Mio. € anerkannt.⁴⁶⁴ Indes empfahl die KEF keine Erhöhung der Abgabe mit der Begründung, dass unklar gewesen sei, wie sich die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag entwickeln würden.⁴⁶⁵ Während des Prüfverfahrens der KEF verkündete *Beermann* im Übrigen bereits, dass die Länder die Abgabe nicht erhöhen würden.⁴⁶⁶ Die anschließende Beibehaltung der Abgabenhöhe wurde von den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern sowie von der Politik gleichermaßen begrüßt.⁴⁶⁷

Wird nun rückblickend der Verfahrensablauf betrachtet, so kann kaum der Eindruck gewonnen werden, dass das Abgabefestsetzungsverfahren in der Art und Weise abgelaufen ist, wie es das BVerfG mit der Einführung dieses prozeduralen Grundrechtsschutzes bezweckte. Vielmehr schien die Ermittlung der Abgabenhöhe an politischen

⁴⁵⁹ So auch Tieschky, SZ v. 30.04.2011, S. 21.

⁴⁶⁰ Siehe Fn. 448.

⁴⁶¹ Siehe Anhang I, Tab. 1.

⁴⁶² Fischer-Heidberger, im Interview mit: Hartung, ProMedia 08/2011, S. 10.

⁴⁶³ Piel, im Interview mit: Huber, Mehr Geld macht nicht mehr glücklich – „Wir erwarten eine Nullrunde“.

⁴⁶⁴ Der ARD wurden 22 %, dem ZDF 14 % und dem DRadio 45 % der jeweils angemeldeten Fehlbeträge anerkannt, siehe 18. KEF-Bericht, Tz. 1.

⁴⁶⁵ Siehe Fn. 449.

⁴⁶⁶ Beermann, im Interview mit: Hartung, ProMedia 11/2011, S. 11.

⁴⁶⁷ Zusammenfassend o.A., FK 03/2012, S. 11.

Gründen ausgerichtet zu sein, um die Einführung des Rundfunkbeitrags nicht zu gefährden. Hier haben die beteiligten Akteure die Abgabenhöhe offenbar mit diesem gemeinsamen Ziel vor Augen gestaltet. Somit bleibt zu schlussfolgern, dass der Einschub „vorbehaltlich einer Neufestsetzung im Verfahren nach § 3“ in § 8 RFinStV zwar der verfassungsrechtlichen Absicherung diene, jedoch von vorneherein rein formaler Natur war, da im Einvernehmen zwischen dem Gesetzgeber, den Rundfunkanstalten und der KEF die endgültige Höhe bereits vor der Durchführung des Abgabefestsetzungsverfahrens feststand. Das gemeinsame Vorgehen dürfte kaum im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG sein, da die Abgabenhöhe gerade nicht im Kompromiss mit dem Gesetzgeber ausgehandelt werden soll.⁴⁶⁸ Lediglich die angemessene finanzielle Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Ermöglichung der Auftrags Erfüllung sollte eine Rolle spielen.

Obwohl die KEF zunächst von einer Anpassung der Abgabenhöhe absah,⁴⁶⁹ ist dennoch davon auszugehen, dass die Rundfunkanstalten die zusätzlichen Mittel in Höhe des festgestellten Mehrbedarfs von 304,1 Mio. € während der Abgabeperiode 2013-2016 erhalten werden. Hier sind zwei Szenarien denkbar: Übertreffen die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag die Planung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des 18. KEF-Berichts,⁴⁷⁰ dann dürfen die Rundfunkanstalten diese Mehreinnahmen in Höhe des festgestellten ungedeckten Finanzbedarfs verwenden; darüber hinausgehende Einnahmen würden bei der Ermittlung der erforderlichen Abgabenhöhe zum nächsten abgabenrelevanten KEF-Bericht bedarfsmindernd angerechnet werden müssen.⁴⁷¹ Sollten hingegen keine ausreichenden Mehreinnahmen zur Deckung

⁴⁶⁸ Hierauf lassen die umfangreichen prozeduralen Vorkehrungen bei der Abgabefestsetzung schließen, siehe BVerfG 90, 60 (93 ff.); 119, 181 (220 ff.); *Ossenbühl* bezeichnet die Rundfunkanstalten mangels Rechtsschutz sogar als „politisch erpressbar“, siehe *Ossenbühl*, MP 2004, S. 130.

⁴⁶⁹ 18. KEF-Bericht, Tz. 590 f.

⁴⁷⁰ Hiervon ausgehend Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 12.

⁴⁷¹ § 3 Abs. 2 S. 3 RFinStV.

des ungedeckten Finanzbedarfs entstehen, wird die KEF zum Jahre 2015 eine entsprechende Erhöhung der Rundfunkabgabe vorschlagen,⁴⁷² so dass den Rundfunkanstalten während des gesamten Zeitraums von 2013-2016 die anerkannten Mittel von 304,1 Mio. € im Ergebnis zur Verfügung stehen werden. Somit wäre davon auszugehen, dass die Rundfunkanstalten in jedem Fall ihren Funktionsauftrag erfüllen können, solange Liquiditätsengpässe bis zur Anpassung der Beitragshöhe oder zum Eintritt der Mehreinnahmen überwunden werden können. Weiterhin ist der ungedeckte Finanzbedarf im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen so gering (0,9 %),⁴⁷³ dass ein Scheitern der Auftragerfüllung hieran unwahrscheinlich ist.

Jedoch wirft eben diese äußerst geringe Höhe des anerkannten ungedeckten Finanzbedarfs die Frage nach der grundsätzlichen Zuverlässigkeit des Abgabefestsetzungsverfahrens auf.⁴⁷⁴ Die KEF hat für die Jahre 2013-2016 insgesamt nur 21 % der vergleichsweise schon niedrigen Bedarfsmeldungen der Rundfunkanstalten⁴⁷⁵ anerkannt. Während für 2005-2008 1.818,3 Mio. € und für 2009-2012 1.511,4 Mio. € anerkannt wurden, lag der festgestellte ungedeckte Finanzbedarf für 2013-2016 bei den erwähnten niedrigen 304,1 Mio. €. ⁴⁷⁶ Ferner stellt die KEF eine Steigerung der gesamten Erträge im Vergleich zur Vorperiode von insgesamt lediglich 0,6 % fest.⁴⁷⁷ Diese liegt weit unter einem Inflationsausgleich. Die Rundfunkanstalten wären folglich durch den geringen, deutlich unter der Inflationsrate liegenden Ausgleich zu gravierenden Sparmaßnahmen gezwungen, denn den sehr niedrigen Bedarfsmeldungen liegen nach Angaben der Rundfunkanstalten schon

⁴⁷² 18. KEF-Bericht, Tz. 1, 443, 592.

⁴⁷³ Eigene Berechnung anhand ebd., Tz. 37.

⁴⁷⁴ Dieses Problem wird erneut detailliert in einem späteren Teil der Arbeit betrachtet, siehe Teil 5D.II.1.

⁴⁷⁵ Die Anmeldungen der ARD beispielsweise hätten Kostensteigerungen von nur 0,7 % p.a. für 2009-2016 insgesamt beinhaltet und „enthielten also in erheblichem Umfang Rationalisierungs- und Kürzungsmaßnahmen“, siehe 18. KEF-Bericht, Tz. 31. Die rundfunkspezifische Teuerungsrate liegt zum Vergleich bei 1,56 % p.a. für die Jahre 2013-2016, siehe ebd., Tz. 95.

⁴⁷⁶ 14. KEF-Bericht, Tz. 10; 16. KEF-Bericht, Tz. 1; 18. KEF-Bericht, Tz. 1.

⁴⁷⁷ Zum Vergleich: Für die Periode 2009-2012 wurde eine Ertragssteigerung von insgesamt 3,8 % festgestellt, siehe zu beiden Werten Anhang I, Tab. 2.

äußerst umfangreiche Sparmaßnahmen zugrunde.⁴⁷⁸ Eine Kürzung der Anmeldungen um fast 80 % durch die KEF könnte demnach kaum durch weitere Einsparungen aufgefangen werden. Daher ist die naheliegende Folgerung: Können die Rundfunkanstalten mit dem vergleichsweise minimal gesteigerten Umfang an Mitteln trotz Teuerungsraten ihren Funktionsauftrag erfüllen, hatten sie bislang eine zu hohe Finanzausstattung, die nicht ausschließlich dem zur Funktionserfüllung Erforderlichen entsprach.⁴⁷⁹ Dies würde einen unverhältnismäßigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Abgabepflichtigen nach Art. 2 Abs. 1 GG bedeuten, denn sie wären bislang zu hoch belastet worden. Gelingt es den Rundfunkanstalten jedoch trotz aller Rationalisierungs- und Sparmaßnahmen nicht, den Funktionsauftrag (weiterhin) zu erfüllen, weil die KEF den Finanzbedarf zu stark gekürzt hat und somit den Rundfunkanstalten notwendige Finanzmittel fehlen, dann war die Abgabefestsetzung zum Jahre 2013 unzulässig. Eine nachträgliche Erhöhung der Abgabe – unabhängig von dem Ausgleich des aktuell festgestellten ungedeckten Finanzbedarfs – könnte dies auch nicht rückwirkend beheben:⁴⁸⁰ Müssten die Rundfunkanstalten bei ihrer Programmplanung von einer nicht ausreichenden Mittelausstattung ausgehen, so könnten Programmvorhaben teilweise nicht umgesetzt werden. Im ungünstigsten, eher theoretischen Fall könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Zeit der zu knappen finanziellen Ausstattung seinem Auftrag nicht in vollem Umfang nachkommen. Eine nachträgliche Erhöhung würde daher nicht die finanzielle Knappheit des vorherigen Zeitraums ausgleichen können, da bereits eine mangelhafte Auftragserfüllung eingetreten wäre.

Die vorläufige Festlegung der Abgabenhöhe vor der Durchführung des Abgabefestsetzungsverfahrens durch § 8 RFinStV ist also im Ergebnis nicht nur verfassungsrechtlich kritisch, sondern wirft bei genauer

⁴⁷⁸ Siehe Fn. 475.

⁴⁷⁹ Indizien bzw. Beispiele hierfür werden später in Teil 5D.II.2 genauer betrachtet.

⁴⁸⁰ Auch zum Folgenden BVerfG 119, 181 (241).

Betrachtung grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten auf. Allerdings kann an dieser Stelle kein Nachweis erbracht werden, dass ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit schützende Prozedere stattgefunden hat, da alle Beteiligten im Einvernehmen gehandelt haben. Somit wurde zumindest formell das staatsferne Verfahren zur Bestimmung der Abgabenhöhe eingehalten.

2. Wirtschaftliche Auswirkungen

a) Ertragsplanung für die erste Beitragsperiode

Im Rahmen des Systemwechsels von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag haben die Rundfunkanstalten berechnet, wie sich die Erträge durch die Neuordnung des Finanzierungssystems entwickeln werden. Zugrunde gelegt wurde die Beitragshöhe von 17,98 €, da – wie oben dargestellt – von Beginn der Planungen an mit einer Beibehaltung der Höhe der ehemaligen Rundfunkgebühr gerechnet wurde. Die Rundfunkanstalten gaben ihre Planwerte an die KEF weiter, die diese im Rahmen des Abgabefestsetzungsverfahrens überprüfte und bewertete. Im Folgenden sollen zunächst die Planung der Rundfunkanstalten und im Anschluss ihre Bewertung durch die KEF beschrieben werden.

aa) Planannahmen der Rundfunkanstalten

Die Ertragsplanung für die Jahre 2013-2016 beruht auf den Ergebnissen der sog. „Arbeitsgruppe ‚Planung‘“, die sich aus Mitgliedern der Rundfunkanstalten zusammensetzt. Die Arbeitsgruppe hat sich mit den Auswirkungen durch die neue Rechtslage beschäftigt und auf Basis des bereits vorhandenen Teilnehmerbestands sowie weiterer statistischer

Daten und Schätzungen die Planung der Abgabenerträge vorgenommen.⁴⁸¹

Im privaten Bereich wird durch den neuen Tatbestand der Abgabepflicht – also dem Innehaben einer Wohnung anstelle vom Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes – davon ausgegangen, dass weitere Anmeldungen hinzukommen werden und sich somit der Kreis der angemeldeten Abgabepflichtigen vergrößern wird. So gehen die Rundfunkanstalten davon aus, dass während der ersten Beitragsperiode von 2013-2016 390.000 Anmeldungen durch den einmaligen Abgleich mit den Meldebehörden, 120.000 Anmeldungen durch den regelmäßigen Abgleich mit den Meldebehörden und 339.000 Anmeldungen durch die Reaktivierung ruhender Teilnehmerkonten hinzukommen werden.⁴⁸² Im nicht privaten Bereich wird davon ausgegangen, dass während des gleichen Zeitraums rd. 400.000 neue Anmeldungen durch Betriebsstätteninhaber hinzukommen werden.⁴⁸³ Im Bereich der gewerblich genutzten Gästezimmer wird mit keinem weiteren Anstieg der Anmeldungen gerechnet.⁴⁸⁴ Für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge wird angenommen, dass es zu 200.000 zusätzlichen Anmeldungen kommen wird.⁴⁸⁵ Die zusätzlichen Anmeldungen für den Zeitraum 2013-2016 würden Brutto-Mehrerträge von 755,9 Mio. € generieren.⁴⁸⁶ Nach der Bereinigung der insgesamt zu erwartenden Erträge aus dem Rundfunkbeitrag um Befreiungen, Forderungsausfälle, der Ausnahme des ersten Kraftfahrzeuges einer Betriebsstätte von der Abgabepflicht und weitere Faktoren,⁴⁸⁷ kamen die Rundfunkanstalten zu dem Ergebnis, dass ihre Erträge aus dem Rundfunkbeitrag für die Periode 2013-2016 29.231,8 Mio. € betragen und somit – trotz des neuen Abgabemodells – um 75,2 Mio. € unter den Einnahmen aus der letzten

⁴⁸¹ Im Detail siehe 18. KEF-Bericht, Tz. 386 ff.

⁴⁸² Ebd., Tz. 390, 406.

⁴⁸³ Ebd., Tz. 395, 406.

⁴⁸⁴ Ebd., Tz. 396.

⁴⁸⁵ Ebd., Tz. 399, 406.

⁴⁸⁶ Ebd., Tz. 406.

⁴⁸⁷ Ebd., Tz. 406 ff.

Gebührenperiode 2009-2012 liegen werden.⁴⁸⁸ Im Hinblick auf die gesamten zu erwartenden Erträge rechneten die Rundfunkanstalten mit Mindereinnahmen von 23,9 Mio. € im Vergleich zur Vorperiode.⁴⁸⁹

bb) Bewertung durch die KEF

Die KEF erachtet die Annahmen und Datengrundlagen der Rundfunkanstalten zur Ertragsplanung als nur bedingt belastbar. Sie weist darauf hin, dass es sich teilweise um veraltete statistische Daten handle. Außerdem seien Abweichungen bei den Begrifflichkeiten zwischen der jeweiligen zugrunde gelegten Statistik und den Definitionen aus dem RBStV festzustellen, denn beispielsweise ständen Einheiten aus dem RBStV keine genaue Abbildung in Registern oder amtlichen Verzeichnissen gegenüber. Dies betreffe z.B. die Definition der Betriebsstätten im RBStV einerseits und in den Handelsregistern andererseits, die deutlich voneinander abwichen. Viele Daten fehlten zudem und müssten daher geschätzt werden. Unklar sei weiterhin, wie viele Kraftfahrzeuge den Betriebsstätten zuzuordnen seien. Darüber hinaus komme es zu Wechselwirkungen einzelner Annahmen, die bislang in ihrer Auswirkung nicht abschätzbar seien. Daher gelangt die KEF zu dem Ergebnis, dass die Ertragsplanung durch starke Unsicherheiten gekennzeichnet sei. Jedoch sehe sie sich nicht in der Lage, Veränderungen an den Planannahmen vorzunehmen, da sie keine weiterführenden Erkenntnisse im Rahmen ihrer Prüfung habe erlangen können.⁴⁹⁰

Allerdings geht die KEF von einer etwas besseren Entwicklung der Erträge aus, da sich das Anmeldeverhalten zum Ende der letzten Gebührenperiode verbessert habe, weniger Forderungsausfälle zu erwarten seien und die Zunahme der Befreiungen von der Abgabepflicht weniger stark als befürchtet sei.⁴⁹¹ Somit könnten Mehreinnah-

⁴⁸⁸ Ebd., Tz. 402 f.

⁴⁸⁹ Siehe Anhang I, Tab. 5.

⁴⁹⁰ 18. KEF-Bericht, Tz. 1, 380 ff., 394, 400 f., 442, 591; siehe zu den Unsicherheiten im Detail Hurnik, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 61.

⁴⁹¹ Auch zum Folgenden 18. KEF-Bericht, Tz. 415 f., bereinigt um die Anteile der Landesmedienanstalten.

men von rd. 117,6 Mio. € gegenüber der Planung der Rundfunkanstalten angenommen werden. Im Ergebnis stellt die KEF die zu erwartenden Erträge für die Jahre 2013-2016 aus dem Rundfunkbeitrag in Höhe von 29.349,4 Mio. € fest.⁴⁹² Hieraus ergibt sich eine Verschlechterung zur Periode 2009-2012 von 26,5 Mio. €.⁴⁹³ Werden hingegen die gesamten von der KEF festgestellten Erträge betrachtet, so ergibt sich eine Verbesserung im Vergleich zur Vorperiode von 206,3 Mio. €.⁴⁹⁴

cc) Stellungnahme

Die Ertragsplanung der Rundfunkanstalten und die anschließende Bewertung durch die KEF sind auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen und Statistiken zustande gekommen. Ferner mussten Schätzungen vorgenommen und dort Annahmen getroffen werden, wo es keine angemessenen Vergleichsgrößen gab bzw. Unsicherheiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit bestanden. Es ist weiterhin auf Basis des 18. Berichts davon auszugehen, dass die KEF ihrem Prüfauftrag vollumfänglich im Rahmen ihrer Möglichkeiten nachgekommen ist. Insofern muss an dieser Stelle vorausgesetzt werden, dass es zum Zeitpunkt der Berichterstellung keine verlässlicheren Prognosemöglichkeiten gegeben hat und folglich die aktuelle Planung nach Korrektur durch die KEF zugrunde gelegt werden kann. Die tatsächlichen Ertragsauswirkungen werden jedoch baldmöglichst auf Basis der ersten Ist-Daten neu zu bewerten sein, um eine zu hohe Belastung der Abgabepflichtigen oder eine zu niedrige finanzielle Ausstattung der Rundfunkanstalten zu vermeiden.

Die Rundfunkanstalten gehen gemäß der im KEF-Bericht prognostizierten Einnahmesituation davon aus, dass ihnen zunächst trotz des Modellwechsels weniger Erträge aus der Rundfunkabgabe als in der Vorperiode zufließen werden. Wäre allerdings die Rundfunkgebühr in ihrer alten Form beibehalten worden, wäre es nach Berechnungen der

⁴⁹² Ebd., Tz. 416.

⁴⁹³ Siehe Anhang I, Tab. 4.

⁴⁹⁴ Ebd.

Rundfunkanstalten zu Mindererträgen von rd. 1,5 Mrd. € für die Jahre 2013-2016 gekommen.⁴⁹⁵ Insgesamt ist zumindest eine langfristige Stabilisierung⁴⁹⁶ bzw. vielmehr ein potentielles Wachstum der Erträge durch den Rundfunkbeitrag anzunehmen, denn im Unterschied zum Modell der Rundfunkgebühr werden neue Abgabepflichtige hinzukommen.⁴⁹⁷ Dies liegt zunächst an den zusätzlich erwarteten Anmeldungen durch den Modellwechsel, wird sich aber aller Voraussicht nach bis 2024 fortsetzen, da bis zu diesem Jahr die Anzahl der Privathaushalte und somit der Wohnungsinhaber wahrscheinlich steigen wird.⁴⁹⁸ Insgesamt ist außerdem mit einer Verbesserung der Gesamterträge zu rechnen, die aber – wie bereits erwähnt – weit unter einem Inflationsausgleich liegen würde.⁴⁹⁹

- b) Belastung der Abgabepflichtigen
- aa) Prognostizierte Auswirkungen auf den privaten und nicht privaten Bereich

Die Rundfunkanstalten gehen davon aus, dass sich durch den Systemwechsel für etwa 95 % der zu Zeiten der Rundfunkgebühr bereits Abgabepflichtigen des privaten Bereichs keine spürbaren Veränderungen ergeben werden.⁵⁰⁰ Denn die ehemalige Rundfunkgebühr sei bereits vor dem Systemwechsel einer Wohnungsabgabe sehr ähnlich gewesen, da Zweitegeräte befreit waren.⁵⁰¹ Dies galt jedoch nur für Eheleute bzw. grundsätzlich für eheähnliche Gemeinschaften.⁵⁰² Insofern ergibt sich

⁴⁹⁵ 18. KEF-Bericht, Tz. 403.

⁴⁹⁶ So ebd., Tz. 31; ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 9; Färber/Lücker, Ersetzung der Rundfunkgebühr, S. 18.

⁴⁹⁷ Für 2013-2016 siehe 18. KEF-Bericht, Tz. 416.

⁴⁹⁸ Siehe Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Privathaushalte, S. 10 (Trendvariante).

⁴⁹⁹ Siehe Anhang I, Tab. 4.

⁵⁰⁰ ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 3; Eicher, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S. 73.

⁵⁰¹ § 5 Abs. 1 RGebStV; ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 3; Kirchhof, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2012), S. 64.

⁵⁰² § 5 Abs. 1 RGebStV.

nun eine Entlastung für Wohngemeinschaften und Familien mit berufstätigen Kindern „unter einem Dach“, da diese seit 2013 die Abgabe gesamtschuldnerisch leisten und nicht mehr einzeln einer Abgabepflicht unterliegen. Mehrbelastungen ergeben sich für diejenigen, die bislang nur ein Radio oder ein neuartiges Empfangsgerät besaßen und daher zum Modellwechsel eine Steigerung ihrer Abgabbelastung von über 12 € pro Monat im Vergleich zur Rundfunkgebühr tragen müssen. Diejenigen, die bislang kein Empfangsgerät angemeldet hatten, werden nun ebenfalls mit einem vollen Rundfunkbeitrag belastet.

Für den nicht privaten Bereich gehen die Rundfunkanstalten davon aus, dass sein Anteil am Gesamtaufkommen aus der Rundfunkabgabe von 9,64 % im Jahre 2010 auf 8,30 % in 2016 sinken werde.⁵⁰³ Weiterhin würden etwa 77 % der Betriebsstätteninhaber nur ein Drittel des Beitrags und insgesamt 90 % höchstens einen vollen Beitrag pro Monat zu entrichten haben, da ihre Beschäftigtenzahlen in die ersten beiden Staffeln fielen.⁵⁰⁴ Von einer deutlichen Mehrbelastung ist dagegen bei Filialbetrieben auszugehen,⁵⁰⁵ da die Ermittlung der Abgabepflicht auf Basis der Mitarbeiter jeder einzelnen Betriebsstätte erfolgt. Außerdem ergibt sich grundsätzlich eine starke Mehrbelastung von Betrieben mit einer hohen Mitarbeiterzahl, die bislang nur wenige Rundfunkempfangsgeräte vorhielten.⁵⁰⁶ Daneben unterliegen auch Anbieter von Gästezimmern, die keine Rundfunkempfangsgeräte auf den Zimmern bereitstellen, wesentlich höheren Zahlungspflichten als zuvor. Dies betrifft beispielsweise Jugendherbergen und Hostels. Des Weiteren werden nun auch Einrichtungen des Gemeinwohls, die bislang von der Abgabepflicht befreit waren,⁵⁰⁷ zur Zahlung maximal eines Rundfunkbeitrags herangezogen. Ein Beispiel hierfür sind Kindergärten.

⁵⁰³ ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 5 f.

⁵⁰⁴ Ebd., S. 5, 10; Begründung zum 15. RÄStV, S. 18; Eicher, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S. 72; Hesse, SZ v. 09.08.2012, S. 39.

⁵⁰⁵ Siehe hierzu im Detail mit Beispielen für die Mehrbelastung Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 5 f.

⁵⁰⁶ So auch Hesse, SZ v. 09.08.2012, S. 39; für neuartige Rundfunkempfangsgeräte galt – wie bekannt – eine Befreiung für Zweitgeräte, siehe Fn. 234.

⁵⁰⁷ § 5 Abs. 7 RGebStV.

bb) Stellungnahme

Wie bereits bei der Darstellung der Ertragsprognosen erläutert wurde, sind die Annahmen, auf denen die Planungen beruhen, zum Teil mit großer Unsicherheit behaftet. Dies betrifft insbesondere die Prämissen und zugrunde gelegten statistischen Daten für den nicht privaten Bereich. Mangels verlässlicherer Quellen muss zunächst aber auch an dieser Stelle den Annahmen der Rundfunkanstalten gefolgt werden, zumal die KEF diese – wie bereits erwähnt wurde – als grundsätzlich plausibel eingestuft hat.

Während die Auswirkungen des Systemwechsels auf den privaten Bereich tatsächlich moderat sein dürften, da nur ein geringer Teil der Abgabepflichtigen von den Veränderungen betroffen ist, muss die Neuordnung im nicht privaten Bereich differenzierter beurteilt werden. Obwohl insgesamt der Anteil des nicht privaten Bereichs am Gesamtaufkommen sinken soll, steigen insbesondere für Filialbetriebe die Aufwendungen.⁵⁰⁸ Dies betrifft auch Kommunen, die über eine dezentral organisierte Verwaltung und somit viele Betriebsstätten verfügen.⁵⁰⁹ Zur Debatte steht jedoch, ob Mehrbelastungen zum Teil darauf zurückzuführen sind, dass einige Betriebsstätteninhaber ihren Anmeldepflichten in der Vergangenheit nicht vollumfänglich nachgekommen sind⁵¹⁰ und somit nicht der Systemwechsel selbst die Ursache für die Kostensteigerungen ist, da vorher bereits höhere Abgaben hätten entrichtet werden müssen. Für etwaige Kostenvergleiche muss die Rechtslage des ehemaligen RGebStV zur Berechnung der Basis zugrunde gelegt werden; wie jedoch die Kostensteigerungen in den einzelnen Unternehmen und Kommunen ermittelt wurden, kann hier

⁵⁰⁸ Zusammenfassend auch zum Folgenden o.A., FK 07/2013, S. 13 f.

⁵⁰⁹ Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung, S. 1.

⁵¹⁰ So ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 5; Fischer-Heidberger, im Interview mit: Tieschky, SZ v. 19.11.2010, S. 17. Dies betrifft gemäß bisheriger Erhebungen des Bayerischen Rundfunks zur Anmeldung von Rundfunkgeräten in Bayern in Teilen auch die Mehrbelastungen der Kommunen: So wären durchschnittlich nur für ein Drittel der Kraftfahrzeuge der Kommunen Autoradios und für nur rund die Hälfte der kommunalen Betriebsstätten internetfähige Computer angemeldet gewesen, siehe BR, Rundfunkbeitrag – Größtmögliche Unterstützung für Kommunen.

mangels Daten u.a. über die frühere Geräteausstattung der Betriebsstätten nicht beurteilt werden. Die ARD hat bereits eine ökonomische Analyse der Neuordnung bzw. insbesondere der Mehrbelastungen des nicht privaten Bereichs in Auftrag gegeben.⁵¹¹ Sollten die bisherigen Prognosen der Rundfunkanstalten für den Gesamtanteil des nicht privaten Bereichs am Abgabenaufkommen eintreten, so müssten den Mehrbelastungen einiger Betriebsstätteninhaber auch deutliche Entlastungen in anderen Unternehmen bzw. Kommunen gegenüberstehen. Der Anteil des nicht privaten Bereichs am Abgabenaufkommen ist jedoch in jedem Falle bei der anstehenden Evaluierung des RBStV nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gesamtbelastung gründlich zu betrachten; vielmehr bedarf es einer Entscheidung des Gesetzgebers, inwieweit beispielsweise finanzschwachen Kommunen oder Kindergärten Kostensteigerungen zugemutet werden sollen.

Die Veränderungen der Zahlungspflichten für die Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber durch die neue Abgabe sind jedoch nicht allein aussagekräftig, soll das System des Rundfunkbeitrags hinsichtlich seiner Abgabengerechtigkeit beurteilt werden. Auch wenn sich für einen Großteil der Abgabepflichtigen keine Veränderungen ergeben, kann der Rundfunkbeitrag gleichheitsrechtlich kritisch sein. Eine genaue Analyse hierzu ist für einen späteren Teil der Arbeit vorgesehen.⁵¹²

Nachdem soweit die relevanten Punkte zum Systemwechsel betrachtet wurden, soll im Folgenden der Rundfunkbeitrag im Hinblick auf seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit überprüft werden.

II. Rundfunkverfassungsrechtliche Beurteilung

Bislang hat das BVerfG in seinen Entscheidungen zur ehemaligen Rundfunkgebühr durchgängig betont, dass die Rundfunkabgabe in ihrer damaligen Ausgestaltung die angemessene Finanzierungsform für den

⁵¹¹ o.A., Evaluationsverfahren zum neuen Rundfunkbeitrag.

⁵¹² Siehe hierzu später Teil 3B.III.1.

öffentlich-rechtlichen Rundfunk sei.⁵¹³ Es wird vermutet, dass das BVerfG bei der Beurteilung des Rundfunkbeitrags zu einem ähnlichen Schluss kommen würde.⁵¹⁴ Die optimistische Einschätzung hängt insbesondere damit zusammen, dass die Ermittlung der Abgabenhöhe weiterhin durch das Abgabefestsetzungsverfahren erfolgt, um einerseits die funktionsgerechte Finanzausstattung sicherzustellen und andererseits eine staatliche Beeinflussung des Programms auszuschließen.⁵¹⁵

Im Folgenden wird erläutert, inwieweit die Neuregelungen Veränderungen bezogen auf die Staatsferne und Programmautonomie sowie die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten mit sich bringen. Da gerade Letztere durch die Rundfunkgebühr bedroht war, ist dieser Punkt von besonderer Relevanz.

1. Staatsferne und Programmautonomie

Die Sicherung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Interessen Dritter wird durch die Reform kaum berührt, da das Abgabefestsetzungsverfahren beibehalten wird und somit der Einfluss des Staates nach wie vor auf eine Rechtsaufsicht beschränkt bleibt.⁵¹⁶ Der Staat hat folglich keine weitergehenden Einflussmöglichkeiten im Vergleich zur vorherigen Abgabe. Durch die Gleichsetzung der Regelungen zum Sponsoring mit denen zur Werbung⁵¹⁷ ist außerdem von einem sinkenden Einfluss kommerzieller Interessen auszugehen, da die Rundfunkanstalten nun weniger Sponsoring ausstrahlen können.

⁵¹³ BVerfG 73, 118 (158); 87, 181 (199); 90, 60 (90).

⁵¹⁴ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44.

⁵¹⁵ Hierzu grundlegend Libertus, ZUM 1996, S. 948.

⁵¹⁶ So auch Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 25.

⁵¹⁷ § 16 Abs. 6 RStV.

2. Funktionsgerechte Finanzausstattung

Durch die geräteunabhängige Anknüpfung der Abgabe an das Innehaben der bekannten Raumeinheiten bleibt zunächst zu vermuten, dass sich die Abgabenerträge stabilisieren und bessere Planungsmöglichkeiten für die Rundfunkanstalten ergeben werden.⁵¹⁸ Denn die Schwankungen, die sich zu Zeiten der Rundfunkgebühr durch das An- und Abmelden von Geräten durch die Abgabepflichtigen ergaben, sowie der insgesamt festzustellende Ertragsrückgang werden nun deutlich abgemildert. Grund hierfür ist zunächst die leichtere Identifizierbarkeit von Abgabepflichtigen, besonders im privaten Bereich.⁵¹⁹ Der Abgabepflicht auslösende Tatbestand des Innehabens einer Wohnung ist einfach festzustellen und kaum zu umgehen. Daher ist ein Entziehen aus der Abgabepflicht kaum noch möglich, während vorher viele Schwarz Hörer und -seher ihre Geräte einfach nicht anmeldeten, was wiederum für die Rundfunkanstalten nur schwer nachweisbar war.⁵²⁰ Im nicht privaten Bereich werden dagegen weiterhin Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Zahl der Abgabepflichtigen bestehen, da kein Abgleich mit den Handelsregistern o.ä. durchgeführt wird. Ein Entziehen aus der Abgabepflicht ist also im Vergleich zum privaten Bereich leichter möglich; die Rundfunkanstalten sind hier weiter auf die Kooperation seitens der Betriebsstätteninhaber bzw. auf eigene Kontrollmaßnahmen angewiesen. Da jedoch durch den privaten Bereich mit über 90 % der weitaus größere Teil der Einnahmen generiert wird,⁵²¹ werden die hier beschriebenen Stabilisierungseffekte aller Voraussicht nach zu einer Verbesserung der funktionsgerechten Finanzausstattung führen. Außerdem wird zunächst die Anzahl der Inhaber von Wohnungen steigen.⁵²² Durch die verlässlichere Ertragsplanung werden auch die künftig festzulegenden Beitragshöhen dem Bedarf eher entspre-

⁵¹⁸ Siehe Teil 3B.I.2.a)cc).

⁵¹⁹ Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 25.

⁵²⁰ Siehe Teil 2B.III.2.

⁵²¹ Siehe Fn. 503.

⁵²² Siehe Fn. 498.

chen.⁵²³ Somit ist die Neuordnung mit Blick auf die funktionsgerechte Finanzausstattung als Verbesserung einzustufen und insgesamt die Auftrags Erfüllung nicht durch mangelnde Finanzmittel gefährdet.

Nachdem nun die Auswirkungen des Rundfunkbeitrags auf die Rundfunkanstalten betrachtet wurden, wird im nächsten Kapitel der Einfluss des neuen Systems auf die Grundrechte der Abgabepflichtigen genauer überprüft werden.

III. Grundrechtliche Beurteilung

1. Allgemeiner Gleichheitssatz

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, im Rahmen der Rechtssetzungsgleichheit Regelungen zu schaffen, die bei der Auferlegung von Lasten gegenüber dem Bürger eine Gleichbehandlung durch das Gesetz sicherstellen.⁵²⁴ Das aus dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten besagt zunächst, dass alle Menschen in einer Gesellschaft bei der Finanzierung staatlicher Leistungen gleich belastet werden müssen.⁵²⁵ Wie bereits in Teil 2 beschrieben wurde, ist damit nicht gemeint, dass eine Verteilung von Lasten in gleicher Höhe auf jeden zu erfolgen hat, sondern dass die Gleichheit im Verhältnis der Belasteten zueinander und gegenüber nicht Belasteten gewahrt wird.⁵²⁶ Bei nichtsteuerlichen Abgaben wie Beiträgen und Gebühren „hat sich die Gleichbehandlung [...] am Belastungsgrund, also dem Ausgleich eines Sondervorteils zu orientieren.“⁵²⁷ Die finanzielle Sonderbelastung von Individuen oder Gruppen außerhalb der allgemeinen Steuerfinanzie-

⁵²³ Dies dürfte jedoch erst der Fall sein, wenn ausreichende Erfahrungswerte vorliegen, vermutlich zur Abgabeperiode 2017-2020.

⁵²⁴ Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 9.

⁵²⁵ Siehe Fn. 123.

⁵²⁶ Siehe Fn. 250.

⁵²⁷ Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 26; sinngemäß Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 3 GG, Rdnr. 52 f.

rung ist besonders rechtfertigungsbedürftig, da die Abgabepflichtigen grundsätzlich schon Steuerzahler sind und ihnen hierdurch zusätzliche Lasten auferlegt werden.⁵²⁸ Als Maßstäbe zur Beurteilung der Gleichbehandlung durch das Gesetz gelten grundsätzlich Leitprinzipien, die bei der Verteilung von Lasten beachtet werden müssen.⁵²⁹ Das Leitprinzip bei der Besteuerung ist beispielsweise die Verteilung der Lasten nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.⁵³⁰

Beim Rundfunkbeitrag bildet dieses Leitprinzip die Verteilung der Lasten nach der Nutzungsvermutung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote, denn hiernach werden die Abgabenhöhen bemessen: Wohnungen und Betriebsstätten sind beide Orte potentieller Rundfunknutzung.⁵³¹ Ein Wohnungsinhaber hat einen Beitrag zu entrichten, da hier vom Vorliegen *einer* Empfangsgemeinschaft ausgegangen wird, während bei Betriebsstätten nach Beschäftigten gestaffelt wird, da hierdurch der vermutete kommunikative Nutzen berücksichtigt werden soll.⁵³² Betriebsstätten mit der „Möglichkeit besonders intensiver Mediennutzung“⁵³³ werden weitere anteilige Rundfunkbeiträge auferlegt; für neue Nutzungssituationen entstehen neue Beitragspflichten.⁵³⁴ Für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge und Gästezimmer als Orte mit vermuteter intensiver Rundfunknutzung werden daher zusätzliche Abgaben fällig.⁵³⁵ Menschen mit Behinderungen müssen nur ein Drittel der Abgabe entrichten, da ihre Nutzungsmöglichkeiten oftmals eingeschränkt sind.⁵³⁶ Das Leitprinzip der Nutzungsvermutung entspricht somit einer Lastenverteilung nach dem Äquivalenzprinzip, das typischerweise bei der Bemessung der Abgabenhöhe nichtsteuerli-

⁵²⁸ BVerfG 55, 274 (302); 108, 1 (16); Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr. 14, 17 ff.

⁵²⁹ Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 25 f.; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 54.

⁵³⁰ Siehe Fn. 119.

⁵³¹ Begründung zum 15. RÄStV, S. 6, 24.

⁵³² Ebd., S. 17.

⁵³³ Ebd., S. 18.

⁵³⁴ Ebd., S. 19.

⁵³⁵ § 5 Abs. 2 RBStV.

⁵³⁶ § 4 Abs. 2 RBStV; taubblinde Menschen sind daher vollständig von der Abgabepflicht ausgenommen, siehe § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 RBStV.

cher Abgaben Anwendung findet.⁵³⁷ An dieser Stelle sei noch einmal explizit darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bei der Bemessung der Abgabenhöhe nicht die konkrete Nutzung berücksichtigt, sondern ausschließlich von einer potentiellen Nutzungsvermutung ausgeht.⁵³⁸

Um im Folgenden beurteilen zu können, inwieweit der Gleichheitssatz bei der Gesetzgebung zum Rundfunkbeitrag eingehalten wurde, müssen zunächst einige Begrifflichkeiten definiert und erläutert bzw. die Vorgehensweisen des Rundfunkgesetzgebers dargestellt werden. Belastungsgrund für die Abgabepflicht ist nach *Kirchhof* „die vom Rundfunk eröffnete allgemein zugängliche Quelle, die für den Inhaber der Informationsfreiheit ungehindert erreichbar ist“⁵³⁹, also der Vorteil für die Abgabepflichtigen, Rundfunk jederzeit empfangen zu können. Tatbestandsvoraussetzung für die Abgabepflicht ist das Programmangebot, unabhängig von der konkreten Nutzung.⁵⁴⁰ Als Anknüpfungspunkt, also Tatbestand der Abgabepflicht, hat der Gesetzgeber das Innehaben von Wohnungen, Betriebsstätten, nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen und Gästezimmern gewählt.⁵⁴¹ In diesen Raumeinheiten wird das Vorliegen von Empfangsgemeinschaften vermutet, die dauerhaft und unkontrolliert Rundfunk rezipieren.⁵⁴² Als Bemessungsgrundlage dient, wie oben dargestellt, die vermutete Nutzung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten. Insgesamt bemisst sich die Höhe des Rundfunkbeitrags nicht nach dem unmittelbaren Vorteil, sondern vielmehr soll eine Gleichverteilung der gesamten Last auf die potentiellen Nutzer stattfinden.⁵⁴³

Um bei solchen Massenvorgängen wie der Erhebung des Rundfunkbeitrags eine Praktikabilität bei der Abgabenerhebung zu ermöglichen, ist es verfassungsrechtlich zulässig, dass der Gesetzgeber typisierend

⁵³⁷ Siehe Fn. 116.

⁵³⁸ Siehe beispielhaft Begründung zum 15. RÄStV, S. 6, 19, 25.

⁵³⁹ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 13.

⁵⁴⁰ Ebd., S. 47.

⁵⁴¹ § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1, 2 RBSStV.

⁵⁴² Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 47.

⁵⁴³ Ebd., S. 45.

vorgeht.⁵⁴⁴ Er muss also nicht jeden Einzelfall berücksichtigen, sondern kann bei der Gesetzgebung vom typischen Regelfall ausgehen. Unzulässig wäre hingegen, wenn sich der Gesetzgeber bei der Typisierung nicht realitätsgerecht, sondern am atypischen Fall orientieren würde.⁵⁴⁵ Der Gesetzgeber legt den Staffelungen des Rundfunkbeitrags daher pauschale Annahmen zugrunde, da nicht jeder Einzelfall – also das jeweilige Ausmaß der verschiedenen Nutzungsvermutungen – berücksichtigt werden kann. Da die Nutzung lediglich vermutet wird, ist eine genaue Bemessung ohnehin ausgeschlossen. Die tatsächliche Nutzung, die als einzige eine messbare Größe darstellen könnte, ist irrelevant. Die vorgenommenen Typisierungen führen jedoch zum Teil zu Sachverhalten, die es unter gleichheitsrechtlichen Aspekten genauer zu überprüfen gilt. Hierzu muss zunächst betrachtet werden, ob das Leitprinzip der Nutzungsvermutung bei den einzelnen Tatbeständen der Abgabepflicht konsequent angewandt wurde. Im Anschluss werden die sich ergebenden Gleich- und Ungleichbehandlungen durch die Auswahl der Tatbestände der Abgabepflicht geprüft. Auf dieser Basis kann dann beurteilt werden, ob eine gleichheitsgerechte Gesetzgebung bzgl. der Abgabenregelungen des Rundfunkbeitrags vorliegt. Die Teilbefreiung von Menschen mit Behinderungen und die begrenzten bzw. nicht vorhandenen Beitragspflichten von Einrichtungen nach § 5 Abs. 3, 5 S. 1 Nr. 1 und Abs. 6 RBStV werden nicht Teil der näheren Betrachtung sein, da ihre Privilegierungen bei der Festsetzung der Abgabenhöhe primär auf sozialstaatliche Gründe zurückzuführen sind und die Belastung selbst im Vergleich zu der anderer Normadressaten hier nicht als problematisch einzustufen ist. Kernpunkt der folgenden Betrachtungen sind vielmehr die auferlegten Beitragspflichten im Hinblick auf die Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten.

⁵⁴⁴ Auch zum Folgenden BVerfG 82, 159 (185 f.); 91, 93 (115); 96, 1 (6); 108, 1 (19); 110, 274 (292); 117, 1 (31); 120, 1 (30); 123, 1 (19).

⁵⁴⁵ BVerfG 117, 1 (31); 120, 1 (30); 123, 1 (19).

a) Tatbestand der Abgabepflicht und Bemessungsgrundlage

Wie oben erläutert, knüpft der Gesetzgeber die Abgabepflicht an Raumeinheiten an, in denen typischerweise Rundfunkempfangsgemeinschaften vorliegen.⁵⁴⁶ Im Folgenden wird untersucht, ob beim Tatbestand der Abgabepflicht die Nutzungsvermutung konsequent als Bemessungsgrundlage dient.

aa) Inhaber von Wohnungen

Rundfunk wird oft in häuslichen Gemeinschaften empfangen.⁵⁴⁷ *Kirchhof* führt außerdem an, dass in Familien der Empfang von Rundfunk explizit gewünscht ist, auch im Rahmen der Elternverantwortung nach Art. 6 Abs. 2 GG;⁵⁴⁸ weiterhin diene Rundfunk als Teil der Lebensgestaltung sozial bzw. gesundheitlich Schwacher oder Schutzbedürftiger.⁵⁴⁹ Demgegenüber steigen die individualisierte Mediennutzung und die Zahl der Ein-Personen-Haushalte, was beides den Bestand klassischer Empfangsgemeinschaften reduziert. Trotzdem ist zurzeit noch davon auszugehen, dass sich oftmals die Haushaltsangehörigen zur gemeinsamen Entspannung und Unterhaltung oder Information vor dem Fernseher versammeln.⁵⁵⁰ In Wohnungen liegen also typischerweise Empfangsgemeinschaften vor. Folglich ist zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei der Abgabepflicht von Wohnungsinhabern das Leitprinzip gewahrt. Durch die gesamtschuldnerische Haftung der Mieter oder Besitzer von Wohnräumen ist außerdem davon auszugehen, dass alle diejenigen, die den Rundfunk nutzen, zur Finanzierung herangezogen werden. Im Ergebnis hat also der Gesetzgeber

⁵⁴⁶ Begründung zum 15. RÄStV, S. 10; *Kirchhof*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 47.

⁵⁴⁷ Begründung zum 15. RÄStV, S. 6.

⁵⁴⁸ *Kirchhof*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 14 f.

⁵⁴⁹ Ebd. i.V.m. *Zacher*, HStR II, § 28, Rdnr. 26 f.

⁵⁵⁰ So auch *Degenhart*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 27 f.

bei der Abgabepflicht der Wohnungsinhaber eine zulässige Typisierung gewählt.⁵⁵¹

bb) Inhaber von Betriebsstätten

Betriebsstätten bilden laut *Kirchhof* ebenso Orte des gemeinsamen Rundfunkempfangs, da hier beispielsweise während der Arbeit, zur Fortbildung oder in Pausen Rundfunk genutzt werde.⁵⁵² Von einer Rundfunknutzung in Betriebsstätten ist im Regelfall allerdings nicht auszugehen.⁵⁵³ Diese findet häufig gar nicht statt und ist oftmals nicht erlaubt.⁵⁵⁴ Die Zulässigkeit von privater Nutzung des Internets und somit des Rundfunks über das Internet am Arbeitsplatz wird von Unternehmen völlig unterschiedlich gehandhabt; daher kann kein eindeutiger Regelfall abgeleitet werden.⁵⁵⁵ Die Tagesreichweite für die Radionutzung beträgt bei der Arbeit außer Haus lediglich 11,4 %.⁵⁵⁶ Folglich kann nicht allein vom Vorliegen von Rundfunkempfangsgeräten wie Radios oder gar Computern – die ja bekanntlich dem Zwecke der Arbeit selbst dienen – und verschiedenen Präferenzen des Einzelnen bei der Rundfunknutzung auf eine „hinreichende[...] Durchschnittsnutzung des Rundfunks“ am Arbeitsplatz geschlossen werden.⁵⁵⁷ In vielen Arbeitssituationen würde die Rundfunknutzung stören

⁵⁵¹ So auch ebd., S. 17, 27 f., wobei *Degenhart* später eine differenziertere Sichtweise darlegt, siehe *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 16 f., 21.

⁵⁵² *Kirchhof*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 15; so auch *Wagner*, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 201.

⁵⁵³ So auch *Degenhart*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 18; ders., Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S.9; *Fiebig*, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 342; *Wagner* kritisiert die Gleichsetzung des gesamten nicht privaten Bereichs, da sehr unterschiedliche Nutzungssituationen vorlägen, siehe *Wagner*, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 175 ff.

⁵⁵⁴ *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 18; *Wolf*, in der Darstellung nach: *Briegleb*, Rundfunkgebühren für PCs. Gemäß einer Umfrage der Industrie und Handelskammern sowie der Handwerkskammern nutzten 96 % der Unternehmen Computer in Betriebsstätten nicht zum Rundfunkempfang, siehe *IHK*, Rundfunkfinanzierung muss neu geordnet werden.

⁵⁵⁵ *Lips*, Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, S. 112 ff., 122.

⁵⁵⁶ *Gattringer/Klingler*, MP 2012, S. 417.

⁵⁵⁷ So aber ohne ausreichende Begründung *Gall/Schneider*, in: *Hahn/Vesting*, Vor RBStV, Rdnr. 27, 31; siehe ebenfalls *Schneider*, NVwZ 2013, S. 21.

und kann deshalb nicht stattfinden, z.B. in Großraumbüros oder bei der Ausübung anspruchsvoller Tätigkeiten.⁵⁵⁸ Als ein Beispiel für Radioempfang am Arbeitsplatz nennt *Kirchhof* das Radiogerät in der Bäckereifiliale, das typischerweise der Unterhaltung der Angestellten und Kunden dient.⁵⁵⁹ Abgesehen von der innerbetrieblichen Nutzung wird in Verkaufsräumen jedoch teilweise auf das Vorhalten von Radiogeräten verzichtet, um die sonst entstehende Pflicht zur Entrichtung von GEMA-Entgelten zu vermeiden.⁵⁶⁰

Der Gesetzgeber orientiert sich also bei der Vermutung vom Vorliegen von Empfangsgemeinschaften in Betriebsstätten nicht am typischen Fall.⁵⁶¹ Er behandelt Wohnungen und Betriebsstätten gleich als zur Abgabepflicht heranzuziehende Raumeinheiten, obwohl sie hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ungleich sind. Denn diese – also das Vorhandensein von Empfangsgemeinschaften und somit die vermutete Rundfunknutzung – liegt im nicht privaten Bereich gewöhnlich gar nicht vor. Betriebliche Empfangsgemeinschaften *können* zwar bestehen, sind aber nicht der Regelfall. Daher wird auch das oben herausgestellte Leitprinzip für die Lastenverteilung beim Rundfunkbeitrag – die Nutzungsvermutung – verletzt. Dies ist kritisch, da zunächst die Begründung für die Abgabepflicht nicht konsequent erscheint und hier nicht sachgerecht ausfällt. Wohnungen und Betriebsstätten sind eben nicht „gleichwertige Orte des Rundfunkempfangs.“⁵⁶²

Festzuhalten sind also zwei bedenkliche Sachverhalte bei dem Tatbestand der Abgabepflicht für Betriebsstätteninhaber: Zum einen wird das Leitprinzip des Rundfunkbeitrags verletzt. Zum anderen werden (trotzdem) Haushalte und Betriebsstätten gleichbehandelt. Diese Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte wird später einer Prüfung

⁵⁵⁸ Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 18.

⁵⁵⁹ Kirchhof, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2011).

⁵⁶⁰ Körber, in: Hessischer Landtag, Öffentliche Anhörung, S. 20 f.

⁵⁶¹ So auch Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 18.

⁵⁶² Dies aber behauptet Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 62.

unterzogen,⁵⁶³ um festzustellen, ob ein sachgerechter Grund vorliegt, der die fehlende Differenzierung möglicherweise rechtfertigen kann.

cc) Inhaber von nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen und Gästezimmern

Der Gesetzgeber knüpft an das Innehaben der o.g. Raumeinheiten eine Abgabepflicht an, da hier seines Erachtens ebenfalls Empfangsgemeinschaften vorliegen. Es besteht zweifelsohne im Regelfall die Möglichkeit, in Kraftfahrzeugen und Gästezimmern Rundfunk zu nutzen. Somit hat der Gesetzgeber grundsätzlich eine zulässige Typisierung vorgenommen. Jedoch stellt sich hier die Frage nach der Abgrenzung zu anderen Raumeinheiten, in denen ebenfalls typischerweise Empfangsgemeinschaften vorliegen. Der Gesetzgeber begründet das Heranziehen von Gästezimmern damit, dass die Möglichkeit der Rundfunknutzung einen echten Mehrwert biete.⁵⁶⁴ Deswegen müssen Betriebsstätten an dieser Stelle zusätzlich belastet werden. Dies ist aber auch bei anderen gewerblichen Raumeinheiten der Fall. Beispielsweise bieten Fitnessstudios durch installierte Fernsehgeräte einen echten Mehrwert gegenüber solchen ohne diese zusätzliche Unterhaltungsmöglichkeit. Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Kraftfahrzeugen ist festzustellen, dass die Möglichkeit der Rundfunknutzung auch bei privat genutzten Kraftfahrzeugen vorliegt, im privaten Bereich jedoch keine zusätzliche Abgabepflicht für das Innehaben eines Kraftfahrzeuges entsteht. Darum muss auch hier geprüft werden, ob es Gründe gibt, die die vorliegenden Gleich- bzw. Ungleichbehandlungen dieser Raumeinheiten rechtfertigen können.

⁵⁶³ Siehe hierzu sogleich Teil 3B.III.1.b)aa).

⁵⁶⁴ Begründung zum 15. RÄStV, S. 19.

b) Prüfung von Gleichbehandlungen ungleicher Sachverhalte und Ungleichbehandlungen gleicher Sachverhalte

Während wesentlich Gleiches gleichbehandelt werden muss, sind wesentlich ungleiche Sachverhalte auch ungleich zu regeln.⁵⁶⁵ Liegt trotz der Gleichheit zweier Sachverhalte eine Differenzierung bzw. trotz Ungleichheit eine Gleichbehandlung vor, muss dies gerechtfertigt werden können. Im Laufe der Jahre hat das BVerfG zur Prüfung der Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen gleicher Sachverhalte und umgekehrt neben dem Willkürverbot ein strengeres Verfahren – die sog. „Neue Formel“ – entwickelt, wobei nun fallabhängig der jeweilige Maßstab Anwendung findet.⁵⁶⁶ Betrifft die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung lediglich sach- oder verhaltensbezogene Merkmale, so gilt das Willkürverbot; es muss also lediglich einen sachlichen Grund für die (fehlende) Differenzierung geben.⁵⁶⁷ Als willkürlich sind insbesondere solche Regelungen zu bezeichnen, die unangemessen sind.⁵⁶⁸ Demnach darf der Gesetzgeber nicht willkürlich Gleich- bzw. Ungleichbehandlungen zulassen. Es reicht jedoch im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG aus, wenn der Gesetzgeber durch die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung die Erreichung eines bestimmten Ziels „in geeigneter Weise“⁵⁶⁹ verfolgen kann.⁵⁷⁰ Betrifft die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung personenbezogene Merkmale, kann eine (fehlende) Differenzierung nur nach strengeren Maßstäben gerechtfertigt werden.⁵⁷¹ Als Grund für die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung muss demnach eine Gemeinsamkeit bzw. ein Unterschied zwischen den beiden Normadressaten in signifikanter Art und Weise vorliegen, der die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung recht-

⁵⁶⁵ Auch zum Folgenden BVerfG 90, 145 (196); 93, 319 (348); 94, 241 (260); 103, 242 (258).

⁵⁶⁶ Zur Entwicklung der Rechtsprechung siehe Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 10 ff.

⁵⁶⁷ BVerfG 89, 132 (141); 113, 167 (214); 117, 302 (311); 123, 1 (20); BVerwG 68, 36 (39 f.); 72, 212 (218).

⁵⁶⁸ Rüfner, in: Bonner Kommentar, Art. 3 GG, Rdnr. 20.

⁵⁶⁹ Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 10.

⁵⁷⁰ Ebd.

⁵⁷¹ Auch zum Folgenden BVerfG 55, 72 (88); 71, 39 (58 f.); 94, 241 (260); 95, 267 (316); 98, 365 (389); 113, 167 (214 f.); 118, 1 (26); Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr. 472.

fertigen kann. Dieser Grund muss durch den Sachverhalt, der geregelt werden soll, bedingt sein und – neben der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung selbst – alle damit zusammenhängenden Rechtsfolgen rechtfertigen können.⁵⁷² Um zu unterscheiden, ob die zu prüfende Gleich- bzw. Ungleichbehandlung sach- oder personenbezogene Merkmale betrifft, dient die Beeinflussbarkeit des Tatbestands durch die Person.⁵⁷³ Ist eine Einflussnahme kaum möglich, liegt ein personenbezogenes Merkmal vor; die strengere Prüfung ist anzuwenden.⁵⁷⁴ Kann hingegen der Betroffene durch sein Verhalten Einfluss auf die Regelung nehmen und somit nachteiligen Auswirkungen begegnen, ist eine weniger strenge Prüfung erforderlich.⁵⁷⁵

Bei der Betrachtung der Gleich- und Ungleichbehandlungen im Rahmen des Rundfunkbeitrags ist von personenbezogenen Merkmalen auszugehen: Das Innehaben von Wohnungen oder Betriebsstätten ist mit Hinblick auf die Abgabepflicht kaum beeinflussbar, da eine Aufgabe dieser Räume zur Vermeidung der Abgabepflicht unrealistisch ist. Demnach wird höchstwahrscheinlich keine Person obdachlos werden, ihren Betrieb aufgeben oder ihr Auto verkaufen, um den Rundfunkbeitrag nicht entrichten zu müssen. Das Wohnen in einer Wohnung oder das Besitzen eines Betriebes sind vielmehr elementare Bedürfnisse des Menschen. Die vorliegenden (fehlenden) Differenzierungen werden also anhand der strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beurteilen sein; eine bloße Willkürprüfung ist aufgrund der Personenbezogenheit der Merkmale nicht ausreichend.⁵⁷⁶ Dabei ist zunächst zu betrachten, inwieweit das Leitprinzip bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags beachtet wird:⁵⁷⁷ Erfolgt die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung im Rahmen des Leitprinzips, also der Lastenverteilung anhand der vermu-

⁵⁷² Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 53.

⁵⁷³ So ähnlich Rüfner, in: Bonner Kommentar, Art. 3 GG, Rdnr. 45; Pjeroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr. 470.

⁵⁷⁴ BVerfG 95, 267 (316); 98, 365 (389); Jarass, NJW 1997, S. 2547.

⁵⁷⁵ BVerfG 60, 329 (346 f.); 90, 22 (26); Jarass, NJW 1997, S. 2547.

⁵⁷⁶ Pjeroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr. 472; siehe zur Prüfungsintensität im Detail Jarass, NJW 1997, S. 2547 f.

⁵⁷⁷ Auch zum Folgenden Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 32.

teten Nutzung, so ist sie von vorneherein gerechtfertigt und nicht weiter prüfungsbedürftig. Ist das Leitprinzip jedoch verletzt, muss eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit durchgeführt werden.

aa) Gleichbehandlung von Wohnungen und Betriebsstätten

Wie oben beschrieben, wird die Abgabepflicht für Wohnungen und Betriebsstätten damit begründet, dass in beiden Raumeinheiten typischerweise Empfangsgemeinschaften vorliegen. Wie sich herausstellte, ist dies aber bei Betriebsstätten nicht regelmäßig der Fall. Damit ist als Konsequenz von vorneherein das Leitprinzip der Lastenverteilung anhand der Nutzungsvermutung bei der Belastung von Betriebsstätten verletzt, da eine potentielle direkte Rundfunknutzung nicht grundsätzlich vorliegt. Untersucht werden muss daher, ob ein Grund besteht, der ein solches Gewicht hat, dass die vorliegende Gleichbehandlung von Betriebsstätten und Wohnungen bzgl. der Abgabepflicht trotzdem gerechtfertigt werden kann. Hierzu ist die Gleichbehandlung anhand einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.

Zunächst ist festzustellen, dass die Gleichsetzung von Betriebsstätten mit Wohnungen geeignet ist, der Erreichung des Ziels des Rundfunkbeitrags – nämlich die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten durch die Belastung der Allgemeinheit sicherzustellen – zu dienen. Da durch die Einbeziehung der Betriebsstätten Einnahmen erzielt werden, wird ein Beitrag zur Sicherstellung der funktionsgerechten Finanzausstattung geleistet.

Ob die Gleichsetzung von Betriebsstätten mit Wohnungen jedoch erforderlich ist, hängt auch von der Inanspruchnahme des Rundfunks durch die Unternehmen ab. Zunächst könnte die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch ohne die Einbeziehung des nicht privaten Bereichs gesichert werden, da dieser lediglich einen Anteil von rd. 8 % am Abgabenaufkommen ausmacht.⁵⁷⁸ Eine Kom-

⁵⁷⁸ So lauten die Planannahmen der Rundfunkanstalten für 2013 ff., siehe Fn. 503.

pensation durch eine erhöhte Abgabe im privaten Bereich wäre also vermutlich hinnehmbar. Somit ist eine Beteiligung der Betriebsstätten an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus ökonomischer Sicht vermutlich nicht notwendig. Allerdings kann eine solche Beteiligung aus gesellschaftlichen Gründen durchaus erforderlich sein: Unternehmen stellen einen Teil des demokratischen Gemeinwesens dar und profitieren vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ebenso wie Privathaushalte.⁵⁷⁹ Auch sie ziehen Nutzen aus der Arbeit der Rundfunkanstalten, beispielsweise durch die Bereitstellung eines unabhängigen Nachrichtenangebotes und der Information über wirtschaftliche Entwicklungen im nationalen und globalen Rahmen sowie der Aufdeckung von wirtschaftlichen Missständen oder Korruption.⁵⁸⁰ Dieser Wert ist nicht unbedingt in direkter Nutzung zu messen, sondern entsteht eher mittelbar. Unter diesem Aspekt ist es prinzipiell ebenso erforderlich, dass auch Unternehmen einen Beitrag zur Rundfunkfinanzierung leisten. Denn würde der Rundfunk lediglich durch die Privathaushalte finanziert, so würden diese stärker belastet, obwohl es ebenso Aufgabe des nicht privaten Bereichs wäre, einen Teil der Last zu tragen. Somit muss aus Gründen der Belastungsgleichheit der nicht private Bereich an der Rundfunkfinanzierung beteiligt werden.⁵⁸¹

Durch den geringen Anteil der Betriebsstättenabgabe am Gesamtaufkommen aus dem Rundfunkbeitrag im Vergleich zur Wohnungsabgabe ist nicht anzunehmen, dass eine unverhältnismäßige Gleichsetzung beider Raumeinheiten vorliegt. Es ist vielmehr von einer angemessenen Beteiligung der Unternehmen an der Rundfunkfinanzierung auszugehen, denn der weitaus größte Teil wird durch die Wohnungsinhaber getragen. Der meist eher indirekte Nutzen, der für den nicht privaten Bereich aus der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

⁵⁷⁹ Begründung zum 15. RÄStV, S. 2; so auch Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 19; Hesse, SZ v. 09.08.2012, S. 39.

⁵⁸⁰ Degenhart beschreibt die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „Element der kulturellen Infrastruktur“, das auch den Unternehmen zugutekomme, siehe Degenhart, ZUM 2009, S. 382.

⁵⁸¹ So ähnlich Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 14.

entsteht, wird daher auch durch einen entsprechend kleineren Beitrag des nicht privaten Bereichs am Aufkommen aus der Rundfunkabgabe abgegolten. Denn die Gleichbehandlung beider Raumeinheiten bezieht sich zwar auf den Abgabentatbestand, nicht jedoch auf die Höhe der Abgabe. Durch die Berücksichtigung der gestaffelten Beschäftigtenzahlen bei der Bemessung der Abgabenhöhe ist weiterhin davon auszugehen, dass die Belastung der Betriebsstätten untereinander gerecht verteilt ist.⁵⁸²

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass die Gleichsetzung von Betriebsstätten mit Wohnungen verhältnismäßig und insofern zu rechtfertigen ist, obwohl keine gleichwertigen Empfangsgemeinschaften vorliegen. Zu rechtfertigen ist die Gleichsetzung vielmehr durch den eher mittelbaren Nutzen, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch dem nicht privaten Bereich bietet.⁵⁸³

bb) Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen

Sowohl für privat als auch für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge besteht die Vermutung der potentiellen Rundfunknutzung, die im nicht privaten Bereich zur Abgabepflicht führt, im privaten Bereich dagegen keine zusätzliche Abgabepflicht auslöst. Während im privaten Bereich die Rundfunknutzung in Kraftfahrzeugen bereits durch die Abgabe des Wohnungsinhabers umfasst wird, ist dies im nicht privaten Bereich durch die Abgabe für die Betriebsstätte nicht der Fall. Der Gesetzgeber begründet die vorliegende Ungleichbehandlung wie folgt: Im privaten Bereich bestehe keine Abgabepflicht für Kraftfahrzeuge, da mit der für

⁵⁸² Dies betrifft nur das Verhältnis der Betriebsstätten zueinander. Aspekte, die die Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Unternehmen mit wenigen Betriebsstätten und beispielsweise Filialbetrieben betreffen, sind hier nicht gemeint, siehe hierzu später Teil 3B.III.1.c)cc) und insbesondere Teil 3B.IV.2.a).

⁵⁸³ Da die Einbeziehung des nicht privaten Bereichs in die Abgabepflicht insgesamt verhältnismäßig erfolgt, ist an dieser Stelle unerheblich, dass die Nutzungsvermutung für die Bemessung der Abgabepflicht als Leitprinzip gar nicht Anwendung finden kann; a.A. Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 17 ff.

das Innehaben der Wohnung geleisteten Abgabe die Nutzung von Rundfunk im Kraftfahrzeug bereits abgegolten sei.⁵⁸⁴ Im nicht privaten Bereich werde jedoch „eine neue Nutzungssituation gegenüber der Nutzung im Privathaushalt geschaffen.“⁵⁸⁵ Demnach sieht der Gesetzgeber den Grund für die Ungleichbehandlung im Vorliegen unterschiedlicher Nutzungssituationen.

Unstrittig ist, dass Kraftfahrzeuge zu mindestens 96 % mit Radiogeräten ausgestattet sind⁵⁸⁶ und hier von einer regelmäßigen Hörfunknutzung auszugehen ist.⁵⁸⁷ Allerdings ist unklar, warum in Kraftfahrzeugen des nicht privaten Bereichs eine neue Nutzungssituation entstehen soll, im privaten Bereich aber nicht. Die Nutzungssituationen divergieren doch vielmehr innerhalb eines Bereichs: So nutzen beispielsweise im privaten Bereich viele Menschen Rundfunk zur Unterhaltung während der Fahrt, wobei es ebenso Personen gibt, die das Radiohören ablehnen. Im nicht privaten Bereich kann z.B. die gemeinsame Fahrt im Dienstwagen zur Vorbesprechung geschäftlicher Termine o.ä. genutzt werden, wobei der Rundfunkempfang stören würde. Andererseits ist beispielsweise beim Kurier- oder Taxifahrer von einer intensiven Rundfunknutzung auszugehen. Deutlich wird, dass die Nutzungsintensität von Rundfunk in Kraftfahrzeugen stark variiert, wobei der Unterschied hier nicht regelmäßig zwischen privatem und nicht privatem Bereich auszumachen ist, sondern vielmehr innerhalb eines Bereichs auftritt. Insofern bleibt hinsichtlich der vermuteten Rundfunknutzung bzw. des möglichen kommunikativen Nutzens unklar, ob deutliche Unterschiede zwischen privatem und nicht privatem Bereich bestehen. Hiervon ist zunächst nicht auszugehen. Bei Betrachtung der weiteren Argumentation des Gesetzgebers wird deutlich, dass die Abgabepflicht für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge in erster Linie durch den Mehrwert begründet wird, den ein Kraftfahrzeug für den gewerblichen

⁵⁸⁴ Begründung zum 15. RÄStV, S. 6.

⁵⁸⁵ Ebd., S. 19.

⁵⁸⁶ Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe, Zahlen & Fakten 2011, S. 29.

⁵⁸⁷ 40 % der Personen ab 10 Jahren hören täglich Radio im Auto, siehe Gattringer/Klingler, MP 2012, S. 417.

Nutzer bietet.⁵⁸⁸ Dieser Mehrwert, der gleichermaßen auf andere Betriebsgegenstände zutreffen mag, hat aber keinerlei Verbindung zur Vermutung der Rundfunknutzung. Einen Mehrwert stellen auch Human- oder Sachkapital dar; diese lösen aber ebenso wenig eine zusätzliche Abgabepflicht aus. Als weiteren Rechtfertigungsgrund für die Ungleichbehandlung führt der Gesetzgeber nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge an, deren Inhaber mangels einer zugehörigen Betriebsstätte sonst nicht belastet werden würden (z.B. Taxifahrer ohne Zugehörigkeit zu einem Taxiunternehmen mit Büro).⁵⁸⁹ Hier könne auch von einer „rollende[n] Betriebsstätte“⁵⁹⁰ gesprochen werden. Ein solcher Sachverhalt stellt jedoch die Ausnahme dar und müsste gerade aufgrund typisierender Gesetzgebung nicht unbedingt berücksichtigt werden. Erst recht kann er keine Abgabepflicht für alle restlichen nicht privat genutzten Kraftfahrzeuge begründen, da sich der Gesetzgeber dann am atypischen Fall orientieren würde. Ein m.E. letzter denkbarer Grund für eine differenzierende Nutzungssituation, die die vorliegende Ungleichbehandlung zum privaten Bereich rechtfertigen könnte, entsteht bei nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen möglicherweise dadurch, dass ein Betriebsstätteninhaber oftmals wesentlich mehr Kraftfahrzeuge besitzt als eine Privatperson.⁵⁹¹ Somit kann in der Gesamtbetrachtung durch den nicht privaten Bereich Rundfunk stärker genutzt werden. Die Fahrzeuge werden allerdings lediglich durch die Beschäftigten oder, im speziellen Fall der Autovermietungen, durch den Mieter genutzt. Die mögliche Rundfunknutzung durch Beschäftigte wird jedoch bereits durch die Staffelung des Beitrags der Betriebsstätte

⁵⁸⁸ „Erfasst sind damit insbesondere die Kraftfahrzeuge, die dem unmittelbaren Erwerbszweck dienen oder auch steuerlich als Betriebsvermögen angesetzt werden.“, siehe Begründung zum 15. RÄStV, S. 19 mit weiteren Beispielen.

⁵⁸⁹ Ebd., S. 19 f.

⁵⁹⁰ Schwall-Düren, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 47.

⁵⁹¹ So auch zum Folgenden Eicher, MP 2012, S. 618.

berücksichtigt.⁵⁹² Bei Mietfahrzeugen bilden die Mieter hingegen überhaupt keine typische Empfangsgemeinschaft, da sie gar nicht der Betriebsstätte zuzuordnen sind⁵⁹³ und schon grundsätzlich privat ihren Rundfunkbeitrag entrichtet haben. Keinesfalls kann die Ungleichbehandlung durch die Gewinnerzielungsabsichten bzw. steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten des nicht privaten Bereichs gerechtfertigt werden.⁵⁹⁴ Wären diese ökonomischen Faktoren der Grund für die Heranziehung von Kraftfahrzeugen des nicht privaten Bereichs, so hätte der Gesetzgeber hier als Bemessungsgrundlage nicht die vermutete Rundfunknutzung, sondern den Umsatz oder eine andere wirtschaftliche Größe wählen müssen, die im Übrigen bereits durch die Heranziehung der Betriebsstätten Berücksichtigung gefunden hätte und nicht durch den Bestand an Kraftfahrzeugen ermittelt werden würde.

Zusammengefasst kann also kein rechtfertigender Grund für die Ungleichbehandlung der Abgabepflichten für privat und nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge gefunden werden.⁵⁹⁵ Es ist nicht erkennbar, warum im nicht privaten Bereich eine neue Nutzungssituation entstehen sollte. Auch ein anderer sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich. Die Regelung ist insofern im Ergebnis als willkürlich einzustufen. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der Ungleichbehandlung kann daher entfallen bzw. ist gar nicht erst möglich, da es schon am sachlichen Grund zur Rechtfertigung mangelt. Die Ungleichbehandlung von privat und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen zu Lasten Letzterer nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 RBStV ist somit verfassungsrechtlich unzulässig.

⁵⁹² Dies verkennt *Wagner*, die eine Abgabepflicht für das Innehaben nicht privat genutzter Kraftfahrzeuge als erforderlich erachtet, da hier wesentlich häufiger bzw. intensiver Rundfunk genutzt würde als in der Betriebsstätte selbst, siehe *Wagner*, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 188 f. Würde der Argumentation gefolgt, dürften jedoch die Betriebsstätten selbst kaum belastet werden, sondern fast ausschließlich bzw. wesentlich höher die Kraftfahrzeuge. Ebenso müssten dann aufgrund der Nutzungsintensität auch Kraftfahrzeuge des privaten Bereichs eine weitere Abgabepflicht auslösen.

⁵⁹³ *Degenhart*, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 19 f., 31 ff.

⁵⁹⁴ So aber *Schneider/Siekman*, in: *Hahn/Vesting*, § 5 RBStV, Rdnr. 21.

⁵⁹⁵ So auch *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 23; a.A. *Schneider/Siekman*, in: *Hahn/Vesting*, § 5 RBStV, Rdnr. 20.

cc) Ungleichbehandlung von abgabepflichtsauslösenden und nicht abgabepflichtsauslösenden Raumeinheiten im Allgemeinen

Neben der Beitragspflicht für Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber begründet der Gesetzgeber die Abgabepflicht für zusätzliche Raumeinheiten, die in den nicht privaten Bereich fallen, mit einer besonders hohen Rundfunknutzungsintensität und einem Mehrwert, der durch die Rundfunkempfangsmöglichkeit entstehe.⁵⁹⁶ Bei Gästezimmern bestehe die „Möglichkeit besonders intensiver Mediennutzung“⁵⁹⁷ bzw. „die überdurchschnittlich intensive Rundfunknutzung durch wechselnde Gäste.“⁵⁹⁸ Außerdem stelle „die Empfangsmöglichkeit im Fremdenverkehr einen echten Mehrwert dar.“⁵⁹⁹ Dies ist allerdings nicht immer der Fall: Jugendherbergen oder Hostels beispielsweise, die keine Fernseher in den Gästezimmern anbieten, werden von der Begründung nicht umfasst, aber trotzdem belastet. Warum außerdem keine weiteren Raumeinheiten hinzugezogen werden, auf die die o.g. Merkmale ebenfalls zutreffen, ist unklar. So könnte der Gesetzgeber beispielsweise die Räume von Fitnessstudios, in denen Fernseher angebracht sind, mit einer zusätzlichen Abgabepflicht belegen. Ebenso könnten Flughäfen, die viele Fernseher zur Unterhaltung wartender Fluggäste bereithalten, zu einer weiteren Abgabe aufgrund intensiver Rundfunknutzung herangezogen werden. Bei diesen Raumeinheiten ist ebenfalls von einer hohen Nutzungsintensität und von einem echten Mehrwert durch die Rundfunkempfangsmöglichkeit auszugehen. Auf den ersten Blick würde dies vermutlich direkt als unzulässige Mehrbelastung eingestuft werden, da die Inhaber von Fitnessstudios und Flughäfen doch bereits aufgrund ihrer Betriebsstätten, gestaffelt nach der Mitarbeiterzahl, abgabepflichtig sind. Ohne Frage handelt es sich hier aber um die gleiche Situation wie bei Gästezimmern: Diese liegen normalerweise ebenfalls in den gleichen Räumlichkeiten wie die Betriebsstätte selbst,

⁵⁹⁶ Begründung zum 15. RÄStV, S. 18 f.

⁵⁹⁷ Ebd., S. 18.

⁵⁹⁸ Ebd., S. 19.

⁵⁹⁹ Ebd.

für die bereits eine Abgabe entrichtet wird. Andererseits muss sich der Gesetzgeber grundsätzlich bei der Gestaltung von Abgaben nicht für die zweckmäßigste oder gerechteste Ausgestaltung entscheiden, sondern kann aus Gründen der Praktikabilität und Vollzugeffizienz eine Regelung schaffen, die lediglich das verfassungsrechtlich Zulässige beachtet.⁶⁰⁰ Er muss nicht für jede denkbare Situation gesonderte Regeln schaffen. Somit können Einzelfälle vernachlässigt werden. Insofern ist unter verfassungsrechtlichen Aspekten an dieser Stelle nicht nachweisbar, dass sich die Abgabepflicht noch auf weitere Raumeinheiten erstrecken müsste bzw. dass von einer Abgabepflicht für nicht privat genutzte Raumeinheiten zusätzlich zu Betriebsstätten abgesehen werden müsste.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge im nicht privaten Bereich unzulässig ist und die Beitragspflicht für Gästezimmer im Vergleich zu anderen, mit ähnlicher Nutzungsintensität belegten Raumeinheiten als kritisch eingestuft werden kann.

c) Rechtspolitische Beurteilung

Nachdem die Regelungen zum Rundfunkbeitrag hinsichtlich der Wahrung der Gleichbehandlung betrachtet wurden, sollen an dieser Stelle die rechtspolitischen Probleme aufgeführt werden, die hiermit im Zusammenhang stehen. Sie haben zwar keine direkten Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, sind aber im Systemgefüge des Rundfunkbeitrags unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten besonders für den noch folgenden Teil der Arbeit interessant.

⁶⁰⁰ BVerfG 96, 1 (6 f.); 108, 1 (19); 110, 412 (436 f.).

aa) Systembruch

Die bereits beschriebenen, nicht konsequenten Systematiken bei der Wahl der Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht widersprechen dem grundlegenden Konzept des Rundfunkbeitrags.⁶⁰¹ Hierfür zeichnet sich allerdings deutlich ein Grund ab, der insbesondere unter Berücksichtigung der Regelungen zur ehemaligen Rundfunkgebühr leicht erkennbar wird: Die nicht zu rechtfertigenden Abgabepflichten für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge und die als kritisch einzustufenden Abgabepflichten für Gästezimmer im Vergleich zu anderen nicht belasteten Raumeinheiten beruhen aller Voraussicht nach auf einem versteckten Gerätebezug zu Autoradios bzw. Fernsehgeräten in Gästezimmern, der nicht dem System des Rundfunkbeitrags entspricht, sondern als „Relikt“ der Rundfunkgebühr beibehalten wird.⁶⁰² Dies kann wiederum nur dem Ziel der Einnahmesicherung der Rundfunkanstalten⁶⁰³ bei gleichzeitiger Vermeidung einer Anpassung der Abgabenhöhe trotz eines Systemwechsels dienen.⁶⁰⁴ Denn hier wird allem Anschein nach das Gerät und nicht das Vorliegen einer Empfangsgemeinschaft abgegolten.⁶⁰⁵ Die Erzielung von Einnahmen, die bei der Auferlegung von Lasten grundsätzlich das Ziel ist,⁶⁰⁶ kann jedoch kein sachlicher Grund für die beschriebenen Differenzierungen sein, weil sie

⁶⁰¹ So ähnlich Degenhart, ZUM 2011, S. 197.

⁶⁰² Dies unterstreicht beispielsweise das folgende Zitat von Eicher (der allerdings einen Systembruch verneint): „Es wäre im Übrigen auch nicht einzusehen, warum sich die heute bestehende Gebührenpflicht für Radios in gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen nach dem neuen Modell einfach in Luft auflösen sollte.“, siehe Eicher, MP 2012, S. 618.

⁶⁰³ So auch Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 39 f.

⁶⁰⁴ So auch Hilker, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 12; Beck wies darauf hin, dass der Rundfunkbeitrag so konzipiert sei, dass eine Beibehaltung der Abgabenhöhe sichergestellt werden könne, siehe Beck, in der Darstellung nach: o.A., FK 03/2012, S. 11. Die Länder hätten sich daher entschlossen, zur Wahrung der Beitragsstabilität den nicht privaten Bereich „wie im bisherigen Umfang einzubeziehen“, siehe Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 33.

⁶⁰⁵ So ähnlich Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 33.

⁶⁰⁶ Es gibt auch andere Gründe für die Auferlegung von staatlichen Lasten, z.B. Lenkungenfunktionen, siehe beispielsweise Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 14 ff.; Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 46 ff. Da der Rundfunkbeitrag aber einen reinen Finanzierungszweck hat, ist hier auch die Einnahmeerzielung die einzig zu betrachtende Funktion.

sonst jegliche (ausufernde) Abgabepflichten rechtfertigen könnte. Da die Anknüpfung an Raumeinheiten, in denen typischerweise Empfangsgemeinschaften vorliegen, nicht konsequent erfolgt, sondern teilweise an den Gerätebestand angeknüpft wird, liegt ein Systembruch vor. Ein solcher Systembruch ist grundsätzlich ein Indiz für die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes.⁶⁰⁷ Die eben dargestellten Annahmen sollen anhand des folgenden Sachverhalts verdeutlicht werden.

Eine Reform, nach der *ausschließlich* Haushalte und Betriebsstätten mit der Abgabepflicht belegt werden sollten, war schon einmal für das Jahr 2005 angedacht.⁶⁰⁸ Jedoch wurde hiervon wieder Abstand genommen, da mit erheblichen Einnahmeausfällen zu rechnen war. Auch bei der erneuten Diskussion um ein solches Modell im Jahre 2007 sorgte das mit dem Systemwechsel verbundene Entfallen von Mehrfachgebührenpflichtigen erneut für Probleme. Zu diesem Zeitpunkt kündigte die GEZ hiermit verbundene Einnahmeausfälle von insgesamt etwa 200-300 Mio. € p.a. an. Zum Vergleich: Mit dem 18. KEF-Bericht wurde angenommen, dass die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge maximal 323 Mio. € p.a. betragen werden.⁶⁰⁹ Dies macht deutlich, warum die Abgabepflicht für eben diese Einheiten beibehalten wurde.⁶¹⁰ Der politische Wunsch, die Abgabenstabilität zu wahren, stand über dem Ziel, ein konsequentes System einzuführen, das möglicherweise bei weiteren Gruppen zu Mehrbelastungen geführt hätte. Die Annahme, dass ein versteckter Gerätebezug und Systembruch zugunsten der Stabilität der Höhe der Rundfunkabgabe toleriert wurden, beruht allerdings nicht allein auf Mutmaßungen. In der Politik wurde eingeräumt, dass an der Abgabepflicht für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge festgehalten werden

⁶⁰⁷ BVerfG 104, 74 (87); Englisch, in: Stern/Becker, Art. 3 GG, Rdnr. 39; Rüfner, in: Bonner Kommentar, Art. 3 GG, Rdnr. 38.

⁶⁰⁸ Siehe auch zum Folgenden Fn. 402.

⁶⁰⁹ Siehe Anhang I, Tab. 6.

⁶¹⁰ Ein weiteres Indiz hierfür ist die der KEF gemeldete Ertragsplanung: Laut *Eicher* handele es sich hierbei um eine „Punktlandung“, da die Erträge aus dem Rundfunkbeitrag in 2013-2016 nur im zweistelligen Millionenbereich von den Erträgen aus der ehemaligen Rundfunkgebühr der letzten Gebührenperiode 2009-2012 abweichen würden, siehe Eicher, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S. 74.

müsse, um die sonst eintretenden Mindereinnahmen zu vermeiden.⁶¹¹ Im Anschluss an das erste Beitragsjahr müsse neu bewertet werden, ob die Abgaben für Kraftfahrzeuge zur Erreichung der erforderlichen Einnahmen weiterhin gebraucht würden oder nicht. Danach müsse das Fortbestehen des Abgabentatbestands überdacht werden. Dies wurde auch durch eine Evaluierungsklausel in der Protokollerklärung zum 15. RÄStV festgehalten.⁶¹²

bb) Doppelbelastungen

Ein weiteres Problem unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten sind die Doppelbelastungen, die durch die Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht entstehen. Wie oben dargelegt, darf bei der Typisierung die Berücksichtigung von Einzelfällen entfallen, wenn nur ein kleiner Prozentsatz benachteiligt wird. Dies betrifft auch die stärkere Belastung einzelner Abgabepflichtiger im Vergleich zu anderen, wenn mehrere Tatbestände auf sie zuträfen und dadurch eine doppelte Zahlungslast entstünde.⁶¹³

Grundsätzlich versucht der Gesetzgeber Doppelbelastungen beim Rundfunkbeitrag beispielsweise durch die Regelung in § 5 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 RBStV zu verhindern, indem bei räumlichem Zusammenfallen von Wohnung und Betriebsstätte sowie einem Inhaber der beiden Raumeinheiten nur ein Beitrag zu entrichten ist. Doppelbelastungen entstehen trotzdem für jeden Inhaber von Zweitwohnungen und für Betriebsstätteninhaber mit mehr als zwei Kraftfahrzeugen bzw. für Gästezimmer ab der zweiten Raumeinheit. Da eine Person nur zu einem Zeitpunkt an einem Ort Rundfunk nutzen kann, ist es hinsichtlich der Bemessungsgrundlage erklärungsbedürftig, warum z.B. Zweitwohnungen eine Abgabepflicht auslösen. Unter dem Gesichtspunkt der

⁶¹¹ Siehe Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 544; auch zum Folgenden von Boetticher, im Interview mit: Hartung, ProMedia 03/2011, S. 5.

⁶¹² Protokollerklärung aller Länder und ergänzend des Landes Schleswig-Holstein zum 15. RÄStV.

⁶¹³ Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 67.

Doppelbelastung ist auch die Abgabepflicht für Kraftfahrzeuge besonders kritisch, da die Betriebsstätte schon für ihre Beschäftigten belastet wird, die sich jedoch *entweder* im Gebäude des Betriebes *oder* im Fahrzeug aufhalten können. Bei Gästezimmern findet die Belastung ihre vermeintliche Rechtfertigung in der hohen Nutzung durch wechselnde Gäste; diese haben jedoch schon – sofern sie über einen Wohnsitz in Deutschland verfügen – privat ihre Abgabe geleistet. Diese Doppelbelastungen stellen erneut ein Indiz für ein inkonsequentes System dar.⁶¹⁴

cc) Ungeeignetheit des Anknüpfungspunktes

Lösen Raumeinheiten, in denen typischerweise Rundfunkempfangsgemeinschaften vorliegen, die Abgabepflicht aus, ist dies schon von vorneherein unpräzise, da hierdurch nicht direkt erkennbar ist, auf welche Raumeinheiten eine Abgabepflicht zutrifft. Unter den geltenden Tatbestand fällt – konsequent betrachtet – grundsätzlich lediglich die Wohnung. Die durch den Gesetzgeber gewählten heranzuziehenden Raumeinheiten durch die bestehenden Regelungen lassen keine Stringenz erkennen: Insgesamt beruht die Anwendung des Tatbestands auf andere Raumeinheiten außerhalb der Wohnung auf keiner sachgerechten Auswahl, die gleiche Sachverhalte mit derselben Rechtsfolge verknüpft.⁶¹⁵ Auch lassen Raumeinheiten nur schwerlich und nicht verlässlich Rückschlüsse auf die Nutzungsvermutung zu, nach der jedoch bei Betriebsstätten, Kraftfahrzeugen und Gästezimmern gestaffelt wird.⁶¹⁶ *Kirchhof* beschreibt selbst, dass „das Empfangsgerät moderner Technik nicht mehr raumgebunden ist, Hörfunk- und Fernsehempfang kaum noch in technischer Alternativität erlebt werden, im Übrigen ein leicht bewegliches Gerät sich kaum mehr verlässlich

⁶¹⁴ *Degenhart* spricht von „systemwidrige[n] Mehrfachbelastungen“ und fasst diese sogar noch weiter, siehe *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 11.

⁶¹⁵ Zum Erfordernis der sachgerechten Auswahl siehe BVerfG 90, 145 (196); 93, 319 (348); 103, 242 (258).

⁶¹⁶ *Geuer* betont, es gebe keinen Zusammenhang zwischen der Mitarbeiter- bzw. Kfz- oder Gästezimmeranzahl und der Rundfunknutzung, siehe *Geuer*, MMR 10/2012, S. VI.

einem Haushalt oder einem Gewerbebetrieb zuordnen lässt.⁶¹⁷ Somit ist der Tatbestand des Innehabens einer Raumeinheit ungeeignet, auch hinsichtlich der Entwicklung der Medien und Endgeräte.

Durch das Anknüpfen an Wohnungen, Betriebsstätten, Kraftfahrzeuge und Gästezimmer liegt insgesamt ein deutlicher Widerspruch zum Kerngedanken der Reform vor: Zum einen sollte eine Ablösung von dem Gerätetatbestand stattfinden und eine Anknüpfung an den Menschen als Schuldner gefunden werden. Auch *Kirchhof* sieht die Anknüpfung an den Menschen als elementar an.⁶¹⁸ Zum anderen ist jedoch der Anknüpfungspunkt die Raumeinheit. Dass beispielsweise alle Haushalte gleichbehandelt werden und nicht an den einzelnen Bewohner angeknüpft wird, ist nicht logisch konsequent.⁶¹⁹ Genauso problematisch ist die Anknüpfung an Betriebsstätten anstelle Unternehmen als juristische Personen heranzuziehen. Hierdurch würde das Problem vermieden werden, dass Filialbetriebe höher belastet werden, obwohl bei ihnen kein höherer kommunikativer Nutzen besteht als bei einem Unternehmen mit der gleichen Anzahl an Mitarbeitern in einer Betriebsstätte.⁶²⁰

Dieser Widerspruch in der Reform dürfte im Folgenden noch klarer erkennbar werden, denn er hängt nicht nur mit der Wahl des Anknüpfungspunktes, sondern insbesondere mit der gewählten Bemessungsgrundlage zusammen.

dd) Ungeeignetheit der Bemessungsgrundlage

Bei der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung ist die Wahl der Bemessungsgrundlage nicht folgerichtig ausgefallen: Ist der Belastungsgrund laut *Kirchhof* „die vom Rundfunk eröffnete allgemein zugängliche Quelle, die für den Inhaber der Informationsfreiheit ungehindert

⁶¹⁷ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 12 f.

⁶¹⁸ Ebd., S. 13 f.

⁶¹⁹ So ähnlich auch Fechner, UFITA 2011, S. 635.

⁶²⁰ Siehe hierzu im Detail Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 22 f., der jedoch hierin bereits einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz begründet sieht. Dies wird später in Teil 3B.IV.2.a) aufzugreifen sein.

erreichbar ist“⁶²¹ bzw. genauer gesagt die Grundversorgung durch die Gesamtveranstaltung Rundfunk⁶²² als Leistung für die Allgemeinheit,⁶²³ so ist die Bemessungsgrundlage in Form der Nutzungsvermutung nicht logisch. Dies wird auch bei der Typisierung deutlich: Je weiter der Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht gefasst werde, desto besser sei dies für die Vereinbarkeit mit Art 3 Abs. 1 GG, da somit weniger Möglichkeiten für das Trittbrettfahren geschaffen würden und eine Verteilung der Lasten auf möglichst alle potentiellen Nutzer angestrebt werde.⁶²⁴ Der Nicht-Rundfunknutzer stelle den absoluten Ausnahmestatbestand dar und könne folglich im Rahmen der Typisierung vernachlässigt werden.⁶²⁵ Dem ist der Gesetzgeber gefolgt, indem er den Abgabentatbestand sehr weit gefasst hat, so dass im Ergebnis faktisch jeder von der Abgabepflicht betroffen ist. Es ist infolgedessen klar erkennbar, dass die Allgemeinheit belastet werden soll. Trotzdem wird nach der geltenden Gesetzeslage und laut *Kirchhof* das Vorliegen eines Sondervorteils – nämlich die dem Inhaber der abgabepflichtsauslösenden Raumeinheiten eröffnete Nutzungsmöglichkeit – durch den Rundfunkbeitrag ausgeglichen.⁶²⁶ Der Wert des Rundfunks ist dagegen nicht vorrangig in vermuteter Nutzung durch unmittelbaren Rundfunkempfang messbar, sondern liegt ebenso, auch wiederum nach der Gesetzeslage und Argumentation *Kirchhofs*, im Nutzen für die Allge-

⁶²¹ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 13.

⁶²² So treffend Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 231; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 71; Eberle, AfP 1995, S. 560.

⁶²³ Degenhart, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen, S. 45.

⁶²⁴ Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 61.

⁶²⁵ So auch ebd., S. 66; Hesse, SZ v. 09.08.2012, S. 39; das BVerfG bzw. das BVerwG geht von einer zulässigen Abweichungsquote vom Regelfall i.H.v. 7,5 % bzw. 10 % aus, siehe BVerfG 17, 1 (25) bzw. BVerwG 68, 36 (38). Da in 2011 allein über 96 % der Privathaushalte über einen Fernseher verfügten, siehe Fn. 259, ist die niedrigere Quote in jedem Fall erfüllt; zur Vernachlässigbarkeit von Ausnahmen grundlegend BVerfG 84, 348 (360); 91, 93 (115); die allgemeine Handlungsfreiheit der Nicht-Rundfunknutzer jedoch als beeinträchtigt einstufend von Münch, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 4.

⁶²⁶ Siehe Teil 3B.III.1. und genauer Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 56 f.

meinheit.⁶²⁷ Die Bemessungsgrundlage in Form vermuteter (direkter) Nutzung passt demnach praktisch nicht zum Belastungsgrund. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint im Übrigen der Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht noch ungeeigneter, müsste doch in jedem Fall die Person selbst herangezogen und nicht das Innehaben von Raumeinheiten zugrunde gelegt werden.

d) Ergebnis

„Obwohl es eine empirisch gut begründete Vermutung gibt, dass nahezu jeder Mensch in Deutschland das Rundfunk- und Fernsehprogramm nutzt, dieses Programmangebot also eine allgemein genutzte Informationsquelle ist, wird diese Individualnutzung nicht – widerlegbar – unterstellt, sondern in Haushalten und Betriebstätten vermutet.“⁶²⁸

Diese Annahme von *Kirchhof* fasst genau das Dilemma zusammen, das sich im Ergebnis beim Rundfunkbeitrag herausstellt: Obwohl eigentlich eine Anknüpfung an die Person unter den Prämissen, auf denen der Rundfunkbeitrag beruht, sinnvoll wäre, wird an Raumeinheiten angeknüpft, in denen das Vorliegen von Empfangsgemeinschaften vermutet wird. Während eine Abgabepflicht beim Innehaben von Wohnungen noch gut zu rechtfertigen ist, liegt der Grund für die Abgabepflicht bei Betriebsstätten im Regelfall gar nicht vor. Noch kritischer bzw. sogar unzulässig ist die Heranziehung von Gästezimmern bzw. von nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen, da – zumindest bei letzteren Einheiten – der sachliche Grund zur Differenzierung von anderen, gleichartigen Raumeinheiten fehlt und die Abgabepflicht eher unter dem Aspekt der Abgabenstabilität geschaffen wurde als im Sinne eines einheitlichen Systems. Diese Regelungen haben allem Anschein nach ausschließlich politische Beweggründe, da eine Erhöhung der ehemaligen Rundfunkgebühr in keinem Fall vorgenommen werden sollte.

⁶²⁷ Begründung zum 15. RÄStV, S. 2, 6; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 34; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 56 f.

⁶²⁸ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 47.

Im Ergebnis ist also der Rundfunkbeitrag unter Gesichtspunkten der Gleichheit des Bürgers vor den öffentlichen Lasten als kritisch anzusehen und könnte vermutlich in Teilen einer Prüfung durch das BVerfG nicht standhalten.⁶²⁹

2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Der Rundfunkbeitrag wurde im Vorfeld der Ratifizierung des 15. RÄStV vermehrt als datenschutzrechtlich bedenklich angesehen.⁶³⁰ Insbesondere der Abgleich der Melderegister zwischen den Behörden und dem Beitragsservice⁶³¹ und die Entstehung einer umfangreichen, bundesweiten Datenbank beim Beitragsservice rückten in den Blick der Kritiker. Außerdem wurden Bedenken gegenüber der Regelung geäußert, dass Dritte zur Auskunft ohne das Wissen des Betroffenen herangezogen werden können.⁶³² Weiterhin wurden die Regelungen im Hinblick auf die Möglichkeiten der Datenerhebung bei nicht öffentlichen Stellen⁶³³ und die Begründungspflicht für Abmeldungen⁶³⁴ bemängelt.

In diesem Kapitel soll betrachtet werden, inwieweit die Regelungen zum Rundfunkbeitrag in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen und ob diese Einschränkungen zu rechtfertigen sind. Dabei erfolgt eine Konzentration auf die für diese Arbeit ausschließlich erforderlichen Aspekte. Eine vollumfängliche Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit ist an dieser Stelle nicht vorgesehen, sondern vielmehr die Herausstellung und Einschätzung einzelner kritischer Punkte sowie des aktuellen Meinungsstandes.

⁶²⁹ So auch Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 117a.

⁶³⁰ Auch zum Folgenden zusammenfassend zu den Kritikpunkten siehe Datenschutzbeauftragte Bund und Länder, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 2 ff.

⁶³¹ § 14 Abs. 9 und § 11 Abs. 4 RBSStV i.V.m. § 18 Abs. 1 MRRG.

⁶³² § 9 Abs. 1 S. 2, 3 RBSStV.

⁶³³ § 11 Abs. 4 RBSStV.

⁶³⁴ § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBSStV.

- a) Allgemeine Grundlagen
- aa) Grundrecht und Schranken

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁶³⁵ Grundsätzlich kann der Einzelne im Rahmen seiner informationellen Selbstbestimmung entscheiden, wann welche „persönliche[n] Lebenssachverhalte offenbart werden“⁶³⁶ bzw. ob andere Personen Einblicke in die eigene Lebensgestaltung erhalten.⁶³⁷ Die Selbstbestimmung über eigene Daten ist ein Teil der persönlichen Freiheit und wichtig für das Funktionieren des demokratischen Gemeinwesens, denn befinden sich Bürger in Ungewissheit, welche Informationen bei welcher Stelle über sie bekannt sind, so hindert sie das an ihrer freien persönlichen Entfaltung und beeinflusst folglich ihre gesellschaftliche Teilnahme.⁶³⁸

Schranken findet die informationelle Selbstbestimmung im Wohl und zum Schutz des Gemeinwesens,⁶³⁹ also im Falle eines „überwiegenden Interesse[s] der Allgemeinheit“⁶⁴⁰. Da ein Bürger auch immer Teil der Gesellschaft ist und in dieser wirkt und kommuniziert, müssen Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung zum Teil hingenommen werden.⁶⁴¹

- bb) Schranken-Schranken bei der Datenerhebung

Erfolgt nun ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so muss dieser verhältnismäßig sein und darf das Recht des Einzelnen nur soweit einschränken, wie es „zum Schutz öffentlicher

⁶³⁵ BVerfG 27, 344 (350 f.); 35, 202 (219 f.); 65, 1 (41).

⁶³⁶ BVerfG 65, 1 (42).

⁶³⁷ BVerfG 35, 202 (220); 65, 1 (42).

⁶³⁸ BVerfG 65, 1 (42 f.).

⁶³⁹ BVerfG 35, 202 (220); 80, 367 (375); Zippelius, in: Bonner Kommentar, Art. 1 GG, Rdnr. 83.

⁶⁴⁰ BVerfG 27, 344 (351).

⁶⁴¹ BVerfG 35, 202 (220); Lorenz, in: Bonner Kommentar, Art. 2 GG, Rdnr. 330.

Interessen unerlässlich ist⁶⁴². Daher muss bei solchen Eingriffen eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt werden.⁶⁴³

Eine Datenerhebung darf sich außerdem nur auf die unbedingt notwendigen Daten beschränken.⁶⁴⁴ Weiterhin ist sicherzustellen, dass nicht benötigte Daten wieder gelöscht werden. Es müssen der Verwendungszweck abgegrenzt und ein Verbot der Weitergabe der Daten gewährleistet werden. Außerdem ist eine Normenklarheit der eingreifenden Gesetze elementar, damit sich die Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für den Einzelnen nachvollziehen lässt.⁶⁴⁵ Um eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts zu vermeiden, muss der Gesetzgeber außerdem verfahrensrechtliche und organisatorische Schutzvorkehrungen bei der Datenerhebung treffen.⁶⁴⁶ Durch die automatische Datenverarbeitung etc. ergeben sich besonders hohe Schutzansprüche an datenerhebende Stellen, da der Einzelne kaum nachvollziehen kann, was mit seinen Daten geschieht.⁶⁴⁷ Eine Beteiligung von unabhängigen Datenschutzbeauftragten bei solchen Datenerhebungen ist daher ebenfalls zwangsläufig.⁶⁴⁸

- b) Prüfung der Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch den RBStV
- aa) Sensibilität der zur erhebenden Daten

Bei der Betrachtung des Rundfunkbeitrags im Zusammenhang mit Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung muss zunächst vorweggestellt werden, dass es sich bei diesem Grundrecht um Individualrecht handelt.⁶⁴⁹ Dabei spielt weniger die Größe der

⁶⁴² BVerfG 65, 1 (44).

⁶⁴³ BVerfG 33, 367 (376 f.); 80, 367 (375 f.); Jarass, in: Jarass/Piero, Art. 2 GG, Rdnr. 60.

⁶⁴⁴ Auch zum Folgenden BVerfG 65, 1 (46); zum Gebot der Zweckfestlegung siehe im Detail Trute, in: Roßnagel, Datenschutzrecht, Kapitel 2.5 Rdnr. 36 ff.

⁶⁴⁵ BVerfG 45, 400 (420); 65, 1 (43 f.).

⁶⁴⁶ BVerfG 53, 30 (65); 63, 131 (143); 65, 1 (44).

⁶⁴⁷ Lorenz, in: Bonner Kommentar, Art. 2 GG, Rdnr. 329.

⁶⁴⁸ BVerfG 65, 1 (46).

⁶⁴⁹ BVerfG 65, 1 (42 ff.); Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 10.

Datensammlung bzgl. der Zahl der Betroffenen eine Rolle, als die Art der Daten, die erhoben werden.⁶⁵⁰ Deshalb muss – unabhängig von der Masse – betrachtet werden, welche Sensibilität die erhobenen Daten aufweisen. Je sensibler diese Daten sind, desto schutzwürdiger ist auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung et vice versa.⁶⁵¹ Nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) betreffen sensible Daten beispielsweise die Gesundheit oder die ethnische Herkunft sowie religiöse Überzeugungen oder die politische Einstellung.⁶⁵² Sensible Informationen sind aber nicht unbedingt auf den ersten Blick als solche erkennbar; wichtig sind die Möglichkeiten der Verknüpfung und Verarbeitung von Daten, die Rückschlüsse zulassen und sensible Zusammenhänge erkennbar machen.⁶⁵³ Demzufolge kann ein simples Datum zu einer sensiblen Information werden, wenn es mit entsprechenden anderen Informationen in Verbindung gebracht werden kann. Bei den Daten, die nach § 8 Abs. 4 und 5 RBStV erhoben werden, handelt es sich zunächst grundsätzlich um nicht sensible Daten. Als kritisch wurde vermehrt genannt, dass ein Grund für die Abmeldung angegeben werden muss.⁶⁵⁴ Diese Pflicht bestand im Übrigen bereits zu Zeiten der Rundfunkgebühr.⁶⁵⁵ Allerdings ist auch der Abmeldegrund nicht zu den sensiblen Daten zu zählen, da Angaben wie z.B. Wohnungsaufgabe oder Wohnortverlegung ins Ausland ausreichen.⁶⁵⁶ Der Abmeldegrund muss demnach nur in typisierter Weise genannt werden.⁶⁵⁷ In Ausnahmefällen können auch weitere Daten von Dritten abgefordert werden, falls der Abgabepflichtige nicht oder nicht vollumfänglich seiner Auskunftspflicht nachkommt und folglich weitere Daten

⁶⁵⁰ Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 9 f.

⁶⁵¹ Trute, in: Roßnagel, Datenschutzrecht, Kapitel 2.5 Rdnr. 29; Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 138.

⁶⁵² § 3 Abs. 9 BDSG.

⁶⁵³ Auch zum Folgenden BVerfG 65, 1 (45).

⁶⁵⁴ § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBStV.

⁶⁵⁵ § 3 Abs. 2 Nr. 9 RGebStV.

⁶⁵⁶ Auch zum Folgenden beispielsweise § 4 Abs. 1 Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (im Folgenden „MDR-Rundfunkbeitragssatzung“ genannt).

⁶⁵⁷ Gall, in: Hahn/Vesting, § 8 RBStV, Rdnr. 35.

zur Feststellung der Abgabepflicht erforderlich sind.⁶⁵⁸ Auch diese Regelung gab es bereits bei der ehemaligen Rundfunkgebühr.⁶⁵⁹ Die zusätzliche Datenerhebung ist erst zulässig, wenn eine Auskunft seitens des Betroffenen ausbleibt und beschränkt sich auf die Daten nach § 8 Abs. 4 Nr. 3 RBStV.⁶⁶⁰ Insofern ist davon auszugehen, dass auch hier keine sensiblen Daten erhoben werden. Unklar ist allerdings, ob durch die Verknüpfung der insgesamt erhobenen Daten sensible Informationen gewonnen werden können. An dieser Stelle kann nicht beurteilt werden, ob aus den gewonnenen Daten sensible Zusammenhänge hergestellt werden könnten, die es zu schützen gilt.

bb) Abgleiche mit den Meldebehörden

Die Meldebehörden übermitteln zunächst den Landesrundfunkanstalten im Rahmen des Systemwechsels einmalig die für den Beitragseinzug als notwendig definierten Daten.⁶⁶¹ Außerdem werden regelmäßige Datenabgleiche mit den Meldebehörden durchgeführt, wie es schon zu Zeiten der ehemaligen Rundfunkgebühr der Fall war.⁶⁶² Zur Überprüfung der Zulässigkeit dieser Abgleiche – bezogen auf den Schutz der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Personen – dient die Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁶⁶³

Ein Datenabgleich mit den Meldebehörden dient der Ermittlung von Abgabepflichtigen.⁶⁶⁴ Da der Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht im privaten Bereich das Innehaben einer Wohnung ist, ist zur Feststellung dieser Pflicht ein Abgleich mit den Meldebehörden zunächst geeignet.⁶⁶⁵ Die Landesrundfunkanstalten können so den Bestand ihrer registrierten Abgabepflichtigen abgleichen und bisher nicht gemeldete

⁶⁵⁸ § 9 Abs. 1 S. 4 RBStV.

⁶⁵⁹ § 4 Abs. 5 S. 3 RGebStV.

⁶⁶⁰ § 9 Abs. 1 MDR-Rundfunkbeitragssatzung.

⁶⁶¹ § 14 Abs. 9 RBStV.

⁶⁶² § 11 Abs. 4 RBStV; § 8 Abs. 4 RGebStV.

⁶⁶³ BVerfG 27, 344 (352); Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 23.

⁶⁶⁴ § 14 Abs. 9 RBStV.

⁶⁶⁵ Auch zum Folgenden ähnlich Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 27 f.

Schuldner ermitteln. Folglich dienen die Abgleiche insbesondere dem Aufspüren früherer Schwarz Hörer und -seher und damit auch dem Ziel, eine Belastungsgleichheit herzustellen.⁶⁶⁶ Zwar muss im Anschluss weiterhin festgestellt werden, welche Personen einer Wohnung zuzuordnen sind; ein Meldedatenabgleich ist jedoch zunächst ein geeignetes Mittel, um die notwendige Datenbasis zu erheben.⁶⁶⁷

Der Meldedatenabgleich ist im Verhältnis zum ehemaligen Verfahren, bei dem festgestellt werden musste, ob ein Empfangsgerät vorgehalten wird, ein milderes Mittel.⁶⁶⁸ Zur Ermittlung der Gerätebestände von Personen haben früher Beauftragte des Abgabeneinzugs in einigen Fällen die Privatwohnungen betreten. Dies ist aufgrund des neuen Anknüpfungspunktes nicht mehr erforderlich. Allerdings ist – wie erwähnt – allein auf Basis des Abgleichs nicht immer erkennbar, wer beispielsweise in einem Haus mit wem zusammenwohnt.⁶⁶⁹ Daher werden teilweise noch Klingelschilder kontrolliert werden müssen und – bei nicht ausreichender Erkenntnislage – die Wohnungsinhaber anzuschreiben sein. Im Vergleich zum umfassenden Einsatz des Beauftragtendienstes der GEZ, wie er vor 2013 noch aufgrund des Aufgriffmerkmals des Gerätebestands notwendig war, ist der Abgleich mit den Melderegistern ein milderes Mittel, da die Privatsphäre geschont und die Datenerhebung gesetzlich im Rahmen der Zweckbindung begrenzt ist.⁶⁷⁰ Offen ist noch, ob nicht ein insgesamt milderes Mittel zur Verfügung stünde und der Abgleich mit den Meldebehörden überflüssig werden könnte. Beispielsweise liegen die notwendigen Daten der Abgabepflichtigen den Finanzämtern bereits größtenteils vor. Durch einen Beitragseinzug der Behörden⁶⁷¹ würde daher der Meldedatenabgleich der Rundfunkanstalten grundsätzlich unnötig.

⁶⁶⁶ So auch Bayerischer VerfGH, Entscheidung v. 18.04.2013, Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12 (hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung).

⁶⁶⁷ Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 136 f.

⁶⁶⁸ Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 28 f.; Herb, MMR 2011, S. 234.

⁶⁶⁹ Auch zum Folgenden Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 137 f.

⁶⁷⁰ Begründung zum 15. RÄStV, S. 43; Herb, MMR 2011, S. 234.

⁶⁷¹ Hierzu kritisch Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 16; Köster, ZUM 2012, S. 946 ff.

Solange hingegen der Beitragsservice mit dem Einzug des Rundfunkbeitrags beauftragt ist, ist kein milderer Mittel ersichtlich.⁶⁷² Denn um eine Beitragsgerechtigkeit herzustellen, muss der bereits vorliegende Datenbestand einmalig vervollständigt bzw. berichtigt und weiter regelmäßig abgeglichen werden, damit eben diejenigen ermittelt werden können, die bislang ihre Abgabepflicht nicht erfüllt haben.⁶⁷³ Würde von einem Abgleich abgesehen werden und darauf vertraut, dass sich die Wohnungsinhaber selbst melden, stünde die Beitragsgerechtigkeit in Frage.⁶⁷⁴ Durch die Quote von Schwarzhörern und -sehern, die sich, wie vor der Finanzierungsreform, bilden würde, stünde die verfassungsrechtliche Legitimation des Rundfunkbeitrags hier erneut auf dem Spiel, da der allgemeine Gleichheitssatz im Hinblick auf die Erhebung der Abgabe verletzt würde und keine Gleichverteilung der finanziellen Lasten möglich wäre.⁶⁷⁵ Ein Meldedatenabgleich ist daher erforderlich,⁶⁷⁶ sofern das bestehende Einzugsverfahren durch den Beitragsservice nicht verändert werden soll.

Allerdings wird der einmalige Abgleich mit den Meldebehörden als kritisch in Bezug auf den Grundsatz der Datensparsamkeit angesehen, da pauschal alle Daten übermittelt werden, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit bestehe, weil dem Beitragsservice bzw. der GEZ bereits vor der Finanzierungsreform ein umfassender Datenbestand vorgelegen habe.⁶⁷⁷ Jedoch muss der Beitragsservice die erhobenen Daten, die sich als nicht zielführend erweisen, löschen.⁶⁷⁸ Im Bestand bleiben somit nur die Daten eines einzigen Abgabepflichtigen einer Wohnung. Das Ziel, einen gerechten Beitragseinzug durch die möglichst präzise Berücksich-

⁶⁷² Der Gesetzgeber hat insofern die Wahl, ob er ein neues Verfahren als milderer Mittel einführt, solange sich ein solches nicht unzweifelhaft aufdrängt, siehe BVerfG 105, 17 (36); 110, 177 (195); vgl. in einem anderen Zusammenhang Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 87.

⁶⁷³ Bull, epd medien 36/2011, S. 9.

⁶⁷⁴ Die Bekanntheit der Abgabepflichtigen ist Voraussetzung für eine Abgabengerechtigkeit, so auch Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 14.

⁶⁷⁵ Siehe zu diesem Sachverhalt bei der ehemaligen Rundfunkgebühr Teil 2B.III.

⁶⁷⁶ Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 29; Herb, MMR 2011, S. 234.

⁶⁷⁷ Lepper, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 4.

⁶⁷⁸ Zu den Löschvorschriften siehe § 14 Abs. 9 RBSStV.

tigung aller vorhandenen Abgabepflichtigen zu erreichen, hat im Übrigen einen höheren Stellenwert als die niedrige Beeinträchtigung der Betroffenen, deren Daten erhoben werden.⁶⁷⁹ Es handelt sich, wie oben festgestellt, außerdem grundsätzlich bei den einzelnen Daten um keine sensiblen. Die Beeinträchtigung des Rechts des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung ist verhältnismäßig gering, während sie dem hohen Ziel der Abgabengerechtigkeit dient. Daher ist der Datenabgleich zwischen Beitragsservice und Meldebehörden auch verhältnismäßig i.e.S.

Insgesamt ist also festzustellen, dass die Abgleiche verfassungsrechtlich zulässig sind.⁶⁸⁰ Dies gilt gleichermaßen für den einmaligen und den regelmäßigen Abgleich:⁶⁸¹ Die Regelmäßigkeit ist zwingend erforderlich, um geänderte Verhältnisse feststellen zu können. Ohne eine kontinuierliche Validierung der Daten wären die Meldedatenabgleiche nicht zweckmäßig und zielführend, sondern nur temporär geeignet.

cc) Auskunftsrecht gegenüber Dritten

Der Auskunftsanspruch der Landesrundfunkanstalten gegenüber Dritten nach § 9 RBSStV ist bzgl. der Verhältnismäßigkeit ähnlich wie der Melderegisterabgleich zu beurteilen: Hier ist zur Erzielung einer Gleichverteilung der finanziellen Lasten die Befragung anderer über potentielle Abgabepflichtige geeignet und erforderlich – sollte der Betroffene sich selbst nicht melden.⁶⁸² Die Befragung Dritter ist erst zulässig, wenn der Verdacht besteht, dass der Tatbestand der Beitragspflicht einer Person vorliegt, diese sich aber dem Entrichten des Beitrags entziehen möchte bzw. der Inhaber einer Wohnung oder Betriebsstätte durch die Landesrundfunkanstalten nicht festgestellt

⁶⁷⁹ So ähnlich auch Fn. 666; Einschränkungen sind, wie erwähnt, „im überwiegenden Allgemeininteresse“ hinzunehmen, wenn sie normenklar und verhältnismäßig sind, siehe BVerfG 65, 1 (44).

⁶⁸⁰ So auch Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 32; a.A. Geuer, VR 2012, S. 380 f.

⁶⁸¹ Auch zum Folgenden Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 28, 35 ff.

⁶⁸² So ähnlich auch Begründung zum 15. RÄStV, S. 30.

werden kann.⁶⁸³ In solchen Fällen ist eine Befragung Dritter (z.B. Eigentümer von Grundstücken) unumgänglich, gleichzeitig aber das mildeste Mittel, da keine praktikable Alternative zur Ermittlung der Abgabepflicht besteht. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht als schutzwürdig zu betrachten, sofern ein Abgabepflichtiger lediglich seine Pflicht umgehen möchte.⁶⁸⁴ Um zum einen die Belastungsgleichheit und zum anderen die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten zu sichern, ist ein solches Auskunftsrecht ein angemessenes Mittel.⁶⁸⁵

dd) Datenschutz

Des Weiteren muss der Beitragsservice alle Vorgaben zum Datenschutz erfüllen und darf Daten nicht zu anderen Mitteln als den zweckdienlichen verwenden; eine Weitergabe an Dritte ist ausgeschlossen.⁶⁸⁶ Außerdem wird die Praxis des Beitragsservices durch einen behördlichen Datenschutzbeauftragten überwacht.⁶⁸⁷ Für die Befürchtung, dass der Beitragsservice dem Datenschutz zuwiderhandeln könnte, bestehe gemäß *Bull* kein Grund, da es bisher keine Missbrauchsfälle gegeben habe.⁶⁸⁸ Ein prinzipielles Misstrauen gegenüber der Einhaltung von Rechten sei hier außerdem nicht zielführend, da kein realer Verdacht bestehe, dass die gesetzlichen Regelungen nicht eingehalten würden.⁶⁸⁹ Eine genauere Analyse der möglichen datenschutzrechtlichen Probleme ist an dieser Stelle nicht vorgesehen, da dies für den weiteren Verlauf der Arbeit nicht erforderlich ist.

⁶⁸³ Ebd.; § 9 Abs. 1 S. 2 ff.; Gall, in: Hahn/Vesting, § 9 RBStV, Rdnr. 2, 17.

⁶⁸⁴ Begründung zum 15. RÄStV, S. 30; Gall, in: Hahn/Vesting, § 9 RBStV, Rdnr. 3; Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 13.

⁶⁸⁵ Begründung zum 15. RÄStV, S. 30.

⁶⁸⁶ § 11 RBStV.

⁶⁸⁷ § 11 Abs. 2 RBStV.

⁶⁸⁸ Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S. 30.

⁶⁸⁹ Ebd., S. 32.

ee) Ergebnis

Bzgl. des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist die Notwendigkeit der zu erhebenden Daten bzw. die Verhältnismäßigkeit der verschiedenen Methoden zur Datenerhebung differenziert zu beurteilen.⁶⁹⁰ Im bestehenden System sind zwar der Abgleich mit den Meldebehörden und die Befragungen Dritter zur Ermittlung von Abgabepflichtigen als zulässig einzustufen. Jedoch stünden möglicherweise mildere Mittel zur Verfügung, wenn eine Datenerhebung durch den Beitragsservice entfallen könnte und beispielsweise der Beitragseinzug durch die Finanzämter übernommen werden würde. Die Datenerhebung wäre nicht notwendig, wenn der Anknüpfungspunkt beispielsweise bei einkommensteuerpflichtigen Personen und nicht bei Inhabern von Wohnungen oder Betriebsstätten läge. Dann müssten z.B. Personen nicht Wohnungen zugeordnet werden und es entfiere eine große Menge der gegenwärtig zu erhebenden Daten. Die Möglichkeit eines Abgabeneinzugs außerhalb der Landesrundfunkanstalten wird in späteren Kapiteln dieser Arbeit genauer betrachtet.⁶⁹¹

Nachdem die Auswirkungen der Regelungen zum Rundfunkbeitrag auf die Rundfunkfreiheit und auf die betroffenen Grundrechte der Abgabepflichtigen beurteilt wurden, soll nun betrachtet werden, wie der Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich einzuordnen und zu bewerten ist.

IV. Finanzverfassungsrechtliche Beurteilung

Zunächst wird die Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags bestimmt, denn nicht die vom Gesetzgeber verwendete Terminologie – also der Begriff

⁶⁹⁰ So divergieren auch die Meinungen bei der Gesamtbetrachtung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Datenerhebungen: Während *Bull* und *Herb* das System als eindeutig zulässig einstufen, sehen beispielsweise *Hartge* und *Rydzky* die Datenerhebungen als unverhältnismäßig an, siehe *Hartge*, in: *Hilker/Scheele*, Datenzugriff durch Haushaltsabgabe; *Rydzky*, in: *Hessischer Landtag*, Öffentliche Anhörung, S. 12.

⁶⁹¹ Siehe hierzu später im Detail Teil 5B. und C.

„Beitrag“ – ist hierfür ausschlaggebend, sondern – wie bereits bekannt – der materielle Gehalt der Abgabe.⁶⁹² Im Anschluss werden die hieraus folgenden Konsequenzen im Zusammenhang mit der gesetzlichen Ausgestaltung der Abgabe betrachtet, um zuletzt ihre Auswirkungen auf die Grundrechte der Abgabepflichtigen beurteilen zu können.

1. Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags

Bei der Ermittlung der Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags werden die gleichen Abgabarten geprüft, die auch schon in Teil 2 zur Bestimmung der Rechtsnatur der Rundfunkgebühr betrachtet wurden. An dieser Stelle werden zwar die wesentlichen Elemente einer Abgabarten teils wiederholt bzw. werden auch bislang unerwähnte Aspekte von Abgaben benannt, die im Zusammenhang mit dem Rundfunkbeitrag eine wichtige Rolle spielen; für weitere abgabenrechtliche Grundlagen wird jedoch allgemein auf Teil 2B.IV. verwiesen.

- a) Nichtsteuerliche Abgaben
- aa) Beitrag

Naheliegend ist die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag selbst. Denn nach der jahrelang falsch titulierten Rundfunk„gebühr“⁶⁹³ hatte der Gesetzgeber durch die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung die Möglichkeit, eine fortan korrekte Bezeichnung für die Abgabe zu wählen. Insofern erscheint es zunächst sinnvoll, bei dem Rundfunkbeitrag auch von dem Vorliegen eines Beitrags auszugehen.

Ein Beitrag wird zur vollen bzw. teilweisen Deckung von Kosten erhoben, die für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung entstehen und belastet denjenigen, der einen Sondervorteil hieraus erfährt.⁶⁹⁴ Beiträge können nur dann zur Finanzierung von Leistungen verwendet

⁶⁹² Siehe Fn. 134.

⁶⁹³ Zur Rechtsnatur der ehemaligen Rundfunkgebühr siehe Teil 2B.IV.

⁶⁹⁴ BVerfG 82, 159 (178); BVerwG 72, 212 (218 f.); Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr. 90.

werden, wenn sie eine besondere Ausgleichsfunktion für den individuell zur Verfügung stehenden Nutzen darstellen, der durch die Finanzierung dieser Abgabe entsteht. Das BVerfG spricht bei Vorzugslasten allgemein demnach von „individuellen Leistungsrechtsverhältnisse[n] zwischen Staat und Abgabepflichtigen“⁶⁹⁵. Anders ausgedrückt: Wird ein Gut von Einzelnen genutzt und durch die Abgabenzahlung die Möglichkeit der Nutzung eröffnet, so haben die Nutzer einen Sondervorteil gegenüber der Allgemeinheit, der wiederum die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe – in diesem Fall eines Beitrags – rechtfertigt.⁶⁹⁶ Die Abgabe ist also der Ausgleich für den individualisierbaren Vorteil bzw. die individuell zurechenbare Leistung. Allerdings wird der Beitrag dem potentiellen Empfänger einer Leistung auferlegt, unabhängig davon, ob er diese tatsächlich in Anspruch nimmt.⁶⁹⁷ Es entsteht außerdem nur eine Finanzierungspflicht, wenn die Beiträge im allgemeinen Interesse der Abgabepflichtigen verwendet werden.⁶⁹⁸

Die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag erscheint insofern plausibel, als dass bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags von der Anknüpfung an die tatsächliche direkte Nutzung bewusst abgesehen wurde und die vermutete, potentielle Rundfunknutzung als Bemessungsgrundlage dient.⁶⁹⁹ Daher ordnet *Kirchhof* den Rundfunkbeitrag auch materiell als Beitrag ein.⁷⁰⁰ Als weiterer Punkt für das Vorliegen eines Beitrags spricht die Heranziehung von Nutzergruppen. Da der Gesetzgeber bei der Typisierung der Abgabepflichtigen die Gruppen von Wohnungs- und Betriebsstätteninhabern sowie Halter von nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen und Inhaber von Gästezimmern gewählt hat, ist auch dieser Tatbestand eines Beitrags zumindest formal erfüllt. Dennoch sind die vorliegenden Gruppen kaum von der

⁶⁹⁵ BVerfG 113, 128 (148).

⁶⁹⁶ Auch zum Folgenden BVerfG 93, 319 (345 f.).

⁶⁹⁷ Siehe Fn. 283.

⁶⁹⁸ BVerwG 74, 196 (198 f.).

⁶⁹⁹ Siehe Teil 3B.III.1.

⁷⁰⁰ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44 ff.; so auch Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 37; Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 197 ff.

Allgemeinheit abgrenzbar, denn fast jeder Bürger zählt – mindestens einmal – zu einer solchen Gruppe. Beispielsweise wird fast jeder volljährige Bewohner Deutschlands durch das Innehaben einer Wohnung zumindest gesamtschuldnerisch von der Abgabepflicht erfasst. Noch deutlicher wird die mangelnde Abgrenzung zur Allgemeinheit an dem Fehlen der Möglichkeit der Nichtnutzung,⁷⁰¹ denn ein Ausweichen gegenüber der Abgabepflicht durch die Veränderung der abgabepflichtsauslösenden Tatbestände ist nicht realistisch.⁷⁰² Im Ergebnis wird also faktisch die Allgemeinheit anstelle abgrenzbarer Nutzergruppen belastet.⁷⁰³ Die Abgabepflichtigen gehen in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf.⁷⁰⁴ Ferner ist die klare Interessenbeziehung, die zwischen potentiellen Nutzern und der Leistung, für die der Beitrag erhoben wird, bestehen muss, nicht immer gegeben. So liegen in Betriebsstätten nicht typischerweise Rundfunkempfangsgemeinschaften vor,⁷⁰⁵ die der Nutzung unmittelbar nachgehen könnten. Im privaten Bereich gibt es Haushalte, die die Rundfunknutzung insgesamt ablehnen oder nur Privatrundfunk konsumieren. Die Nutzungsvermutung ist trotzdem unwiderlegbar.⁷⁰⁶ Dies ist insofern als problematisch einzuordnen, als dass bei der Erhebung eines Beitrags zumindest die potentielle Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistung vorliegen muss.⁷⁰⁷ Herrscht hingegen beispielsweise ein Verbot der Rundfunknutzung am Arbeitsplatz oder scheidet die Möglichkeit der Rundfunknutzung in einer Raumeinheit aus anderen Gründen aus, so ist gar keine Gegenleistung vorhanden, denn die direkte Inanspruchnahme des

⁷⁰¹ Degenhart, ZUM 2009, S. 382.

⁷⁰² Siehe Teil 3B.III.1.b).

⁷⁰³ So auch Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 11.

⁷⁰⁴ Allgemein zu diesem Problem im Rahmen der Gruppenbestimmung siehe BVerfG 91, 186 (205).

⁷⁰⁵ Siehe Teil 3B.III.1.a)bb).

⁷⁰⁶ Degenhart, ZUM 2011, S. 196.

⁷⁰⁷ So auch zum Folgenden bereits zur Problematik des Missverhältnisses bei der ehemaligen Rundfunkgebühr Wenzel, ZUM 1990, S. 499.

Rundfunkangebotes ist überhaupt nicht möglich.⁷⁰⁸ Gegen die abgabenrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beitrag spricht am stärksten, dass das Vorliegen eines individuell zurechenbaren Sonder Vorteils für den Kreis der Abgabepflichtigen zu verneinen ist.⁷⁰⁹ Wie oben dargestellt, knüpft der Rundfunkbeitrag zwar bei potentiellen Rundfunknutzern an, jedoch wird im Grunde ein Gut mit einem Nutzen für die Allgemeinheit finanziert, „da der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt.“⁷¹⁰ Dieser gesamtgesellschaftliche Nutzen ist unverkennbar und auch für die Bürger vorhanden, die nicht unmittelbar Rundfunk rezipieren.⁷¹¹ Außerdem bildet der Nicht-Rundfunknutzer eine solch große Ausnahme in der Gesellschaft, dass seine Existenz nicht die Rechtfertigung dafür sein kann, einzelnen „Gruppen“ eine Sonderlast aufzuerlegen. Dem indirekten Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann sich außerdem kein Mitglied der Gesellschaft entziehen. Zwar kann über eine Vorzugslast grundsätzlich auch ein Gut finanziert werden, das der Allgemeinheit zugutekommt, wenn die Abgabepflichtigen im Vergleich zum Rest der Gesellschaft dem Vorteil der Leistung deutlich näher stehen.⁷¹² Aber auch dies ist hier zu verneinen, da, wie eben gezeigt, faktisch bereits die Allgemeinheit belastet wird; außerdem beherbergen die zur Finanzierung herangezogenen Personen nicht immer typische Rundfunkempfangsgemeinschaften. Die individuell zurechenbare Gegenleistung für die Entrichtung der Abgabe, die Voraussetzung für eine Beitragsfinanzierung ist, ist also nicht vorhanden.⁷¹³ Somit kann nicht von einer

⁷⁰⁸ Zum Erfordernis der Möglichkeit der Inanspruchnahme siehe BVerwG 79, 90 (91). Die Härtefallregelung nach § 4 Abs. 6 RBStV reicht nicht aus; sie umfasst lediglich die mangelnde technische Empfangbarkeit, nicht jedoch ein Empfangsverbot o.ä., siehe Begründung zum 15. RÄStV, S. 16; Gall/Siekmann, in: Hahn/Vesting, § 4 RBStV, Rdnr. 58.

⁷⁰⁹ So ähnlich auch Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 12; Geuer, VR 2012, S. 380. Schon zur ehemaligen Rundfunkgebühr wurde trotz Gerätebezugs das Vorliegen eines Sondervorteils verneint, siehe Fn. 295.

⁷¹⁰ Begründung zum 15. RÄStV, S. 6.

⁷¹¹ Siehe Teil 1A.1.

⁷¹² Siehe Fn. 279.

⁷¹³ Dies ist aber elementar für die Einordnung einer Abgabe als Vorzugslast, siehe Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 4.

gruppennützigen Vorzugslast gesprochen werden.⁷¹⁴ Der Wegfall des Anknüpfens an Empfangsgeräte im Vergleich zur ehemaligen Rundfunkgebühr verstärkt die dargelegten Gründe, da hiermit die letzte Grundlage für die Erhebung eines Beitrags entfällt,⁷¹⁵ auch wenn damals der Gerätebezug selbst nicht das Vorliegen einer Zwecksteuer verhindern konnte.⁷¹⁶ Im Ergebnis ist der Rundfunkbeitrag von der Rechtsnatur her kein Beitrag.

bb) Gebühr

Kann unter den eben aufgeführten Gründen der Rundfunkbeitrag nicht als Beitrag klassifiziert werden, so entfällt erst recht die Möglichkeit des Vorliegens einer Gebühr, denn hierfür müsste eine unmittelbare, individuell zurechenbare Leistung vorliegen, deren tatsächliche Inanspruchnahme entgolten würde, und nicht lediglich die Möglichkeit der Nutzung.⁷¹⁷ Da schon das Vorliegen eines Beitrags mangels individualisierbaren Nutzens bei potentieller Inanspruchnahme zu verneinen ist, kann es sich deshalb beim Rundfunkbeitrag auch nicht um eine Gebühr handeln.

cc) Sonderabgabe

Die Einordnung des Rundfunkbeitrags als Sonderabgabe liegt nahe, da sie, ebenso wie die Steuer, voraussetzungslos geschuldet wird, d.h. die Gegenleistungspflicht des Staates entfällt.⁷¹⁸ Beim Rundfunkbeitrag trifft dies zu, denn die konkrete Gegenleistung in Form eines individuell zurechenbaren Vorteils, der bei Vorzugslasten Grundvoraussetzung ist, liegt hier offenkundig nicht vor. Außerdem können die

⁷¹⁴ A.A. *Eicher*, der einen gruppennützigen Vorteil für die Inhaber von Raumeinheiten sieht, dabei aber außer Acht lässt, dass sich die Gruppe der Abgabepflichtigen nicht von der Allgemeinheit unterscheidet, siehe *Eicher*, MP 2012, S. 617.

⁷¹⁵ *Dittmann/Scheel*, Medienabgabe, S. 29.

⁷¹⁶ Siehe Teil 2B.IV.2.c).

⁷¹⁷ Zu den Eigenschaften der Gebühr siehe Fn. 278.

⁷¹⁸ Siehe Fn. 301.

abgabepflichtigen Gruppen insoweit als homogen bezeichnet werden, als dass sie im Innenverhältnis jeweils über gemeinsame rechtliche bzw. gesellschaftliche Interessen verfügen. Hingegen ist dies im Außenverhältnis nicht unbedingt eindeutig, da besondere Gemeinsamkeiten, beispielsweise zwischen Wohnungs- und Betriebsstätteninhabern, nicht direkt erkennbar sind. Eine Sonderabgabe bedarf jedoch einer stärkeren Typisierung durch die Belastung von abgrenzbaren, homogenen Gruppen.⁷¹⁹ Problematischer ist allerdings die Voraussetzung der besonderen Gruppenverantwortung für das Vorliegen einer Sonderabgabe.⁷²⁰ Denn, wie oben erläutert, hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen Nutzen für das Gemeinwesen, wobei nicht zu erkennen ist, warum z.B. Betriebsstätteninhaber im Vergleich zu anderen Gesellschaftsmitgliedern dem Rundfunk wesentlich näher stehen sollten. Vielmehr handelt es sich bei der Rundfunkfinanzierung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ohne Gruppenabgrenzung.⁷²¹ Eine spezifische Sachnähe zum Finanzierungszweck und ein klarer Nutzen für die zur Finanzierung herangezogenen Gruppen im Vergleich zur Allgemeinheit sind hier im Gesamtkontext nicht zu erkennen. Weiterhin ist das Vorliegen einer Sonderabgabe aus dem Grunde zu verneinen, dass Sonderabgaben regelmäßig auf ihren Zweck hin überprüft werden müssen, also inwieweit die Abgabe auch zukünftig zur Zweckerreichung geeignet ist und ob der Finanzierungszweck immer noch besteht.⁷²² Eine Sonderabgabe ist grundsätzlich zum vorläufigen und nur temporären Einsatz sinnvoll. Da beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk demgegenüber eine Regellast vorliegt, die durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie einen dauerhaft gerechtfertigten Finanzierungsgrund besitzt, ist ein ständiger Legitimationszwang für die

⁷¹⁹ BVerfG 55, 274.

⁷²⁰ Siehe Fn. 301.

⁷²¹ Scheel, Finanzierungsreform, S. 53.

⁷²² Siehe auch zum Folgenden Fn. 303.

Abgabe nicht vorgesehen.⁷²³ Im Ergebnis ist auch das Vorliegen einer Sonderabgabe zu verneinen.⁷²⁴

dd) Sonstige Abgabe

Bisher ist festzustellen, dass der Rundfunkbeitrag weder den Vorzugslasten noch den Sonderabgaben zuzuordnen ist. Fraglich ist, ob der Rundfunkbeitrag grundsätzlich als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen ist. Dazu müssen die bereits bekannten Voraussetzungen erfüllt sein: Es muss eine sachliche Rechtfertigung für die Einrichtung der Abgabe geben, diese muss die Belastungsgleichheit wahren und sich deutlich von einer Steuer unterscheiden.⁷²⁵

Eine besondere sachliche Rechtfertigung für die Schaffung des Rundfunkbeitrags geht weiterhin – wie schon bei der ehemaligen Rundfunkgebühr – aus der Kompetenz der Länder nach Art. 30 und 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG hervor,⁷²⁶ da die Länder ermächtigt sind, eine Regelung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu schaffen.⁷²⁷ Die Garantie der funktionsgerechten Finanzausstattung verpflichtet den Gesetzgeber dazu, entsprechende abgabenrechtliche Regelungen zu treffen. Dies bedingt aber nicht die Schaffung einer Abgabe außerhalb des Staatshaushaltes; die Wahl der Finanzierungsart ist von dem Gewährleistungsanspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unabhängig.⁷²⁸ In jedem Fall liegt aber eine besondere sachliche Rechtfertigung für die Erhebung des Rundfunkbeitrags vor, was im Ergebnis zunächst für die Einordnung des Rundfunkbeitrags als sonstige nichtsteuerliche Abgabe spricht.

Durch die Anwendung des Abgabentatbestands auf Betriebsstätteninhaber, die nicht typischerweise Rundfunkempfangsgemeinschaften

⁷²³ Siehe Fn. 306.

⁷²⁴ So im Ergebnis auch Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 13; Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags, S. 20.

⁷²⁵ Siehe Fn. 307.

⁷²⁶ Siehe Fn. 87.

⁷²⁷ So auch zum Folgenden Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 53 f.

⁷²⁸ So ähnlich auch Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 250.

beherbergen und die Ungleichbehandlungen hinsichtlich der Abgabepflichten für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge gegenüber privat genutzten Kraftfahrzeugen bzw. Inhaber von Gästezimmern gegenüber anderen, nicht zusätzlich Abgabepflichtigen steht die Wahrung der Belastungsgleichheit durch den Rundfunkbeitrag stark in Frage. Außerdem ist die Belastung von vermeintlichen Nutzergruppen durch die Auferlegung einer Sonderlast gleichheitsrechtlich bedenklich, da die Allgemeinheit im Ergebnis bereits insgesamt belastet wird und diese Belastung auch explizit gewünscht ist. Zusammengefasst ist die Wahrung der Belastungsgleichheit durch den Rundfunkbeitrag zumindest als kritisch einzustufen, bei der Abgabepflicht für Inhaber nicht privat genutzter Kraftfahrzeuge sogar offensichtlich verletzt.⁷²⁹ Zuletzt ist eindeutig festzustellen, dass sich der Rundfunkbeitrag nicht stark genug von einer Steuer unterscheidet:⁷³⁰ Der Belastungsgrund für die Erhebung des Rundfunkbeitrags ist kein Sondervorteil – wie bereits dargestellt – sondern insbesondere ein mittelbarer struktureller Vorteil durch den Nutzen des Rundfunks für die Allgemeinheit.⁷³¹ Dieser Vorteil wird immer dann – sozusagen als Auffangtatbestand – hervorgehoben, wenn zu begründen ist, warum die erkennbare Empfangsabsicht durch das Vorhalten eines Rundfunkempfangsgerätes nicht erforderlich für das Bestehen der Abgabepflicht ist.⁷³² Der strukturelle

⁷²⁹ Siehe hierzu im Detail Teil 3B.III.1.b).

⁷³⁰ Eine Steuerähnlichkeit des Rundfunkbeitrags wird auch ohne eingehende Prüfung bereits andernorts vermutet, siehe beispielsweise von Münch, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S. 182; Waldhoff, AfP 2011, S. 1.

⁷³¹ So selbst Kirchhof, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2012), S. 66. Genau hiervor warnt *Wagner* (die wohl zu einem anderen Ergebnis kommt), denn bildet nicht ausschließlich die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Rundfunks den Belastungsgrund, sondern der mittelbare strukturelle Vorteil, kann keine nichtsteuerliche Abgabe vorliegen, siehe Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 197 ff.; ebenso Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 9.

⁷³² Siehe beispielsweise Begründung zum 15 RÄStV, S. 2: „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk fördert in besonderem Maße die Grundlagen der Informationsgesellschaft und leistet einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen. Davon profitiert sowohl der private als auch der nicht private Bereich“; S. 6: „Die Beitragspflicht besteht unabhängig von der tatsächlichen Rundfunknutzung, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutzt.“

Vorteil durch die Schaffung einer allgemein zugänglichen Informationsquelle bzw. der Gesamtveranstaltung Rundfunk ist es, der an die Stelle des unmittelbaren Vorteils durch den direkten Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkempfangs tritt und somit die Belastung der Allgemeinheit rechtfertigt.⁷³³ Durch die mittlerweile damit verbundene faktische Finanzierung durch die Allgemeinheit und die nicht vorhandene Möglichkeit der Nichtnutzung ist der Unterschied zur Steuer im Ergebnis nicht ersichtlich. Hiervon zu differenzieren ist die Unterscheidung zur Steuer aufgrund des Merkmals der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks außerhalb der Länderhaushalte, also ohne den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zu berühren.⁷³⁴ Eine staatsferne und zweckgebundene Finanzierung ist elementar für die Gewährung der Rundfunkfreiheit, an dieser Stelle aber für die Bestimmung der Rechtsnatur unerheblich. Daher hindert auch die Finanzierung außerhalb der Länderhaushalte den Rundfunkbeitrag nicht daran, einer Steuer zumindest stark ähnlich zu sein.⁷³⁵ Die Nähe zur Steuer ist auch aufgrund der Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht deutlich erkennbar, wodurch im Ergebnis die Allgemeinheit zur Finanzierung herangezogen wird. Somit ist zusammenfassend festzuhalten, dass der Rundfunkbeitrag keine nichtsteuerliche Abgabe darstellt.

b) Steuerliche Abgabe

Unter Berücksichtigung der vorangegangenen Analysen liegt es nahe, den Rundfunkbeitrag – ebenso wie die ehemalige Rundfunkgebühr – als Zwecksteuer einzuordnen. Im Vergleich zur Rundfunkgebühr sind die Voraussetzungen hierfür sogar noch offensichtlicher, da nun der Gerätebezug und die damit einhergehende Möglichkeit der Nichtnut-

⁷³³ Siehe Teil 3B.III.1.c)dd).

⁷³⁴ Dies führen jedoch *Dittmann/Scheel* als einziges Argument an, um die Nähe zur Steuer zu verneinen und im Ergebnis zum Vorliegen einer sachkompetenzimpliziten Abgabe zu gelangen, siehe *Dittmann/Scheel*, Medienabgabe, S. 55 ff.

⁷³⁵ So auch schon zur ehemaligen Rundfunkgebühr siehe Teil 2B.IV.2.

zung vollends entfallen sind. Zunächst wird durch den Rundfunkbeitrag faktisch die Allgemeinheit belastet, da so gut wie jeder ein Tatbestandsmerkmal erfüllt. Es gibt keine Ausnahmeregelung durch Nichtnutzung, die bei der Rundfunkgebühr noch darin bestand, keine Empfangsgeräte bereitzuhalten. Eine Belastung durch den Rundfunkbeitrag ist somit unausweichlich, u.a. aufgrund der stark personenbezogenen Merkmale, die die Abgabepflicht auslösen.⁷³⁶ Weiterhin ist eine Belastung der Allgemeinheit explizit gewünscht, was sich wiederum im Belastungsgrund niederschlägt: Dieser ist nicht zur Abgrenzung von der Allgemeinheit geeignet.⁷³⁷ Wird also bei der gesamten Bevölkerung ein Interesse an der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unwiderlegbar vermutet und die Abgabe auch dementsprechend erhoben, so liegt am ehesten eine Steuer vor.⁷³⁸ Neben den für die Einordnung als Zwecksteuer sprechenden Belastungsgrund tritt auch weiterhin die Verwendung des Aufkommens aus der Rundfunkabgabe. Denn außer zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden die Erträge aus dem Rundfunkbeitrag auch für die Finanzierung von weiteren staatlichen Aufgaben wie die Aufsicht der Landesmedienanstalten und die Förderung offener Kanäle verwendet.⁷³⁹

Insgesamt wird zwar erkannt, dass der Rundfunkbeitrag „voraussetzungslos geschuldet“⁷⁴⁰ wird, trotzdem wird das Vorliegen einer Steuer mit dem Hinweis auf die Finanzierung außerhalb des Staatshaushalts verneint: Steuern seien nur solche Abgaben, die direkt in den Staatshaushalt fließen und dort auch endgültig verbleiben.⁷⁴¹ Der Rundfunkbeitrag gelangt hingegen – wie schon die ehemalige Rundfunkgebühr – über den Beitragsservice unmittelbar in die Haushalte der Rundfunk-

⁷³⁶ Siehe Teil 3B.III.1.b).

⁷³⁷ So schon zur ehemaligen Rundfunkgebühr Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 231.

⁷³⁸ Heydt, AöR 1975, S. 596.

⁷³⁹ Dies war schon zu Zeiten des Bestehens der ehemaligen Rundfunkgebühr der Fall, siehe Fn. 319.

⁷⁴⁰ Scheel, Finanzierungsreform, S. 51; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 28.

⁷⁴¹ Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 29; siehe auch Fn. 320.

anstalten⁷⁴² und tangiert so nicht einmal den allgemeinen Staatshaushalt. Hier ist allerdings erneut darauf hinzuweisen, dass die Kirchensteuer ebenfalls am Staatshaushalt „vorbeifließt“.⁷⁴³ Zwar besitzen auch weiterhin weder die Länder die Gesetzgebungskompetenz noch die Rundfunkanstalten die Steuerertragskompetenz für eine Rundfunksteuer.⁷⁴⁴ Die „formale Klassifizierung“ und die „konkrete haushaltmäßige Behandlung“ einer Abgabe sind jedoch nicht entscheidend für die Rechtsnatur, sondern stellen höchstens ein Indiz für die tatsächliche Abgabenart dar.⁷⁴⁵ Gibt es keine verfassungsrechtliche Grundlage für die Einrichtung einer solchen Abgabe, so ist diese zwar als verfassungswidrig einzustufen; die Abgabe bleibt ihrer Rechtsnatur nach aber dennoch eine Steuer.⁷⁴⁶ Somit erweist sich die reale Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags in materieller Hinsicht – trotz aller kompetenziellen Missstände – als Zwecksteuer.⁷⁴⁷

Die Identifikation des Rundfunkbeitrags als Steuer eröffnet auch die Erkenntnis kritischer Sachverhalte im Hinblick auf die Grundrechte der Abgabepflichtigen. Dies wird im Folgenden genauer betrachtet.

2. Beurteilung der grundrechtlichen Konsequenzen

Obwohl der Rundfunkbeitrag vom materiellen Gehalt her einer Zwecksteuer entspricht, wird die Abgabe vom Gesetzgeber als Vorzugslast deklariert und dementsprechend ausgestaltet.⁷⁴⁸ Diese mangelnde Berücksichtigung des Steuercharakters hat indessen Konsequenzen für die Belastungsgleichheit und die allgemeine Handlungsfreiheit der Betroffenen.

⁷⁴² § 10 RStV.

⁷⁴³ Vgl. Fn. 322.

⁷⁴⁴ Zu den mangelnden Kompetenzen von Ländern und Rundfunkanstalten siehe Teil 2B.IV.2.b).

⁷⁴⁵ BVerfG 92, 91 (114).

⁷⁴⁶ Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 12.

⁷⁴⁷ So auch Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 11 ff.; Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags, S. 22; Geuer, VR 2012, S. 379 f.

⁷⁴⁸ Dies geht eindeutig aus den gewählten Begründungen und Begrifflichkeiten hervor, siehe Begründung zum 15. RÄStV; so auch Bosman, K&R 2012, S. 9.

a) Auswirkungen auf die Belastungsgleichheit

Das Leitprinzip von Steuern beruht auf der Verteilung der staatlichen Lasten nach individueller Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen.⁷⁴⁹ Dahinter steckt der Gedanke, eine Verteilungsgerechtigkeit zu erzeugen, nach der jeder anteilig das gleiche Opfer zur Finanzierung von staatlichen Leistungen bringen soll.⁷⁵⁰ Der Gesetzgeber berücksichtigt die individuelle Leistungsfähigkeit beim Rundfunkbeitrag insofern, als dass einkommensschwache Personen und die Inhaber gemeinnütziger Einrichtungen nach §§ 4 und 5 Abs. 3 RBStV von der Abgabepflicht befreit sind bzw. lediglich eine verminderte Abgabenlast zu tragen haben. Dies ist im Übrigen ein weiteres Indiz für das Vorliegen einer Steuer, da die Befreiungstatbestände in erster Linie von der Einkommenshöhe und nicht von der Nutzung abhängen.⁷⁵¹ Für nicht befreite Abgabepflichtige wird jedoch ein einheitlicher Betrag erhoben. Die Höhe des Rundfunkbeitrags für Inhaber von Wohnungen ist bekanntermaßen grundsätzlich nicht bzw. nur für Personen mit Behinderungen gestaffelt, da der Gesetzgeber als Leitprinzip eben nicht die Leistungsfähigkeit, sondern die vermutete Nutzung als prinzipielle Anwendung des Äquivalenzprinzips zugrunde legt.⁷⁵² Folglich muss beispielsweise ein Einkommensschwacher die gleiche Abgabe wie ein Hochverdiener entrichten.

Die Abgabepflichten für Inhaber von Unternehmen werden zwar anhand der gestaffelten Beschäftigtenzahlen ihrer Betriebsstätten bemessen; jedoch müssen Beschäftigtenzahl und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens nicht immer korrelieren. Außerdem verursacht die Zugrundelegung von Raumeinheiten – hier Betriebsstätten – ungleiche Abgabenlasten für Unternehmen mit gleichen Mitarbeiterzahlen, wenn beispielsweise in einem Unternehmen

⁷⁴⁹ Siehe Fn. 119.

⁷⁵⁰ Bohley, Öffentliche Finanzierung, S. 169 ff.

⁷⁵¹ So schon zur ehemaligen Rundfunkgebühr Detering, Ökonomie der Medieninhalte, S. 80.

⁷⁵² „Der Abgabenschuldner soll nicht belastet werden, weil er finanziell leistungsfähig ist, sondern er soll ein Leistungsangebot entgelten“, siehe Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 29.

alle Beschäftigten an einem Standort, in einem anderen Unternehmen jedoch die gleiche Anzahl Beschäftigter an vielen Standorten tätig sind. Hierdurch wird die Belastungsgleichheit insbesondere von Filialbetrieben verletzt,⁷⁵³ da die überproportionale Abgabepflicht nicht mit einer höheren Leistungsfähigkeit, sondern lediglich mit der Anzahl von Betriebsstätten zusammenhängt.

Hätte der Gesetzgeber konsequent die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe vorgenommen, wären diese Probleme nicht aufgetreten. Da die Abgabe aber vom materiellem Gehalt einer Zwecksteuer entspricht, erweist sich die Abweichung vom Prinzip der Leistungsfähigkeit als verfassungsrechtlich elementares Problem: Durch das nicht geeignete Leitprinzip in Form der Nutzungsvermutung und die Anknüpfung an Raumeinheiten anstelle von Personen wird die geforderte Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG⁷⁵⁴ verletzt.

b) Auswirkungen auf die allgemeine Handlungsfreiheit

Die Auferlegung einer Abgabepflicht durch den Gesetzgeber beeinträchtigt Personen in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit,⁷⁵⁵ da ihnen ein Teil ihrer verfügbaren finanziellen Mittel entzogen wird. Grundsätzlich schützt Art. 2 Abs. 1 GG vor der Auferlegung von Abgaben.⁷⁵⁶ Andererseits unterliegt die allgemeine Handlungsfreiheit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, da sie nur soweit reicht, wie sich ihre Wahrnehmung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung bewegt.⁷⁵⁷ Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit sind also hinzunehmen, wenn durch diese ein vorrangiges, allgemein gewünschtes Ziel

⁷⁵³ So auch Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 22 f.

⁷⁵⁴ BVerfG 93, 319 (343); 108, 1 (16); 108, 186 (216); 110, 370 (387 f.).

⁷⁵⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rdnr. 12.

⁷⁵⁶ Ebd., Rdnr. 5; BVerfG 78, 232 (244 f.); Lorenz, in: Bonner Kommentar, Art. 2 GG, Rdnr. 212.

⁷⁵⁷ Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG; BVerfG 4, 7 (15); 29, 402 (408); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rdnr. 17; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 70.

erreicht werden kann, solange sich der Eingriff in einem verhältnismäßigen Rahmen bewegt.⁷⁵⁸

Die Auferlegung des Rundfunkbeitrags greift in die allgemeine Handlungsfreiheit der Abgabepflichtigen ein. Da die Regelung finanzverfassungswidrig ist, verstößt sie von vorneherein gegen Art. 2 Abs. 1 GG; einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit bedarf es nicht.⁷⁵⁹ Doch selbst, wenn hiervon abgesehen und der Eingriff trotz seiner verfassungswidrigen Grundlage mit Blick auf die Bemessung der Höhe der Abgabe hinsichtlich seiner Verhältnismäßigkeit beurteilt wird, ergibt sich im Ergebnis ein ungerechtfertigter Verstoß: Da der Gesetzgeber den Rundfunkbeitrag als Vorzugslast ausgestaltet hat, orientiert sich die Bemessung der Abgabenhöhe am Äquivalenzgedanken bzw. hier genauer am Kostendeckungsprinzip.⁷⁶⁰ Jedoch hätte die Bemessung der Abgabenhöhe bekanntermaßen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen vorgenommen werden müssen. Daher ist im Ergebnis auch die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in dem Moment unzulässig beeinträchtigt, wo Einkommensschwache im Verhältnis zu ihrer individuellen Leistungsfähigkeit eine zu hohe und demnach unverhältnismäßige Abgabe durch den einheitlichen Beitrag leisten müssen.

Der Rundfunkbeitrag ist somit im Ergebnis nicht sozial gerecht gestaltet und verletzt die Grundrechte der Abgabepflichtigen, da nicht nach individueller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit belastet wird. Allerdings führt der Verstoß gegen das steuerliche Leitprinzip in keiner Weise zum Nichtvorliegen einer Steuer.⁷⁶¹

⁷⁵⁸ Lorenz, in: Bonner Kommentar, Art. 2 GG, Rdnr. 140, 144.

⁷⁵⁹ Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S. 14, 20.

⁷⁶⁰ Zu den Prinzipien im Detail siehe beispielsweise BVerfG 50, 217 (227); 85, 337 (346); 119, 181 (219); BVerwG 12, 162 (166); 29, 214 (215); 79, 90 (91); Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 101 ff. und Fn. 116.

⁷⁶¹ Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 19.

3. Ergebnis

Bei Betrachtung der Prüfungsergebnisse wird deutlich, dass der RBStV in seiner bestehenden Form nicht zulässig ist. Vielmehr fehlen die Kompetenzen des Gesetzgebers und der Rundfunkanstalten für die Einrichtung bzw. den Einzug der bestehenden Zwecksteuer. Außerdem bedürfte es einer Bemessung der Abgabepflicht anhand der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Personen und Unternehmen, um eine gerechte Verteilung der Gemeinlast zu erreichen. Um alternativ den Rundfunkbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe verfassungskonform auszugestalten, müsste der Gesetzgeber konsequent die Vorgaben an derartige Abgaben beachten und somit Belastungsgrund, Abgabepflicht und Bemessungsgrundlage einheitlich und folgerichtig anhand der Nutzungsvermutung definieren. Hervorzuheben ist jedoch an dieser Stelle erneut, dass es ausdrücklich Absicht der Gesetzgebung war, durch den Rundfunkbeitrag die Allgemeinheit möglichst umfassend zu belasten.⁷⁶² Somit gestaltete der Gesetzgeber „sehenden Auges“ eine unzulässige Abgabe, die von vorneherein Verstöße gegen die Grundrechte der Abgabepflichtigen mit sich brachte und durch kompetenzwidrige Regelungen die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben umgeht. Die Gründe, warum die ehemalige Rundfunkgebühr schon nicht als nichtsteuerliche Abgabe einzuordnen war, treten nun noch deutlicher hervor. Denn bis zur Reform hatte der Bürger die Freiheit, keine Abgabe entrichten zu müssen, wenn er tatsächlich keine Rundfunkempfangsgeräte besaß. Diese Freiheit ist durch die Umstellung auf eine Geräteunabhängigkeit abhanden gekommen,⁷⁶³ ohne dass die Ausgestaltung der Abgabe auch die positiven Aspekte einer Steuerfinanzierung beinhaltet.

⁷⁶² Siehe Teil 3B.III.1.c)dd).

⁷⁶³ So auch von Münch, FAZ v. 14.12.2010, S. 35.

V. Beurteilung der Finanzierung weiterer Aufgaben aus dem Rundfunkbeitrag

Neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden aus der Rundfunkabgabe weitere Aufgaben finanziert. Hierzu zählen u.a. die Aufsicht über den privaten Rundfunk und die Telemedien durch die Landesmedienanstalten und die Förderung offener Kanäle sowie die Schaffung von technischer Infrastruktur zur Rundfunkübertragung und die Förderung neuartiger Übertragungstechniken.⁷⁶⁴ Zur Finanzierung dieser Aufgaben ist ein festgelegter Prozentsatz (rd. 2 %) der Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag vorgesehen.⁷⁶⁵ Werden die Einnahmen nicht vollständig gebraucht, fließen die Restmittel im Regelfall den jeweiligen Landesrundfunkanstalten zu.⁷⁶⁶

Die Landesmedienanstalten führen die Aufsicht über die private Rundfunk- und Telemedienlandschaft. Hierbei handelt es sich nach h.M. um eine staatliche Aufgabe, die als Gemeinlast einzuordnen ist.⁷⁶⁷ Dies trifft ebenfalls auf die weiteren Aufgaben zu, bei denen kein abgrenzbarer Personenkreis festgestellt werden kann, der die Finanzierungsverantwortung – beispielsweise für die Förderung offener Kanäle – trägt. Aufgrund der Einordnung dieser Aufgaben als Gemeinlast muss in der Konsequenz eine Finanzierung durch die Allgemeinheit erfolgen.⁷⁶⁸ Da der Rundfunkbeitrag bereits die Allgemeinheit belastet, werden die weiteren Aufgaben also ebenfalls durch das Gemeinwesen finanziert. Allerdings handelt es sich beim Rundfunkbeitrag um eine finanzverfassungswidrig zustande gekommene Zwecksteuer, die unzulässige

⁷⁶⁴ § 40 Abs. 1 RStV.

⁷⁶⁵ § 10 Abs. 1 RFinStV; dieser Anteil wird zwar nur als Anteil der Landesmedienanstalten bezeichnet, dient aber der gesamten Finanzierung der o.g. Aufgaben, siehe § 40 Abs. 1 RStV.

⁷⁶⁶ § 40 Abs. 3 RStV.

⁷⁶⁷ So auch Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 245 f.; Schmidt, MP 1986, S. 169 f.; Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 117; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 259 f.; als Aufgabe der allgemeinen Staatsverwaltung einordnend Hümmerich/Beucher, AfP 1989, S. 715.

⁷⁶⁸ Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 263 ff.; Schmidt, Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung, S. 80; Schmidt, MP 1986, S. 169 f.

Auswirkungen auf die Grundrechte der Abgabepflichtigen mit sich bringt. Diese Unzulässigkeiten betreffen daher die Finanzierung der weiteren Aufgaben in gleicher Weise wie den Rundfunkbeitrag.

Des Weiteren ist nicht erkennbar, warum die Finanzierung dieser Aufgaben aus Teilen des Rundfunkbeitrags erfolgen sollte. Zwar handelt es sich sowohl bei der Erfüllung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch bei den o.g. weiteren Aufgaben um solche aus dem Bereich des Rundfunks. Außerdem sind beide Bereiche staatsfern zu organisieren.⁷⁶⁹ Allerdings beruht eine pauschale Zuweisung der Mittel zur Finanzierung der weiteren Aufgaben auf Basis der Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag auf keiner erkennbaren sachlichen Grundlage. Vielmehr wäre hier eine Entkopplung der Finanzierung sinnvoll,⁷⁷⁰ um die erforderlichen Mittel für die weiteren Aufgaben künftig ebenfalls aufgabengerecht ermitteln und zuweisen zu können. Die Finanzierung der weiteren Aufgaben aus dem Rundfunkbeitrag ist also im Ergebnis nicht sachgerecht.

VI. Europarechtliche Betrachtung

Wie in Teil 2 bereits beschrieben wurde, klassifizierte die Kommission im Jahre 2007 die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Beihilfe, die nur unter Auflagen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar war.⁷⁷¹ Die Rundfunkfinanzierung in Deutschland unterliegt seither aufgrund ihres Beihilfecharakters der Aufsicht durch die Kommission.⁷⁷² Demzufolge stellt sich die Frage, welche Auswirkung die Einführung des Rundfunkbeitrags in europarechtlicher Hinsicht hat.

⁷⁶⁹ Zur staatsfernen Besetzung der Landesmedienanstalten siehe beispielhaft § 53 Abs. 1 LRG NW; § 43 MStV HSH.

⁷⁷⁰ So auch Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 258 ff.; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 97 f.; dies stellte Schmidt schon vor der Einführung des „Aufsichtsgroschens“ fest, siehe Schmidt, MP 1986, S. 170.

⁷⁷¹ Siehe Teil 2C.

⁷⁷² Art. 108 Abs. 1 AEUV.

Die Kernfrage bei der Betrachtung der europarechtlichen Vorgaben im Rahmen der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung betrifft die Natur der Beihilfe. Zu untersuchen ist, ob es sich beim Rundfunkbeitrag, der an die Stelle der Rundfunkgebühr trat, um eine bestehende oder neue Beihilfe handelt. Beträfen die Änderungen an der Finanzierung nicht den Kernbereich der Beihilfe, würde es sich weiterhin um eine bestehende Beihilfe handeln, die nicht erneut durch die Kommission geprüft werden müsste. Falls hingegen eine neue Beihilfe vorläge, bestünde ein Notifizierungsgebot der Kommission gegenüber, die wiederum die Zulässigkeit des Rundfunkbeitrags überprüfen würde.⁷⁷³ Während des Genehmigungsverfahrens würde ein Durchführungsverbot bestehen.⁷⁷⁴ Daher könnten sogar die bereits eingenommenen Erträge aus dem Rundfunkbeitrag zurückgefordert werden, wenn die Kommission im Rahmen der Prüfung zu dem Ergebnis käme, dass die Beihilfe unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt wäre.⁷⁷⁵ Im Folgenden wird somit überprüft, ob die Einführung des Rundfunkbeitrags eine neue Beihilfe begründet oder es sich nach wie vor um eine bestehende Beihilfe handelt.

1. Bestehende oder neue Beihilfe?

Nach der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 handelt es sich um bestehende Beihilfen, wenn diese bereits vor der Vertragseinführung existierten.⁷⁷⁶ Außerdem können Beihilfen als bestehende klassifiziert werden, wenn sie zunächst bei ihrer Einführung keine Beihilfen waren, jedoch durch Veränderungen im Gemeinsamen Markt nachträglich zu Beihilfen wurden, ohne dass Änderungen an der Beihilfe selbst vorgenom-

⁷⁷³ Art. 108 Abs. 3 AEUV; Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 659/1999; Ferreau, K&R 2011, S. 303; zum Prüfungsverfahren siehe Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, Kapitel 21 Rdnr. 31 f.

⁷⁷⁴ Art. 108 Abs. 3 AEUV; Art. 3 VO (EG) Nr. 659/1999.

⁷⁷⁵ Kleist/Scheuer, epd medien 28/2010, S. 3 f.

⁷⁷⁶ Art. 1 lit. b) (i) VO (EG) Nr. 659/1999.

men wurden.⁷⁷⁷ Zudem sind bestehende Beihilfen alle von der Kommission genehmigten.⁷⁷⁸

Als neue Beihilfen hingegen werden solche qualifiziert, die keine bestehenden sind bzw. bestehende, die geändert wurden.⁷⁷⁹ Eine Veränderung löst aber nicht immer das Vorliegen einer neuen Beihilfe aus.⁷⁸⁰ Lediglich formale bzw. verwaltungstechnische Modifikationen begründen keine neue Beihilfe, wenn sie die Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt nicht beeinflussen.⁷⁸¹ Demnach müsste die Änderung einer Beihilfe ein solches Ausmaß annehmen, dass der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt wesentlich betroffen wäre.⁷⁸² Eine Variation der Regelungen muss die Beihilfe also im Kern betreffen, damit sie als neue Beihilfe klassifiziert wird.⁷⁸³ Die Änderung müsste eine erneute materielle Prüfung ermöglichen und folglich eine Modifikation inhaltlicher Art darstellen, die eine Untersuchung, ob die Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, erforderlich macht.⁷⁸⁴ Dies ist der Fall, wenn sich das Ziel der Maßnahme, die Natur des Vorteils, die Finanzierungsquelle, der Empfängerkreis oder das Betätigungsfeld der Empfänger verändern.⁷⁸⁵ Ist die Änderung von der ursprünglichen Maßnahme trennbar, so muss auch nur dieser Teil erneut beurteilt werden; im Falle einer nicht möglichen Trennbarkeit würde die Maßnahme insgesamt zur neuen Beihilfe.

2. Einordnung des Rundfunkbeitrags

Die Änderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems aufgrund der Ablösung der Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag stellen im Hinblick auf den Beihilfecharakter zunächst keine inhaltliche

⁷⁷⁷ Art. 1 lit. b) (v) VO (EG) Nr. 659/1999.

⁷⁷⁸ Art. 1 lit. b) (ii) VO (EG) Nr. 659/1999.

⁷⁷⁹ Art. 1 lit. c) VO (EG) Nr. 659/1999.

⁷⁸⁰ Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 196.

⁷⁸¹ Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 794/2004.

⁷⁸² Holznel, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 2 f.

⁷⁸³ EuGH Slg. 2002, II-2309 (2350); Rundfunkmitteilung, Rdnr. 31.

⁷⁸⁴ Kleist/Scheuer, epd medien 28/2010, S. 4.

⁷⁸⁵ Auch zum Folgenden Rundfunkmitteilung, Rdnr. 31.

Änderung, z.B. des Ziels der Rundfunkfinanzierung oder des Tätigkeitsbereichs der Rundfunkanstalten, dar. Auch Empfänger und Rechtsgrundlagen der Beihilfe haben sich nicht geändert, da weiterhin die Rundfunkanstalten die Empfänger der Rundfunkabgabe sind und ihr Finanzierungsanspruch aus der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG hervorgeht. Nahe läge, dass sich die Finanzierungsquelle verändert haben könnte, doch auch dies ist zu verneinen: Festzuhalten ist zunächst, dass sich der Schuldnerkreis kaum geändert hat,⁷⁸⁶ da die bisher zur Abgabe verpflichteten Inhaber von Rundfunkempfangsgeräten und die nun verpflichteten Wohnungs- bzw. Betriebsstätten-, Kraftfahrzeug- und Gästezimmerinhaber eine sehr ähnliche Gruppe darstellen. Die immer wieder betonte Behutsamkeit der Reform umfasst insbesondere einen fast gleichbleibenden Kreis von Abgabepflichtigen.⁷⁸⁷ Die Abgabe wird außerdem weiterhin direkt vom Abgabepflichtigen durch den Beitragsservice erhoben. Somit ist keine Veränderung der Finanzierungsquelle zu erkennen. Durch die aufkommensneutral geplante Reform ist weiter davon auszugehen, dass der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt nicht wesentlich anders als bisher beeinflusst wird.⁷⁸⁸ Die alleinige Veränderung des Finanzierungsinstruments ist also nicht entscheidend. Bei der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung können die Änderungen als rein formal und verwaltungstechnisch eingestuft werden.⁷⁸⁹ Die Einführung des Rundfunkbeitrags war daher nicht notifizierungs- und genehmigungspflichtig.⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ So auch Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 70 f.

⁷⁸⁷ Ebd., S. 49; Eicher, MP 2012, S. 616.

⁷⁸⁸ Holznel, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 2 f.; a.A. Geuer, CR 2013, S. 159 f., der jedoch zum einen außer Betracht lässt, dass die Rundfunkanstalten Mehreinnahmen oberhalb des von der KEF anerkannten Finanzbedarfs nicht einbehalten dürften. Zum anderen ist eine Steigerung der Einnahmen von über 20 % gegenüber der Rundfunkgebühr und somit ein Erreichen der Notifizierungspflicht gemäß Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 794/2004 m.E. unrealistisch.

⁷⁸⁹ Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 245; Mailänder, Rundfunkbeiträge außer Reichweite der Beihilfenkontrolle, S. 218; Kleist/Scheuer, epd medien 28/2010, S. 7.

⁷⁹⁰ So auch Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 54; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RStV, Rdnr. 38; Holznel, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 2 f.; Bosman, K&R 2012, S. 11.

In der Entscheidungspraxis der Kommission ist bislang ein recht großzügiger Maßstab bei der Prüfung angelegt worden, da Änderungen an der Finanzierungsform meist als nicht substantiell eingestuft wurden.⁷⁹¹ Außerdem habe die Generaldirektion Wettbewerb der Kommission bereits verlauten lassen, dass sie hinsichtlich der Neuordnung der deutschen Rundfunkfinanzierung keine Bedenken bzgl. des Bestehens einer Altbeihilfe habe.⁷⁹² Da eine Abgabe mit Gerätebezug europaweit als „Auslaufmodell“ gilt, der Rundfunkbeitrag hingegen zum Leitmodell wird,⁷⁹³ bleibt zu vermuten, dass die Kommission die Reform eher begrüßen wird. Auf Dauer scheint eine europaweite Harmonisierung angestrebt zu werden,⁷⁹⁴ die aller Voraussicht nach eine allgemeine Abkehr von der Anknüpfung an Geräte beinhalten wird.

Nachdem nun der Rundfunkbeitrag bzgl. seiner verfassungs- und europarechtlichen Zulässigkeit sowie ökonomischen Auswirkungen beurteilt wurde, wird im nächsten Schritt zusammenfassend aufgezeigt, welche Erfolge und Probleme die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung nach sich zieht.

C. Beurteilung der Reform der Rundfunkfinanzierung

An die Neugestaltung der Rundfunkfinanzierung stellten die Ministerpräsidenten im Vorfeld zu den Reformüberlegungen die folgenden Anforderungen: „Aufkommensneutralität, Beteiligung des privaten und nicht privaten Bereichs an der Rundfunkfinanzierung, Abkehr von dem Bereithalten eines Gerätes als Anknüpfungspunkt für die Zahlungs-

⁷⁹¹ Zusammenfassend Kleist/Scheuer, *epd medien* 28/2010, S. 6 f.; siehe als Beispiele die Änderungen der Rundfunkfinanzierung in den Niederlanden und in Portugal:

Beihilfeverfahren Niederlande, Rdnr. 130, 135 ff.; Beihilfeverfahren Portugal, Rdnr. 58 ff.

⁷⁹² So Eberle, *Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, S. 79.

⁷⁹³ Siepmann, *epd medien* 53/2010, S. 3 f.; in der Schweiz beispielsweise wird aktuell ebenfalls die Einführung einer geräteunabhängigen Haushaltsabgabe diskutiert, siehe Stadler, *NZZ* v. 10.05.2012, S. 21.

⁷⁹⁴ Kops, *Revenue Structures of Broadcasting Systems*.

pflicht, soziale Gerechtigkeit, Staatsferne, geringer Verwaltungsaufwand, Beachtung der rundfunkverfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben mit dem Ziel, die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern.⁷⁹⁵

In diesem Kapitel wird nun betrachtet, inwieweit die genannten Ziele erreicht wurden bzw. welche Neuregelungen weitere Schwachstellen der ehemaligen Rundfunkgebühr ausbessern konnten (I.). Im nächsten Schritt werden die Probleme herausgestellt, die einerseits durch die Einführung des Rundfunkbeitrags nicht gelöst werden konnten oder andererseits neu entstanden sind (II.).

I. Erfolge

Die Reform der Rundfunkfinanzierung bewältigt zunächst das Problem der Konvergenz der Medien, das bei der Rundfunkgebühr zum Ende ihres Bestehens hin erheblich an Bedeutung gewonnen hatte. Durch die Anknüpfung der Abgabe an Raumeinheiten entfällt der Gerätebezug und somit die Konvergenz der Endgeräte und Medienarten als Herausforderung bei der Abgabenausgestaltung.⁷⁹⁶

Zudem ist davon auszugehen, dass sich durch die Einführung des Rundfunkbeitrags die Erträge aus dieser Haupteinnahmequelle der Rundfunkanstalten zunächst stabilisieren werden.⁷⁹⁷ Durch die Unabhängigkeit des Rundfunkbeitrags von Geräteanmeldungen und dem Anknüpfen an den leicht nachweisbaren Tatbestand des Innehabens einer Raumeinheit ist eine Umgehung der Abgabepflicht – zumindest im privaten Bereich – wesentlich schwieriger geworden. Dies erleichtert die Planbarkeit der Einnahmen seitens der Rundfunkanstalten und ebenso die Festlegung der erforderlichen Abgabenhöhe durch die

⁷⁹⁵ Begründung zum 15 RÄStV, S. 2.

⁷⁹⁶ So auch Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 40; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 47 f.

⁷⁹⁷ Siehe Fn. 496.

KEF.⁷⁹⁸ Im Vergleich zur Rundfunkgebühr kann also die Finanzierungssicherheit deutlich gestärkt werden. Da bis 2024 mit einer steigenden Zahl von Privathaushalten und folglich einer steigenden Zahl von Wohnungsinhabern zu rechnen ist,⁷⁹⁹ dürfte auch bis dahin die Einnahmesituation gesichert sein.

Auch hinsichtlich der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten kann ein Teilerfolg verzeichnet werden: Das strukturelle Erhebungs- und Vollzugsdefizit, das der ehemaligen Rundfunkgebühr anlastete und eine Ungleichheit der Belastung der Abgabepflichtigen zur Folge hatte, entfällt aller Voraussicht nach durch die leichter feststellbare und durchsetzbare Abgabepflicht auf Basis einer praktikablen Rechtsgrundlage im privaten Bereich. Durch die Heranziehung der Allgemeinheit zur Finanzierung und das nur schwer mögliche Entziehen aus der Abgabepflicht ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Abgabenzahler der Zahl der real Abgabepflichtigen zukünftig stark annähern wird.⁸⁰⁰ Insbesondere die klare Definition der Abgabenschuldner dürfte somit im privaten Bereich zu einem erhebungs- und vollzugseffizienteren Verfahren führen.⁸⁰¹ Des Weiteren ist der Rundfunkbeitrag durch die Verbreiterung der Basis von Abgabepflichtigen auch insofern gerechter, als dass mehr Personen die Last der Einrichtungen tragen, von deren Leistungen die gesamte Bevölkerung profitiert.

Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung wurde außerdem behutsam gestaltet:⁸⁰² Für 95 % der ehemaligen Rundfunkgebührenzahler sollte sich die Abgabenlast nicht ändern.⁸⁰³ Durch die bisherige Zweitgerätebefreiung in Haushalten entsprach die ehemalige Rundfunkgebühr bereits einer Art Wohnungsabgabe⁸⁰⁴ und ähnelte somit deutlich

⁷⁹⁸ Dies kann allerdings frühestens ab der zweiten Beitragsperiode gelten. Zu den Problemen der Abgabenermittlung im Systemübergang siehe Teil 3B.I.1.

⁷⁹⁹ Siehe Fn. 498.

⁸⁰⁰ So ähnlich Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 69.

⁸⁰¹ Ebd., S. 66; Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S. 16.

⁸⁰² Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 71.

⁸⁰³ Siehe Fn. 500.

⁸⁰⁴ Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 66; Eicher, MP 2012, S. 616.

dem Rundfunkbeitrag. Die Betriebsstätten leisten in Summe außerdem künftig einen niedrigeren Beitrag zur Rundfunkfinanzierung als zu Zeiten der Rundfunkgebühr, erweisen sich die Prognosen der Rundfunkanstalten als richtig.⁸⁰⁵

II. Weiterhin bestehende und neu auftretende Probleme

1. Funktionsgerechte Finanzausstattung

Trotz der prognostizierten grundsätzlichen Stabilisierung der Einnahmen ist es möglich, dass die Sicherung der funktionsgerechten Finanzausstattung der Rundfunkanstalten durch den Rundfunkbeitrag nicht gegeben sein könnte. Dies hängt mit dem System der Abgabefestsetzung und -erhebung zusammen, das auch nach der Reform unverändert fortbesteht:⁸⁰⁶ Die Rundfunkanstalten melden der KEF ihren jeweiligen *individuellen* Finanzbedarf. Als Ergebnis der Prüfung und Feststellung durch die KEF wird jedoch eine *einheitliche* Abgabenhöhe für die gesamte Bundesrepublik empfohlen und vom Gesetzgeber festgeschrieben. Die Rundfunkanstalten der ARD erhalten im Ergebnis die Einnahmen aus der Rundfunkabgabe nach örtlichem Aufkommen. Hierdurch entsteht zunächst ein Problem im Innenverhältnis: Der Finanzbedarf der Landesrundfunkanstalten und ihre tatsächlichen Einnahmen entsprechen sich nicht zwangsläufig.⁸⁰⁷ Innerhalb der ARD gibt es daher zwar einen Finanzausgleich; dieser begünstigt indes nur die Rundfunkanstalten RB und SR, die ohne die Einnahmen aus dem Finanzausgleich nicht funktionsgerecht existieren könnten.⁸⁰⁸ Andere Rundfunkanstalten allerdings, die nicht vom Finanzausgleich begünstigt werden, aber trotzdem unzureichende Einnahmen im Vergleich zu

⁸⁰⁵ Siehe Fn. 503.

⁸⁰⁶ Siehe auch zum Folgenden Teil 1C.II.

⁸⁰⁷ Hierzu ebenfalls kritisch Fromm, Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 128 ff.; Dörr, Programmvielfalt, S. 33 f.; ders., Gebührenfrage und Strukturreform, S. 1161 f.; ders., Funktionsgerechte Rundfunkfinanzierung, S. 16, 33 ff.; Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 17; Eberle, AfP 1995, S. 563; Prodoehl, MP 1990, S. 384.

⁸⁰⁸ Siehe Teil 1B.II.3.

ihrem Finanzbedarf erhalten, müssen daher interne Ausgleichsmaßnahmen – sprich Sparmaßnahmen – vornehmen oder um finanzielle Hilfen in der ARD bitten.

Neben diesem Problem treten zusätzlich Schwierigkeiten bei der Einnahmeerzielung im Außenverhältnis auf, die auch das ZDF und DRadio betreffen, denn die geplanten Einnahmen entsprechen trotz eines verbesserten Abgabenvollzugs nicht zwangsläufig den tatsächlichen Einnahmen: Die Ermittlung der Abgabepflichtigen ist im privaten Bereich durch den Abgleich mit den Einwohnermeldeämtern weitestgehend effektiv. Hier ist nur in Ausnahmefällen davon auszugehen, dass die Abgabepflichtigen nicht identifiziert werden können, beispielsweise wenn Personen ihrer Meldepflicht nicht nachkommen. Eine derart hohe Erhebungsquote ist im nicht privaten Bereich kaum erreichbar: Der Beitragsservice ist hier weiterhin auf die Kooperation der Unternehmen angewiesen, da kein entsprechender Abgleich mit Registern erfolgt. Daher gibt es keinen sicheren Abgabenvollzug; vielmehr muss der Beitragsservice selbst tätig werden, um die Angaben der Unternehmen zu überprüfen und er ist gezwungen, stets Stichproben durchzuführen. Dementsprechend ergeben sich auch künftig „Schlupflöcher“, um die Abgabepflicht zu umgehen.⁸⁰⁹ Daher ist anzunehmen, dass sich trotz der Finanzierungsreform auch fortan Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zuständen der Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag ergeben werden, denn die „Abgabemoral“ des nicht privaten Bereichs ist schwer zu prognostizieren. Außerdem werden nicht planbare Veränderungen bei den Beitragsbefreiungen, Forderungsausfällen etc. nach wie vor zu Einnahmeschwankungen führen. Zwar hat sich im Ergebnis die Situation der Rundfunkanstalten gebessert; gleichwohl gibt es weiterhin keine Garantie für eine dauerhaft gesicherte funktionsgerechte Finanzausstattung durch das aktuelle Finanzierungssystem.

⁸⁰⁹ Abgabepflichtige, die ihren Anzeige- und Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, begehen gleichwohl eine Ordnungswidrigkeit und müssen mit Bußgeldern rechnen, sollten sie „entdeckt“ werden, siehe § 12 RBSStV.

2. Verwaltungsaufwand

Der Rundfunkgesetzgeber hatte ferner das Ziel, durch die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung den Verwaltungsaufwand beim Abgabeneinzug zu reduzieren und ein möglichst unkompliziertes Verfahren zu schaffen, das an einfache Regelungen geknüpft ist.⁸¹⁰ Inwieweit dieses Ziel erreicht werden konnte, wird nun genauer betrachtet.

Wie bereits oben beschrieben wurde, ist zunächst im Regelfall der Aufwand für die Erhebung der Abgabe im privaten Bereich reduziert, da der Beitragsservice durch den Abgleich mit den Melderegistern die Abgabepflichtigen feststellen und – falls es erforderlich ist – zur Anmeldung auffordern kann. „Hausbesuche“ durch den Beauftragten dienst des Beitragsservices können daher künftig grundsätzlich entfallen. Außerdem verfügte der Beitragsservice bzw. die GEZ bereits vor der Reform über eine umfangreiche Datenbank von Rundfunkgebührenpflichtigen des privaten Bereichs und führte Abgleiche mit den Melderegistern durch.⁸¹¹ Daher wird ein zusätzlicher Ermittlungsaufwand hinsichtlich der Feststellung der Abgabepflicht oder des Vollzugs der Erhebung vermutlich nur in Ausnahmesituationen entstehen, z.B. wenn unklar ist, welche Personen zusammen eine Wohnung in einem Mehrfamilienhaus bewohnen oder Dritte befragt werden müssen.⁸¹² Dies gestaltet sich jedoch im nicht privaten Bereich abweichend: Zum Systemwechsel mussten zunächst vollumfänglich die Anzahl der Betriebsstätten und ihrer jeweiligen Mitarbeiter erhoben sowie die zugehörigen Kraftfahrzeuge und Gästezimmer ermittelt bzw. ergänzt werden. Diese Daten müssen fortan laufend aktualisiert werden. Hierzu ist der Beitragsservice entweder auf das Wohlwollen der Abgabepflichtigen angewiesen oder er muss selbst Ermittlungen vor Ort durchführen, um die Abgabepflicht festzustellen oder die von den Unternehmen

⁸¹⁰ Begründung zum 15. RÄStV, S. 2; Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 59.

⁸¹¹ § 4 Abs. 6, § 8 RGebStV.

⁸¹² So ähnlich auch Hartge, in der Darstellung nach: Fuest/Gerseemann, Streit mit der GEZ.

übermittelten Daten zu überprüfen.⁸¹³ Der Beitragsservice kann nicht auf einen vergleichbaren Bestand an Daten wie im privaten Bereich zurückgreifen, da vor allem Unternehmen zu Zeiten der Rundfunkgebühr ihre Geräte oft nicht (vollständig) anmeldeten.⁸¹⁴ Der im Ergebnis steigende Ermittlungsbedarf im nicht privaten Bereich,⁸¹⁵ aber auch die Abgleiche mit den Melderegistern und die umfangreichen (notwendigen) Vorschriften zum Datenschutz halten daher ein sehr bürokratisches Verfahren aufrecht.⁸¹⁶ Außerdem bestehen weiterhin detaillierte Befreiungsregelungen, die einen hohen Bearbeitungsaufwand – sowohl beim Beitragsservice als auch bei den Antragstellern – verursachen.⁸¹⁷ Einen weiteren Indikator für den intensiven Verwaltungsaufwand stellen die Anforderungen zum Systemwechsel dar: Zur Bewältigung der Umstellung musste der Beitragsservice zunächst seine Mitarbeiterkapazität erhöhen, da sich hohe Anforderungen aufgrund der Umstellung der Teilnehmerkonten und der Klärung von Abgabepflichten ergaben.⁸¹⁸ Die Reduzierung des Budgets zum Abgabeneintrag beim Beitragsservice und den entsprechenden Abteilungen der Rundfunkanstalten ist – ungeachtet des zwischenzeitlichen Sonderaufwands zur Systemumstellung – um nur insgesamt 20 % bis 2016 vorgesehen.⁸¹⁹ Zusammengefasst betrachtet kann der Verwaltungsaufwand, der durch den Rundfunkbeitrag verursacht wird, kaum als gering eingestuft werden.

⁸¹³ So auch Hurnik, in der Darstellung nach: Kurp, FK 19/2011, S. 8; *Eicher* weist auf die Komplexität bei der Ermittlung von Beitragshöhen und Ausnahmetatbeständen im nicht privaten Bereich hin, so dass teilweise die Sachverhalte direkt mit den Unternehmen geklärt werden müssten, siehe *Eicher*, in der Darstellung nach: Hornburg, GEZ Adieu.

⁸¹⁴ Siehe Fn. 232.

⁸¹⁵ Hurnik, in der Darstellung nach: Kurp, FK 19/2011, S. 8.

⁸¹⁶ So auch Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 259 f.; ebenfalls kritisch wegen der zu erhebenden Datenmengen Lepper, Stellungnahme 15. RÄStV, S. 1 f.

⁸¹⁷ So auch – im Zusammenhang mit den Regelungen zum Datenschutz – Mascher, in der Darstellung nach: Fuest/Gerseman, Streit mit der GEZ.

⁸¹⁸ 18. KEF-Bericht, Tz. 639, 643.

⁸¹⁹ Ebd., Tz. 641.

3. Gleichheit in der Belastung

Dem strukturellen Erhebungs- und Vollzugsdefizit der Rundfunkgebühr dürfte durch die Einführung des Rundfunkbeitrags zunächst im privaten Bereich begegnet worden sein, wie bereits beschrieben wurde. Allerdings ist aufgrund des soeben dargelegten weiter bestehenden Ermittlungsaufwands im nicht privaten Bereich davon nicht auszugehen. Ob aber auch künftig ein Defizit – vergleichbar zu dem bei der Erhebung der Rundfunkgebühr – bestehen wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden, da sich erst zeigen muss, wie hoch die Vollzugsquoten des nicht privaten Bereichs sein werden.⁸²⁰ In jedem Fall deutet der hohe fortbestehende Ermittlungsaufwand aufgrund der nicht praktikablen Gesetzesgrundlage darauf hin, dass das Defizit nicht vollends behoben werden konnte.⁸²¹

Weiterhin wurde bereits ausführlich dargelegt, dass das System des Rundfunkbeitrags gleichheitswidrige Ausgestaltungen aufweist.⁸²² Grund hierfür ist zum einen das politische Ziel zur Reform, Aufkommensneutralität bei gleichzeitiger Beitragsstabilität zu gewährleisten. Hierfür wurde beispielsweise die Abgabepflicht für das Innehaben nicht privat genutzter Kraftfahrzeuge eingerichtet, die sich als gleichheitswidrig erwiesen hat. Ebenso deutet die Abgabepflicht für das Innehaben gewerblich genutzter Gästezimmer eher auf einen versteckten Gerätebezug zur Erzielung der erforderlichen Einnahmen hin als auf einen systemimmanenten Abgabentatbestand, der sich als logische Schlussfolgerung aus den vorausgesetzten Leitsätzen des Rundfunkbeitrags ergibt. Außerdem wird die gleiche Bemessungsgrundlage im privaten und nicht privaten Bereich zugrunde gelegt – also die vermutete Rundfunknutzung in Empfangsgemeinschaften – von deren Vorliegen

⁸²⁰ Die Rundfunkanstalten vermuten selbst ein Vollzugsdefizit hinsichtlich der Abgabe für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge, siehe ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S. 5, denn es würde weiterhin auf die Meldemoral der Abgabepflichtigen ankommen. So ähnlich auch Eicher, MP 2012, S. 619.

⁸²¹ Ein gleichheitsgerechtes Verfahren darf keinen unverhältnismäßig hohen Ermittlungsaufwand verursachen, vgl. Fn. 267.

⁸²² Siehe auch zum Folgenden Teil 3B.III.1. und Teil 3B.IV.2.a).

im nicht privaten Bereich gar nicht typischerweise auszugehen ist. Durch die steuerliche Rechtsnatur der Abgabe führt außerdem die Zugrundelegung des Leitprinzips der Nutzungsvermutung anstelle der individuellen Leistungsfähigkeit zu einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes sowohl für Wohnungs- als auch für Betriebsstätteninhaber.

Insgesamt zeigte sich, dass die Anknüpfung der Abgabe an Raumeinheiten äußerst ungünstig gewählt ist, da sich der Belastungsgrund aus der Bereitstellung der Gesamtveranstaltung Rundfunk für die Allgemeinheit ergibt. Eine Rundfunkfinanzierung ohne Gerätebezug sollte daher an den Menschen anknüpfen, also an das Individuum selbst, das alleinig den Rundfunk nutzen kann.

4. Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags

Der Rundfunkbeitrag erweist sich als versteckte Zwecksteuer und als finanzverfassungsrechtlich unzulässig, da weder der Gesetzgeber noch die Rundfunkanstalten die erforderlichen Kompetenzen für die Einrichtung bzw. den Einzug einer solchen Steuer besitzen.⁸²³ Da schon die Rundfunkgebühr eine unzulässige Zwecksteuer darstellte, hätte dies vom Gesetzgeber im Zuge der Reform berücksichtigt werden müssen. Der Gesetzgeber hätte sich für eine nichtsteuerliche oder steuerliche Abgabe entscheiden müssen. Eine Rundfunkfinanzierung, die einerseits auf einem nichtsteuerlichen Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht, andererseits auf einem steuerlichen Belastungsgrund beruht, ist hingegen kontrovers und im Ergebnis verfassungswidrig.⁸²⁴

D. Fazit

„Der politische Entscheidungsprozess ist von vielfältig organisierten Interessen durchsetzt, die einen rationalen Diskurs und die Durchset-

⁸²³ Vgl. Teil 3B.IV.1.b).

⁸²⁴ So schon zur ehemaligen Rundfunkgebühr Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 286.

zung kollektiver Vernunft beeinträchtigen.“⁸²⁵ Die Reform der Rundfunkfinanzierung kann für das vorstehende Zitat als Paradebeispiel angeführt werden, denn der Rundfunkbeitrag ist ein Kompromiss aus politischen Interessen, wobei die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen und der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung, anscheinend von keiner beteiligten Partei konsequent berücksichtigt wurden.⁸²⁶

Die Einführung des Rundfunkbeitrags und die damit einhergehende Ablösung vom Gerätebezug lösen das Problem der Konvergenz der Medien und verbessern die Finanzausstattung der Rundfunkanstalten. Dennoch entspricht der Rundfunkbeitrag einer unzulässigen Zwecksteuer und verstößt gegen die allgemeine Gleichbehandlung sowie gegen die allgemeine Handlungsfreiheit, so dass davon auszugehen ist, dass er einer Prüfung durch das BVerfG nicht standhalten würde. Im Ergebnis ist die Reform als inkonsequent zu bezeichnen. Da im Kern lediglich der Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht geändert, jedoch nicht bedacht wurde, dass eine solche Veränderung ebenfalls zu berücksichtigende Begleiterscheinungen mit sich bringt, ergeben sich alte und neue Schwierigkeiten, die den Rundfunkbeitrag im Resultat verfassungsrechtlich unzulässig werden lassen.

⁸²⁵ Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S. 16.

⁸²⁶ Obwohl die verfassungsrechtliche Zulässigkeit sogar von beteiligten Akteuren im Vorfeld angezweifelt wurde – siehe beispielsweise 17. KEF-Bericht, Tz. 298; Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 221 – wurde der Rundfunkbeitrag eingerichtet.

Teil 4

Alternative Modelle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung

Der gegenwärtige Rundfunkbeitrag erweist sich, wie im vorangegangenen Teil dieser Arbeit ausgeführt wurde, als stark reformbedürftig. Bei den Problemen des Regelungssystems zum Rundfunkbeitrag handelt es sich in keinem Fall nur um rechtspolitische; vielmehr ist es in jedem Fall finanzverfassungs- und gleichheitsrechtlich geboten, den Rundfunkbeitrag abzulösen. Daher werden in diesem Teil der Arbeit Alternativen der Rundfunkfinanzierung betrachtet (B.).

Die Reformüberlegungen beschränken sich dabei nicht ausschließlich auf die Rundfunkabgabe; an dieser Stelle sollen auch die Einnahmequellen Werbung und Sponsoring einer kritischen Prüfung unterzogen werden (A.). Umstritten ist, ob diese Finanzierungsformen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abzuschaffen oder beizubehalten sind.

A. Einnahmen aus Werbung und Sponsoring – abschaffen oder beibehalten?

Zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung in 2013 wurde bereits ein vollständiger Ausstieg aus der Werbung diskutiert; allerdings nahmen einige Politiker wieder Abstand von der Verfolgung dieses Ziels – vermutlich, weil sie vor der Kompensation der Einnahmeausfälle durch eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags zurückschreckten.⁸²⁷ Denn vor allem die Beibehaltung der damaligen Abgabenhöhe war bekanntermaßen ein hochrangiges politisches Ziel der Reform.⁸²⁸ So wurde von der vollständigen Abschaffung von Werbung und Sponsoring Abstand genommen, wobei höchstwahrscheinlich zu einem späteren Zeitpunkt

⁸²⁷ Dies befürchtet auch Doetz, im Interview mit: Paperlein, *Horizont* v. 17.03.2011, S. 18.

⁸²⁸ Begründung zum 15 RÄStV, S. 2.

die Diskussion hierzu erneut aufgenommen werden wird.⁸²⁹ Es erfolgte lediglich die bekannte Eingrenzung der Zulässigkeit von Sponsoring.⁸³⁰ Befürworter der Werbefreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks begrüßten diesen Schritt als „Einstieg in den Ausstieg“, während Sportverbände und Rundfunkanstalten befürchteten, dass gerade die Sportberichterstattung unter den Einschränkungen des Sponsorings leiden werde.⁸³¹

Nun soll betrachtet werden, wie die bereits erfolgte Reduzierung und die für die Zukunft angedachte vollständige Abkehr von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beurteilen sind (I.-III.) und welche Maßnahmen im Falle eines vollständigen Verbots dieser Finanzierungsquellen getroffen werden müssten (IV.).

I. Relevanz der Werbe- und Sponsoringeinnahmen

Werbung ist seit Ausstrahlungsbeginn des Rundfunks in Deutschland eine Finanzierungsquelle der Rundfunkanstalten.⁸³² Neben der Rundfunkabgabe stellte sie zunächst insbesondere aus zwei Gründen eine wichtige Einnahmequelle dar: Zum einen konnten in der Aufbauphase des Fernsehens durch Werbeeinnahmen Erhöhungen der ehemaligen Rundfunkgebühr vermieden werden. Zum anderen stellte Werbung einen Ausgleich zur Rundfunkabgabe und somit einen Beitrag zur Stärkung der Staatsferne dar, da sie unabhängig von der staatlichen Festsetzung der Abgabenhöhe Einnahmen erbrachte. Insbesondere der Zugewinn an Autonomie gegenüber dem Staat galt und gilt verbreitet als grundlegende Rechtfertigung für die Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁸³³ Bei der Betrachtung der Entwicklung der

⁸²⁹ So beispielsweise Eumann, im Interview mit: Paperlein, *Horizont* v. 17.03.2011, S. 19.

⁸³⁰ Siehe hierzu Teil 1B.II.1.

⁸³¹ Hierzu sogleich Teil 4A.III.1.

⁸³² Auch zum Folgenden ARD, *Rundfunkwerbung*.

⁸³³ So Schneider/Radeck, *Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen*, S. 76; Hess, *Verfassungsrechtliche Probleme*, S. 41; Oppermann/Kilian, *Rechtsgrundsätze der Finanzierung*, S. 61 f.; Badura, *Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie*, S. 22; Loeb, *ZUM* 2004, S. 295 ff.; Eberle, *APF* 1995, S. 559; Bethge, *AöR* 1991, S. 533.

Werbeumsätze⁸³⁴ ist allerdings festzustellen, dass ihr Anteil an den Gesamteinnahmen mittlerweile stark abgenommen hat. Vor der Einführung des Privatrundfunks betrug der Anteil der Werbeumsätze an den Gesamterträgen etwa 20 % bei der ARD und 40 % beim ZDF.⁸³⁵ Nach der Einführung des Privatrundfunks sanken die Umsätze aus diesen Quellen stark ab, so dass die Werbung aktuell weniger als 6 % der Gesamterträge von ARD und ZDF ausmacht. Die Erträge aus Sponsoring werden für die Jahre 2013-2016 auf 0,47 % bei der ARD bzw. 0,62 % beim ZDF prognostiziert.⁸³⁶ Insgesamt ergibt sich eine Quote von Werbung und Sponsoring im Vergleich zu den Gesamterträgen von rd. je 6,2 % bei ARD und ZDF. Anhand dieser Zahlen wird deutlich, wie stark die Bedeutung von Werbung abgenommen hat und ihr Anteil an der funktionsgerechten Finanzausstattung gesunken ist.⁸³⁷ Die Abnahme der Relevanz von Werbeeinnahmen ist indes nicht nur quantitativ zu betrachten, sondern auch im Kontext der Entwicklung der Abgabefestsetzung. Seit 1997 erfolgt diese durch das dreistufige Abgabefestsetzungsverfahren, nach dem der Gesetzgeber vom Vorschlag der KEF nur aus gewichtigen Gründen abweichen kann.⁸³⁸ Bis 1997 waren die Vorschläge der KEF zur Gebührenhöhe jedoch lediglich eine unverbindliche Empfehlung. Der Gesetzgeber hatte daher bis zum ersten Rundfunkgebührenurteil⁸³⁹ deutlich stärkere Einflussmöglichkeiten auf die Abgabenhöhe. Insgesamt hat die Werbefinanzierung also einerseits aufgrund des sinkenden Finanzierungsanteils und andererseits aufgrund des mittlerweile wesentlich staatsferneren Abgabefestsetzungsverfahrens an Bedeutung verloren. Somit muss

⁸³⁴ Zu den Begrifflichkeiten ist anzumerken, dass bei der ARD zwischen Werbeumsätzen und Werbeerträgen unterschieden wird, beim ZDF jedoch kein Unterschied gemacht wird, da nur vernachlässigbare Kosten bei seiner Werbegesellschaft anfallen, die abzuziehen wären, siehe auch 18. KEF-Bericht, Tz. 452. Werden gleichzeitig ARD und ZDF betrachtet, wird der Begriff Werbeumsatz verwendet, da die dahinter stehende Größe bei beiden vergleichbar ist.

⁸³⁵ Auch zum Folgenden ebd., Tz. 46.

⁸³⁶ Siehe auch zum Folgenden Anhang I, Tab. 7.

⁸³⁷ Von Münch, Rundfunkgebühr, S. 822.

⁸³⁸ Siehe auch zum Folgenden Teil 1C.

⁸³⁹ BVerfG 90, 60 ff.

aufgrund der jüngsten Entwicklungen die Frage gestellt werden, inwieweit durch die Werbe- und Sponsoringeinnahmen tatsächlich die Staatsferne gestärkt wird.⁸⁴⁰ Während früher das BVerfG den Zugewinn an Autonomie durch die Veranstaltung von Werbung und Sponsoring bejahte,⁸⁴¹ nimmt es mittlerweile selbst Abstand hiervon und betont vielmehr die negativen Auswirkungen der Werbefinanzierung bzw. stellt in Frage, in welcher Relation der unabhängigkeitstärkende Aspekt der Werbefinanzierung zu den damit verbundenen Risiken steht.⁸⁴²

Weiterhin relevant könnte die Freiheit der Rundfunkanstalten, Werbung auszustrahlen, in der Hinsicht sein, als dass die Werbefinanzierung dazu geeignet sei, kurzfristig entstandenen, nicht geplanten Finanzbedarf durch den Verkauf von mehr Werbezeit zu finanzieren.⁸⁴³ Sollten jedoch die Rundfunkanstalten tatsächlich flexibel reagieren können, so müssten die zeitlichen Begrenzungen für die Ausstrahlung von Werbung und Sponsoring aufgehoben werden, damit tatsächlich auf Mindereinnahmen bei der Rundfunkabgabe bzw. kurzfristig entstandene Mehrbedarfe reagiert werden könnte.⁸⁴⁴ Eine solche Lockerung hätte aber vermutlich eine steigende Kommerzialisierung des Programms zur Folge und kann kaum im Sinne des Gesetzgebers sein, wie im nächsten Abschnitt dargelegt werden wird. Somit ist dieser Punkt aktuell nicht von Bedeutung.

Die Abhängigkeit von Einnahmen aus Werbung und Sponsoring brachte weiterhin eher negative Auswirkungen auf die Finanzausstattung mit sich: Im Jahre 2009 brachen auch die Werbe- und Sponsoringeinnahmen der Rundfunkanstalten aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise stark ein.⁸⁴⁵

⁸⁴⁰ So ähnlich auch Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 50 f.; Lilienthal, im Interview mit: Renner, Hamburger Abendblatt v. 19.01.2010, S. 7.

⁸⁴¹ BVerfG 83, 238 (310 f.); 87, 181 (200); 90, 60 (91).

⁸⁴² BVerfG 119, 181 (220).

⁸⁴³ Schneider/Radeck, Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen, S. 77 f.

⁸⁴⁴ Daher die Restriktionen des Werbevolumens kritisch betrachtend ebd., S. 78.

⁸⁴⁵ 17. KEF-Bericht, Tz. 2, vor Tz. 33.

II. Auswirkungen von Werbung und Sponsoring auf das Programm

Während also die Werbe- und Sponsoringeinnahmen an Umfang und autonomiestärkendem Wert verloren haben, sind hingegen die negativen Einwirkungen auf das Programm deutlich zu erkennen. Denn das Kernproblem der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt in den hierdurch eröffneten Einflussmöglichkeiten Dritter auf die Programminhalte. Die Einflussnahme der Werbetreibenden auf die Programmgestaltung geschieht natürlich nur indirekt, gleichwohl ermöglicht die Werbefinanzierung den Werbetreibenden einen deutlichen Einfluss durch ihre finanziellen Mittel.⁸⁴⁶ Würde zu werberelevanten Zeiten kein quotenstarkes Programm verbreitet werden, das die entsprechenden Zielgruppen im Sinne der Werbetreibenden erreicht, würden die Werbeeinnahmen sinken, da das Interesse an den jeweiligen Werbeplätzen abnähme; der Werbetreibende hat bekanntlich ausschließlich das Ziel, potentielle Kunden zu erreichen.⁸⁴⁷ Infolgedessen stehen die Programmveranstalter zur gesamten werberelevanten Zeit unter dem Druck, ausreichende Einschaltquoten zu erzielen, um wiederum akzeptable Werbeeinnahmen zu generieren. Dies wirkt sich auf die Programmgestaltung in Form von „vorausseilende[...][m] Gehorsam“⁸⁴⁸ aus. Auch das BVerfG betont die Gefährdung des hohen Ziels der Gewährleistung von inhaltlicher Vielfalt durch Werbefinanzierung und eine Tendenz zur Ausstrahlung massenattraktiver, standardisierter Programme.⁸⁴⁹ Deutlich wird der Sachverhalt besonders im sog. Werberahmenprogramm des Fernsehens am Vorabend, das von den Werbetöchtern der Rundfunkanstalten finanziert wird. Das Vorabendprogramm von ARD und ZDF ist an genregleiche Angebote im

⁸⁴⁶ BVerfG 73, 118 (155 f.); Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 18; Vesting, Verfassungsrechtliche Anforderungen, S. 185 f.; Dittmann, MedienWirtschaft 03/2011, S. 44; Oppermann, JZ 1994, S. 502.

⁸⁴⁷ BVerfG 83, 238 (311); Hoffmann, Möglichkeiten der Finanzierung, S. 72.

⁸⁴⁸ Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 61.

⁸⁴⁹ BVerfG 119, 181 (220); Perten, K&R 2010, S. 705.

Privatrundfunk stark angenähert,⁸⁵⁰ um im Ergebnis möglichst hohe Einschaltquoten zu generieren, denn hier wird schwerpunktmäßig Werbung ausgestrahlt. Bei den „Crime&Smile“-Serien am Vorabend beispielsweise wird hervorgehoben, dass ihre bezeichnenden Eigenschaften Unterhaltung, Regionalität, Familienfreundlichkeit und Krimi ein ideales Umfeld für den Werbemarkt bieten.⁸⁵¹ Hier stellt sich die Frage, ob die Programmidee für die Serien autonom und auftragsbedingt entstand oder ob nicht die Überlegungen richtungweisend waren, mit welcher Art von Programm zu diesem Zeitpunkt am besten den Ansprüchen der Werbetreibenden entsprochen werden konnte. Zu vermuten bleibt somit, dass zu werberelevanten Zeiten eine programmautonome Angebotsgestaltung kaum möglich sein kann.⁸⁵² Ergo ist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Werbeumfeld indirekt verwehrt, ein vielfältiges Programm auszustrahlen, das möglicherweise eher einzelne Gruppen als die Masse bedient. Solche Programme finden eher in den Rand- bzw. Nachtzeiten statt.⁸⁵³ Anstelle also während Zeiten starker Fernschnutzung am Vorabend⁸⁵⁴ auch Programme mit besonderem öffentlich-rechtlichem Profil zu senden, führt die Quotenorientierung zu Abgrenzungsproblemen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk und im Ergebnis zu einem steigenden Rechtfertigungsdruck der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für ihr Programm.⁸⁵⁵

⁸⁵⁰ Müller, Markt- und Politikversagen, S. 150 f.; Perten, K&R 2010, S. 706.

⁸⁵¹ So Esser, im Interview mit: o.A., inser 02/2011, S. 9.

⁸⁵² So auch zum Folgenden Vesting, Verfassungsrechtliche Anforderungen, S. 186 f.

⁸⁵³ Monheim, Die Quote als Hindernis, S. 3.

⁸⁵⁴ Zur Fernschnutzung im Tageszeitverlauf siehe beispielsweise Zubayr/Gerhard, MP 2012, S. 120.

⁸⁵⁵ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 50; so ähnlich Heinrich, Medienökonomie, S. 96.

III. Herausforderungen im Falle eines Werbe- und Sponsoringverbots

Festzuhalten ist bislang, dass die negativen Effekte der Werbefinanzierung auf das Programm deutlich stärker wiegen als die Zusatzeinnahmen, die hierdurch generiert werden. Somit ist es naheliegend, diese vielfaltsverengenden Einnahmequellen abzuschaffen. Allerdings könnten sich hierdurch einige Probleme ergeben. Zunächst werden die Herausforderungen betrachtet, die durch ein Sponsoringverbot entstehen könnten, da die Ausstrahlung einiger Angebote an Sponsoring gebunden zu sein scheint. Dieser Sachverhalt soll an den einschränkenden Neuregelungen zum Sponsoring verdeutlicht werden, die mit dem 15. RÄStV in Kraft traten. Im Anschluss werden die weiteren Argumente betrachtet, die gegen ein Werbe- und Sponsoringverbot sprechen könnten.

1. Betrachtung eines Sponsoringverbots im Speziellen

Angeblich werde bereits aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Reduzierung der Zulässigkeit von Sponsoring durch den 15. RÄStV die Sportartenvielfalt in der Berichterstattung bedroht, da die Einnahmen zur Ausstrahlung von Randsportarten etc. künftig fehlen könnten.⁸⁵⁶ Außerdem seien Einnahmen aus Sponsoring äußerst wichtig, damit wiederum bei Sportgroßereignissen der öffentlich-rechtliche Rundfunk überhaupt mitbieten könne.⁸⁵⁷ Aus der Sicht der Rundfunkempfänger muss sich demgegenüber die Frage aufdrängen, warum wichtige, dem Auftrag eindeutig zuzuordnende Sportprogramme – unabhängig davon, ob es sich um Randsportarten oder Großveranstaltungen handelt – nicht durch die Rundfunkabgabe finanziert werden, sondern von Sponsoringeinnahmen abhängig sein sollten. Denn es herrscht grundsätzlich das Prinzip der Nonaffektation in den Haushalten der Rund-

⁸⁵⁶ Sportministerkonferenz, Verbot von Programmsponsoring, S. 5.

⁸⁵⁷ Voß, in: Dörr, Rundfunk über Gebühr, S. 47.

funkanstalten; alle Einnahmen sollen zur Deckung aller Ausgaben verwendet werden.⁸⁵⁸ Außerdem sind die Anteile der Sponsoringeinnahmen so gering, dass ihr Wegfall insgesamt ausgleichbar sein sollte und kaum einen Grund darstellen kann, Sendungen entfallen zu lassen.⁸⁵⁹ Vielmehr ist anzunehmen, dass gerade die mangelnde Berichterstattung von Randsportarten ein Problem ist, das mit der Quotenorientierung von ARD und ZDF zusammenhängt, denn ein Defizit an solchen Programmangeboten war schon vor der Neuregelung in 2013 zu verzeichnen.⁸⁶⁰ Dabei ist insbesondere die Ausstrahlung von Randsportarten Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages,⁸⁶¹ denn hierdurch wird ein Beitrag zur Abbildung der Vielfalt der bestehenden Sportarten geleistet. Außerdem werden so auch die Interessen von Minderheiten für weniger massenattraktive Sportarten bedient.

Beinhalten Rechteinkäufe die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Sponsoring, so könnten tatsächlich Schwierigkeiten entstehen. So hat sich das ZDF beispielsweise dazu entschlossen, bei Spielen der Champions League schon vor 20 Uhr mit der Berichterstattung zu beginnen, damit nach geltendem Recht noch die Möglichkeit besteht, Sponsoreneinblendungen zu zeigen,⁸⁶² wozu das ZDF vertraglich verpflichtet ist. Sollte jedoch ein vollständiges Verbot eintreten, könnte ein solcher Vertragsbestandteil nicht erfüllt werden. Fraglich ist allerdings grundsätzlich, ob Sportereignisse mit solchen Vertragsbedingungen, auf denen die Vermarkter aufgrund der großen Popularität der Sportveranstaltungen in den Verhandlungen bestehen können, durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgestrahlt werden müssen.⁸⁶³ Sat.1 hätte im o.g. Beispiel weiterhin im Free-TV die Champions League

⁸⁵⁸ Siehe Fn. 108.

⁸⁵⁹ Zur Relevanz der Sponsoringeinnahmen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen siehe Anhang I, Tab. 7.

⁸⁶⁰ Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 220; Krei, Kleine Sport-Verbände ärgern sich; Digel, in der Darstellung nach: Hungermann, Aufbegehren gegen den Fußball.

⁸⁶¹ So auch Stadelmaier, in der Darstellung nach: Ridder, *epd medien* 92/2010, S. 9.

⁸⁶² Auch zum Folgenden Hanfeld, *Champions League*.

⁸⁶³ Ebenfalls kritisch zur Ausstrahlung der Champions League durch das ZDF Degenhart, *Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen*, S. 45.

Spiele ausgestrahlt, hätte das ZDF nicht die Rechte erstanden.⁸⁶⁴ Das ZDF hätte somit aus Rezipientensicht gar nicht die Rechte für die Champions League einkaufen müssen. Zwar hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur eine Auffangfunktion, ausschließlich das anzubieten, was die privaten Veranstalter nicht bereitstellen, sondern einen unabhängigen Auftrag, der ihm im Rahmen seiner Programmautonomie eigene Entscheidungen hinsichtlich der Ausstrahlung von Programmen – unabhängig vom Angebot der privaten Rundfunkveranstalter – zusichert.⁸⁶⁵ Daher obliegt es den Rundfunkanstalten nach der aktuellen Rechtsprechung, selbst zu entscheiden, ob Programme ihrem Auftrag entsprechen und angeboten werden sollten, auch wenn der Privatrundfunk solche schon bereitstellt oder bereitstellen würde. Im Falle von beliebten Sportveranstaltungen wie dem o.g. Beispiel muss aber eindeutig festgestellt werden, dass eine Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schlichtweg überflüssig ist: Zum einen würden die Fußballspiele im Free-TV ausgestrahlt und zum anderen ist es inhaltlich grundsätzlich irrelevant, ob der öffentlich-rechtliche oder private Rundfunk die Berichterstattung übernimmt, da die meinungsbildende Funktion bzw. die Einflussnahme auf diese seitens des Rundfunks bei der Übertragung von Sportereignissen als gering einzuschätzen ist. Drohte hingegen eine ausschließliche Ausstrahlung im Pay-TV,⁸⁶⁶ so könnte tatsächlich über Ausnahmen nachgedacht werden. Sponsoring könnte dann in der Form zulässig sein, wie es gegenwärtig beispielsweise bei Großveranstaltungen der Fall ist.

Insgesamt kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Ausstrahlung solch massenattraktiver Sportereignisse nicht durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet werden muss, aber kann. Stehen der Verbreitung durch die Rundfunkanstalten jedoch vertragliche

⁸⁶⁴ Auch zum Folgenden Bierschwale/Schmitz, Champions League im ZDF.

⁸⁶⁵ BVerfG 74, 297 (326); Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 309.

⁸⁶⁶ Dies wäre ohnehin nur möglich, wenn es sich nicht um ein Großereignis von erheblicher Relevanz für die Bevölkerung handelte, denn solche sind in jedem Fall im Free-TV auszustrahlen, siehe § 4 RStV.

Regeln entgegen, die wegen eines Sponsoringverbots nicht erfüllt werden könnten, so wäre eine Ausnahmeregelung aufgrund dieser Vertragsbestandteile denkbar. Die Versorgung der Bevölkerung wäre aber auch ohne die Ausstrahlung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in solchen Fällen nicht gefährdet, denn populäre Angebote werden grundsätzlich vom Privatrundfunk bereitgestellt, da hier hohe Werbeeinnahmen erzielt werden können. Vielmehr sollte erneut überdacht werden, ob der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter konkretisiert werden könnte, insbesondere mit Blick auf die Fälle, in denen eine Berichterstattung vom Privatrundfunk bereits geleistet würde und die Qualität zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Angebot kaum unterscheidbar wäre. Hier muss auch die Belastung der Rundfunkabgabepflichtigen eine Rolle spielen, die möglicherweise reduziert werden könnte, wenn Angebote außerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bereitgestellt werden würden.⁸⁶⁷

2. Probleme eines allgemeinen Werbe- und Sponsoringverbots

Die Rundfunkanstalten fürchten den Rückgang massenattraktiver Programme, sollte auf Werbung und Sponsoring verzichtet werden.⁸⁶⁸ Ohne solche könnten die Rundfunkanstalten in eine Art Nischenfunktion abrutschen und durch das mangelnde Erreichen der breiten Masse ihren Auftrag verfehlen.⁸⁶⁹ Bedauerlich ist, dass die Repräsentanten der Rundfunkanstalten hierin eine echte Gefahr sehen, ihre autonome Programmgestaltung also als ein solches Risiko bewerten. Die Rundfunkanstalten und ihre Aufsichtsgremien sollten auf jeden Fall in der Lage sein, ein derartiges Abdriften zu vermeiden und die Auftragserfüllung gerade ohne Quotendruck leisten zu können. Der Auftrag selbst änderte sich nicht, wenn Werbung entfiel. Vielmehr bestünde die

⁸⁶⁷ Zu einer detaillierten und allgemeinen Betrachtung des öffentlich-rechtlichen Auftrages in Abgrenzung zum Privatrundfunk siehe später Teil 5A.I.2. und Teil 5D.II.4.b).

⁸⁶⁸ So Loeb, ZUM 2004, S. 298.

⁸⁶⁹ Eberle, AfP 1995, S. 560.

Chance, aufgrund größtmöglicher Unabhängigkeit von Dritten das Programm ausdrücklich auftragskonform zu gestalten. Hierzu betonen die Rundfunkanstalten selbst gerne, dass die Werbe- und Sponsoringfreiheit der Telemedienangebote doch die Bereitstellung besonders unabhängiger Angebote in öffentlich-rechtlicher Qualität ermögliche.⁸⁷⁰ Diese Qualitätsmaßstäbe sollten ebenfalls bzw. insbesondere für die herkömmlichen Verbreitungsformen gelten, da zumindest gegenwärtig Fernseh- und Hörfunkprogramme noch eine viel größere Breitenwirkung entfalten und die Unabhängigkeit der Programminhalte gerade hier von großer Relevanz ist.

Weiterhin argumentieren die Rundfunkanstalten für eine Beibehaltung von Werbung und Sponsoring mit den Interessen der Werbewirtschaft. Die Ausstrahlungsmöglichkeiten von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk seien äußerst bedeutend für die Werbetreibenden, da viele Zielgruppen sonst gar nicht erreicht werden könnten.⁸⁷¹ Zweifellos muss diese Interessenlage aber an der Stelle zurücktreten, wo die Erfüllung des Funktionsauftrages der Rundfunkanstalten gefährdet ist. Sind die o.g. negativen Einflüsse bzgl. der Programmgestaltung durch den finanziellen Einfluss der Werbetreibenden deutlich erkennbar, so müssen die Anliegen der Werbewirtschaft eindeutig hinter der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zurückstehen.

Auch die Sichtweise, dass aufgrund der sinkenden Zahl der Abgabepflichtigen durch die demografische Entwicklung Werbung und Sponsoring beibehalten werden sollten, damit die Rundfunkabgabe nicht erhöht werden müsse,⁸⁷² ist kaum nachvollziehbar. Wenn die Zahl der Abgabepflichtigen und somit der Nutzer des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sinkt, muss als Konsequenz auch ab einem gewissen Punkt der Umfang der Rundfunkprogramme sinken. Eine Beibehaltung der

⁸⁷⁰ ARD Telemedien-Bericht 2009/10 und -Leitlinien 2011/12, S. 51; Telemedienkonzepte ARD.de und einsplus.de, S. 27, 48; ebenfalls kritisch zur lediglich partiellen Werbefreiheit Schmid/Gerlach, epd medien 26/27/2010, S. 4.

⁸⁷¹ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 153; Loeb, ZUM 2004, S. 299; Falke, im Interview mit: Paperlein, Horizont v. 17.03.2011, S. 18 f.

⁸⁷² So Loeb, ZUM 2004, S. 297.

gegenwärtigen Einnahmehöhe und Programme wären zukünftig vermutlich unverhältnismäßig.

Es bleibt zu guter Letzt zu vermuten, dass die Sorgen der Rundfunkanstalten wegen eines Werbe- und Sponsoringverbots insbesondere auf zwei Gründe zurückzuführen sind.⁸⁷³ Zum einen herrscht allem Anschein nach große Angst davor, dass kein ausreichender Finanzierungsausgleich für den Einnahmeausfall vorgenommen würde. Zum anderen müssten die Werbetöchter aufgegeben bzw. zumindest im Umfang stark reduziert und ihre Aufgaben lediglich auf Marketingmaßnahmen, Ticketverkäufe etc. begrenzt werden.

Die sich aus einem Werbe- und Sponsoringverbot ergebenden notwendigen Konsequenzen werden im nächsten Kapitel betrachtet. Offenkundig spielt hierbei die weiterhin zu gewährleistende funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine besondere Rolle.

IV. Konsequenzen für die Rundfunkfinanzierung

Während die Rundfunkanstalten zwar ein Recht auf funktionsgerechte Finanzausstattung haben, besteht kein Anspruch auf die Aufrechterhaltung bestimmter Finanzierungsquellen und demnach auf die rechtliche Möglichkeit, Werbung und Sponsoring zu veranstalten.⁸⁷⁴ So ist es Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, wie der Rundfunk finanziert wird, solange dabei Staatsferne und Programmautonomie gewahrt werden. Er kann sich also für ein Werbe- und Sponsoringverbot entscheiden, muss aber im gleichen Zuge die Kompensation der daraus entstehenden Einnahmeausfälle sicherstellen.⁸⁷⁵ Hierzu ist nicht nur ein finanzieller Ausgleich denkbar; eine quantitative Begrenzung – bei-

⁸⁷³ So ähnlich auch zum Folgenden Schmid/Gerlach, *epd medien* 26/27/2010, S. 4 f.

⁸⁷⁴ BVerfG 74, 297 (342); 83, 238 (310); 87, 181 (200); Badura, *Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie*, S. 20 f.; Lerche, *Rechtsprobleme des Werbefernsehens*, S. 29.

⁸⁷⁵ BVerfG 87, 181 (200); Stern/Bethge, *Funktionsgerechte Finanzierung*, S. 43; Bethge, *AöR* 1991, S. 534; auch zum Folgenden BVerfG 90, 60 (92); 119, 181 (219); Perten, *K&R* 2010, S. 705 ff.

spielsweise der Anzahl der zulässigen Programme – ist ebenfalls zur Reduzierung der Aufwendungen und damit des Finanzbedarfs möglich. Allerdings muss auch künftig gewährleistet sein, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag erfüllen kann.⁸⁷⁶ Sollte der Gesetzgeber hierfür keine Sorge tragen, so wäre der Wegfall einer Finanzierungsart verfassungsrechtlich zu beanstanden; die Rundfunkfreiheit wäre beeinträchtigt, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte seiner Aufgabe nicht vollumfänglich nachkommen. Die Frage nach der Erforderlichkeit einer finanziellen Kompensation oder quantitativen Eingrenzung hängt aber auch mit der Höhe des Einnahmewegfalls zusammen. Ab wann ein solcher als kompensationswürdig einzustufen ist, müsste geklärt werden. Die aktuellen Werbe- und Sponsoringeinnahmen, die etwa 6 % der Gesamterträge von ARD und ZDF ausmachen, sollten grundsätzlich kompensiert werden können. Hierzu sollte der Rundfunkbeitrag entsprechend erhöht werden, aber auch eine quantitative Eingrenzung der Programme ohne finanzielle Kompensation wäre denkbar.

Weiterhin werden seitens der Politik immer wieder qualitativ hochwertige Angebote, aber auch die Erreichung hoher Einschaltquoten vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk verlangt.⁸⁷⁷ Hier steht ein klares Bekenntnis des Gesetzgebers zu Gunsten der Qualität aus, denn beide Ansprüche sind teilweise widersprüchliche, konkurrierende Ziele und können kaum gleichzeitig geleistet werden. Da bei der Abschaffung von Werbung und Sponsoring als Einnahmequellen und der damit verbundenen Möglichkeit, qualitativ hochwertige Angebote auch zu bislang werberelevanten Tageszeiten zu zeigen, vermutlich die Quoten etwas sinken, wäre ein solches Bekenntnis hier von besonderer Bedeutung.

⁸⁷⁶ Auch zum Folgenden BVerfG 74, 297 (342); 83, 238 (310); 87, 181 (200); Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 93 f.

⁸⁷⁷ Kops, Public Value, S. 4; so auch zum Folgenden Hain, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 35 f.

V. Ergebnis

Bei der Betrachtung der diskutierten Aspekte eines Werbe- und Sponsoringverbots wird deutlich, dass zum einen entweder den genannten Befürchtungen von Rundfunkanstalten und Sportverbänden begegnet werden könnte oder den Sorgen teilweise gar keine wirklichen Gefahren gegenüberstehen. Zum anderen sprechen die Vorteile – insbesondere hinsichtlich der autonomen Programmgestaltung der Rundfunkanstalten – in jedem Fall für ein solches Verbot. Die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde mit großer Wahrscheinlichkeit durch die Aufgabe von Werbung und Sponsoring und die damit einhergehenden Veränderungsmöglichkeiten im Programm gestärkt, da die Abgrenzung zu den privaten Rundfunkveranstaltern wesentlich deutlicher gelingen könnte. Das Werberahmenprogramm könnte entfallen und somit auch an attraktiven Sendeplätzen Programm entsprechend des Kernauftrages ausgestrahlt werden.⁸⁷⁸ Fielen Werbung und Sponsoring weg, könnten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihr Profil schärfen, sich weniger nach der Quote richten und völlig frei von den Interessen Werbetreibender agieren. Ein Verzicht auf Werbung und Sponsoring würde außerdem vermutlich eher zu einer Stabilisierung der Einnahmen führen – gerade seit Einführung des Rundfunkbeitrags, durch den aller Voraussicht nach Einnahmeschwankungen deutlich reduziert werden. Krisen der Werbewirtschaft könnten keinen Einfluss mehr auf die Finanzausstattung haben.

Nachdem dargestellt wurde, dass es sinnvoll wäre, Werbung und Sponsoring als Einnahmequellen abzuschaffen, werden im Folgenden Überlegungen zur Reform der Haupteinnahmequelle der Rundfunkanstalten angestellt.

⁸⁷⁸ So ähnlich auch Lilienthal, im Interview mit: Renner, Hamburger Abendblatt v. 19.01.2010, S. 7.

B. Entwicklung der Rundfunkabgabe

Da der Rundfunkbeitrag in Teilen verfassungswidrig und folglich nicht haltbar ist, soll nun geprüft werden, welche Abgabenart geeignet wäre, an die Stelle des Rundfunkbeitrags zu treten und die gegenwärtig bestehenden Probleme aufzuheben. Hierbei muss die grundsätzliche Frage geklärt werden, ob die Rundfunkfinanzierung durch eine Sonderlast (I.) oder Gemeinlast (II.) zu erfolgen hat.

I. Rückentwicklung zur Sonderlast

Der Rundfunkbeitrag entspricht einer verfassungswidrig zustande gekommenen Zwecksteuer.⁸⁷⁹ Sollte die Rundfunkfinanzierung nun durch eine finanzverfassungsrechtlich zulässige nichtsteuerliche Abgabe geregelt werden, so muss beachtet werden, dass nur Individuen oder Gruppen belastet werden dürften, die abgrenzbar zur Allgemeinheit wären.⁸⁸⁰ Bei den Abgabepflichtigen müsste außerdem eine dauerhafte Nutzung vermutet werden können; als Bemessungsgrundlage diene dann weiterhin die Nutzungsvermutung. Den Belastungsgrund müsste das Vorliegen eines Sondervorteils bilden, also beispielsweise die Bereitstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme für die abgrenzbare Gruppe von Rundfunknutzern.

Bei Betrachtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Angebote im Rahmen seines Funktionsauftrages ist wiederholt festgestellt worden, dass diese dem Gemeinwesen dienen. In der Gesellschaft ist im Grunde jeder Bürger Rundfunknutzer. Zwar rezipiert nicht jeder direkt die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, doch ein mittelbarer Nutzen ergibt sich auch für diejenigen, die ausschließlich privaten oder keinen Rundfunk konsumieren.⁸⁸¹ Aufgrund dieses Sachverhalts gestaltet es sich äußerst schwierig, einen Tatbestand für

⁸⁷⁹ Siehe Teil 3B.IV.1.b).

⁸⁸⁰ Siehe Fn. 117.

⁸⁸¹ So auch Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags, S. 17 f.

die Abgabepflicht zu finden, der geeignet ist, die öffentlich-rechtlichen Rundfunknutzer von der Allgemeinheit abzugrenzen. Die bislang gewählten Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht bei Rundfunkgebühr und Rundfunkbeitrag resultierten jüngst immer in einer Belastung der Allgemeinheit, da die Anknüpfungspunkte nicht zur Abgrenzung geeignet waren bzw. eine solche Abgrenzung von der Allgemeinheit auch gar nicht gewünscht war.⁸⁸² Eine Trennung zwischen Allgemeinheit und Rundfunknutzern gelänge nur, wenn eine klare Abgrenzung des Nutzens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die direkten Rezipienten möglich wäre.⁸⁸³ Hierzu müsste jedoch beispielsweise der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von einer gesamtgesellschaftlichen zu einer gruppennützigen Funktion verändert und die Empfangbarkeit der Programme eingeschränkt werden, so dass sichergestellt werden könnte, dass die Programme nur der Gruppe der direkten Rundfunknutzer zur Verfügung stünden, z.B. durch eine Verschlüsselung. Diese Veränderungen wären indes nicht mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar, da dann die Grundversorgung und die essentielle Meinungsbildungsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft nicht gewährleistet werden könnten. Diese Aufgaben sind in keinem Fall in ihrer bestehenden Form eine Sonderleistung, deren Finanzierung einer einzelnen Gruppe auferlegt werden könnte, die hiervon stärker profitierte.⁸⁸⁴ Ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk also als Allgemeingut einzuordnen, dem weder abgrenzbare Individuen noch Gruppen deutlich näher als die Allgemeinheit stehen, so muss er auch als Gemeinlast finanziert werden.⁸⁸⁵ Der Gesetzgeber besitzt hier kein Wahlrecht. Deshalb kann im Ergebnis festgestellt werden, dass eine Ausgestaltung der Rundfunkabgabe in Form einer Sonderlast aufgrund der oben beschriebenen Umstände nicht verfassungskonform gelingen kann. Da die Rückkehr zur Erhe-

⁸⁸² Siehe Teil 2B.IV.2. und Teil 3B.IV.1.b).

⁸⁸³ Ebenfalls hierzu kritisch Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 161.

⁸⁸⁴ Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115 f.

⁸⁸⁵ So ähnlich auch Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags, S. 18.

bung einer Sonderlast für die Rundfunkfinanzierung als Option entfällt, wird von der Betrachtung nichtsteuerlicher Abgabemodelle (z.B. der Geräteabgabe oder dem Beitragsmodell)⁸⁸⁶ abgesehen.

II. Weiterentwicklung zur Gemeinlast

Da der Rundfunkbeitrag bereits faktisch die Allgemeinheit belastet und materiell-rechtlich einer Zwecksteuer entspricht, wäre die konsequente Entwicklung – sowohl aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch aufgrund der bereits erfolgten Abgabentwicklung – die formale Einordnung der Rundfunkfinanzierung als Gemeinlast und somit die Einführung einer zulässigen Steuerfinanzierung.⁸⁸⁷ Demgemäß müsste die Nutzungsvermutung nicht mehr als Bemessungsgrundlage dienen und die Abgabepflicht könnte an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geknüpft werden.

Für eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind verschiedene Modelle in Betracht zu ziehen, die bereits bei bisherigen Reformüberlegungen diskutiert wurden.⁸⁸⁸ Diese Varianten werden im Folgenden vorgestellt und hinsichtlich ihrer Zulässigkeit und Geeignetheit bewertet.

1. Rundfunksteuer

Eine Rundfunksteuer entspräche einer eigenen Steuer für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hierzu würde eine Steuer in Höhe des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten⁸⁸⁹ erhoben, deren Einzug das Finanzamt übernehmen würde. Die Steuereinnahmen

⁸⁸⁶ Zur Erläuterung im Rahmen der Finanzierungsreform diskutierter nichtsteuerlicher Abgaben siehe beispielsweise Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 180 ff.; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 12 ff.

⁸⁸⁷ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 2; Jutzi, NVwZ 2008, S. 607.

⁸⁸⁸ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 185 ff.; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 14 ff.

⁸⁸⁹ Dieser könnte weiterhin von der KEF festgestellt und vom Gesetzgeber festgeschrieben werden.

würden den Rundfunkanstalten im Anschluss zugeleitet werden. Zum Vergleich böte sich grundsätzlich eine ähnliche Abgabe an: die Kirchensteuer nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV.⁸⁹⁰

Als Bemessungsgrundlage für eine Rundfunksteuer diene die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dabei wären grundsätzlich zwei Varianten zu unterscheiden: Zum einen könnte sich die Höhe der Abgabe des Einzelnen an seinem Einkommen bemessen und somit an die Einkommensteuer gebunden werden, so wie es bei der Kirchensteuer der Fall ist. Zum anderen könnte aber auch eine pauschale Abgabe für alle einkommensteuerpflichtigen Personen eingerichtet werden, deren Höhe für jeden Abgabepflichtigen gleich wäre. Die letztgenannte Option wurde im Rahmen der Reformüberlegungen vor 2013 unter dem Begriff „Kopfpauschale“ oder „Bürgerabgabe“ diskutiert.⁸⁹¹ Eine Kopfpauschale würde jeden einkommensteuerpflichtigen volljährigen Bürger mit dem gleichen Betrag belasten.⁸⁹² Die Kopfpauschale wurde bei den Reformüberlegungen nicht unter den steuerlichen Abgaben behandelt, weil verkannt wurde, dass es sich hierbei um eine Kopfsteuer handelte:⁸⁹³ Das Merkmal der Einkommensteuerpflicht steht in keinem Zusammenhang mit der Rundfunknutzung. Es gäbe keinen Sondervorteil für die Abgabepflichtigen im Vergleich zu Nicht-Abgabepflichtigen, der die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe begründen könnte. Die Kopfpauschale wäre frei von einer individuell zurechenbaren Gegenleistung, wie dies schon beim Rundfunkbeitrag der Fall ist, und würde voraussetzungslos geschuldet. Es bestünde keine Möglichkeit, die Abgabe durch Nichtnutzung zu vermeiden, da die Abgabepflicht allein an die Einkommenserzielung und Volljährigkeit

⁸⁹⁰ Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 15.

⁸⁹¹ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 183; Scheel, Finanzierungsreform, S. 56 ff.

⁸⁹² Scheel, Finanzierungsreform, S. 56 ff.

⁸⁹³ Obwohl die Kopfpauschale nicht als Steuer eingeordnet wurde, wurde gleichzeitig erkannt, dass sie nicht den nichtsteuerlichen Abgaben zugeordnet werden konnte. Die Betrachtung endete lediglich mit der Feststellung der Rechtsunsicherheit, siehe Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 183, 213; ebenfalls als Steuer einordnend von Münch, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S. 170; grundlegend zur Kopfsteuer und zur Kritik an dieser siehe Kirchhof, HStR V, § 118, Rdnr. 2, 168.

gekoppelt wäre. Die Gruppe der Einkommensteuerpflichtigen steht dem Rundfunk außerdem nicht näher als die Allgemeinheit. Zwar flösse auch die Kopfpauschale an den Haushalten der Länder vorbei; jedoch wurde bereits gezeigt, dass dieser Sachverhalt nicht geeignet ist, das Vorliegen einer Steuer zu verneinen.⁸⁹⁴

a) Vor- und Nachteile einer Rundfunksteuer

Zunächst wäre eine Rundfunksteuer gegenüber dem Rundfunkbeitrag als vorteilhaft einzuordnen, da sie unmittelbar an den Menschen als Empfänger der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anknüpfte. Denn nur der Mensch kann Rundfunk empfangen und stellt somit auch gleichzeitig den idealen Anknüpfungspunkt für die Abgabepflicht dar. Die gegenwärtig bestehenden umfangreichen Befreiungsregelungen könnten durch die direkte Anknüpfung an die Person entfallen; ebenso erledigte sich das Problem der Schwarz Hörer und -seher,⁸⁹⁵ das trotz der Einführung des Rundfunkbeitrags im nicht privaten Bereich nicht umfassend beigelegt werden konnte.⁸⁹⁶ Außerdem gäbe es keine typisierungsbedingten Probleme und definitorischen Zuordnungsschwierigkeiten, da jeder (volljährige) Einkommensteuerpflichtige abgabepflichtig wäre.⁸⁹⁷ Des Weiteren könnte der Beitragsservice aufgelöst werden, womit auch die datenschutzrechtlichen Bedenken bezogen auf den Einzug der Rundfunkabgabe entfielen.⁸⁹⁸ Der Verwaltungsaufwand würde ebenfalls deutlich reduziert.⁸⁹⁹ Außerdem würden durch eine Rundfunksteuer und die unmittelbare Anknüpfung an die Person Doppelbelastungen einzelner vermieden, die gegenwärtig durch die verschiedenen Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht existieren

⁸⁹⁴ Siehe Teil 2B.IV.2. und Teil 3B.IV.1.b).

⁸⁹⁵ So zur Kopfpauschale Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 183; Scheel, Finanzierungsreform, S. 59.

⁸⁹⁶ Siehe Teil 3C.II.2.

⁸⁹⁷ So zur Kopfpauschale Scheel, Finanzierungsreform, S. 57.

⁸⁹⁸ So zur Kopfpauschale ebd., S. 60.

⁸⁹⁹ So zur Kopfpauschale sogar bei Beibehaltung des Beitragsservices Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 183.

(z.B. Abgabepflichten für Zweitwohnungen).⁹⁰⁰ Es könnte auch davon ausgegangen werden, dass eine Rundfunksteuer für die Akzeptanz der Abgabepflichten zuträglich wäre, da durch die direkte Abführung der Steuer durch den Arbeitgeber an das Finanzamt eine weniger spürbare Belastung im Gegensatz zu einer selbst abzuführenden Abgabe wie dem Rundfunkbeitrag entstehen würde.⁹⁰¹ Zwar wären Unternehmen nicht mehr abgabepflichtig; da jedoch nur 8 % des Gesamtaufkommens der Einnahmen aus der Rundfunkabgabe aus dem nicht privaten Bereich stammen,⁹⁰² könnte dieser Betrag theoretisch durch die Einkommensteuerpflichtigen übernommen werden.

Problematisch ist die Herausnahme der Unternehmen aus der Abgabepflicht aufgrund anderer Aspekte: Unternehmen sind Teil des Gemeinwesens und profitieren ebenfalls vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk.⁹⁰³ Dadurch ist nicht nur relevant, ob der Anteil nicht privater Abgabepflichtiger in bisheriger Höhe kompensierbar wäre, sondern ob eine Abgabepflicht aus gesellschaftspolitischen Gründen beizubehalten wäre. Nach bisherigen Erkenntnissen wäre eine vollständige Entlastung der Unternehmen sogar gleichheitsrechtlich problematisch. Eine Rundfunksteuer würde außerdem aufgrund der Abhängigkeit von der Einkommensteuerpflicht starke Einnahmeschwankungen bei den Rundfunkanstalten mit sich bringen und hierdurch die funktionsgerechte Finanzausstattung gefährden.⁹⁰⁴ Würde eine Kopfpauschale und somit ein einheitlicher Steuerbetrag für alle Abgabepflichtigen gewählt, so würde dies weiterhin zu Fragen hinsichtlich der sozialen Gerechtigkeit führen:⁹⁰⁵ Der Millionär hätte beispielsweise den gleichen Beitrag zu leisten wie der Erwerbstätige im Niedriglohnbereich. Familien würden deutlich mehrbelastet,⁹⁰⁶ wenn alle einkommensteuer-

⁹⁰⁰ Siehe Teil 3B.III.1.c)bb).

⁹⁰¹ So zur Kopfpauschale Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 14.

⁹⁰² So lauten die Planannahmen der Rundfunkanstalten für 2013 ff., siehe Fn. 503.

⁹⁰³ Auch zum Folgenden siehe Teil 3B.III.1.b)aa).

⁹⁰⁴ So auch Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 15; Eicher/Schneider, NVwZ 2009, S. 746. Zum Erfordernis der Finanzierungssicherheit siehe Teil 1A.III.

⁹⁰⁵ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 183.

⁹⁰⁶ Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 22; Färber/Lücker, Ersetzung der Rundfunkgebühr, S. 12; Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 223.

pflichtigen Mitglieder zur Zahlung eines jeweils einheitlichen Betrages herangezogen würden.

Da anzunehmen ist, dass die Herausnahme der Unternehmen aus der Abgabepflicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen würde und die deutlichen Einnahmeschwankungen die funktionsgerechte Finanzausstattung und somit im Ergebnis die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gefährden würden, ist davon auszugehen, dass eine Rundfunksteuer verfassungsrechtlich nicht statthaft wäre. Unabhängig hiervon soll im Folgenden zunächst überprüft werden, ob eine derartige Steuer überhaupt kompetenzrechtlich zulässig wäre.

- b) Prüfung der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Rundfunksteuer
 - aa) Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers

Zur Einführung einer Rundfunksteuer müsste der Landesgesetzgeber zunächst befugt sein, das bereits bestehende System der Finanzordnung um eine Steuer zu ergänzen. Indessen sieht das Steuererfindungsrecht weder auf Bundes- noch auf Länderebene vor, dass der Gesetzgeber einfach Steuern erfinden kann.⁹⁰⁷ Zwar ist die Auflistung der Steuern nach Art. 106 GG nicht unbedingt abschließend, dennoch obliegt es nicht dem Gesetzgeber, neue Steuern durch ein einfaches Gesetz einzuführen, wenn deren Einnahmeverteilung nicht in der Finanzverfassung bestimmt ist.⁹⁰⁸ Eine neue Steuer müsste daher unter die bereits aufgeführten Steuertypen in Art. 106 GG fallen.⁹⁰⁹ Das stark eingeschränkte Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers hängt insbesondere

⁹⁰⁷ Siekmann, in: Sachs, Art. 105 GG, Rdnr. 50; Waldhoff, AfP 2011, S. 3 f.

⁹⁰⁸ BVerfG 55, 274 (300 ff.); Siekmann, in: Sachs, Art. 105 GG, Rdnr. 50.

⁹⁰⁹ BVerfG 67, 256 (286); Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 106 GG, Rdnr. 8; Siekmann, in: Sachs, Art. 105 GG, Rdnr. 50; Waldhoff, AfP 2011, S. 4; a.A. Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 29 ff.

mit der „Begrenzungs- und Schutzfunktion“⁹¹⁰ der Finanzverfassung zusammen, die wiederum nur eine Wirkung erzielen kann, wenn ein verlässlicher und beständiger Rahmen für die Einnahmeerhebung und -verteilung existiert.⁹¹¹ Daher können hierin nicht einzuordnende Steuern nur durch eine Verfassungsänderung zulässig werden.

Eine Rundfunksteuer ist in der Finanzverfassung nicht direkt vorgesehen. Auch keiner der in Art. 106 GG enthaltenen Steuertypen schließt eine Rundfunksteuer ein.⁹¹² Da die Rundfunksteuer der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen müsste, ist der zulässige Rahmen sogar noch enger; demnach müsste die Rundfunksteuer den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nach Art. 105 Abs. 2a GG zugeordnet werden können. Wie bereits in Teil 2 dargestellt wurde, lässt sich der Rundfunk jedoch nicht als Steuerobjekt der örtlichen Verbrauch- oder Aufwandsteuern definieren.⁹¹³ Es ist außerdem nicht möglich, aus der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Erforderlichkeit abzuleiten, eine Rundfunksteuer erfinden zu dürfen, da sich aus der Rundfunkfreiheit lediglich die Finanzierungsverantwortung des Staates sowie die Befugnis, eine Abgabe zur Rundfunkfinanzierung zu erheben, ergibt.⁹¹⁴ Bezogen auf die Gesetzgebungskompetenzen der Länder folgt aus ihrer Sachgesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG nicht auch die Steuergesetzgebungskompetenz, die völlig getrennt in den Art. 104a ff. GG geregelt ist.⁹¹⁵ Somit bedürfte es einer Verfassungsänderung, um den Ländern die Einführung einer Rundfunksteuer zu ermöglichen.

⁹¹⁰ BVerfG 93, 319 (342); Heintzen, in: von Münch/Kunig, Vorb. Art. 104a-115 GG, Rdnr. 26.

⁹¹¹ BVerfG 67, 256 (286 f.); Heintzen, in: von Münch/Kunig, Vorb. Art. 104a-115 GG, Rdnr. 26.

⁹¹² Siehe ausführlich Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 46 ff.; Waldhoff, AfP 2011, S. 4.

⁹¹³ Siehe Teil 2B.IV.2.b)aa).

⁹¹⁴ Dies bedeutet aber nicht, dass eine Steuerfinanzierung auszuschließen ist, so auch Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 115, sondern lediglich, dass kein Recht auf die Erfindung einer Rundfunksteuer seitens der Länder besteht.

⁹¹⁵ Auch zum Folgenden Waldhoff, AfP 2011, S. 4.

bb) Steuerertragskompetenz der Rundfunkanstalten

In Teil 2 wurde ebenfalls bereits festgestellt, dass die Rundfunkanstalten keine Steuerertragskompetenz besitzen.⁹¹⁶ Denn diese ist ausschließlich den Gebietskörperschaften und öffentlichen Religionsgesellschaften vorbehalten.⁹¹⁷ Wäre es möglich, beliebigen anderen juristischen Personen eine Steuerertragskompetenz zuzuweisen, wäre der Gesetzgeber in der Lage, das Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes zu unterlaufen und den Finanzausgleich zu umgehen.⁹¹⁸ Da also der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine Steuerertragskompetenz besitzt, wäre auch hier wieder eine Verfassungsänderung vonnöten.⁹¹⁹

c) Verfassungsänderung zur Einführung einer Rundfunksteuer?

Zur Einführung einer Rundfunksteuer müsste also die Verfassung geändert werden, da die Rundfunkanstalten keine Steuerertragskompetenz besitzen und eine Rundfunksteuer nicht von den Steuerarten des Art. 106 GG und des Art. 105 Abs. 2a GG umfasst wäre.⁹²⁰ Da, wie oben dargelegt wurde, eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die einzig angemessene Finanzierungsform darstellt, soll nun überlegt werden, ob eine Verfassungsänderung ein gangbarer Weg wäre, damit eine Rundfunksteuer eingeführt werden könnte. Zunächst müsste den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für eine Rundfunksteuer neben den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern eingeräumt werden. Hierzu müsste Art. 105 Abs. 2a GG um die Rundfunksteuer erweitert werden. Außerdem müsste in Art. 106 GG die Rundfunksteuer Eingang finden und an dieser Stelle den Rundfunkanstalten – als einzige „Nicht-Gebietskörperschaften“ – die Steuerertragskompetenz hierfür zugewiesen werden.

⁹¹⁶ Siehe Teil 2B.IV.2.b)bb).

⁹¹⁷ Siehe Fn. 340.

⁹¹⁸ Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 83.

⁹¹⁹ Waldhoff, AfP 2011, S. 5.

⁹²⁰ Ebd., S. 4 f.; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 16; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 221 f.; Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 49.

Rechtspolitisch wäre eine solche Verfassungsänderung kaum wünschenswert⁹²¹ und würde vermutlich von den zu beteiligten Organen nicht verabschiedet werden: Für eine Änderung der Verfassung bedarf es eines Bundesgesetzes mit der Zustimmung von jeweils zwei Dritteln der Bundestags- und Bundesratsmitglieder,⁹²² die vermutlich nur zustimmen würden, wenn es keine andere denkbare Lösung zur Rundfunkfinanzierung gäbe, die ohne eine Verfassungsänderung auskäme. Vereinfacht ausgedrückt müsste die Rundfunkfreiheit auf einem anderen Wege nicht mehr gewährleistet werden können, um politisch eine derartige Verfassungsänderung durchsetzen zu können. Wie oben gezeigt stünde allerdings die Rundfunkfreiheit auch bei der Einführung einer eigenen Rundfunksteuer durch Verfassungsänderung in Gefahr: Die Finanzausstattung der Rundfunkanstalten würde aufgrund der Anknüpfung der Rundfunksteuerpflicht an die Einkommensteuerpflicht stark schwanken. Somit könnte die Erfüllung des Funktionsauftrages durch die Rundfunkanstalten nicht sichergestellt werden. Wird dieser Aspekt berücksichtigt, so erscheint es noch wesentlich unwahrscheinlicher, dass eine Verfassungsänderung zur Rundfunkfinanzierung durchgeführt würde, könnte doch hierdurch noch nicht einmal die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet werden.

d) Ergebnis

Eine Rundfunksteuer stellt keine geeignete Alternative zur Rundfunkfinanzierung dar: Trotz einer hierfür notwendigen und vermutlich stark umstrittenen Verfassungsänderung könnte die funktionsgerechte Finanzausstattung vermutlich nicht sichergestellt werden. Außerdem bestünden gleichheitsrechtliche Bedenken aufgrund des Wegfalls der Unternehmen aus der Rundfunkfinanzierung.

⁹²¹ So auch Waldhoff, Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung, S. 92.

⁹²² Art. 79 Abs. 2 GG.

Eine Verfassungsänderung zur Einrichtung der erforderlichen Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen wäre unter Umständen grundsätzlich denkbar, damit eine Rundfunksteuer eingerichtet werden könnte. Bevor jedoch ein solch elementarer Eingriff in die Finanzverfassung bei gleichzeitig verbleibenden grundrechtlichen Gefährdungen in Erwägung gezogen wird, sollte überprüft werden, ob es eine Möglichkeit der Rundfunkfinanzierung gibt, die ohne eine Verfassungsänderung auskäme⁹²³ und zudem den rundfunk- und gleichheitsrechtlichen Anforderungen genügen könnte. Weitere Bedenken bei einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine eigene Rundfunksteuer, beispielsweise bzgl. der Gefährdung der Staatsferne oder der mangelhaften Kompetenzen der Finanzämter zum Einzug einer solchen Steuer,⁹²⁴ brauchen demnach an dieser Stelle zunächst nicht betrachtet zu werden.

2. Rundfunkzwecksteuer

Eine Rundfunkzwecksteuer wäre einer Rundfunksteuer sehr ähnlich; allerdings hätten hier die Rundfunkanstalten nicht selbst die Steuerertragshoheit, sondern die Steuer würde von den Ländern eingezogen und als durchlaufender Posten unmittelbar an die Rundfunkanstalten weitergeleitet werden.⁹²⁵ Dies könnte beispielsweise als zweckgebundener Zuschlag zur Einkommensteuer realisiert werden.⁹²⁶

Zwar wäre das Problem der nicht vorhandenen Steuerertragskompetenz der Rundfunkanstalten gelöst, jedoch besäßen die Länder nach wie vor keine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung der Rundfunkzwecksteuer. Auch die weiteren verfassungsrechtlichen Probleme

⁹²³ Jarass führt an, eine Verfassungsänderung aufgrund der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei nur „schwerlich akzeptabel“, solange es andere Finanzierungsformen gebe, die ohne eine Verfassungsänderung auskämen, siehe Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 42.

⁹²⁴ Siehe hierzu im Detail Köster, ZUM 2012, S. 947 ff.

⁹²⁵ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 188; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 215.

⁹²⁶ Heydt, AöR 1975, S. 606 ff.

würden fortbestehen. Somit erweist sich auch diese Art der Steuerfinanzierung als ungeeignet für die Rundfunkfinanzierung.

3. Rundfunkfinanzierung aus bestehenden Steuern

Da es dem Gesetzgeber an Kompetenzen zur Einführung einer neuen Rundfunk(zweck)steuer mangelt, sollte als weitere Variante die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über bereits bestehende Steuern in Erwägung gezogen werden. Würden die Länder die Rundfunkfinanzierung aus den allgemeinen Haushalten vornehmen, so müssten zum Ausgleich der Mehraufwendungen die Steuereinnahmen steigen. Hier eignete sich beispielsweise eine Erhöhung der Gemeinschaftsteuern,⁹²⁷ da diese faktisch die gesamte Gesellschaft – auch den nicht privaten Bereich – belasten. Die Länder müssten jährlich Haushaltstitel in Höhe des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festlegen und die entsprechenden Gelder den Rundfunkanstalten zuleiten.⁹²⁸ Eine solche Steuerfinanzierung böte den Vorteil, dass die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen der Finanzverfassung keiner Änderung bedürften. Außerdem wäre die funktionsgerechte Finanzausstattung aufgrund der vorab fixierten Haushaltstitel sichergestellt und nicht durch schwankende Steuereinnahmen gefährdet.

Es könnten indessen Probleme bezogen auf die Staatsferne des Rundfunks entstehen, wenn der Staat die Gelder einzöge und dann an die Rundfunkanstalten weitergäbe.⁹²⁹ Hier bestünden möglicherweise Gelegenheiten der Einflussnahme seitens des Staates auf die Finanzausstattung und dadurch indirekt auf das Programm. Ferner bestünde die Möglichkeit, dass das Budgetrecht der Parlamente durch eine Vorabfestlegung der Rundfunkfinanzierungsmittel in Form der Haushaltstitel unzulässig beeinträchtigt würde.

Da eine Steuer die zulässige Abgabenart für die Finanzierung des Allgemeingutes in Form des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wäre

⁹²⁷ Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 56; Waldhoff, AfP 2011, S. 10.

⁹²⁸ Waldhoff, AfP 2011, S. 9 f.

⁹²⁹ Ebd., S. 8; BVerfG 31, 314 (344); Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 15.

und die soeben erläuterte Variante nicht offensichtlich an verfassungsrechtlichen Vorgaben scheitert, sollte diese einer detaillierten Betrachtung unterzogen werden. Im nächsten Teil der Arbeit folgt daher eine genaue Beschreibung und Prüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus bestehenden Steuern.

C. Fazit

Die Betrachtungen in diesem Teil der Arbeit hatten zunächst zum Ergebnis, dass Werbung und Sponsoring als Einnahmequellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgeschafft werden sollten. Die umfangreichen Einflussmöglichkeiten der Werbetreibenden auf das Programm sind hinsichtlich der Programmautonomie der Rundfunkanstalten und der (drohenden) Verfehlung des Funktionsauftrages zu werberelevanten Sendezeiten kaum hinnehmbar. Gleichzeitig haben Werbe- und Sponsoringeinnahmen nur einen niedrigen Anteil an den Gesamteinnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so dass eine Kompensation der Einnahmeausfälle durch eine Erhöhung der Rundfunkabgabe möglich wäre.

Bei der Betrachtung von alternativen Rundfunkabgaben stellte sich heraus, dass eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Auferlegung einer Sonderlast nicht mehr akzeptabel wäre. Denn das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt ein Allgemeingut dar, zu dessen Finanzierung das gesamte Gemeinwesen herangezogen werden sollte. Daher kann es auch nicht gelingen, einer abgrenzbaren Gruppe die Finanzierungsverantwortung zuzuweisen. Somit stellt die Steuer die geeignete Abgabenart zur Rundfunkfinanzierung dar. Würde der Gesetzgeber jedoch eine neue Steuer für die Rundfunkfinanzierung einrichten wollen, so bedürfte es aufgrund fehlender Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen einer Verfassungsänderung. Des Weiteren würden die mit einer eigenen Rundfunksteuer verbundenen Einnahmeschwankungen die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten gefährden. Daher kommt es im

Ergebnis nur in Frage, den Rundfunk über die Anhebung bestehender Steuern zu finanzieren. Diese Variante wird im nächsten Teil der Arbeit ausführlich betrachtet.

Teil 5

Idealtypisches Modell einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Wie bislang festgestellt werden konnte, stellt eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nur eine angemessene, sondern sogar die einzig zulässige Finanzierungsform dar, soll der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht in seiner gesamtgesellschaftlichen Ausrichtung beschränkt werden. Die Geeignetheit einer Steuerfinanzierung wird auch dadurch bestätigt, dass sowohl die ehemalige Rundfunkgebühr als auch der gegenwärtige Rundfunkbeitrag materiell-rechtlich als versteckte Zwecksteuern einzuordnen sind und der Gesetzgeber daher schon (unbeabsichtigt) eine Steuerfinanzierung vornimmt. Jedoch ist diese bislang nicht in zulässiger Weise ausgestaltet worden.

Um eine Steuerfinanzierung nun insbesondere unter Beachtung der rundfunk-, gleichheits- und finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben in konformer Weise zu entwickeln, wird zunächst die bereits in Teil 4 angerissene Möglichkeit der Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über bestehende Steuern beschrieben (B.) und im Anschluss genauestens rechtlich und ökonomisch überprüft (C.). Einen Schwerpunkt bilden hierbei die Auswirkungen einer Steuerfinanzierung des Rundfunks auf die Länderhaushalte und den Finanzausgleich innerhalb der Bundesrepublik. Außerdem werden die Herausforderungen erläutert, die mit einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einhergehen bzw. die Probleme beschreiben, die zwar bereits bestehen, durch eine Steuerfinanzierung aller Voraussicht nach jedoch noch deutlicher hervortreten würden (D.). Vorab soll einleitend veranschaulicht und zusammengefasst werden, welche Funktionen der öffentlich-rechtliche Rundfunk – auch unter ökonomi-

schen Aspekten – für das Gemeinwesen hat und welche Vorteile eine Haushaltsfinanzierung aus bestehenden Steuern hinsichtlich der Lastenverteilung im Gemeinwesen böte (A.).

A. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Allgemeingut und somit Gemeinlast

I. Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Gemeinwesen

1. Zusammenfassung der gesamtgesellschaftlichen Funktionen

Bereits in Teil 1 dieser Arbeit wurde der gesamtgesellschaftliche Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grob beschrieben⁹³⁰ und hierauf im Laufe der Arbeit immer wieder Bezug genommen. In diesem Kapitel sollen nun die Aufgaben, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Allgemeinheit erfüllt, genauer dargestellt werden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Aufgabe, einen entscheidenden Beitrag zur freien Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie zu leisten. Seine Programme sollen unabhängig von äußeren Einflüssen, z.B. staatlicher oder kommerzieller Art, gestaltet werden und möglichst objektiv Informationen vermitteln bzw. qualitativ hochwertige Inhalte bieten. Bildet sich der Bürger anhand solcher Informations- und Kulturbeiträge, so kann er verantwortungsvoll am demokratischen Gemeinwesen teilnehmen.⁹³¹ Der soziokulturell gebildete und informierte Bürger kann Meinungen vergleichen – auch im gesellschaftlichen Diskurs – und hierdurch eigenständige, qualifizierte Entscheidungen treffen.⁹³² Dies spielt beispielsweise bei politischen Wahlen eine bedeutsame Rolle. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

⁹³⁰ Siehe Teil 1A.I.

⁹³¹ Never, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, S. 131.

⁹³² Ebd.; Papier, epd medien 91/2010, S. 22; auch zum Folgenden Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 10.

leistet somit einen entscheidenden Beitrag zur Volkssouveränität;⁹³³ durch den gebildeten Bürger erhöht sich wiederum das Sozialkapital eines Gemeinwesens.⁹³⁴ Weiterhin trägt der öffentlich-rechtliche Rundfunk – ebenso beispielsweise die Presse – als Träger der Informationsfreiheit zur politischen Kontrolle⁹³⁵ sowie der Kontrolle der Wirtschaft bei und sorgt für Aufklärung und Information der Bevölkerung, z.B. bei Missständen oder Korruption, was für ein freies, demokratisches Land wesentlich ist. Derartige Probleme und Ungerechtigkeiten würden oftmals gar nicht aufgeklärt, gäbe es keine freien Medien. Hierzu dient insbesondere die Produktion und Verbreitung von investigativen Formaten. Neben politischer Information und Aufklärung leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen Beitrag zur kulturellen Integration sowie zur wirtschaftlichen Bildung und hat eine zentrale Sozialisierungsfunktion.⁹³⁶ Auch die Abbildung größtmöglicher Vielfalt und die Betrachtung von Nischenbereichen sowie die Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten in den Programmen⁹³⁷ sollen für eine möglichst breite und umfassende Information des Bürgers sorgen. So werden wichtige Integrationsleistungen vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk übernommen und eine Auseinandersetzung mit weniger populären Themen ermöglicht, die sonst entfallen würde und vermutlich gesellschaftliche Konflikte wegen fehlender Aufklärung der Bevölkerung die Folge wären.⁹³⁸ Zusammengefasst betrachtet sollen also im öffentlich-rechtlichen Rundfunk alle gesellschaftlichen Teilsysteme abgebildet werden.⁹³⁹

Die Teilhabe an diesen Angeboten findet jedoch nicht nur durch unmittelbare Rezeption statt – wie in dieser Arbeit schon oftmals hervorgehoben wurde – sondern jeder Bürger nimmt grundsätzlich an

⁹³³ Mahrenholz, ZUM SH 1995, S. 509.

⁹³⁴ Kiefer, Medienökonomik, S. 141; Never, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, S. 131.

⁹³⁵ Siehe Fn. 36.

⁹³⁶ Begründung zum 15. RÄStV, S. 2; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 243; Pethig, Verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt, S. 40.

⁹³⁷ Never, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, S. 131.

⁹³⁸ So ähnlich auch Kops/Hansmeyer, Föderale Rundfunkordnung, S. 107.

⁹³⁹ Rühl, MP 1984, S. 589.

der mediengestützten Informationskultur teil.⁹⁴⁰ Dies geschieht u.a. mittelbar,⁹⁴¹ da auch derjenige, der keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk rezipiert, von der demokratiesichernden freien Meinungs- und Willensbildung des Volkes im Allgemeinen profitiert. Diese Effekte treten auch dann ein, wenn nur ein Teil des Gemeinwesens die Angebote konsumiert und sein neu erworbenes Wissen weiterträgt. Die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mag heute sogar noch wichtiger als je zuvor sein, denn bei den privaten Rundfunkveranstaltern ist im Hinblick auf die Qualität der Angebote und ihren Beitrag zur Meinungs- und Willensbildung eher eine rückläufige Tendenz festzustellen, so dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hier eine immer bedeutendere Rolle zukommt.⁹⁴² Er übernimmt somit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe,⁹⁴³ die die Allgemeinheit betrifft und in der Konsequenz auch von ihr finanziert werden sollte.⁹⁴⁴ Das Instrument einer solchen Finanzierung ist die Steuer.

2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als meritorisches Gut

Ökonomisch betrachtet werden die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Allgemeinen als meritorische Güter eingeordnet.⁹⁴⁵ Diese Güter zeichnen sich durch ihren hohen Wert für das Gemeinwesen bei gleichzeitig zu geringer Nachfrage des Einzelnen nach ihnen aus, da oftmals die Gesellschaftsmitglieder den Nutzen des

⁹⁴⁰ Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 58.

⁹⁴¹ So ähnlich auch zum Folgenden Kiefer, Medienökonomik, S. 331; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 257; Kops, Public Value, S. 7.

⁹⁴² Kops, Public Value, S. 3 f.

⁹⁴³ Siehe Fn. 30.

⁹⁴⁴ Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 116; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 243; Jutzi, NVwZ 2008, S. 607 f.; Hartwig/Schröder, Medien Dialog 12/1998, S. 13.

⁹⁴⁵ Im weiteren Sinne siehe Kiefer, Medienökonomik, S. 141; Dittmers, MP 1990, S. 392; zur Differenzierung innerhalb der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in meritorische und nicht meritorische Güter siehe Kops/Hansmeyer, Föderale Rundfunkordnung, S. 103 f.

Gutes verkennen bzw. als zu niedrig einstufen.⁹⁴⁶ Aufgrund der mangelhaften Nachfrage werden meritorische Güter nicht in gesellschaftlich gewünschtem Umfang unter Marktbedingungen angeboten, da sie für den Produzenten nicht rentabel wären – es entsteht ein (partielles) Marktversagen.⁹⁴⁷ Daher wird die Produktion solcher Güter staatlich gefördert bzw. ihre Bereitstellung staatlich sichergestellt.

Die Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst stellt ein meritorisches Gut dar, da seine Angebote einen wichtigen Beitrag zum demokratischen Gemeinwesen leisten. Allerdings ist die Nachfrage nach derartigen Angeboten insgesamt zu gering, um eine privatwirtschaftliche Bereitstellung sicherzustellen. Diese Nachfragemängel können verschiedene Gründe haben: Zunächst ist davon auszugehen, dass der Rundfunkrezipient den Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterschätzt, weil er beispielsweise nicht beurteilen kann, welchen Vorteil die Angebote für ihn bieten.⁹⁴⁸ Diese Einschätzung kann auch daraus resultieren, dass der Rundfunknutzer seinem kurzfristigen Wunsch nach Unterhaltung und Zerstreuung nachgibt, anstelle „anstrengendere“ Formate, wie beispielsweise politische Reportagen, zu konsumieren, obwohl er langfristig betrachtet einen höheren Nutzen aus dem neuen Kenntniserwerb ziehen könnte. Weiterhin ist davon auszugehen, dass der Rundfunkrezipient den Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinsichtlich der externen Effekte, also der positiven Wirkung auf das Gemeinwesen, nicht kennt oder nicht berücksichtigt. Um bei obigem Beispiel zu bleiben: Hätte der Rundfunkrezipient die politische Reportage anstelle eines leichten Unterhaltungsformats angeschaut, könnte er sich idealtypisch auf Basis seiner

⁹⁴⁶ Kiefer, Medienökonomik, S. 139; Kops/Hansmeyer, Föderale Rundfunkordnung, S. 19; Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 135; Kiefer, MP 1994, S. 433; zu den Ursprüngen und zur Erläuterung meritorischer Güter siehe grundlegend Musgrave/Musgrave/Kullmer, Die öffentlichen Finanzen, S. 87 ff.

⁹⁴⁷ Auch zum Folgenden Kiefer, Medienökonomik, S. 139, 264; Teichmann, Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 28 ff.; Kops/Hansmeyer, Föderale Rundfunkordnung, S. 105; Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 136.

⁹⁴⁸ Auch zum Folgenden Kiefer, Medienökonomik, S. 140 f.; Kops, Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 2 ff.

neuen Erkenntnisse eine fundierte politische Meinung bilden und einen Beitrag zum Gemeinwesen durch seine darauf fußende qualifizierte Wahlentscheidung leisten. Der Staat greift somit regulierend ein, um die Bereitstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote zu garantieren; er trägt die Finanzierungsverantwortung und schafft eine entsprechende Rechtsordnung, damit die meritorischen Angebote in ihrer Gesamtheit als öffentlich-rechtliches Rundfunkprogramm unabhängig vom Markt zur Verfügung gestellt werden können. Zur Abgrenzung der meritorischen Inhalte hat der Gesetzgeber den Funktionsauftrag im RStV definiert; hieraus geht hervor, welche Angebote einen positiven Nutzen für die Gesellschaft haben und deshalb durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereitgestellt werden müssen.⁹⁴⁹ Hervorzuheben ist hierbei, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in qualitativer Hinsicht einen Ausgleich zu den durch den privaten Rundfunk produzierten Medienangeboten zu leisten⁹⁵⁰ und auch ein Programm für Minderheiten anzubieten hat, das unter marktwirtschaftlichen Prämissen nicht bereitgestellt würde.⁹⁵¹

Die Theorie der Meritorik ist allerdings großer Kritik ausgesetzt: Zunächst werde eine Wissensanhäufung beim Staat unterstellt, der die Beurteilung übernimmt, welche Angebote den größten Vorteil für die Gesellschaft haben und der daher fehlerhafte Wahlentscheidungen der Konsumenten mangels Souveränität voraussetze.⁹⁵² Problematisch sei hierbei, dass es sich grundsätzlich um eine subjektive Definition handele, was als wertvoll für das Gemeinwesen erachtet werde. Es sei

⁹⁴⁹ § 11 RStV; zu diesem Erfordernis bereits vor der Einführung des § 11 RStV durch den 7. RÄStV siehe Kops/Hansmeyer, *Föderale Rundfunkordnung*, S. 105.

⁹⁵⁰ Kops, *Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, S. 10; Jungheim, *ZUM* 2008, S. 498 f.

⁹⁵¹ So auch Teichmann, *Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, S. 30; a.A. Wiechers, *Markt und Macht im Rundfunk*, S. 122 ff.

⁹⁵² Zur Kritik an der Theorie der Meritorik im Falle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks siehe Kops/Hansmeyer, *Föderale Rundfunkordnung*, S. 63, 102; Teichmann, *Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, S. 31 f.; Never, *Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk*, S. 131, 137; Wiechers, *Markt und Macht im Rundfunk*, S. 138 ff.; zur grundlegenden Kritik an der Theorie der Meritorik siehe Kiefer, *Medienökonomik*, S. 139 f.; Baumol, *American Economic Review* 52(2)/1962, S. 289 f.

im Ergebnis weder unbedingt naheliegend noch wahrscheinlich, dass eine öffentliche Instanz über ein solch allgemeingültiges Wissen vollständig verfüge.⁹⁵³ Außerdem könnten die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur eingeschränkt ihre gewünschte Wirkung entfalten, da sich die Bürger aufgrund der negativen Informationsfreiheit dem Konsum der meritorischen Angebote entziehen können und dies aufgrund der unterstellten mangelnden Souveränität bei der Nutzungsentscheidung auch oftmals der Fall sein müsse.⁹⁵⁴

Unabhängig von der zum Teil berechtigten Kritik an der Theorie meritorischer Güter führt die staatliche Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu wesentlichen Vorteilen, die klar erkennbar sind. Zunächst ergeben sich durch die Angebotsproduktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die bereits dargestellten positiven externen Effekte für die gesamte Gesellschaft.⁹⁵⁵ Die meritorischen Angebote – also die Angebote gemäß dem Funktionsauftrag – tragen zur Sicherung des demokratischen Systems bei und basieren auf Grundwerten, die der vermutlich weitaus größte Teil der Gesellschaft teilen wird. Diese Werte sind durch die Verfassung gesichert und können nicht durch einen spontan, aus subjektiven Gründen heraus handelnden Gesetzgeber in ihrer Basis erschüttert werden. Insofern fußt die Definition der meritorischen Inhalte bzw. der Inhalte des Funktionsauftrages auf verfassungsrechtlichen Grundpfeilern, die als konstant und gesellschaftlich anerkannt zu bezeichnen sind. Diese Einordnung liegt also nicht beispielsweise bei einer subjektiv handelnden Regierung, sondern in der Gesellschaft selbst. Ferner ist die Wirkung der externen Effekte in ihrer Gesamtheit für den einzelnen Bürger tatsächlich nicht überschaubar bzw. nicht relevant für die individuelle Entscheidung bei der Programmnutzung. Dies erklärt u.a.

⁹⁵³ Heinrich, Medienökonomie, S. 42; hierzu grundlegend Hayek, Irrtümer des Konstruktivismus, S. 19 ff.

⁹⁵⁴ Never, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, S. 139; Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 144.

⁹⁵⁵ Kops, Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 2 ff.; siehe im Detail soeben Teil 5A.1.1.

die unter marktlichen Prämissen herrschende mangelhafte Nachfrage nach Angeboten mit solchen positiven externen Effekten. Durch die freie Ausstrahlung der öffentlich-rechtlichen Programme entstehen außerdem „Verweileffekte“, so dass sich der Kreis der direkten Rezipienten vergrößern kann. Denn auch Bürger, die eine Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks prinzipiell nicht wünschten bzw. nicht zu seiner Finanzierung bereit wären, konsumieren seine Programme, wenn sie verfügbar sind und der Rundfunkempfänger beim Durchschalten der Programme seines Fernseh- oder Radiogerätes beispielsweise über öffentlich-rechtliche Angebote „stolpert“.

Profitiert nun das Gemeinwesen in der beschriebenen Art von den meritorischen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so folgt in der Konsequenz auch aus ökonomischer Sicht die Erforderlichkeit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Allgemeinheit.⁹⁵⁶

II. Berücksichtigung der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Rundfunkabgabepflichtigen

Bei der Erhebung von Steuern im Allgemeinen soll eine gerechte Belastung des Einzelnen auf Basis der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgen.⁹⁵⁷ Würde der Rundfunk aus Steuermitteln finanziert, so ergäbe sich also eine neue Lastenverteilung innerhalb der Gesellschaft: Finanziell unterschiedlich Leistungsfähige würden auch unterschiedlich hohe Beiträge zur Rundfunkfinanzierung leisten. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall, da der Rundfunkbeitrag für alle Abgabepflichtigen gleich hoch ist. Zwar gibt es Staffelungen im privaten und nicht privaten Bereich; diese sind aber nicht mit einer Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit verbunden, sondern werden mit der unterschied-

⁹⁵⁶ So auch Teichmann, Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 76; Müller, Markt- und Politikversagen, S. 150; Hartwig/Schröder, Medien Dialog 12/1998, S. 13.

⁹⁵⁷ Siehe Fn. 119.

lich hohen Nutzungsmöglichkeit begründet.⁹⁵⁸ Durch die Umstellung von einem Einheitsbetrag auf eine prozentuale Beteiligung des Einzelnen auf Basis seiner Leistungsfähigkeit leistete also jeder anteilig das gleiche Opfer zur Finanzierung des Rundfunks. Das Aufbringen des gleichen Opfers entspricht dem sozialstaatlichen Grundprinzip der Bundesrepublik bei der Finanzierung von Gemeinlasten.⁹⁵⁹

Um die Allgemeinheit möglichst umfassend und gerecht mit den Mehraufwendungen zu belasten, sollten die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer angehoben werden.⁹⁶⁰ Eine Erhöhung der Haushaltsmittel über diese Steuern ist zu bevorzugen, da hierdurch zum einen bereits tatsächlich jeder belastet wird und somit die gesamte Gesellschaft zum Ausgleich der Haushaltsbelastung durch die Rundfunkfinanzierung beitrüge und zum anderen eine weitestgehend gerechte Verteilung anhand der persönlichen bzw. unternehmerischen Leistungsfähigkeit stattfinden könnte.⁹⁶¹ Während durch die Einkommensteuer das erzielte Einkommen natürlicher Personen berücksichtigt wird, betrifft die Körperschaftsteuer juristische Personen, hat aber eine ähnliche Wirkung wie die Einkommensteuer, also die Belastung des erzielten Einkommens.⁹⁶² Die Umsatzsteuer belastet den Erwerb bzw. Konsum, also den privaten Endverbrauch. Durch die breite Streuung der Finanzierungslast in der Gesellschaft aufgrund der Anhebung dieser drei Steuern würde außerdem eine Belastungssymmetrie⁹⁶³ durch die Berücksichtigung von zwei der drei Finanzquellen bzw. Indikatoren der

⁹⁵⁸ Hierzu im Detail siehe Teil 3B.III.1.

⁹⁵⁹ So ähnlich Bohley, Öffentliche Finanzierung, S. 169 ff.; Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S. 351.

⁹⁶⁰ Auch zum Folgenden Waldhoff, AfP 2011, S. 10.

⁹⁶¹ Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit ist bei der Umsatzsteuer umstritten und kann nur indirekt erfolgen, da die Steuerschuld ohne Einbeziehung der individuellen wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerträgers festgelegt wird, siehe Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 81. Die Leistungsfähigkeit kann laut *Kirchhof* hier allenfalls vermutet werden, siehe Kirchhof, Besteuerung im Verfassungsstaat, S. 25. Jedoch erfolgt grundsätzlich eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit durch das individuelle Konsumverhalten des Steuerträgers, also den Erwerbsvorgang; das Prinzip der Leistungsfähigkeit gilt daher i.w.S. für alle Steuern, siehe Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 43.

⁹⁶² Auch zum Folgenden Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S. 76 ff.

⁹⁶³ Hierzu ebd., S. 28.

Leistungsfähigkeit angestrebt: die Erzielung von Einkünften, also der Ertrag, und die Verwendung von Vermögen, also der Erwerb.⁹⁶⁴ Im Ergebnis würde ein möglichst umfassender Interessenausgleich geschaffen.⁹⁶⁵

Weiterhin erübrigten sich durch eine Steuerfinanzierung die gegenwärtigen Regelungen zu Befreiungen und Ausnahmen von der Abgabepflicht bzw. zu Staffelungen aufgrund von unterschiedlichen Nutzungsvermutungen.⁹⁶⁶ Unternehmen würden anhand ihres Gewinns belastet, wodurch die gegenwärtig festgelegten Staffelungen entfallen könnten. Kommunen und öffentliche Einrichtungen würden stark entlastet.⁹⁶⁷ Im privaten Bereich zahlt derjenige, der nicht ausreichend leistungsfähig ist und dessen Einkünfte daher unter dem steuerlichen Existenzminimum liegen, keine Einkommensteuer und würde somit ausschließlich durch die Umsatzsteuer belastet. Dies machte nicht nur die bislang bestehenden erheblichen bürokratischen Befreiungsregelungen überflüssig, sondern wäre für die Abgabepflichtigen insgesamt gerechter. Denn gegenwärtig müssen die nicht befreiten Abgabepflichtigen die Befreiungen von nicht leistungsfähigen Personen kompensieren, indem sie eine entsprechend erhöhte Rundfunkabgabe tragen müssen. Die finanzielle Kompensation von Befreiungen wegen sozialstaatlicher Gründe bei öffentlichen Abgaben ist allerdings Aufgabe des Staates.⁹⁶⁸ Eine Umverteilung der Einnahmeausfälle zwischen den Abgabepflichtigen einer einheitlichen nichtsteuerlichen Abgabe ist nicht erlaubt. Diese Pflicht zur Umverteilung kann nicht einer Gruppe von Abgabepflichtigen auferlegt werden, die eine Sonderlast trägt, da sie

⁹⁶⁴ Zu den Leistungsfähigkeitsindikatoren siehe Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3, Rdnr. 55 f.; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 79.

⁹⁶⁵ Hierzu grundlegend bei den Gemeinschaftsteuern Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S. 28.

⁹⁶⁶ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 1 f.

⁹⁶⁷ Zur gegenwärtig stark kritisierten Mehrbelastung von Kommunen durch den Rundfunkbeitrag im Vergleich zur ehemaligen Rundfunkgebühr siehe beispielsweise Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung, S. 1.

⁹⁶⁸ Auch zum Folgenden Gall/Siekmann, in: Hahn/Vesting, § 4 RBStV, Rdnr. 5; Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr. 54; ders., Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 63 ff.; Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 49, 245; von Maydell, Problematik der Befreiung von den Rundfunkgebühren, S. 16, 33 ff.

nicht die Verantwortung zum Ausgleich der sozial- bzw. einkommensbedingten Einnahmeausfälle trägt; ein solcher Ausgleich ist Aufgabe der Sozialhilfe. Daher plädierte *Kirchhof* bereits im Rahmen der Einführung des Rundfunkbeitrags für eine Übernahme der Zahlungsverpflichtungen durch den Staat, sofern ein Abgabepflichtiger finanziell nicht leistungsfähig ist.⁹⁶⁹ Eine solche Übernahme ist also insbesondere verfassungspolitisch geboten.⁹⁷⁰ Denn eine Umverteilung sollte nicht durch Abgabepflichtige einer (vermeintlichen) Sonderlast, sondern im Rahmen des Sozialstaatsprinzips vielmehr durch die vermögensverteilende Wirkung der Steuern vorgenommen werden.⁹⁷¹ Diesem Sachverhalt würde durch die Umstellung der Rundfunkfinanzierung aus Steuermitteln Rechnung getragen. Insgesamt würde die Finanzierung des Rundfunks somit sozial gerechter werden.⁹⁷²

Zwar mag das Argument vorgebracht werden, dass den Personen, die den größten Anteil am Steueraufkommen und somit an der Rundfunkfinanzierung leisten würden, grundsätzlich am wenigsten Freizeit durch ihre Erwerbstätigkeit und infolgedessen wenig Zeit zum Rezipieren des Rundfunks bleibe. Umgekehrt hätten weniger leistungsfähige Menschen oftmals mehr Zeit zum Fernsehen oder Radiohören. Die Gruppen höher gebildeter – und daher zumeist höher verdienender⁹⁷³ – Personen schätzen allerdings den Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beispielsweise hinsichtlich seiner politischen Kontrollfunktion und dem Beitrag zur Meinungsbildung mit Abstand am höchsten ein.⁹⁷⁴ Ebenso empfindet diese Personengruppe das öffentlich-rechtliche Fernsehen am stärksten als sachlich, glaubwürdig, unabhängig und kompetent.⁹⁷⁵ Außerdem nutzen am ehesten höher gebildete Personen öffentlich-

⁹⁶⁹ *Kirchhof* schlägt hierzu die Anhebung des Wohngeldes vor, woraus wirtschaftlich schlechter gestellte Personen den Rundfunkbeitrag begleichen könnten, siehe *Kirchhof*, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 65 f.

⁹⁷⁰ So auch *Oppermann/Kilian*, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 98 f., 103.

⁹⁷¹ *Kirchhof*, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 77.

⁹⁷² So auch *Heydt*, AöR 1975, S. 587.

⁹⁷³ Zur Korrelation von Bildung und Einkommen siehe Bildungsbericht 2012, S. 199 ff.

⁹⁷⁴ *Reitze/Ridder*, Massenkommunikation, S. 290.

⁹⁷⁵ *Ebd.*, S. 278.

rechtlichen Rundfunk als Informationsquelle.⁹⁷⁶ Daher ist für diese Gruppe grundsätzlich auch ein großer Vorteil durch die Bereitstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote ableitbar. Im Ergebnis wäre eine Steuerfinanzierung aus Gemeinschaftsteuern somit nicht nur aus sozialstaatlichen Gründen, sondern auch aufgrund des direkten und indirekten Nutzens der öffentlich-rechtlichen Angebote zu rechtfertigen.

Um die Option einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als praktikable Alternative zum Rundfunkbeitrag konkret in Erwägung ziehen zu können, wird im nächsten Schritt dieses Finanzierungsmodell genauer vorgestellt.

B. Modellbeschreibung einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus bestehenden Steuern werden zunächst Haushaltstitel in der Höhe bestimmt, die zur funktionsgerechten Finanzausstattung der Rundfunkanstalten erforderlich sind (I.). Um die Rundfunkfinanzierung aus den Länderhaushalten gewährleisten zu können, ohne die Ausgeglichenheit der Haushalte zu gefährden, werden die Steuersätze der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer so angepasst, dass in entsprechender Höhe Steuermehreinnahmen zur Verfügung stehen (II.). Hierzu müssen bei der primären vertikalen Steuerverteilung die bisherigen Verteilungssätze zwischen Bund, Ländern und Gemeinden modifiziert werden, damit ausschließlich die Länder von den Steuermehreinnahmen profitieren. Nachfolgend wird betrachtet, wie sich die Rundfunkfinanzierung auf die Finanzkräfte der einzelnen Länder auswirken wird. Im Anschluss an die Ausarbeitung des Modells wird auf dieser Basis ein

⁹⁷⁶ Ebd., S. 284.

Vorschlag zur Anpassung der Gesetzestexte zur Einführung des neuen Finanzierungssystems abgeleitet (III).

Das hier vorgeschlagene Finanzierungsmodell beruht grundsätzlich auf den Ideen *Waldhoffs*, der in seinem Gutachten für die Thüringer Staatskanzlei bereits eine Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Anhebung der o.g. Gemeinschaftsteuern vorschlug.⁹⁷⁷

I. Ermittlung der Haushaltstitel

Zunächst muss für das jeweilige Land ermittelt werden, wie hoch der Finanzbedarf seiner Rundfunkanstalt bzw. sein Finanzierungsanteil an einer Mehrländeranstalt sowie an ZDF und DRadio ist. Im Anschluss wird jeweils ein Haushaltstitel in entsprechender Höhe festgelegt, der ausschließlich der Finanzierung des Rundfunks dient. Zur Ermittlung der notwendigen Finanzierungshöhe werden das Abgabefestsetzungsverfahren und hiermit die KEF als unabhängiges Organ in bisher bekannter Funktion beibehalten.⁹⁷⁸ Im Unterschied zum bisherigen Verfahren wird jedoch nicht ein Einheitsbedarf für die ARD ermittelt, sondern der anstaltsindividuelle Bedarf pro Rundfunkanstalt und somit pro Land. Die Finanzierungsanteile des jeweiligen Landes an einer Mehrländeranstalt bzw. an ZDF und DRadio müssen zugeschlüsselt werden. Ein Haushaltstitel eines Landes umfasst demnach den Finanzierungsanteil für seine eigene Rundfunkanstalt bzw. den Anteil des Landes an einer Mehrländeranstalt sowie die Anteile für ZDF und DRadio. Nachdem die KEF den individuellen Finanzierungsanteil pro Land anhand der Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten ermittelt hat, wird dieser durch die Länder wie bisher festgeschrieben. Die Ermittlung des Finanzbedarfs kann weiterhin im vierjährigen Turnus erfolgen und als Ergebnis jährlich in die Budgetplanung der Länderhaushalte einfließen. Die Parlamente berücksichtigen den festgelegten

⁹⁷⁷ Siehe Waldhoff, AfP 2011, S. 1 ff.

⁹⁷⁸ Zum Verfahren im Detail siehe Teil 1C.II.

Anteil für die Rundfunkfinanzierung in ihren jeweiligen Haushaltsplänen. Die Haushaltstitel sind fix und unabhängig von Steuereinnahmeschwankungen; die Rundfunkanstalten erhalten ihre Mittel unbeeinflusst vom tatsächlichen Steueraufkommen.

Die Finanzierungsreform sollte außerdem dazu genutzt werden, Werbung und Sponsoring als Einnahmequellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzuschaffen.⁹⁷⁹ Der Wegfall dieser Finanzierungsquellen muss entsprechend in den Bedarfsanmeldungen berücksichtigt werden. Des Weiteren kann durch eine Haushaltsfinanzierung der Rundfunkfinanzausgleich in seiner bestehenden Form nach §§ 12-16 RFinStV entfallen, da durch die Rundfunkfinanzierung aus den Länderhaushalten etwaige Änderungen der Finanzkraft direkt den jeweiligen Länderhaushalt betreffen und daher nicht mehr zwischen den Rundfunkanstalten auszugleichen sind. Eine Bezuschussung der finanziell schlechter gestellten Rundfunkanstalten aus den Mitteln der finanzstärkeren ist mithin nicht mehr erforderlich, da die Rundfunkanstalten von vorneherein ihre Mittel in Höhe des festgestellten Finanzbedarfs zur Auftrags Erfüllung aus dem jeweiligen Landeshaushalt erhalten. Somit vereinfacht sich die Zuweisung der Einnahmen deutlich. In diesem Zuge sollte auch die Finanzierung der Landesmedienanstalten inkl. sonstiger Aufgaben vom Finanzbedarf der Rundfunkanstalten abgekoppelt und getrennt geregelt werden.⁹⁸⁰

II. Anhebung der Gemeinschaftsteuern

Als Ausgleich für die Einstellung der Titel zur Rundfunkfinanzierung in ihre Haushalte erhalten alle Länder höhere Einnahmen aus einer Anhebung der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Hier ist explizit darauf hinzuweisen, dass bei der Anhebung der genannten Gemeinschaftsteuern kein Konnex zur Rundfunkfinanzierung hergestellt werden soll, sondern die Steuererhöhungen lediglich dem Aus-

⁹⁷⁹ Siehe Teil 4A. zur Begründung dieser Forderung.

⁹⁸⁰ Siehe Teil 3B.V. zur Begründung dieser Forderung; im weiteren Fortgang der Arbeit wird die Finanzierung der Landesmedienanstalten nicht betrachtet.

gleich der Länderhaushalte aufgrund der Neubelastungen dienen sollen. Die Anhebung dieser drei Steuerarten stellt lediglich eine Variante zur Erhöhung der Einnahmen dar. Demnach erfolgt außerdem selbstverständlich keine Zweckbindung der Mehreinnahmen.

Eine Erhöhung der Gemeinschaftsteuern muss per Bundesgesetz beschlossen werden, da die Gesetzgebungskompetenz hierfür beim Bund liegt.⁹⁸¹ Die Verabschiedung bedarf der Zustimmung durch den Bundesrat.⁹⁸² Grundsätzlich wäre eine Anhebung der Ländersteuern zum Ausgleich der Rundfunkfinanzierung abwicklungstechnisch einfacher, da die Länder hierfür die alleinige Ertragskompetenz besitzen; allerdings ist hiervon aufgrund der geringen Relevanz dieser Steuern im Vergleich zu den Gemeinschaftsteuern Abstand zu nehmen.⁹⁸³ Durch die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer werden hingegen etwa 72 % des Gesamtsteueraufkommens und etwa 73 % des Steueraufkommens der Länder generiert;⁹⁸⁴ sie sind die aufkommenstärksten Steuern.⁹⁸⁵ Wie bereits erläutert wurde, würde eine Anhebung dieser Steuern zum einen die gesamte Allgemeinheit belasten und zum anderen eine möglichst gerechte Lastenverteilung auf die Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung der persönlichen bzw. unternehmerischen Leistungsfähigkeit ermöglichen.

Durch die Finanzierung des Rundfunks aus dem Staatshaushalt und die ohnehin schon durch die Finanzämter durchgeführte Erhebung der Steuern könnten im Gegenzug der Beitragsservice abgeschafft werden

⁹⁸¹ Art. 105 Abs. 2, 3 GG; Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 28.

⁹⁸² Art. 105 Abs. 3 GG; Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 23.

⁹⁸³ Die Einnahmen aus Ländersteuern machen lediglich rd. 6 % der Gesamtsteuereinnahmen der Länder aus, siehe Anhang II, Tab. 1.

⁹⁸⁴ Siehe ebd.

⁹⁸⁵ Birk, Steuerrecht, Rdnr. 151.

und die weiteren Aufwendungen der Rundfunkanstalten zum Abgabeneintrag entfallen.⁹⁸⁶

1. Primäre Verteilung der Steuereinnahmen

Eine Erhöhung der Gemeinschaftsteuern bewirkt Mehreinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden.⁹⁸⁷ Diese sollen zum Ausgleich der Rundfunkfinanzierung allerdings ausschließlich den Ländern zufließen und müssen aufgrund der unerwünschten Verteilung „umgeschichtet“ werden. In der Finanzverfassung ist die prozentuale Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen auf Bund und Länder jedoch festgelegt⁹⁸⁸ und somit nicht modifizierbar – sofern nicht die Verfassung geändert werden soll.⁹⁸⁹ Die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an der Umsatzsteuer hingegen werden durch einfaches Bundesgesetz bestimmt.⁹⁹⁰ Die Ermittlung der Beteiligungsverhältnisse erfolgt auf Basis der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern.⁹⁹¹ Ergeben sich also wesentliche Änderungen bei den Einnahmen und Ausgaben zwischen Bund und Ländern, so sind die Verteilungssätze der Umsatzsteuer anzupassen.⁹⁹² Diese Regelung dient insbesondere der Flexibilität, um auf veränderte Finanzierungsanforderungen reagieren zu können.⁹⁹³ Von einer solch wesentlichen Veränderung ist

⁹⁸⁶ Insgesamt würde der Gesamtbetrag für die Rundfunkfinanzierung vermutlich sinken, z.B. durch den Wegfall der Aufwendungen für den Beitragseinzug sowie den Wegfall von Datenschutzbeauftragten und die Reduzierung der Belastung der Behörden, die aktuell aufgrund von Befreiungsregelungen und Vollstreckungsverfahren besteht, siehe auch Heydt, AöR 1975, S. 588 f.; Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 199. An Aufwendungen hinzu kämen vermutlich ein verwaltungstechnisch bedingter Mehraufwand für die Zuleitung der Mittel aus den Länderhaushalten an die Rundfunkanstalten und Mehrkosten der KEF für die Feststellung des Finanzbedarfs jeder einzelnen Landesrundfunkanstalt anstelle der gesamten ARD.

⁹⁸⁷ Zur Aufkommensverteilung siehe Art. 106 Abs. 3 GG.

⁹⁸⁸ Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG.

⁹⁸⁹ So auch Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 57.

⁹⁹⁰ Art. 106 Abs. 3 S. 3, Abs. 5a GG; die Steuereinnahmeverteilung ist in § 1 FAG geregelt.

⁹⁹¹ § 4 Abs. 1 MaßStG; Kirchhof, HStR V, § 118, Rdnr. 71; Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 67, 71.

⁹⁹² Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG.

⁹⁹³ BVerfG 101, 158 (214 f.); Siekmann, in: Sachs, Art. 106 GG, Rdnr. 14; Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 66 f.

bei der Aufnahme der Rundfunkfinanzierung in den Staatshaushalt auszugehen, da eine nachhaltige Änderung aufgrund einer verfassungsrechtlich gebotenen, notwendigen Aufgabe vorliegt, die auf Dauer angelegt ist.⁹⁹⁴ Außerdem kann die Belastung der Länderhaushalte durch die Rundfunkfinanzierung nicht einfach durch die bestehenden Einnahmen kompensiert werden.

Daraus ergibt sich, dass die Umschichtung nur über die Umsatzsteuer abgewickelt werden kann, und zwar auf folgende Weise: Die Bund-, Länder- und Gemeindeeinnahmeanteile an der Umsatzsteuer werden so geändert, dass die Mehreinnahmen des Bundes und der Gemeinden aus der Anhebung der gesamten genannten Gemeinschaftsteuern über die Umsatzsteuer den Ländern vollständig zugeführt werden.⁹⁹⁵ Diese Verteilungsänderung bewirkt also, dass die Erhöhungen der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer ausschließlich den Ländern zufließen und Einnahmeveränderungen im Bundshaushalt bzw. in den Gemeindehaushalten in Summe grundsätzlich vermieden werden.

2. Länderfinanzausgleich i.e.S.

Nachdem die Einnahmeanteile in der vertikalen Steuerverteilung nach oben beschriebener Vorgehensweise anzupassen sind, muss im nächsten Schritt betrachtet werden, wie sich die Steuermehreinnahmen auf die horizontale Einnahmeverteilung zwischen den Ländern auswirken und ob im Zusammenhang mit der anstehenden Rundfunkfinanzierung Probleme hinsichtlich der einzelnen Länderbudgets entstehen können. Denn es ist damit zu rechnen, dass zwischen den Finanzierungsanteilen der einzelnen Rundfunkanstalten und den Steuermehreinnahmen der Länder Differenzen bestehen werden, so dass beispielsweise ein Land aufgrund seiner starken Wirtschaftskraft überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen erzielt, während seine Rundfunkanstalt einen gemäßigt-

⁹⁹⁴ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 10; zu den Voraussetzungen siehe BVerfG 101, 158 (215 ff.); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 106 GG, Rdnr. 10; Siekmann, in: Sachs, Art. 106 GG, Rdnr. 21; Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr. 71 ff.

⁹⁹⁵ Siehe hierzu Anhang II, Tab. 5.

ten Finanzbedarf hat und ein anderes Land wirtschaftlich schwächer gestellt ist, dafür aber eine verhältnismäßig „teure“ Rundfunkanstalt finanzieren muss.⁹⁹⁶ Diese Auswirkungen können nicht im Länderfinanzausgleich i.e.S. berücksichtigt werden, da Ausgabeverpflichtungen grundsätzlich keine Rolle spielen, sondern lediglich die Finanzkraft anhand der Einnahmen pro Einwohner je Land angeglichen wird.⁹⁹⁷ Um allerdings die Auswirkungen der Rundfunkfinanzierung aus Steuermitteln beurteilen zu können, muss berechnet werden, wie sich die Finanzkraft jeweils theoretisch verändert, wenn die Steuererhöhungen realisiert sind und der Rundfunk nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. finanziert wird.⁹⁹⁸ Eine wichtige Rolle in Anbetracht der Auswirkungen auf die Länderbudgets spielt auch die gewählte Schlüsselung bei der Finanzierung der Mehrländeranstalten sowie des ZDF und des DRadios. Die Verteilungen und Auswirkungen sollen anhand von Beispielrechnungen genauer beleuchtet werden. Diese Betrachtung wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung des Finanzierungsvorschlages vorgenommen.⁹⁹⁹

III. Anpassung der Gesetzestexte

Wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk nun in der soeben vorgeschlagenen Weise finanziert, so kann der RBStV aufgehoben werden. Da keine eigene Abgabe zur Rundfunkfinanzierung erhoben wird, sondern lediglich eine Zuweisung von Steuermitteln aus den Länderhaushalten an die Rundfunkanstalten stattfindet, bedarf es keiner Einführung eines neuen Staatsvertrages zur Regelung der Abgabenerhebung. Zur Ausgestaltung des Finanzierungssystems müssen jedoch einige Anpassungen

⁹⁹⁶ Dies ebenfalls grundlegend problematisierend Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 19.

⁹⁹⁷ §§ 4 ff. FAG; §§ 6 ff. MaßstG; konkret zum Problem der mangelnden Möglichkeit der Berücksichtigung von Ausgaben für die Rundfunkfinanzierung im Länderfinanzausgleich siehe Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 23 ff.

⁹⁹⁸ Das Ergebnis dieser Berechnungen wird im Folgenden als „modellhafte Finanzkraft“ bezeichnet.

⁹⁹⁹ Siehe hierzu später Teil 5C.III.3.c).

des RStV und des RFinStV vorgenommen werden. Durch die erforderlichen Steuererhöhungen sind außerdem die Steuersätze der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer in den jeweiligen Gesetzestexten sowie die Umsatzsteuerverteilung im Finanzausgleichsgesetz (FAG) anzupassen. Des Weiteren müssen die Länder ihre Landeshaushaltsordnungen (LHO) so ergänzen, dass die Zuweisungen der Mittel an die Rundfunkanstalten auf Basis der Haushaltstitel verbindlich sind. Denn bislang sehen die LHO lediglich *Ausgabenermächtigungen*, nicht aber *-verpflichtungen* vor.¹⁰⁰⁰ Ferner muss in diesem Zusammenhang in jedem Land geregelt werden, in welchem Einzelplan und somit in welchem Ressort des jeweiligen Landes der Haushaltstitel zur Rundfunkfinanzierung anzusiedeln ist.

Im Folgenden sollen die notwendigen Veränderungen von RStV und RFinStV genauer betrachtet werden. Hierbei werden die wesentlichen Modifikationen beschrieben.¹⁰⁰¹ Die Regelungen zur Finanzierung der Landesmedienanstalten werden mangels Relevanz für den Fortgang dieser Arbeit vernachlässigt.

1. Änderung des RStV

1. § 12 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 12

Funktionsgerechte Finanzausstattung

Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.“

¹⁰⁰⁰ Siehe beispielsweise § 3 LHO NRW; § 3 LHO HH.

¹⁰⁰¹ Es wird davon abgesehen, z.B. bei reinen Begriffsänderungen die Veränderung zu benennen – so wie es in einem RÄStV erforderlich ist – sondern es werden nur die Modifikationen beschrieben, die inhaltlich relevant sind.

2. § 13 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 13

Finanzierung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Zuweisungen aus den Haushalten der Bundesländer und sonstige Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquellen sind die Zuweisungen der Bundesländer. Programme und Angebote im Rahmen seines Auftrages gegen besonderes Entgelt sind unzulässig; ausgenommen hiervon sind Begleitmaterialien. Einnahmen aus Werbung und Sponsoring sowie aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten dürfen derzeit nicht erzielt werden.“

3. § 14 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 Nr. 4 wird wie folgt neu gefasst:

„4. die Entwicklung der sonstigen Erträge,“

b) Abs. 5 wird wie folgt neu gefasst:

„(5) Die Festsetzung der Mittelzuweisungen aus den Haushalten der Bundesländer an die Rundfunkanstalten erfolgt durch Staatsvertrag.“

4. § 16 entfällt.

5. In § 16a Abs. 1 S. 2 entfallen die Begriffe „Werbung und Sponsoring“.

6. § 17 entfällt.

2. **Änderung des RFinStV**

1. Die Unterteilung des RFinStV in Abschnitte kann aufgrund der Vielzahl der entfallenden Paragraphen wegfallen.

2. § 1 Abs. 1 wird wie folgt neu gefasst:

„Die einzelnen Landesrundfunkanstalten der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“ (ARD), die Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ (ZDF) und die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (DR-

dio) melden im Abstand von zwei Jahren ihren Finanzbedarf zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages der unabhängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).“

3. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 wird wie folgt neu gefasst:

„(2) Bei der Prüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF sämtliche Erträge der Rundfunkanstalten. Die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus den Zuweisungen aus den Haushalten der Bundesländer und die weiteren direkten oder indirekten Einnahmen sollen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. Überschüsse am Ende der Gebührenperiode werden vom Finanzbedarf für die folgende Gebührenperiode abgezogen. Die Übertragung von Defiziten ist nicht zulässig.“

b) Abs. 8 wird wie folgt neu gefasst:

„(8) Die KEF erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht. Sie leitet den Bericht den Rundfunkanstalten zur Unterrichtung zu und veröffentlicht diesen. Die Landesregierungen leiten diesen Bericht den Landesparlamenten zur Unterrichtung zu. In diesem Bericht legt die KEF unter Beachtung von Absatz 1 und § 13 Rundfunkstaatsvertrag die Finanzlage der Rundfunkanstalten dar und benennt für einen Zeitraum von vier Jahren die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages erforderlichen jährlichen Mittelzuweisungen aus den Haushalten der Bundesländer an die Rundfunkanstalten (Rundfunk-Haushaltstitel). Die Rundfunk-Haushaltstitel setzen sich je Bundesland wie folgt zusammen:

1. Finanzbedarf der eigenen Landesrundfunkanstalt eines Bundeslandes oder Anteil des Bundeslandes am Finanzbedarf einer Mehrländer-Rundfunkanstalt
2. Anteil des Bundeslandes am Finanzbedarf des ZDF
3. Anteil des Bundeslandes am Finanzbedarf des DRadio.“

4. § 7 Abs. 2 wird wie folgt neu gefasst:

„(2) Die Vorschläge der Rundfunk-Haushaltstitel der KEF sind Grundlage für die Entscheidungen der Landesregierungen und der Landesparlamente. Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen.“

5. § 8 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 8

Höhe der Rundfunk-Haushaltstitel

(1) Der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten beträgt pro anno

1. xx € für den Bayerischen Rundfunk (BR)
2. xx € für den Hessischen Rundfunk (HR)
3. xx € für den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)
4. xx € für den Norddeutschen Rundfunk (NDR)
5. xx € für das Radio Bremen (RB)
6. xx € für den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)
7. xx € für den Saarländischen Rundfunk (SR)
8. xx € für den Südwestrundfunk (SWR)
9. xx € für den Westdeutschen Rundfunk (WDR)
10. xx € für das ZDF
11. xx € für das DRadio.

(2) Aus Absatz 1 und der Schlüsselung der Finanzierungsanteile für Mehrländer-Rundfunkanstalten sowie der Schlüsselung der Finanzierungsanteile für ZDF und DRadio ergeben sich die folgenden Rundfunk-Haushaltstitel je Bundesland pro anno:

1. xx € für das Land Baden-Württemberg,
davon xx € für den SWR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
2. xx € für den Freistaat Bayern,
davon xx € für den BR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
3. xx € für das Land Berlin,
davon xx € für den RBB, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
4. xx € für das Land Brandenburg,
davon xx € für den RBB, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
5. xx € für die Freie Hansestadt Bremen,
davon xx € für das RB, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
6. xx € für die Freie und Hansestadt Hamburg,
davon xx € für den NDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
7. xx € für das Land Hessen,
davon xx € für den HR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
8. xx € für das Land Mecklenburg-Vorpommern,
davon xx € für den NDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
9. xx € für das Land Niedersachsen,
davon xx € für den NDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
10. xx € für das Land Nordrhein-Westfalen,
davon xx € für den WDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
11. xx € für das Land Rheinland-Pfalz,
davon xx € für den SWR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,

12. xx € für das Saarland,
davon xx € für den SR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
13. xx € für den Freistaat Sachsen,
davon xx € für den MDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
14. xx € für das Land Sachsen-Anhalt,
davon xx € für den MDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
15. xx € für das Land Schleswig-Holstein,
davon xx € für den NDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio,
16. xx € für den Freistaat Thüringen,
davon xx € für den MDR, xx € für das ZDF,
xx € für das DRadio.

(3) Die in Absatz 2 festgelegten Rundfunk-Haushaltstitel sind in die jährlichen Haushaltspläne der jeweiligen Bundesländer einzustellen. Die Bundesländer leiten den Rundfunkanstalten zur Mitte eines Kalendervierteljahres jeweils ein Viertel ihres Anteils am Rundfunk-Haushaltstitel zu.“

6. § 9 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 9

Finanzierung von ARTE

Soweit die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten oder das ZDF sich nicht an der nationalen Stelle des Europäischen Fernsehkanals „ARTE“ beteiligen, stehen der nationalen Stelle von ARTE für die Finanzierung dieses Programmvorhabens die auf diese Anstalten entfallenden Anteile an der Finanzierung unmittelbar aus den Zuweisungen der Bundesländer zu. Der Anteil dieser Anstalten bemisst sich nach dem für sie in Ziffer 6.2 des Gesellschaftsvertrages der nationalen Stelle von ARTE in der Fassung vom 1. Dezember 1994 vorgesehenen Pflichtanteil für

die Programmmulieferung. Dabei ist ein Finanzierungsbetrag von insgesamt 163,71 Mio. Euro jährlich zugrunde zu legen. Die Mittel können in zwölf gleichen Teilbeträgen vierteljährlich, jeweils in der Mitte des Kalendervierteljahres abgerufen oder es können Teilbeträge auf einen der späteren Abruftermine übertragen werden.“

7. §§ 10 f. werden an dieser Stelle – wie oben angekündigt – vernachlässigt.
8. §§ 12-16 entfallen.

C. Verfassungs- und europarechtliche Beurteilung sowie Betrachtung der ökonomischen Auswirkungen einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Nachdem das Modell einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks detailliert beschrieben und ein Vorschlag zur Anpassung der Gesetzestexte erarbeitet wurde, wird im Folgenden das Modell einer genauen verfassungs- (I.-III.) und europarechtlichen (IV.) Prüfung unterzogen. Im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Prüfung (III.) werden anhand von Modellrechnungen die Auswirkungen der Steuerfinanzierung des Rundfunks auf die Länderhaushalte näher betrachtet und berechnet, welche Form der Schlüsselung von Finanzierungsanteilen der gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die einzelnen Länder eine möglichst gerechte Lastenverteilung nach sich zöge.

I. Rundfunkverfassungsrechtliche Beurteilung

1. Funktionsgerechte Finanzausstattung

Eine Steuerfinanzierung der vorgeschlagenen Art wäre aus rundfunkverfassungsrechtlicher Sicht zunächst zu begrüßen, da die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten hierdurch dauerhaft gesichert wäre und im Vergleich zur gegenwärtigen Regelung verbessert würde. Während bisher Schwankungen bei der Abgabenhöhe (z.B. durch die Staffelung nach Beschäftigtenzahlen im nicht privaten Bereich etc.) und dem Zahlungs- bzw. Meldeverhalten der Bürger auch beim Rundfunkbeitrag weiterhin bestehen, stiege durch eine Haushaltsfinanzierung die Planungssicherheit. Durch die jährliche Festsetzung der Haushaltstitel auf Basis des Abgabefestsetzungsverfahrens würden die Einnahmen der Rundfunkanstalten von vorneherein in erforderlicher Höhe gesichert. Zahlungsverweigerungen oder nicht planbare Befreiungen beispielsweise könnten keinen Einfluss mehr auf die Finanzausstattung haben. Hierdurch stiege die Finanzierungssicherheit.¹⁰⁰² Trotz der Finanzierung aus Steuermitteln wären die Rundfunkanstalten keinen Schwankungen bei den Steuereinnahmen ausgesetzt; ihnen stünden immer die benötigten Einnahmen zur Auftrags Erfüllung als fixer Betrag zur Verfügung.¹⁰⁰³

2. Staatsferne

Der Schutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor staatlichen Eingriffen ist wohl das bislang meist beachtete Thema bei der Diskussion um eine Steuerfinanzierung. Während – wie eben gezeigt – die funktionsgerechte Finanzausstattung theoretisch wesentlich zuverlässiger gesichert würde, als dies bei der bisherigen Finanzierung der Fall ist, erachtet die h.M. eine Steuerfinanzierung als äußerst risikoreich für die

¹⁰⁰² Waldhoff, AfP 2011, S. 9.

¹⁰⁰³ Eine Haushaltsfinanzierung bei Abhängigkeit von den tatsächlichen Steuereinnahmen würde ohnehin aufgrund der hohen Schwankungen zu verwerfen sein, siehe Fn. 904.

Staatsferne der Rundfunkanstalten:¹⁰⁰⁴ Bei einer Haushaltsfinanzierung sei der öffentlich-rechtliche Rundfunk abhängig von der Gunst des Gesetzgebers, ihm ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen und könne womöglich mittelbarem Einfluss auf die Programme über den Finanzierungshebel unterliegen. Somit ist bei bisherigen Reformdiskussionen die Möglichkeit einer Haushaltsfinanzierung meist an der potentiell gefährdeten Staatsferne des Rundfunks gescheitert.¹⁰⁰⁵ Eine detaillierte und sachliche Befassung mit der Option einer Steuerfinanzierung scheint allerdings bislang in der Praxis nicht stattgefunden zu haben.¹⁰⁰⁶ Die Idee wurde vielmehr direkt verworfen, da grundsätzliche Skepsis gegenüber einer Steuerfinanzierung herrsche, die Beteiligung des Bundes bei der erforderlichen Steuererhöhung außerdem den Ländern nicht gefallen würde und eine Steuererhöhung politisch nur schwer vermittelbar wäre,¹⁰⁰⁷ ferner unklar sei, ob das Finanzamt die geeignete Institution zum Einzug der Abgaben zur Rundfunkfinanzierung wäre.¹⁰⁰⁸ Eine Steuerfinanzierung des Rundfunks sei überdies grundsätzlich zu kompliziert.¹⁰⁰⁹ Möglichkeiten, wie die Staatsferne bei einer Steuerfinanzierung gesichert werden könnte, wurden weder durch die Politik noch durch die Rundfunkanstalten detailliert diskutiert. Im Folgenden sollen nun die Bedenken hinsichtlich einer Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genauer betrachtet

¹⁰⁰⁴ Siehe auch zum Folgenden zu den Bedenken hinsichtlich Staatsferne und Finanzierungssicherheit Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 187; Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 19; Färber/Lücker, Ersetzung der Rundfunkgebühr, S. 11; Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 53 ff.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 212 f.; Hess, Verfassungsrechtliche Probleme, S. 69; Dargel, Rundfunkgebühr, S. 257; Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 19 f.; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 103; Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S. 162 f.

¹⁰⁰⁵ Siehe beispielhaft Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 187, 213; Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S. 15; Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 223; o.A., AfP 2000, S. 271; Morhart, epd medien 21/2000, S. 12; Krapp, in der Darstellung nach: Lilienthal, epd medien 67/2000, S. 13.

¹⁰⁰⁶ Dies kritisieren auch Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 214; Waldhoff, AfP 2011, S. 1.

¹⁰⁰⁷ Morhart, epd medien 21/2000, S. 12.

¹⁰⁰⁸ Krapp, in der Darstellung nach: Lilienthal, epd medien 67/2000, S. 13.

¹⁰⁰⁹ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 188 f.

werden und den Maßnahmen zur Sicherung der Staatsferne gegenübergestellt werden, um abschließend zu bewerten, inwieweit bei einer Steuerfinanzierung die Staatsferne auch künftig gewahrt werden könnte.

a) Bedenken hinsichtlich einer Steuerfinanzierung

Bei einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Steuermitteln wird der Einfluss durch den Gesetzgeber stark gefürchtet, da die Geldmenge, die den Rundfunkanstalten zur Programmgestaltung bereitstünde, nun scheinbar in seinen Händen läge. Der Staat könnte demnach bestimmen, welche Mittel in welcher Höhe und – im schlimmsten Fall – für welche Programme bereitstünden.¹⁰¹⁰ Dadurch könnte der Gesetzgeber Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung nehmen. Dies müsste nicht offenkundig geschehen, sondern könnte äußerst subtil ablaufen, wenn einer Rundfunkanstalt beispielsweise bewusst wäre, dass sie ihrer Berichterstattung eine bestimmte „politische Färbung“ verleihen müsste, um der Regierung und somit ihrem Finanzier zu gefallen. Die Beeinflussung der Finanzierung des Rundfunks durch den Gesetzgeber könnte nicht nur inhaltliche Gründe haben; auch konjunkturell bedingte Sparzwänge o.ä. könnten sich auf die finanzielle Ausstattung des Rundfunks niederschlagen,¹⁰¹¹ so dass er – ebenso wie andere Bereiche – Einsparungen zu leisten hätte, die womöglich im Ergebnis die Auftragserfüllung beeinträchtigen könnten. Denn die Parlamente könnten jährlich im Rahmen der Budgetbewilligung die Verwendung der Mittel für die Rundfunkfinanzierung neu überprüfen und bestimmen¹⁰¹² und folglich im Zweifelsfall reduzieren. Insbesondere der geschichtliche Hintergrund Deutschlands macht die Staatsferne des Rundfunks zu einem wichtigen Gut für die Demokratie und begründet die Sorge vor einseitiger Einflussnahme,¹⁰¹³ denn

¹⁰¹⁰ Dargel, Rundfunkgebühr, S. 258; Eicher/Schneider, NVwZ 2009, S. 746.

¹⁰¹¹ Dargel, Rundfunkgebühr, S. 258.

¹⁰¹² Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 29.

¹⁰¹³ So ähnlich Gabriel-Bräutigam, Rundfunkkompetenz und Rundfunkfreiheit, S. 26; im Detail siehe Ricker/Schiwy/Schütz, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel A Rdnr. 30 ff.

unabhängige Aufklärung durch die öffentlich-rechtlichen Medien ist elementar für eine freie Meinungs- und Willensbildung. Nicht zuletzt sind auch die negativen Auswirkungen hinsichtlich der Staatsferne bei der Steuerfinanzierung der Deutschen Welle zu sehen.¹⁰¹⁴

Im Ergebnis sah deshalb bislang die h.M. eine Steuer- bzw. Haushaltsfinanzierung des Rundfunks als „ultima ratio“ an.¹⁰¹⁵ Auch das BVerfG warnt vor einer Finanzierung aus dem Staatshaushalt aufgrund der drohenden Abhängigkeiten des Rundfunks.¹⁰¹⁶ Eine Finanzierung durch Steuermittel kann also nur in Erwägung gezogen werden, wenn eine staatliche Einflussnahme ausgeschlossen werden kann¹⁰¹⁷ und die o.g. Bedenken beseitigt werden können.

b) Bestehende Regelungen zur Sicherung der Staatsferne

De lege lata kann der Gesetzgeber nur in Ausnahmefällen bei der Bestimmung der Abgabenhöhe von den Empfehlungen der KEF abweichen. Die Länder können also lediglich bei der Versperrung des Informationszugangs oder zum Schutze der Abgabepflichtigen vor unangemessenen Belastungen Änderungen vornehmen, wobei prozedurale Vorkehrungen eine Transparenz beim Verfahren des Gesetzgebers sichern und den Beteiligten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss. Werden diese Vorkehrungen nicht eingehalten bzw. entsprechen die Gründe für das Abweichen nicht den genannten, so ist das Eingreifen des Gesetzgebers unzulässig. Somit bestehen seitens der Länder kaum Möglichkeiten, auf die Höhe der Rundfunkabgabe Einfluss zu nehmen. Bei der Verletzung dieser Grundsätze können die Rundfunkanstalten Verfassungsbeschwerde erheben. Die Abgabe selbst

¹⁰¹⁴ Zu den Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme hier beispielhaft Dargel, Rundfunkgebühr, S. 258.

¹⁰¹⁵ Beispielhaft Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 47 f.; Kollek, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, S. 63; Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 17; Bethge, DÖV 1988, S. 100.

¹⁰¹⁶ BVerfG 31, 314 (344).

¹⁰¹⁷ So auch Schneider/Radeck, Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen, S. 98; Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 18; Kollek, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, S. 63 f.

wird vom Beitragsservice eingezogen und hat infolgedessen keinen Berührungspunkt mit dem Staatshaushalt. Ist also die Abgabenhöhe einmal festgelegt, hat der Gesetzgeber keine Einfluss- oder Eingriffsmöglichkeiten mehr bzgl. der Finanzausstattung.¹⁰¹⁸

c) Künftige Regelungen zur Sicherung der Staatsferne bei einer Steuerfinanzierung

Zur Wahrung der staatsfernen Abgabefestsetzung würde – wie bereits oben erwähnt – der Finanzbedarf weiterhin durch die KEF ermittelt werden. Es gäbe keinerlei kompetenzielle Änderungen im Abgabefestsetzungsverfahren. Die Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme im Rahmen der Bestimmung der Höhe des Rundfunkfinanzierungsanteils wären auf die bereits bestehenden begrenzt. Im Anschluss an die Bestimmung der Finanzierungsanteile würden diese in Form der Haushaltstitel – analog zur gegenwärtigen Abgabenhöhe – im RFinStV festgeschrieben.¹⁰¹⁹ Der jeweilige Haushaltstitel wäre somit ein durchlaufender, vorab fixierter Posten im Staatshaushalt. Hierdurch hätten die Parlamente bei ihrer jährlichen Haushaltsplanung keinen Einfluss auf den Rundfunkanteil; eine Einflussnahme könnte höchstens vorher aufgrund der gegenwärtig existierenden Möglichkeiten im Rahmen des Abgabefestsetzungsverfahrens vorgenommen werden. Nach Festsetzung der Haushaltstitel im RFinStV könnte der Gesetzgeber weder Einfluss auf die Höhe noch auf die Weiterleitung der Mittel an die Rundfunkanstalten nehmen, da er hiermit offenkundig die gesetzlichen Regelungen verletzen würde. Bei Verfahrensverstößen des Gesetzgebers bestünde natürlich auch künftig die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde durch die Rundfunkanstalten.

Vermutlich sorgte der Finanzierungsanteil, der den Rundfunkanstalten zuflösse, immer wieder für Diskussionen in der Politik – besonders in finanziellen Krisenzeiten, wenn allseits Sparzwang herrscht. Dies stellt

¹⁰¹⁸ Zu den gegenwärtigen Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers siehe Teil 1C.II.2.

¹⁰¹⁹ Siehe Teil 5B.III.2.

aber keine Bedrohung dar,¹⁰²⁰ da eine Einwirkung des Gesetzgebers auf die Höhe des Rundfunkanteils nach Beendigung des Abgabefestsetzungsverfahrens faktisch nicht möglich wäre. Diskussionen um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind bereits an der Tagesordnung – insbesondere zu den Themen Funktionsauftrag und Beitragsstabilität. Solche Diskussionen sind nicht zu fürchten, sondern wichtige Elemente eines demokratischen Gemeinwesens.¹⁰²¹

Entscheidend wäre hier also nicht, dass die Mittel aus dem Staatshaushalt bereitgestellt würden, sondern vielmehr die verfahrensrechtliche Ausgestaltung – also die prozedurale und institutionelle Sicherung der Staatsferne – um eine Unabhängigkeit der Rundfunkfinanzierung zu gewährleisten.¹⁰²² Diesem Erfordernis würde durch das Abgabefestsetzungsverfahren und der Vorab-Fixierung der Höhe der Mittel Rechnung getragen.¹⁰²³

d) Ergebnis

Die Sorge vor einer Steuerfinanzierung ist grundsätzlich darin begründet, dass es angeblich fortan im Ermessen des Gesetzgebers läge, in welcher Höhe er dem Rundfunk Mittel zuteile und dies dementsprechend politisch gestalten könnte. Hier wird jedoch oftmals die Möglichkeit übersehen, dass zum einen die Haushaltstitel für den Rundfunk im Vorhinein unabhängig vom Staat ermittelt werden könnten und zum anderen durch die Fixierung der Haushaltstitel die Rundfunkfinanzierung nicht von den tatsächlichen Steuereinnahmen und somit auch ihren Schwankungen abhängig wäre. Durch die Beibehaltung des bisherigen Prozederes würden die Einflussmöglichkeiten des Staates so

¹⁰²⁰ So aber Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 228 f., 255, die jedoch die mangelnden Einflussmöglichkeiten des Gesetzgebers auf die Haushaltstitel verkennt und den Vergleich zur Deutschen Welle zieht, obwohl in dem hier betrachteten Finanzierungsmodell eine völlig andere Systematik der Abgabefestsetzung bestünde.

¹⁰²¹ So ähnlich auch Waldhoff, AfP 2011, S. 9.

¹⁰²² Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 213; Gersdorf/Brosius-Gersdorf, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems, S. 51; Jutzi, NVwZ 2008, S. 607.

¹⁰²³ So im Ergebnis auch Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 6c.

begrenzt bleiben, wie es beim gegenwärtigen Rundfunkbeitrag der Fall ist bzw. bei der ehemaligen Rundfunkgebühr der Fall war.¹⁰²⁴

Zusammengefasst wäre es also definitiv möglich, die Unabhängigkeit vom Staat auch bei einer Haushaltsfinanzierung im bisherigen Ausmaß zu gewährleisten. Der Unterschied zur gegenwärtigen Rundfunkabgabe läge lediglich darin, dass die Mittel zur Finanzierung als durchlaufender Posten im allgemeinen Staatshaushalt angesiedelt wären, anstelle vom Beitragsservice in einem Nebenhaushalt erhoben zu werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wäre außerdem nicht der einzige Fall, bei dem eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln vorläge, die Institution aber völlig staatsunabhängig agierte.¹⁰²⁵

Unter den oben genannten Prämissen gibt es demnach rundfunkverfassungsrechtlich eindeutig die Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Steuermitteln zu finanzieren.¹⁰²⁶ Eine Haushaltsfinanzierung böte außerdem – im Gegensatz zu allen bisher diskutierten und praktisch umgesetzten Modellen – eine klare Finanzierungssicherheit für die Rundfunkanstalten.

II. Grundrechtliche Beurteilung

Zur grundrechtlichen Beurteilung einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden die bereits in Teil 2 und 3 erarbeiteten Grundprinzipien und Voraussetzungen zur Auferlegung öffentlicher Abgaben aufgegriffen und nun um Besonderheiten hinsichtlich der Auferlegung von Gemeinlasten ergänzt.

¹⁰²⁴ Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 213; Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 200; Waldhoff, AfP 2011, S. 8 f.; Heydt wäre aller Voraussicht nach zum gleichen Schluss gekommen, siehe schon Heydt, AöR 1975, S. 599.

¹⁰²⁵ Dies trifft beispielsweise auf das BVerfG oder den Bundesrechnungshof zu, siehe Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 113; Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S. 25; Heydt, AöR 1975, S. 599.

¹⁰²⁶ Eine Steuerfinanzierung auch grundsätzlich als zulässig erachtend siehe Siekmann, in: Sachs, vor Art. 104a GG, Rdnr. 113; Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S. 213 f.; Gersdorf/Brosius-Gersdorf, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems, S. 51.

1. Allgemeiner Gleichheitssatz

In Teil 3 dieser Arbeit wurde bereits ausgeführt, dass die Gleichbehandlung von Abgabepflichtigen anhand eines Leitprinzips zu prüfen ist. Bei nichtsteuerlichen Abgaben bildet die Bemessungsgrundlage meist das Leitprinzip, z.B. die Nutzungsintensität. Bei Steuern ist das heranzuziehende Leitprinzip und folglich der Maßstab der Gleichbehandlung die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.¹⁰²⁷ Bei der Finanzierung von Allgemeingütern sollen alle Mitglieder des Gemeinwesens nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit das gleiche Opfer bringen und somit die gleiche anteilige Last tragen.¹⁰²⁸ Würde nun der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus Steuern finanziert, so müsste sichergestellt werden, dass die Gleichbehandlung der Abgabepflichtigen gewahrt würde, indem sie entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Rundfunkfinanzierung beitragen.¹⁰²⁹ Da keine neuen Steuern eingeführt, sondern lediglich bereits bestehende Steuern erhöht werden sollen, sind insbesondere die Konsequenzen aus der Erhöhung der einzelnen Steuersätze relevant. Denn durch die Erhöhung von Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer könnten möglicherweise einzelne Personen durch Kumulationswirkungen zu hoch belastet werden und hierdurch Ungleichheiten entstehen, die überproportionale Opfer forderten und demzufolge in der Gesamtwirkung nicht mehr den Abgabepflichtigen nach seiner individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belasteten. Würden die genannten Gemeinschaftsteuern erhöht, so könnte sich für Personen, die einen verhältnismäßig hohen Anteil an diesen Steuern leisten, die Steuerlast deutlich vergrößern, während Personen, die wenig Gemeinschaftsteuern entrichten, weniger stark belastet würden. Dadurch könnte sich das Gesamtgefüge so verschieben, dass einige Abgabepflichtige insgesamt betrachtet ein größeres anteiliges Opfer

¹⁰²⁷ Siehe Fn. 119.

¹⁰²⁸ Siehe Fn. 750.

¹⁰²⁹ An dieser Stelle muss ohne weitere Analyse vorausgesetzt werden, dass das aktuelle System der Besteuerung in Deutschland gleichheitskonform ist.

erbrächten, als diejenigen, deren Abgabepflichten von den erhöhten Steuerarten kaum betroffen wären.

Das soeben beschriebene Risiko erweist sich allerdings als recht unwahrscheinlich und eher theoretisch: Der Einnahmeanteil der genannten Gemeinschaftsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen der Bundesrepublik Deutschland liegt bei rd. 72 % und macht demnach den weitaus größten Teil der Einnahmen aus.¹⁰³⁰ Durch die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer wird die gesamte Bevölkerung belastet, denn zumindest zahlt jedes Gesellschaftsmitglied Umsatzsteuern. Kumulationswirkungen könnten sich beispielsweise für Einkommensteuerpflichtige ergeben, die zum einen durch einen erhöhten Einkommensteuersatz und zum anderen durch einen erhöhten Umsatzsteuersatz belastet würden. Einkommensteuerpflichtige verfügen jedoch über eine deutlich höhere finanzielle Leistungsfähigkeit als diejenigen, die mangels einkommensteuerpflichtiger Einnahmen ausschließlich Umsatzsteuern zahlen (z.B. Personen mit Einkommen unter dem steuerfreien Grundfreibetrag oder Empfänger von Grundsicherungsleistungen). Daher müssen Einkommensteuerpflichtige nach dem Leitprinzip der Leistungsfähigkeit auch ein größeres Opfer bringen. Würde zum Ausgleich der Rundfunkfinanzierung beispielsweise nur die Umsatzsteuer erhöht, von der jeder betroffen ist, so müssten auch die Transferleistungen des Staates steigen, um die Grundsicherung derer zu gewährleisten, die kein einkommensteuerpflichtiges Einkommen beziehen. Dies würde sich letztendlich wiederum in einer Mehrbelastung der Einkommensteuerpflichtigen niederschlagen. Folglich würde die gewählte breite Basis durch die Erhöhung der drei Steuerarten von vorneherein für eine leistungsgerechte und ausgleichende Belastung sorgen. Sollte sich hingegen herausstellen, dass durch die Erhöhung der genannten Gemeinschaftsteuern ein wesentlicher Kreis von Steuerpflichtigen zu stark belastet werden würde, könnte das Verhältnis der Erhöhungen so verändert werden, dass z.B. die Einkommensteuer weniger, die Umsatzsteuer dafür stärker erhöht würde

¹⁰³⁰ Siehe Anhang II, Tab. 1.

und sich so die Belastungswirkungen veränderten.¹⁰³¹ Insofern wären Anpassungen möglich, um weiterhin die Belastungsgleichheit zu wahren.

Im Ergebnis ist also davon auszugehen, dass Verletzungen des Leitprinzips der Leistungsfähigkeit ausgeschlossen bzw. verhindert werden könnten und daher die vorgeschlagene Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gleichheitsrechtlich als zulässig einzustufen wäre. Der Gesetzgeber ist bei der Besteuerung bezogen auf die allgemeine Gleichbehandlung außerdem weitestgehend ungebunden, da Verstöße hiergegen nur sehr schwer festzustellen sind.¹⁰³²

2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Während zur Erhebung des Rundfunkbeitrags viele datenschutzrechtlich umstrittene Regelungen geschaffen werden mussten bzw. fortbestehen, um die Beitragsgerechtigkeit weitestgehend zu gewährleisten,¹⁰³³ könnte durch eine Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt die Befassung der Rundfunkanstalten mit dem Einzug der Abgabe und somit auch mit den Daten der Abgabepflichtigen komplett entfallen. Hierdurch erübrigte sich auch die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der gegenwärtigen Datenerhebung. Da alle relevanten Daten zum Steuereinzug bereits den Finanzämtern vorliegen, müssten keine zusätzlichen Daten erhoben werden. Eine Steuerfinanzierung des Rundfunks brächte also keine zusätzliche Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mit sich, sondern käme mit den bereits zum Steuereinzug erhobenen Daten aus.

¹⁰³¹ Zur vereinfachten Darstellung wird in der Beispielrechnung zur Anhebung der Steuereinnahmen davon ausgegangen, dass jede erhöhte Steuerart im Verhältnis ihres Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen zum Ausgleich der Mehrbelastungen durch die Rundfunkfinanzierung herangezogen wird, siehe Anhang II, Tab. 4. Somit ergibt sich in der Beispielrechnung für alle Steuerarten die gleiche prozentuale Erhöhung.

¹⁰³² Rüfner, in: Bonner Kommentar, Art. 3 GG, Rdnr. 212.

¹⁰³³ Siehe im Detail Teil 3B.III.2.

3. Allgemeine Handlungsfreiheit

Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG sind hinzunehmen, wenn sie aufgrund eines übergeordneten, dem Interesse der Allgemeinheit dienenden Ziels eingerichtet werden und ein verhältnismäßiges Ausmaß gewahrt wird.¹⁰³⁴ Eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch die Erhebung von Steuern ist demzufolge grundsätzlich zulässig – denn Steuern dienen der Finanzierung von Allgemeingütern und somit dem allgemeinen Interesse – darf aber nur in bestimmten Grenzen stattfinden. Solche Grenzen bilden zum einen das Existenzminimum und zum anderen der Verbleib eines angemessenen Anteils an finanziellen Mitteln beim Steuerpflichtigen.¹⁰³⁵ Dieser Anteil muss mit Rücksicht auf die Gesamtsteuerbelastung i.V.m. Art. 14 GG bemessen werden, so dass übermäßige Belastungen vermieden werden und eine staatsfreie Lebensgestaltung des Einzelnen ermöglicht wird.¹⁰³⁶ Dem Steuerpflichtigen muss außerdem ein Kernanteil des Erfolges seiner wirtschaftlichen Betätigung erhalten bleiben.¹⁰³⁷ Abgaben dürfen daher insgesamt „keine ‚erdrosselnde Wirkung‘ haben“¹⁰³⁸.

Wie bereits festgestellt wurde, ist das Ziel der Sicherung der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von allgemeinem Interesse und rechtfertigt deshalb grundsätzlich die Auferlegung einer Abgabepflicht durch den Staat. Fraglich ist jedoch, ob die allgemeine Handlungsfreiheit unverhältnismäßig beeinträchtigt würde, erfolgte eine Finanzierung des Rundfunks aus Steuermitteln. Festzustellen ist zunächst, dass eine Steuerfinanzierung geeignet wäre, durch die Belastung der Allgemeinheit die funktionsgerechte Finanz-

¹⁰³⁴ Siehe Fn. 758.

¹⁰³⁵ Osterloh, in: Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 151; Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 8, Rdnr. 71 ff.; Isensee, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise, S. 388 f.; Kirchhof, Besteuerung im Verfassungsstaat, S. 54 ff.

¹⁰³⁶ BVerfG 14, 221 (241); Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 8, Rdnr. 72; Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S. 30 ff.

¹⁰³⁷ Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S. 140.

¹⁰³⁸ BVerfG 87, 153 (169); Lorenz, in: Bonner Kommentar, Art. 2 GG, Rdnr. 217.

ausstattung des Rundfunks zu sichern. Durch die Festsetzung der Haushaltstitel wäre die Rundfunkfinanzierung unabhängig von Interessen Dritter gesichert. Weiterhin kann angenommen werden, dass eine Steuerfinanzierung erforderlich ist, um die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, da das einzige Instrument zur Finanzierung von Gemeinlasten die Steuer ist.¹⁰³⁹ Es gibt somit auch kein milderes Mittel oder eine weniger starke Beeinträchtigung als eine Steuerfinanzierung, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk Allgemeingut ist, dessen Finanzierung keiner abgrenzbaren Gruppe von Abgabepflichtigen zugeordnet werden kann. Durch die Anhebung der Gemeinschaftsteuersätze würden die Abgabepflichtigen nur marginal höher belastet, da die Gesamteinnahmen aus Gemeinschaftsteuern um rd. 2 % steigen müssten.¹⁰⁴⁰ So verbliebe auch künftig ein angemessener Anteil an finanziellen Mitteln beim Abgabepflichtigen. Dies gälte auch für den Kernteil der Einkünfte aus der wirtschaftlichen Betätigung des Einzelnen. Das steuerliche Existenzminimum wäre nach wie vor freigestellt. Bei der Gesamthöhe der Mittel zur Rundfunkfinanzierung muss davon ausgegangen werden, dass sie durch das Abgabefestsetzungsverfahren zur Feststellung des Finanzbedarfs dem ausschließlich Erforderlichen entspricht. Da sich an dem Verfahren der Abgabefestsetzung durch eine Steuerfinanzierung des Rundfunks nichts ändern würde, bliebe also dieses Teilergebnis bestehen. Die allgemeine Handlungsfreiheit würde auch nicht für diejenigen unangemessen beeinträchtigt, die nicht unmittelbar Rundfunk rezipieren, sondern nur einen mittelbaren Nutzen aus der gesamtgesellschaftlichen Versorgung ziehen.¹⁰⁴¹ Auch andere Allgemeingüter (wie z.B. Universitäten) werden aus dem Staatshaushalt finanziert, ohne jedem Einzelnen einen direkten Nutzen zu bringen. Im Ergebnis würde somit die allgemeine Handlungsfreiheit durch eine Steuerfinanzierung des Rundfunks nicht unangemessen beeinträchtigt.

¹⁰³⁹ Siehe Fn. 118.

¹⁰⁴⁰ Siehe Anhang II, Tab. 4.

¹⁰⁴¹ So auch zum Folgenden Heydt, AöR 1975, S. 594 ff.

Diese Veränderung der Finanzierung wäre aus folgenden Gründen auch rechtspolitisch als wünschenswert zu erachten: Der gegenwärtig erhobene Rundfunkbeitrag, der faktisch bereits jeden wirtschaftlich Leistungsfähigen belastet, jedoch nicht anhand der Leistungsfähigkeit gestaffelt ist, entfielen. Im Vergleich zum Rundfunkbeitrag führte eine Steuerfinanzierung des Rundfunks bei Einkommensschwachen zu einer Entlastung ihrer gesamten Abgabepflichten, während Personen mit höherem Einkommen verhältnismäßig höher belastet würden. In Summe bliebe die gesamte Abgabepflicht der Bevölkerung gleich, würde aber unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Einzelnen gerechter aufgeteilt. Außerdem stieße eine Steuerfinanzierung vermutlich auf größere Akzeptanz in der Bevölkerung, da zum einen die stetigen, direkt spürbaren Abgabenerhöhungen entfielen und zum anderen der Beitragsservice abgeschafft werden könnte, was wiederum zu einer Kostenreduzierung führte.¹⁰⁴²

III. Finanzverfassungsrechtliche Beurteilung

Nachdem gezeigt wurde, dass eine Steuerfinanzierung der Rundfunkanstalten sowohl rundfunkverfassungsrechtlich als auch die Grundrechte der Abgabepflichtigen betreffend zulässig und rechtspolitisch vorzuziehen wäre, muss nun betrachtet werden, wie eine solche Haushaltsfinanzierung finanzverfassungsrechtlich einzuordnen wäre. Insbesondere drei Themen sind für diese Beurteilung relevant: Zunächst muss die Frage nach der Zulässigkeit einer Vorabfestlegung der Haushaltstitel und folglich der Einschränkung des Budgetrechts der Parlamente geklärt werden. Weiterhin muss sichergestellt werden, dass der Bund als zuständiger Gesetzgeber für die Gemeinschaftsteuern für eine ausreichende Steuererhöhung und -verteilung sorgt. Zu guter Letzt ist der Einfluss auf die Finanzausstattung der Länder zu überprüfen. Eine Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt dürfte nicht dazu

¹⁰⁴² Siehe Fn. 986.

führen, dass die Finanzkraft der Länder soweit beeinflusst würde, dass die Einheitlich- bzw. Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse gefährdet würde bzw. die Länder durch die Fixierung der Mittel zur Rundfunkfinanzierung andere Aufgaben nicht mehr ausreichend erfüllen könnten.

1. Vorabfestlegung der Haushaltstitel zur Rundfunkfinanzierung in den Länderhaushalten

Um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Steuermitteln zu finanzieren und dabei sicherzustellen, dass die Mittel, die im Ergebnis des Abgabefestsetzungsverfahrens als zur Auftrags Erfüllung erforderlich erachtet werden, auch zur Verfügung stehen, müsste der Ausgabenanteil zur Rundfunkfinanzierung vorab fixiert werden und läge somit außerhalb des Einflussbereichs der Länder. Zwar würden die Länder selbst in der dritten Stufe des Abgabefestsetzungsverfahrens die Höhe der Haushaltstitel festschreiben; wie jedoch eingangs erläutert wurde, besitzt der Gesetzgeber kaum Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Höhe der zur Verfügung zu stellenden Mittel. In jedem Fall wären die Länder zur Einstellung der festgestellten Haushaltstitel verpflichtet. Diese Vorabbestimmung könnte Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Budgetrecht der Parlamente¹⁰⁴³ verursachen, denn hierdurch würde ihre Befugnis, die Mittelverwendung in ihren Haushalten festzustellen, eingeschränkt. Im Folgenden soll daher beurteilt werden, ob – und wenn ja unter welchen Umständen – eine Vorabfestlegung des Rundfunkfinanzierungsanteils in den Länderhaushalten möglich wäre, ohne das Budgetrecht unzulässig einzuschränken.

Um festzustellen, inwieweit die außerbudgetäre Vorabfestlegung der Haushaltstitel im Hinblick auf das Budgetrecht der Parlamente zulässig wäre, können die Regelungen zur Zweckbindung von Einnahmeanteilen herangezogen werden: Bei einer Zweckbindung von Einnahmeanteilen wird das Budgetrecht beschnitten, denn hier liegt die Mittelverwendung dieses Einnahmeanteils nicht im Steuerungsbereich der Parlamente. Bei

¹⁰⁴³ Siehe hierzu Fn. 124.

einer Vorabfestlegung eines Ausgabenanteils – unabhängig von den Einnahmen – wird ebenfalls der Einfluss der Parlamente eingeschränkt, allerdings nur die Ausgabenseite betreffend. Daher wird im Folgenden untersucht, ob eine Zweckbindung der Mittel zur Rundfunkfinanzierung zulässig wäre. Ist dies der Fall, kann analog davon ausgegangen werden, dass eine Vorabfestlegung des Ausgabenanteils ebenfalls zulässig wäre.¹⁰⁴⁴

Eine Zweckbindung von Haushaltsmitteln ist zunächst prinzipiell zulässig,¹⁰⁴⁵ berührt jedoch den Haushaltsgrundsatz der Nonaffektation,¹⁰⁴⁶ also der Gesamtdeckung aller Ausgaben aus allen Einnahmen, da ein Teil des Budgets nicht zur allgemeinen Disposition des Parlaments zur Verfügung steht. Eine Zweckbindung muss sich daher in einem verhältnismäßigen Ausmaß bewegen, womit nicht nur der Umfang, sondern auch eine Rechtfertigung durch einen ausreichenden sachlichen Grund gemeint ist.¹⁰⁴⁷ Konkret bedeutet dies zunächst, dass die Zweckbindung durch ihren Umfang nicht das Budgetrecht der Parlamente aushöhlen darf. Es darf also nicht ein großer Teil zweckgebunden werden, sondern die Parlamente müssen weiterhin die Befugnis zur Entscheidung über den weitaus überwiegenden Teil der Einnahmen und Ausgaben haben. Bei den Mitteln, die zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebunden werden müssten, handelt es sich um etwa 7,5 Mrd. € p.a.¹⁰⁴⁸ Die Länderhaushalte verfügten im Jahre 2011 in Summe über bereinigte Gesamteinnahmen in Höhe von

¹⁰⁴⁴ *Waldhoff* sieht ebenfalls die Prüfung einer Vorabreservierung von Haushaltstiteln durch die Prüfung der Zulässigkeit einer Zweckbindung von Steuereinnahmen als umfasst an, siehe *Waldhoff*, AfP 2011, S. 5, 7; so ähnlich auch *Heydt*, AöR 1975, S. 603 f.

¹⁰⁴⁵ So das BVerfG zur Strom- und Mineralölsteuer, siehe BVerfG 110, 274 (294); siehe außerdem BVerfG 7, 244 (254); 65, 325 (344); 93, 319 (348); *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Art. 105 GG, Rdnr. 15; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 105 GG, Rdnr. 6; *Hidien*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 106 GG, Rdnr. 478; *Gröpl*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 110 GG, Rdnr. 145.

¹⁰⁴⁶ Hierzu *Heintzen*, HStR V, § 120, Rdnr. 47.

¹⁰⁴⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 93, 319 (348); 110, 274 (294 f.); *Siekmann*, in: *Sachs*, vor Art. 104a GG, Rdnr. 85; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 105 GG, Rdnr. 6; *Waldhoff*, HStR V, § 116, Rdnr. 149; *ders.*, AfP 2011, S. 7.

¹⁰⁴⁸ Dies entspräche dem gesamten Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Jahr 2011 unter den Prämissen des hier vorgeschlagenen Finanzierungsmodells, siehe im Detail Anhang II, Tab. 2.

308,5 Mrd. €.¹⁰⁴⁹ Der Anteil des Rundfunks machte also in der Gesamtbetrachtung nach der Steuererhöhung nur 2,4 % an den neuen Gesamteinnahmen der Länder aus. Hier ist insofern von Geringfügigkeit zu sprechen, da der Landesgesetzgeber kaum in seiner Budgetbestimmung beeinträchtigt wäre.¹⁰⁵⁰ Somit kann zunächst festgehalten werden, dass der Umfang der Zweckbindung einer Zulässigkeit nicht im Wege stände.

Allerdings muss es für eine solche Zweckbindung auch einen Grund geben, der es rechtfertigt, die Mittel aus der Dispositionsbefugnis des Landesgesetzgebers herauszulösen und von vorneherein für eine bestimmte Verwendung zu reservieren. Hierbei ist es von Interesse, welchen Rang das Budgetrecht im Vergleich zur Rundfunkfreiheit besitzt. Die h.M. geht davon aus, dass das Budgetrecht des Parlaments keinen Verfassungsrang habe.¹⁰⁵¹ Es sei lediglich ein Mittel zur Sicherung anderer Grundrechte.¹⁰⁵² Demnach stehe die Sicherung der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als höheres Gut klar über dem Budgetrecht.¹⁰⁵³ Auf der anderen Seite könnte aber auch das Budgetrecht Verfassungsrang haben.¹⁰⁵⁴ Selbst dann wäre jedoch im Sinne der praktischen Konkordanz ein Ausgleich zwischen beiden gleichrangigen verfassungsrechtlichen Prinzipien zu bilden.¹⁰⁵⁵ So könnte die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten zur Sicherung der Rundfunkfreiheit durch eine verhältnismäßig kleine Zweckbindung gesichert werden, während das Budgetrecht nur minimal eingeschränkt würde und in seinem überwiegenden Anteil erhalten bliebe. Ein Einfluss auf das Budget zur Rundfunkfinanzierung ist

¹⁰⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, S. 8.

¹⁰⁵⁰ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 7.

¹⁰⁵¹ Zusammenfassend BVerfG 93, 319 (348); Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 GG, Rdnr. 145 m.w.N.; das BVerfG bezeichnet es als allgemeine Annahme, dass der Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts keinen Verfassungsrang hat, siehe BVerfG 110, 274 (294).

¹⁰⁵² Heydt, AöR 1975, S. 600 f.

¹⁰⁵³ Ebd.; Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 216; Eicher/Schneider, NVwZ 2009, S. 746.

¹⁰⁵⁴ Hierzu ausführlich Waldhoff, AfP 2011, S. 6.

¹⁰⁵⁵ Ebd., S. 7; Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 28 ff.; dies in Erwägung ziehend Hain, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 34.

außerdem durch die Einbindung der Länder in die Bestimmung der Haushaltstitel und somit des zu bindenden Betrages im Rahmen des Abgabefestsetzungsverfahrens grundsätzlich gegeben.¹⁰⁵⁶ So kann dahinstehen, ob das Budgetrecht Verfassungsrang hat; in jedem Fall ist die Sicherung der Rundfunkfreiheit ein solch hohes Gut des Gemeinwesens, dass die Beeinträchtigung des Budgetrechts im vorliegenden geringen Ausmaß zu rechtfertigen wäre.

Als Ergebnis lässt sich also festhalten, dass das Budgetrecht durch eine Zweckbindung von Steuern zur Rundfunkfinanzierung weder in seinem Umfang wesentlich eingeschränkt noch ungerechtfertigt beeinträchtigt würde, sondern zugunsten der Sicherung eines elementaren Grundrechts zum Nutzen der Allgemeinheit geringfügig beschnitten würde.¹⁰⁵⁷ Damit wäre unter den oben zugrunde gelegten Annahmen gewährleistet, dass eine Vorabreservierung von Haushaltstiteln zur Rundfunkfinanzierung hinsichtlich des Budgetrechts keine unzulässige Beeinträchtigung darstellen würde.

¹⁰⁵⁶ Daher stelle die Beeinträchtigung des Budgetrechts bei einer Steuerfinanzierung auch „keine unüberwindbare Hürde“ dar, siehe Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 504. Dies übersieht Schneider, NVwZ 2013, S. 20.

¹⁰⁵⁷ So auch Waldhoff, AfP 2011, S. 7; a.A. sind die Länder und Rundfunkanstalten, nach deren Auffassung es sich um eine „kaum zu rechtfertigende Beschneidung des Budgetrechts“ handeln würde und dies einen Hauptablehnungsgrund für eine Steuerfinanzierung des Rundfunks bei den Reformdiskussionen bildete, siehe Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 187. *Kirchhof* erachtet ebenfalls eine derartige Vorabfestlegung von Haushaltstiteln als verfassungswidrig, siehe Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 29; ebenfalls kritisch hierzu Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S. 224. Allerdings wurde m.E. die Beeinträchtigung des Budgetrechts im genannten Schrifttum nicht detailliert diskutiert und analysiert, sondern lediglich als Argument zur Ablehnung einer Steuerfinanzierung ungeprüft vorgeschoben, da eine solche aus der jeweiligen Sicht nicht erwünscht war. Als weiteres Beispiel hierfür ist der Kommentar von Gall/Schneider, in: Hahn/Vesting, Vor RBStV, Rdnr. 20 zu nennen, denn auch hier wird nicht begründet, warum eine partielle Einschränkung des Budgetrechts unzulässig sein sollte; trotzdem wird die angebliche Unzulässigkeit als Hauptablehnungsgrund für eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herangezogen.

2. Erhöhung der Gemeinschaftsteuern durch den Bundesgesetzgeber

Um in den Länderhaushalten die Mehraufwendungen durch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auszugleichen, wurde vorgeschlagen, die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zu erhöhen. Jedoch besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenzen für die genannten Gemeinschaftsteuern.¹⁰⁵⁸ Daher hätten die Länder nicht die Möglichkeit, die erforderlichen Steuererhöhungen vorzunehmen. Zu überprüfen ist also, ob der Bund zu einer entsprechenden Steuererhöhung und Anpassung der Umsatzsteuerverteilung verpflichtet werden kann.

Letzteres wurde bereits in Teil 5B.II.1. erläutert und kann nun weitergeführt werden: Die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sind – bei gleicher Dringlichkeit der Aufgaben – als gleichwertig anzusehen.¹⁰⁵⁹ Demnach ist der Bundesgesetzgeber gezwungen, die vertikale Umsatzsteuerverteilung anzupassen, sollten sich die Einnahmen und Ausgabeverpflichtungen zwischen den Körperschaften wesentlich verändern, um das bundesstaatliche Gleichgewicht zu wahren.¹⁰⁶⁰ Hieraus ergibt sich zunächst die Verpflichtung des Bundesgesetzgebers, die Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder anzupassen, sollten die Länder die Rundfunkfinanzierung als Ausgabeverpflichtung in die allgemeinen Haushalte aufnehmen und sich dadurch die Deckungsquoten verändern. Unterließe der Bundesgesetzgeber eine Steuererhöhung zum Ausgleich der Rundfunkfinanzierung, so müsste er die finanziellen Nachteile, die aus der Anpassung der Umsatzsteuerverteilung resultierten, auch tragen; der Bund würde also Mindereinnahmen zu verzeichnen haben. In einem solchen Fall besitzt jedoch der Bund das Privileg bzw. die Möglichkeit der Refinanzierung durch die Anpassung der

¹⁰⁵⁸ Siehe Fn. 981.

¹⁰⁵⁹ Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG; Koriath, Finanzausgleich, S. 105.

¹⁰⁶⁰ Siehe Teil 5B.II.1.

Steuergesetzgebung.¹⁰⁶¹ Daher sollte eine Erhöhung der Steuereinnahmen auch aus seiner Sicht vorzuziehen sein.

Die Rundfunkfinanzierung liegt im Verantwortungsbereich der Länder, die die Sachgesetzgebungskompetenz hierfür besitzen und somit auch die Pflicht zur funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tragen. Diese Pflicht kann nicht unmittelbar auf den Bund übertragen werden, der so zu einer Steuererhöhung gezwungen werden könnte. Allerdings muss es den Ländern möglich sein, die „Finanzierung aller verfassungsrechtlichen Pflichtaufgaben in ihrer Mindesthöhe“¹⁰⁶² vorzunehmen. Dies ist die Bedingung zur Gewährleistung der „finanzstaatliche[...][n] Eigenständigkeit“¹⁰⁶³ der Länder. Bei der Rundfunkfinanzierung handelt es sich – wie bereits mehrmals betont wurde – um eine verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe; die Höhe der Mittel, die zur Erfüllung des Funktionsauftrages durch die Rundfunkanstalten benötigt werden, wird von der KEF festgestellt. Trotz aller Zweifel an der Effektivität des bestehenden Abgabensetzungsverfahrens¹⁰⁶⁴ wird hier zumindest formal durch ein Prozedere, an dem sowohl die Rundfunkanstalten, die KEF und die Länder beteiligt sind, diese Mindesthöhe ermittelt.¹⁰⁶⁵ Insofern müssten den Ländern die im aktuell bestehenden Verfahren festgestellten erforderlichen Mittel zur Rundfunkfinanzierung in jedem Fall zur Verfügung gestellt werden. Jedoch sind die Länder nicht in der Lage, ihre aufgabengerechte Finanzausstattung aus Steuermitteln durch eigene Gesetzgebung sicherzustellen, da der Bund die vollständige Gesetzgebungskompetenz für die gegenwärtig erhobenen Steuern besitzt, die den Ländern zufließen.¹⁰⁶⁶ Die Länder haben lediglich die Gesetzgebungskompetenzen für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie die

¹⁰⁶¹ Koriath, Finanzausgleich, S. 498.

¹⁰⁶² Kirchhof, Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich, S. 11.

¹⁰⁶³ Ebd.

¹⁰⁶⁴ Siehe hierzu bereits Teil 3B.I.1. und später im Detail Teil 5D.II.1.

¹⁰⁶⁵ Gemäß § 3 Abs. 1-3 RFinStV wird der Finanzbedarf unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen des ausschließlich Funktionsnotwendigen festgestellt, was der Ermittlung einer Mindesthöhe entspricht.

¹⁰⁶⁶ So ähnlich auch Koriath, Finanzausgleich, S. 160 f., 498 f.

Kirchensteuern, die den Gemeinden bzw. den Religionsgemeinschaften zufließen.¹⁰⁶⁷ Demnach können die Länder auf Basis der gegenwärtig erhobenen Steuern und aufgrund des mangelnden Steuererfindungsrechts¹⁰⁶⁸ keine zusätzlichen Steuerquellen erschließen bzw. Erhöhungen vornehmen, die ihren Haushalten zugutekämen. Durch die Abhängigkeit der Länder von den Steuergesetzen des Bundes hat dieser im Ergebnis für eine Gesetzgebung Sorge zu tragen, die eine ausreichende Steuereinnahmeerzielung der Länder ermöglicht, damit sie in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben gemäß der Verfassung eigenverantwortlich zu erfüllen¹⁰⁶⁹. Eine Erhöhung der Steuersätze wäre gegenüber den Abgabepflichtigen auch dadurch gerechtfertigt, dass der gegenwärtig unzulässig erhobene Einheitsbetrag zur Rundfunkfinanzierung in eine finanzverfassungsrechtlich zulässige, nach Leistungsfähigkeit gestaffelte Abgabenform überführt würde. Durch den Wegfall des Rundfunkbeitrags und die alternativlose Aufnahme der Rundfunkfinanzierung in den allgemeinen Staatshaushalt gäbe es also eine eindeutige Legitimation, die Steuern entsprechend zu erhöhen und auf die Leistungsfähigkeit der Bürger stärker zuzugreifen, die fortan im Gegenzug nicht mehr den Rundfunkbeitrag zahlen müssten. Somit wäre der Bund zusammengefasst zwar nicht verpflichtet, unbedingt die Gemeinschaftssteuern zu erhöhen. In jedem Fall müssten aber die Einnahmen der Länder und die Einnahmeverteilung zugunsten der Länder entsprechend angepasst werden.

Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass der Bund Maßnahmen ergreifen müsste, den Ländern die Rundfunkfinanzierung aus ihren Staatshaushalten durch eine entsprechende Gesetzeslage zu ermögli-

¹⁰⁶⁷ Art. 105 Abs. 2a, Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG; Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV. Des Weiteren haben die Länder gem. Art. 105 Abs. 2a GG die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer; dies ist jedoch aufgrund der Geringfügigkeit und Ungeeignetheit der Steuer zur Rundfunkfinanzierung zu vernachlässigen.

¹⁰⁶⁸ Siehe Teil 4B.II.1.b)aa).

¹⁰⁶⁹ Zum Erfordernis der aufgabengerechten Finanzausstattung siehe BVerfG 32, 333 (338); 55, 274 (300); 72, 330 (383); 108, 1 (15); Siekmann, in: Sachs, Art. 105 GG, Rdnr. 60; den Ländern muss eine „Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteuereinkommen im Bundesstaat“ zukommen, siehe BVerfG 34, 9 (20).

chen. Die Verpflichtung zur Anpassung der Umsatzsteuerverteilung bestünde in jedem Fall; außerdem müsste die Gesetzeslage eine höhere Steuereinnahmeerzielung insgesamt ermöglichen. Hier müsste der Gesetzgeber nicht zwangsweise die benannten Gemeinschaftsteuern erhöhen, doch wäre dies in jedem Fall die sinnvollste Variante, denn aufgrund der Geringfügigkeit der Einnahmen aus den Ländersteuern müssten diese zum Ausgleich der Rundfunkfinanzierung und somit der Länderhaushalte um rd. 57 % steigen.¹⁰⁷⁰ Folglich bestünde unter praktischen Gesichtspunkten keine erkennbare Alternative zur Erhöhung der genannten Gemeinschaftsteuern.

3. Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

Wie bereits beschrieben wurde, soll durch die Erhöhung der genannten Gemeinschaftsteuern und eine Änderung der Einnahmeanteile von Bund, Ländern und Gemeinden an der Umsatzsteuer den Länderhaushalten die Finanzierung des Rundfunks ermöglicht werden. Allerdings würde durch die Anpassung der vertikalen Verteilung noch nicht berücksichtigt, dass auf Ebene der einzelnen Länder die Steuereinnahmen auf der einen Seite und der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten auf der anderen Seite vermutlich nicht deckungsgleich wären. Durch diese Differenzen entstünde ein erhöhter Regelungsbedarf, der sowohl die Einnahmeseite und somit den Länderfinanzausgleich als auch die Ausgabenseite und damit die Verteilung der Finanzierungslast auf die Länder beträfe.¹⁰⁷¹ Um nun die Auswirkungen der Steuerfinanzierung des Rundfunks diesbezüglich näher beurteilen und ausgleichende Regelungen schaffen zu können, bedarf es zunächst einführender Erläuterungen zum Länderfinanzausgleich und einer Einordnung des bisherigen Rundfunkfinanzausgleichs. Das Hauptaugenmerk wird im

¹⁰⁷⁰ Vgl. hierzu den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten gemäß Anhang II, Tab. 2 mit den Einnahmen aus Ländersteuern gemäß Anhang II, Tab. 1.

¹⁰⁷¹ So auch Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S. 51 f.; Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 18 f.; Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S. 229 f.

Anschluss auf die Verteilung der Finanzierungsanteile der Rundfunkanstalten auf die einzelnen Länder gelegt. Während bei Ein-Länder-Anstalten offensichtlich ist, dass die Rundfunkanstalt von ihrem Land in voller Höhe zu finanzieren wäre (z.B. wäre Nordrhein-Westfalen alleinig für die Finanzierung des WDR zuständig), muss die Bemessung der Finanzierungslast pro Land bei Mehrländeranstalten grundlegend bestimmt werden. Dies betrifft ebenso die Finanzierung der bundesweiten Rundfunkanstalten ZDF und DRadio. Zur Wahl einer sinnvollen Bemessungsgrundlage zur Schlüsselung der Finanzierungsanteile bedarf es einer Darstellung des Einflusses der Steuererhöhungen, des sich hierdurch ändernden Finanzausgleichs und der im Anschluss erfolgenden Rundfunkfinanzierung auf die Finanzkräfte der Länder. Hierfür werden die gegenwärtigen Finanzkräfte den künftigen Finanzkräften nach der Rundfunkfinanzierung gegenübergestellt. Zum Vergleich wird die modellhafte Finanzkraft ermittelt, die ein Land nach der Rundfunkfinanzierung besäße, denn die Rundfunkfinanzierung selbst kann, wie erwähnt, als Ausgabe nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden.

a) Allgemeine Grundlagen zum Länderfinanzausgleich¹⁰⁷²

Der Länderfinanzausgleich dient der Gewährleistung der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik.¹⁰⁷³ Hierzu werden Umverteilungen bei den Steuereinnahmen vorgenommen, die eine Annäherung der einzelnen Finanzkräfte der Länder bewirken sollen. Allerdings ist es nicht Ziel des Finanzausgleichs, eine Nivellierung der Finanzkräfte herbeizuführen; vielmehr dürfen die finanzstarken Länder nicht zu sehr in ihren überdurchschnittlichen Einnahmen geschmälert werden, um weiterhin Anreize

¹⁰⁷² Die folgenden Erläuterungen stellen den Finanzausgleich vereinfacht dar und vernachlässigen für diese Arbeit nicht relevante Details, z.B. die Verteilung der Abgeltungssteuer etc. Die Beschreibung ist somit nicht als vollständig bzw. abschließend einzuordnen, sondern stellt lediglich einen rudimentären Überblick dar.

¹⁰⁷³ Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 107 GG, Rdnr. 3.

für eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu erhalten.¹⁰⁷⁴ In keinem Fall darf durch den Finanzausgleich die Reihenfolge der Finanzkraft der Länder verändert werden.

Beim primären Finanzausgleich werden die Gemeinschaftsteuern auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt.¹⁰⁷⁵ Die Länderanteile der Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen den Ländern nach dem jeweiligen örtlichen Aufkommen zu.¹⁰⁷⁶ Korrekturen bei der Verteilung nach örtlichem Aufkommen erfolgen durch das Zerlegungsgesetz: Fließen einem Land Erträge durch Einkommen- oder Körperschaftsteuer zu, die durch die Infrastruktur oder Wirtschaftskraft eines anderen Landes verursacht wurden, so wird dies korrigiert.¹⁰⁷⁷ Der Länderanteil der Umsatzsteuer steht den Ländern nach jeweiliger Einwohnerzahl zu, während bis zu einem Viertel des gesamten Länderanteils als Ergänzungszuweisungen vorweg an finanzschwächere Länder verteilt werden kann.¹⁰⁷⁸ An dieser Stelle erfolgt also bereits der erste sekundäre Ausgleich zwischen den einzelnen Ländern in Form des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Die Verteilung an dieser Stelle richtet sich nach der Finanzkraft der Länder nach den Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Ländersteuern.¹⁰⁷⁹ Den Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft fließt ein Vorweganteil zu; im Anschluss wird der restliche Betrag – wie erwähnt – nach der Einwohnerzahl verteilt.¹⁰⁸⁰ Dann erfolgt der Länderfinanzausgleich i.e.S.¹⁰⁸¹ Hier wird eine Umverteilung zwischen den Ländern anhand der jeweiligen Finanzkraft auf Basis der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden vorgenommen, indem die Finanzkraft des einzelnen Landes ins Verhältnis zur Ländergesamtheit, gewichtet nach Einwohnerzahl, gesetzt wird. Verfügt ein Land über eine überdurchschnittliche Finanz-

¹⁰⁷⁴ Auch zum Folgenden ebd., Rdnr. 19, 28; BVerfG 72, 330 (418 f.); 86, 148 (250 ff.).

¹⁰⁷⁵ Art. 106 Abs. 3 GG.

¹⁰⁷⁶ Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG.

¹⁰⁷⁷ Art. 107 Abs. 1 S. 2, 3 GG; BVerfG 72, 330 (390 f.); Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr. 40.

¹⁰⁷⁸ Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG; geregelt in § 2 FAG.

¹⁰⁷⁹ § 2 Abs. 1 FAG.

¹⁰⁸⁰ § 2 Abs. 2 FAG.

¹⁰⁸¹ Auch zum Folgenden §§ 4 ff. FAG.

kraft, so wird es zum ausgleichspflichtigen „Geberland“ und gibt bis zu 72,5 % seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft in die Finanzausgleichsmasse.¹⁰⁸² Die ausgleichsberechtigten „Nehmerländer“ erhalten Ausgleichsleistungen aus der Masse, wobei sich die Höhe der Zuweisung nach der jeweiligen Bedürftigkeit richtet. Die Bemessung der Ausgleichsbeträge ist in § 10 FAG geregelt. Im Anschluss an den Länderfinanzausgleich i.e.S. werden Bundesergänzungszuweisungen für weiterhin leistungsschwache Länder bzw. Länder mit Sonderbedarf gewährt.¹⁰⁸³

Als Beispiel ist im Anhang eine vereinfachte Darstellung des Länderfinanzausgleichs aus dem Jahre 2011 zu finden.¹⁰⁸⁴ Werden die Gemeinschaftsteuern entsprechend des vorgeschlagenen Verfahrens zur Rundfunkfinanzierung erhöht, so ergeben sich leicht abweichende Finanzkräfte der Länder.¹⁰⁸⁵

b) Einordnung des bisherigen Rundfunkfinanzausgleichs

Der Rundfunkfinanzausgleich innerhalb der ARD nach §§ 12-16 RFinStV erfolgt unabhängig vom Länderfinanzausgleich. Im Grunde entspricht jedoch der Rundfunkfinanzausgleich einem Sonderfinanzausgleich zwischen den Ländern.¹⁰⁸⁶ Denn obwohl bislang die Einnahmen aus der Rundfunkabgabe nicht in den Staatshaushalt eingegliedert sind, zählen sie zum Finanzaufkommen der Länder.¹⁰⁸⁷ Sie werden lediglich in einem Nebenhaushalt geführt, über den die Parlamente kein Budgetrecht besitzen.

Der Rundfunkfinanzausgleich ermöglicht kleinen Landesrundfunkanstalten, ihren Anteil am Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

¹⁰⁸² Auch zum Folgenden § 10 FAG.

¹⁰⁸³ Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG; § 11 FAG; siehe hierzu im Detail Heintzen, in: von Münch/Kunig, Art. 107 GG, Rdnr. 31 ff.

¹⁰⁸⁴ Siehe Anhang II, Tab. 7.

¹⁰⁸⁵ Siehe Anhang II, Tab. 8, Zeile 36.

¹⁰⁸⁶ Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 16.

¹⁰⁸⁷ Auch zum Folgenden ebd., S. 20.

erfüllen zu können.¹⁰⁸⁸ Da die Rundfunkabgabe für den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk bundesweit einheitlich erhoben wird, fließt den Rundfunkanstalten nicht in jedem Fall der Betrag zu, den sie als Finanzbedarf benötigen, sondern die Einnahmen innerhalb des jeweiligen Einzugsgebietes nach örtlichem Aufkommen.¹⁰⁸⁹ Dadurch kommt es zu Differenzen zwischen Bedarf und Einnahmen, genauer sogar zu einer stark ungleichen Finanzausstattung vor dem Rundfunkfinanzausgleich.¹⁰⁹⁰ Hierunter leiden die kleinen Rundfunkanstalten wie der SR und das RB. Erst durch die Umlage innerhalb der ARD und weitere Ausgleichsmaßnahmen¹⁰⁹¹ können diese Rundfunkanstalten ihrem Auftrag in vollem Umfang nachkommen. So betragen die Anteile der Erträge aus dem Rundfunkfinanzausgleich und der Strukturhilfe an den Gesamterträgen bei den beiden betroffenen Rundfunkanstalten im Jahre 2011 etwa 27-30 %.¹⁰⁹² Die endgültige Verteilung der Einnahmen aus der Rundfunkabgabe erfolgt somit erst durch den Rundfunkfinanzausgleich.¹⁰⁹³ Die Existenz solch kleinerer Rundfunkanstalten kann trotz der erforderlichen Umverteilungsmaßnahmen im Sinne einer rundfunkföderalen Struktur als wünschenswert gelten,¹⁰⁹⁴ da jede Rundfunkanstalt zur regionalen Repräsentanz beiträgt.¹⁰⁹⁵ Außerdem leisten auch die kleineren Rundfunkanstalten einen wichtigen Beitrag zum Gemeinschaftsprogramm.¹⁰⁹⁶ Ob jedoch alle gegenwärtig bestehenden Rundfunkanstalten auf Dauer erhalten werden oder möglicherweise zum Teil zu Mehrländeranstalten zusammengelegt

¹⁰⁸⁸ Seidel/Libertus, Rundfunkökonomie, S. 103; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 45, 96 f.; Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 49; Dörr, Funktionsgerechte Rundfunkfinanzierung, S. 16.

¹⁰⁸⁹ § 10 Abs. 1 RBStV.

¹⁰⁹⁰ Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S. 35.

¹⁰⁹¹ Siehe hierzu im Detail Fn. 160.

¹⁰⁹² Eigene Berechnungen nach ARD-Finanzstatistik 2011, S. 16, 20.

¹⁰⁹³ Bethge, Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs, S. 53.

¹⁰⁹⁴ So Fromm, Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 143 f.; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S. 62; Dörr, Programmvielfalt, S. 56 ff.

¹⁰⁹⁵ Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 15.

¹⁰⁹⁶ Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S. 3; Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 11.

werden sollten, ist umstritten.¹⁰⁹⁷ In jedem Fall liegt es aber in der Verantwortung der Länder, die Gesamtveranstaltung Rundfunk mit ihren gegenwärtig bestehenden Rundfunkanstalten zu finanzieren.¹⁰⁹⁸ Die Länder können infolgedessen als Gesamtschuldner gesehen werden und tragen die gemeinsame Finanzierungspflicht.¹⁰⁹⁹

Insgesamt bildet der Rundfunkfinanzausgleich die Struktur des Länderfinanzausgleichs ähnlich ab.¹¹⁰⁰ Denn auch hier dient der Ausgleich einer Anpassung der Lebensverhältnisse und der Möglichkeit eines jeden Landes, seinen Anteil an bundesstaatlichen Gesamtaufgaben zu leisten. Würde nun die Rundfunkfinanzierung in den Staatshaushalt integriert, könnten der Rundfunkfinanzausgleich und die weiteren ARD-internen Ausgleichsmaßnahmen entfallen. Da die Rundfunkanstalten durch die fixierten Haushaltstitel in jedem Fall ihren festgesetzten Finanzbedarf erhielten, bedürfte es keines weiteren Ausgleichs innerhalb der ARD. Die Unterschiede der Finanzkräfte der Länder aufgrund der Rundfunkfinanzierung betreffen direkt die Länderhaushalte. Um die Auswirkungen der Rundfunkfinanzierung auf die Finanzkraft jeweils zu minimieren, gilt es, eine sinnvolle Schlüsselung zur Verteilung der Finanzierungsanteile zu finden.

¹⁰⁹⁷ Der Gesetzgeber hat das Recht zur Eingliederung von Ein-Länder-Anstalten in Mehrländeranstalten sowie zur Auflösung von Rundfunkanstalten. Solange aber eine Rundfunkanstalt existiert, hat sie aufgrund ihrer institutionellen Garantie den Anspruch auf funktionsgerechte Finanzausstattung, siehe hierzu im Detail Fn. 77.

¹⁰⁹⁸ Fromm, Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 126 f., 133; Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 11; Mahrenholz, Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs, S. 40 f.; Dörr, Funktionsgerechte Rundfunkfinanzierung, S. 31 f.

¹⁰⁹⁹ Mahrenholz, Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs, S. 41; Dörr, Funktionsgerechte Rundfunkfinanzierung, S. 31; grundlegend zur gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern beim Grundrechtsschutz siehe Lerche, Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit, S. 217 f.; a.A. *Bullinger*, der die Finanzierungspflicht eines Landes nur für seine eigene Rundfunkanstalt bzw. seinen Anteil an einer Mehrländeranstalt sowie am ZDF, DRadio und an den Gemeinschaftsaufgaben in der ARD sieht, siehe *Bullinger*, Rundfunkfinanzausgleich, S. 45 f.

¹¹⁰⁰ So ähnlich auch Seidel/Libertus, Rundfunkökonomie, S. 103.

c) Schlüsselung der Finanzierungsanteile der gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die Länder

Eine komplexe Frage bei der Integration der Rundfunkfinanzierung in den Staatshaushalt ist die nach der Schlüsselung der Finanzierungsanteile der gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die einzelnen Länder.¹¹⁰¹ Denn obwohl den Ländern gesamtschuldnerisch die Finanzierungsverantwortung für die Gesamtveranstaltung Rundfunk obliegt, ist damit noch nicht geklärt, wie die Verteilung genau zu gestalten wäre, würde von dem bisherigen Finanzierungssystem abgewichen.

Zur Bestimmung der Finanzierungsanteile sind insbesondere drei Optionen denkbar: Zunächst könnten die Anteile für Mehrländeranstalten anhand der Einwohnerzahl zwischen den beteiligten Ländern verteilt und die Anteile für ZDF und DRadio anhand der Kosten der Landesrundfunkanstalten pro Einwohner je Land gewichtet zuge Schlüsselung werden.¹¹⁰² Dies entspräche einer leistungsgerechten Verteilung: Hätte ein Land geringe Kosten für seinen Rundfunk pro Einwohner, so würde dies entsprechend bei seinem Finanzierungsanteil an ZDF und DRadio berücksichtigt werden. Ein solches System könnte den Anreiz schaffen, die Kosten für den Rundfunk möglichst gering zu halten, da hierdurch zum einen der Finanzierungsanteil an den gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten sinken und zum anderen die Steuermehreinnahmen, die nicht zur Rundfunkfinanzierung benötigt würden, im Landeshaushalt verblieben und beliebig eingesetzt werden könnten. Allerdings verursachte eine solche Schlüsselung zwei gravierende Probleme: Zum einen haben die Länder aufgrund der Staatsferne des Rundfunks, wie mehrfach beschrieben wurde, grundsätzlich keinen Einfluss auf den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten und nur im äußersten Fall Abweichungsmöglichkeiten vom KEF-Vorschlag. Eine Einflussnahme aufgrund des ausschließlichen Ziels der Kostenreduzie-

¹¹⁰¹ Dies ebenfalls problematisierend OVG Rheinland-Pfalz, ZUM 2009, S. 505; Eicher/Schneider, NVwZ 2009, S. 746.

¹¹⁰² Siehe Anhang II, Tab. 9.

rung wäre nicht zulässig. Zum anderen würden durch eine derart gewichtete Verteilung die im Länderfinanzausgleich bereits starken Geberländer größtenteils noch reicher und die bereits schwachen Nehmerländer in der Mehrzahl der Fälle noch ärmer werden.¹¹⁰³ Die Diskrepanz zwischen den einzelnen modellhaften Finanzkräften vergrößerte sich also. Da die Ausgaben für den Rundfunk im Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden könnten, entstünden für die schwächeren Länder überdurchschnittliche Belastungen durch die Rundfunkfinanzierung, die durch die Heranziehung weiterer Haushaltsmittel ausgeglichen werden müssten. In Bremen säne beispielsweise die modellhafte Finanzkraft nach Steuererhöhung und Rundfunkfinanzierung um 8,0 Prozentpunkte auf 83,5 %, während Baden-Württemberg 0,4 Prozentpunkte dazubekäme und folglich über eine modellhafte Finanzkraft von 104,0 % verfügte.¹¹⁰⁴ Ein solches System, das die Unterschiede der Finanzkräfte noch deutlicher verstärkt, kann politisch kaum erwünscht sein.

Eine andere Verteilungsmöglichkeit wäre die Bestimmung der Finanzierungsanteile für die Mehrländeranstalten sowie ZDF und DRadio nach den Steuereinnahmen des jeweiligen Landes.¹¹⁰⁵ Dies veränderte die einzelnen Finanzkräfte in der modellhaften Betrachtung größtenteils nur marginal und belastete somit die Haushalte im ungünstigsten Fall nur geringfügig stärker als Steuermehreinnahmen zur Verfügung stehen würden. So entstünden hier Veränderungen von -1,1 bis +0,5 Prozentpunkten bei den jeweiligen Finanzkräften, wobei hier keine grundsätzlich erkennbare Verstärkung der bisherigen Tendenzen von Geber- und Nehmerländern vorläge.¹¹⁰⁶ Ein solches System wäre als gerechter einzustufen, da die Steuererhöhung, die zum Ausgleich der Haushalte aufgrund der neuen Aufgabe der Rundfunkfinanzierung durchgeführt würde, auch bestmöglich abgeschöpft würde. Ein Land mit verhältnismäßig höheren Steuereinnahmen trüge daher auch einen verhältnismä-

¹¹⁰³ Siehe ebd., Zeile 17.

¹¹⁰⁴ Siehe ebd., Zeile 16 f.

¹¹⁰⁵ Siehe Anhang II, Tab. 10.

¹¹⁰⁶ Siehe ebd., Zeile 14.

ßig höheren Anteil an der Rundfunkfinanzierung, et vice versa. Da außerdem die Länder gemeinsam für die Rundfunkfreiheit verantwortlich sind und gesamtschuldnerisch die Finanzierungsverantwortung tragen, wäre es sinnvoll, hier die Länder nach Leistungsfähigkeit zur Finanzierung heranzuziehen. Ein solches Verfahren entspräche außerdem dem gegenwärtigen Vorgehen beim Rundfunkfinanzausgleich: Die Rundfunkanstalten, in deren Einzugsgebiet im Vergleich hohe Erträge aus der Rundfunkabgabe generiert werden können, finanzieren über den Rundfunkfinanzausgleich die Rundfunkanstalten in Einzugsgebieten mit niedrigeren Einnahmen mit. Somit finanziert bereits beispielsweise der Abgabepflichtige in Nordrhein-Westfalen den SR anteilig. Eine künftige Bemessung der Finanzierungsanteile anhand der Steuereinnahmen hätte also einen ähnlichen Verteilungseffekt wie bislang, würde allerdings von der Ebene der Rundfunkanstalten auf die des jeweiligen Landeshaushaltes verlagert und hierdurch spürbarer für den Staat. Andererseits verursachte ein solches Verteilungssystem – neben den genannten Vorzügen – Anreizprobleme, da ein gut wirtschaftendes Land außerhalb des bereits bestehenden Länderfinanzausgleichs zusätzlich belastet würde. Seine überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen würden noch stärker durch die Bemessung der gemeinschaftlichen Rundfunkfinanzierungsanteile nach Steuereinnahmen reduziert und umverteilt. In jedem Fall scheint eine Verteilung der eben beschriebenen Art der ersten Variante gegenüber trotzdem vorzuziehen zu sein, da die Finanzkräfte im Verhältnis nur geringfügig verändert würden und dem mangelnden Einfluss der Länder auf die Finanzierung der Rundfunkanstalten Rechnung getragen würde.

Als dritte Möglichkeit ist eine „neutralere“ Art der Bemessung zu nennen: Die Berechnung der Finanzierungsanteile für die Mehrländeranstalten, das ZDF und das DRadio je Land könnte ausschließlich anhand der Einwohnerzahl vorgenommen werden.¹¹⁰⁷ Eine solche Verteilung veränderte im Ergebnis die modellhaften Finanzkräfte im Durchschnitt ähnlich, wie dies bei einer Schlüsselung nach Steuerein-

¹¹⁰⁷ Siehe Anhang II, Tab. 11.

nahmen der Fall wäre.¹¹⁰⁸ Die Bemessung nach Einwohnerzahl „passte“ also gut zu den Mehreinnahmen der einzelnen Länder. Es gäbe jedoch einen deutlichen Vorteil im Vergleich zur Schlüsselung nach Steuereinnahmen: Der Anreiz der Länder, überdurchschnittliche Steuereinnahmen zu erzielen, würde nicht geschmälert, da diese nicht durch die Verteilung der Rundfunkfinanzierungsanteile anhand der Steuereinnahmen abgeschöpft würden. Eine Berücksichtigung von hohen Einnahmen fände wie bisher ausschließlich im Länderfinanzausgleich statt. Außerdem wäre auch hier der Staatsferne Rechnung getragen, da die Einwohnerzahl als Bemessungsgrundlage unabhängig von den Kosten des Rundfunks ist und so keine unerwünschten Anreize bei den Ländern geschaffen würden. Weiterhin wäre diese Variante einfach und im Vergleich mit weniger bürokratischem Aufwand verbunden, was einen deutlichen Vorteil zu den anderen vorgestellten Optionen böte.

d) Ergebnis

Durch die Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt und eine Erhöhung der Gemeinschaftsteuern zum Ausgleich veränderten sich die modellhaften Finanzkräfte der einzelnen Länder. Würde bei der Schlüsselung der Finanzierungsanteile für die Mehrländeranstalten sowie ZDF und DRadio eine Bemessungsgrundlage wie die Einwohnerzahl oder die jeweiligen Steuereinnahmen der Länder gewählt, so wäre die modellhafte Veränderung der Finanzkräfte im Vergleich zu einer leistungsgerechten Bemessungsgrundlage nur geringfügig. Die Variante nach Einwohnerzahl wäre außerdem einfach in der Durchführung und würde keine negativen Anreize verursachen, so dass diese Variante als am empfehlenswertesten einzustufen ist.

Um den Effekt der Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die modellhaften Finanzkräfte weitestgehend zu relativieren, könnte eine Anpassung der Faktoren zur Ermittlung der

¹¹⁰⁸ Vgl. ebd., Zeile 16 mit Anhang II, Tab. 10, Zeile 14.

Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge nach § 10 FAG in Erwägung gezogen werden. Eine Notwendigkeit zur Anpassung der Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der Rundfunkfinanzierung sollte vermieden werden, da die Steuermehreinnahmen ausschließlich den Ländern zufließen sollen und es in ihrer Finanzierungsverantwortung liegt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit den erforderlichen Mitteln zur Auftrags Erfüllung auszustatten.¹¹⁰⁹ Außerdem könnten zur Entlastung finanzschwächerer Länder mit eigenen Rundfunkanstalten Zusammenlegungen ihrer Rundfunkanstalten mit denen von Nachbarländern zu Mehrländeranstalten in Erwägung gezogen werden.¹¹¹⁰ Ein Indikator für die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer solchen Zusammenlegung könnte beispielsweise das Verhältnis von Steuermehreinnahmen zu anstaltsspezifischem Finanzbedarf sein. Sollten die benötigten Mittel zur Finanzierung der Rundfunkanstalt im Verhältnis zu den Steuermehreinnahmen deutlich höher sein, so könnte hier eine Zusammenlegung mit einer anderen benachbarten Rundfunkanstalt zu einer Mehrländeranstalt durchgeführt werden.¹¹¹¹ Die regionale Vielfalt könnte künftig durch Landesstudios und Regionalfenster im Programm abgebildet werden.

Eine Rundfunkfinanzierung durch Steuermittel wäre also im Ergebnis auch finanzverfassungsrechtlich zulässig. Sinnvoll könnte es jedoch sein, einige Anpassungen der einfachgesetzlichen Regelungen – insbesondere zum Länderfinanzausgleich – vorzunehmen, um den Einfluss der Rundfunkfinanzierung auf die Finanzkräfte der einzelnen Länder zu verringern.

¹¹⁰⁹ Eine Anpassung der Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der Rundfunkfinanzierung wäre vermutlich ohnehin unzulässig, so auch Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S. 23 f.

¹¹¹⁰ Ebd., S. 48.

¹¹¹¹ Vgl. die Beschreibung der „unzweckmäßigen Ländergliederung“ in Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S. 19.

IV. Europarechtliche Betrachtung

Wie sich in den vorangegangenen Ausführungen in Teil 3 dieser Arbeit bereits zeigte, ist es hinsichtlich europarechtlicher Vorgaben des Beihilferechts in erster Linie relevant, ob Änderungen an der Finanzierung des Rundfunks eine neue Beihilfe begründen.¹¹¹² Ist dies der Fall, so muss die Kommission erneut beurteilen, ob die veränderte Rundfunkfinanzierung weiterhin mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.¹¹¹³ Handelt es sich bei den Änderungen an der Rundfunkfinanzierung indessen um Modifikationen rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die nicht die Kernbestandteile der Beihilfe betreffen, so ist weiter von einer bestehenden Beihilfe auszugehen.¹¹¹⁴ Somit muss auch an dieser Stelle beurteilt werden, ob die Umstellung der Rundfunkfinanzierung auf eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt eine neue Beihilfe begründete oder von einer bestehenden auszugehen wäre. Hierzu ist zu untersuchen, ob ein Kernbestandteil der Beihilfe verändert werden würde. In Betracht käme lediglich die Veränderung der Finanzierungsquelle; die weiteren Kernbestandteile blieben durch eine Umstellung auf eine Haushaltsfinanzierung eindeutig unberührt.¹¹¹⁵

Wie festgestellt wurde, handelt es sich bei der gegenwärtigen Rundfunkfinanzierung durch den Rundfunkbeitrag materiell um eine Zwecksteuer.¹¹¹⁶ Denn jeder finanziell Leistungsfähige wird mindestens einmal durch die Abgabepflicht erfasst. Dies geschieht teilweise auch indirekt, da z.B. die Mieter einer Wohnung gesamtschuldnerisch haften. Ferner ist die Abgabepflicht unumgänglich, da sie unwiderlegbar vermutet wird. Es gibt also keine Möglichkeit einer Abmeldung aufgrund nicht gewünschter direkter Rundfunknutzung. Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, dass zum einen der Nicht-Rundfunknutzer die absolute Ausnahme bildet und deshalb zu vernachlässigen ist, zum

¹¹¹² Siehe Teil 3B.VI.1.

¹¹¹³ Siehe Fn. 773.

¹¹¹⁴ Siehe Fn. 781.

¹¹¹⁵ Zu den Kernbestandteilen siehe Teil 3B.VI.1.

¹¹¹⁶ Siehe auch zum Folgenden Teil 3B.IV.1.b).

anderen die Allgemeinheit von der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks profitiert. Würde nun die Finanzierung in der Hinsicht verändert, dass aus der versteckten Zwecksteuer eine zulässige Steuerfinanzierung würde, so änderte sich aus Sicht der Belasteten lediglich der jeweils zu leistende Finanzierungsanteil. Abgabepflichtige – also die (wirtschaftlich leistungsfähige) Allgemeinheit – sowie die Höhe der aufzuwendenden Mittel für den Rundfunk in Summe änderten sich nicht wesentlich. Es ist zwar davon auszugehen, dass sich die erforderlichen Mittel reduzierten, da Aufwendungen für den Abgabeneinzug und andere Verwaltungskosten entfielen. Eine Kostensenkung ist jedoch beihilferechtlich nicht relevant.¹¹¹⁷ Würde – wie in dieser Arbeit vorgeschlagen – eine vollständige Abkehr von der Mischfinanzierung gewählt, so erhöhten sich wiederum die zur Verfügung zu stellenden Mittel. Allerdings ist dieser Sachverhalt unabhängig von einer Haushaltsfinanzierung zu beurteilen, denn er stünde nicht im Zusammenhang mit der Finanzierungsart in Form der Steuer, sondern mit dem Wegfall anderer Einnahmequellen. Dies soll jedoch an dieser Stelle nicht vertiefend betrachtet werden.

Als Zwischenergebnis ist also festzuhalten, dass sich die Finanzierungsquelle bzgl. der Abgabepflichtigen und der Höhe der Abgabe insgesamt nicht wesentlich ändern würde. Hier dürfte die Kommission zu der gleichen Einschätzung gelangen, wie anhand des Beispiels der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung in den Niederlanden gezeigt werden kann: Dort erfolgte die Rundfunkfinanzierung bis zum Jahre 2000 über eine Gebühr, die der ehemaligen deutschen Rundfunkgebühr ähnelte.¹¹¹⁸ Seit dem Jahre 2000 erfolgt die Finanzierung über die Einkommensteuer, indem ihr Prozentsatz erhöht wurde. Die Kommission erachtete diese Veränderung als unwesentlich, denn im digitalen Zeitalter sei es völlig legitim, anzunehmen, dass jeder über Empfangsgeräte verfüge und daher könne auch eine Steuerfinanzierung des

¹¹¹⁷ Anmeldepflichten für Änderungen an bestehenden Beihilfen gelten lediglich für Kostensteigerungen über 20 % der Ausgangsmittel, siehe Art. 4 Abs. 1, 2 VO (EG) Nr. 794/2004.

¹¹¹⁸ Auch zum Folgenden Beihilfeverfahren Niederlande, Rdnr. 127.

Rundfunks durch die Einkommensteuerpflichtigen gewählt werden.¹¹¹⁹ Außerdem betonte die Kommission, dass vermutlich auch die effizientere Gestaltung einer solchen Finanzierungsform ein Grund für die Veränderung sei, da die Kosten für den Gebühreneinzug und die Überwachung des Systems reduziert werden könnten. Überdies sei die Höhe der Rundfunkfinanzierung in etwa gleich geblieben.¹¹²⁰ Im Ergebnis sei folglich keine wesentliche Veränderung festzustellen, die eine neue Beihilfe begründe.¹¹²¹ Auch in Portugal wurde die Rundfunkgebühr abgeschafft und eine Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingerichtet. Hier kam die Kommission ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es sich weiterhin um eine bestehende Beihilfe handele und die Änderung der Finanzierungsform lediglich formaler Natur sei.¹¹²²

Während der Rechtsvergleich mit anderen Mitgliedstaaten der EU dafür spricht, dass die Einführung einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in Deutschland beihilferechtlich unproblematisch wäre, gibt es aber einen deutlichen Unterschied zwischen den beiden vergleichbaren Finanzierungssystemen in den Niederlanden und in Deutschland: In den Niederlanden wurden schon vor der Umstellung auf die Steuerfinanzierung die Mittel für die Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt bereitgestellt;¹¹²³ die Einnahmen aus der Rundfunkabgabe in Deutschland fließen hingegen gegenwärtig am allgemeinen Staatshaushalt der Länder vorbei. Durch die Steuerfinanzierung würden sie erstmalig in den allgemeinen Staatshaushalt integriert und an die Rundfunkanstalten weitergeleitet werden. Dies änderte, wie eben festgestellt, kaum die Höhe der Abgabe oder den Kreis der Abgabepflichtigen. Außerdem würde sich an den staatlichen Einflussmöglichkeiten und den gegenwärtigen Kontrollmechanismen nichts ändern, da das Abgabefestsetzungsverfahren beibehalten und

¹¹¹⁹ Auch zum Folgenden ebd., Rdnr. 129.

¹¹²⁰ Ebd., Rdnr. 128, 136.

¹¹²¹ Ebd., Rdnr. 130, 135 ff.

¹¹²² Beihilfverfahren Portugal, Rdnr. 58 ff.

¹¹²³ Beihilfverfahren Niederlande, Rdnr. 126 ff.

die Haushaltstitel fixiert würden. Die neue Finanzierung aus dem Staatshaushalt wäre also grundsätzlich als Änderung rein formaler Natur einzustufen. Somit dürfte dies auch im Ergebnis nichts an der Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt ändern.¹¹²⁴ Allerdings könnte diese Änderung trotzdem als relevant hinsichtlich des Beihilfecharakters eingestuft werden, da der Mittelabfluss an die Rundfunkanstalten nun nicht mehr von den Abgabepflichtigen selbst, sondern vom Staat ausginge.¹¹²⁵ Inwieweit diese Veränderung tatsächlich zu dem Vorliegen einer neuen Beihilfe führen könnte, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Daher wäre der Kommission das Vorhaben in jedem Fall zu melden. Da die neue Finanzierungsregelung von den restlichen beihilferelevanten Eigenschaften völlig abgrenzbar wäre, könnte die Veränderung getrennt gemeldet werden und würde als isolierter Sachverhalt von der Kommission erneut zu prüfen und zu bewerten sein.¹¹²⁶ Die Trennbarkeit würde auch verhindern, dass das gesamte System der Rundfunkfinanzierung als neue Beihilfe deklariert werden könnte; die Einordnung des angemeldeten Aspekts gälte allein für eben diesen und hätte keine Auswirkungen auf die Natur der Beihilfe insgesamt.¹¹²⁷ M.E. ist allerdings anzunehmen, dass die Prüfung des Teilaspekts der Aufnahme der Finanzierung in den Staatshaushalt keine Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zum Ergebnis hätte, da die Änderungen, wie beschrieben, keine Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt hätten.¹¹²⁸ Insofern würde eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aller Voraussicht nach keine neue Beihilfe begründen.

¹¹²⁴ Die Prüfkriterien der Kommission nach der Rundfunkmitteilung, Rdnr. 36 ff. sind hierdurch nicht berührt.

¹¹²⁵ Die Beibehaltung der originären Abzugsquelle, also des bisherigen Mittelabflusses vom Bürger an die Rundfunkanstalten ohne den Umweg über den Staatshaushalt, wird als wichtiges Kriterium angesehen, damit die Veränderung als unwesentlich gelten kann, siehe Kleist/Scheuer, *epd medien* 28/2010, S. 7.

¹¹²⁶ Rundfunkmitteilung, Rdnr. 31.

¹¹²⁷ Ebd., Rdnr. 30; EuGH Slg. 2002, II-2309 (2350).

¹¹²⁸ *Wagner* sieht insgesamt ebenfalls keine Gefahr des Vorliegens einer neuen (Teil-)Beihilfe durch die Einführung einer Steuerfinanzierung, siehe *Wagner*, *Abkehr von der Rundfunkgebühr*, S. 245; a.A. *Degenhart*, *ZUM* 2009, S. 381.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass eine Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zulässig und europarechtlich aller Voraussicht nach ebenso als unproblematisch einzuordnen wäre.

D. Herausforderungen bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Trotz der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde das vorgeschlagene Modell vermutlich auf einige, in erster Linie politische Probleme stoßen. Diese betreffen sowohl die Festsetzung der Haushaltstitel und die vorzunehmenden Steuererhöhungen (I.) als auch die Ermittlung der Haushaltstitel an sich (II.). Insbesondere bei der Feststellung des erforderlichen Finanzbedarfs bestehen bereits einige Schwierigkeiten, die genauer betrachtet werden müssen. Zur Lösung dieser Probleme, die teilweise durch eine Steuerfinanzierung deutlich verstärkt würden, ist es nicht nur bedeutsam, wie die Finanzierung gestaltet ist, sondern insbesondere auch, welche Angebote finanziert und wie die Einhaltung des Funktionsauftrages kontrolliert werden sollte. Denn die Abgrenzung des Funktionsauftrages würde bei einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Gemeinlast erneut deutlich an Relevanz gewinnen. Diese Herausforderungen werden im Folgenden vorgestellt und bewertet.

I. Schwierigkeiten hinsichtlich der Festsetzung der Haushaltstitel

1. Akzeptanz der staatsfernen Festsetzung der Haushaltstitel in den Landesparlamenten

Obwohl die Vorabfestlegung von Ausgaben zur Finanzierung des Rundfunks das Budgetrecht der Parlamente nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigen würde, bereitete eine staatsferne Ermittlung der Haushaltstitel vermutlich Schwierigkeiten bezogen auf die Akzeptanz durch die Landesparlamente. Dies beträfe zum einen die Festsetzung der Höhe der Mittel außerhalb des Einflussbereichs der Parlamente und zum anderen die Auswirkungen, die eine solche Festlegung zu Lasten des jeweils übrigen Haushalts haben könnte. Denn Schwankungen in den Steuereinnahmen müssten möglicherweise durch die Anpassung der übrigen Ausgaben ausgeglichen werden,¹¹²⁹ während der Rundfunk seinen fixen Finanzierungsanteil unabhängig von Einnahmeveränderungen zugewiesen bekäme.

Bei genauerer Betrachtung der Probleme fällt aber auf, dass bereits beide existieren, ohne indessen direkt den Staatshaushalt zu betreffen: Die Festsetzung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschieht gegenwärtig bereits ohne maßgebliche inhaltliche Einflussmöglichkeiten des Gesetzgebers, während die Einnahmen bislang an den allgemeinen Haushalten der Länder vorbeifließen. Daher wird das Budgetrecht nicht berührt. Allerdings handelt es sich trotz der Ansiedlung der Mittel in einem Nebenhaushalt um einen Teil des Finanzaufkommens der Länder.¹¹³⁰ Durch die Übernahme dieser Mittel in die jeweiligen Länderhaushalte änderte sich grundsätzlich nur die formale Verortung; die eingeschränkten Möglichkeiten der Einflussnahme sind bereits bekannt und verstärkten sich nicht durch die Veränderung. Die Parlamente bekämen hingegen bei einer Haushalts-

¹¹²⁹ Dies ebenfalls problematisierend Hartstein u.a., § 13 RStV, Rdnr. 6c.

¹¹³⁰ Siehe Fn. 326.

eingliederung der Mittel deutlicher zu spüren, dass es ihnen in diesem Bereich an Einfluss mangelt. Hinsichtlich der Fixierung des Titels und der hieraus entstehenden Beeinträchtigung des restlichen Haushalts würde sich das Problem etwas komplexer gestalten. Denn die Parlamente würden durch die Verpflichtung zur Rundfunkfinanzierung in festgesetzter Höhe dazu gezwungen, Ausgleiche bei mangelnden Einnahmen auf der Seite der übrigen veranschlagten Ausgaben vorzunehmen.¹¹³¹ Doch auch dieses Problem ist bekannt; bislang nur auf Ebene der Bürger anstelle der Staatshaushalte: Gegenwärtig muss der einzelne Bürger Einschränkungen in seinem Konsumverhalten hinnehmen, wenn sich seine Einkünfte nicht entsprechend der Steigerung der Abgabenhöhe zur Rundfunkfinanzierung entwickeln oder sein zur Verfügung stehendes Budget sinkt, während die Abgabenhöhe gleich bleibt. Eine Anpassung der Abgabepflicht aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung während einer Abgabeperiode ist nicht vorgesehen.¹¹³² Außerdem ist die Abgabepflicht unausweichlich und durch den Einzelnen nicht beeinflussbar.¹¹³³ Somit muss der Bürger in den dargelegten Fällen seine Konsumententscheidungen so treffen, dass ihm weiterhin die Mittel zur Begleichung seiner Abgabepflicht für die Rundfunkfinanzierung verbleiben. Durch eine Haushaltsfinanzierung wäre der Bürger mittelbar durch eine höhere Steuerbelastung betroffen. Der Ausgleich fände aber zunächst auf der Ebene der Länder statt. Dies ist insofern im Vergleich zu einer Anpassung des Konsumverhaltens auf individueller Ebene problematischer, als dass hierdurch die Allgemeinheit durch Einschränkungen der Finanzierung anderer Gemeinlasten von den Ausgleichsmaßnahmen betroffen wäre. Dieses Problem sollte prinzipiell durch die ex ante vorzunehmenden Anpassungen bei den Steuersätzen und durch den Länderfinanzausgleich sowie mit Hilfe einer Anpassung der Faktoren zur Ermittlung der

¹¹³¹ Bleiben im Haushaltsvollzug die Einnahmen gegenüber den geplanten zurück, so müssen auch die Ausgaben angepasst werden, siehe Heintzen, HStR V, § 120, Rdnr. 45.

¹¹³² Dieser Sachverhalt sorgte schon während des Bestehens der ehemaligen Rundfunkgebühr für Kritik, siehe Lindner, AfP 2005, S. 429.

¹¹³³ Siehe Teil 3B.IV.1.a)aa).

Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge vermieden werden. Käme es indessen tatsächlich zu unvorhergesehenen Einnahmeeinbrüchen in den Länderhaushalten, so müssten entsprechend andere Ausgaben eingeschränkt oder Kreditaufnahmen erhöht werden. Dies wäre politisch schwer zu begründen, da der Rundfunk zwar ein hohes Gut darstellt, jedoch nicht vorausgesetzt werden kann und soll, dass er im Rang allen anderen Allgemeingütern übergeordnet ist. Genau dies implizierte aber ein Vorzug bei der Finanzierung, denn der Rundfunk wäre immun gegen allgemeine Sparzwänge. Andererseits beträfen die für die Rundfunkfinanzierung gebundenen Haushaltstitel nur einen sehr kleinen Anteil der Länderbudgets, so dass die Auswirkungen auf den restlichen Haushalt bei Mindereinnahmen nicht wesentlich sein dürften. Umso wichtiger wäre folglich eine genaue Planung der Anpassungen der Steuersätze zum Ausgleich der erhöhten Haushaltsausgaben aufgrund der Rundfunkfinanzierung. Sollte während des Abgabefestsetzungsverfahrens deutlich werden, dass durch den Bedarf der Rundfunkanstalten unzumutbare Steuererhöhungen erforderlich würden, so könnte der Gesetzgeber – wie es bereits der Fall ist¹¹³⁴ – eingreifen.

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Gemeinschaftsteuern

Einer Erhöhung der Gemeinschaftsteuern stünden vermutlich starke parteipolitische Interessen aufgrund der negativen Imagewirkung von Steuererhöhungen entgegen. Dieser Wirkung könnte nur durch eine ausführliche Aufklärung der Bevölkerung über die Veränderung der Rundfunkfinanzierung und die sich hieraus ergebenden Vorteile im Vergleich zum Rundfunkbeitrag entgegengewirkt werden. Außerdem sollte verstärkt darauf hingewiesen werden, dass sich durch die Veränderung des Finanzierungssystems in Summe keine Mehrbelastungen bzw. sogar Minderbelastungen der Bürger ergäben. So könnten die

¹¹³⁴ Siehe Teil 1C.II.2.

durch den Bund vorzunehmenden Steuererhöhungen eine bessere Akzeptanz finden.

Weiterhin müsste festgelegt werden, ab welcher Schwelle die Steuersätze wegen Veränderungen der Haushaltslage aufgrund des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten anzupassen wären. Hier sollte genau überlegt werden, welche Schwankungen in den Länderhaushalten ausgeglichen werden müssten und ab welcher Veränderung eine Steueranpassung erforderlich wäre. Eine Anpassung der Steuersätze im Nachkommabereich sowie eine jährliche Korrektur wären nicht praktikabel. Daher sollte ein Korridor festgelegt werden, in dem Schwankungen in den Länderhaushalten auszugleichen wären.¹¹³⁵

II. Schwierigkeiten hinsichtlich der Ermittlung der Höhe der Haushaltstitel

Das Verfahren zur Bestimmung der zur Auftrags Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks notwendigen Mittel ist bereits gegenwärtig umfangreicher Kritik ausgesetzt. Um beurteilen zu können, welche Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Höhe der Haushaltstitel zu erwarten wären, muss zunächst betrachtet werden, welche Probleme bereits beim Abgabefestsetzungsverfahren bestehen. Im Anschluss sollen die Konsequenzen für die Bedarfsermittlung aufgrund der Einführung einer Haushaltsfinanzierung beurteilt und Lösungsvorschläge unterbreitet werden.

¹¹³⁵ Ausgehend von den Berechnungen zu den notwendigen Steuererhöhungen gem. Anhang II, Tab. 4 müssten – vereinfacht betrachtet – der Körperschaftsteuersatz auf 15,30 %, der allgemeine Umsatzsteuersatz auf 19,38 % und der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf 7,14 % angehoben werden. Eine Veränderung des letztgenannten Steuersatzes wäre jedoch aller Voraussicht nach politisch nicht gewünscht; somit bedürfte es hierfür einer Kompensation bei den anderen zu erhöhenden Steuern. Eine Berechnung der zu erhöhenden Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer ist aufgrund des progressiven Tarifverlaufs an dieser Stelle nicht möglich.

1. Unzureichende Kontrollmöglichkeiten durch die KEF

Der KEF obliegt die Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, indem sie die Bedarfsanmeldungen von ARD, ZDF und DRadio überprüft und bewertet, um im Anschluss auf dieser Grundlage einen Vorschlag zur erforderlichen Abgabenhöhe an den Gesetzgeber abzugeben.¹¹³⁶ Die Beurteilung beschränkt sich jedoch auf eine „programmneutrale Finanzkontrolle“¹¹³⁷. Eine inhaltliche Prüfung ist der KEF aufgrund der Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwehrt.¹¹³⁸ Somit gibt es auch keinerlei Maßstäbe zur Überprüfung der Programmgestaltung.¹¹³⁹ Eine Beurteilung seitens der KEF hinsichtlich programmlicher Aspekte ist ausschließlich möglich, wenn die Unwirtschaftlichkeit eines Programmvorhabens evident ist.¹¹⁴⁰ Die Nicht-Zulässigkeit einer externen inhaltlichen Kontrolle ist bezogen auf die Rundfunkfreiheit elementar, aus Sicht der Abgabepflichtigen dagegen aufgrund der finanziellen Belastung problematisch. So kann nur darauf vertraut werden, dass die internen Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten eine angemessene inhaltliche Kontrolle durchführen.¹¹⁴¹ Abgesehen von den mangelnden inhaltlichen Prüfmöglichkeiten der KEF wird weiterhin deutlich, dass auch bzw. deswegen eine Prüfung wirtschaftlicher Gesichtspunkte nicht umfassend möglich ist. So kann eine Bewertung der Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten nur aufgrund ihrer Planungsprämissen hinsichtlich der Bemühung um Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und auf ihre grundsätzliche Konsistenz hin vorgenommen werden.¹¹⁴² Die Rundfunkanstalten müssen selbst Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit erkennen und benennen, die im Anschluss erst durch

¹¹³⁶ § 14 RStV; § 3 RFinStV.

¹¹³⁷ Libertus, ZUM 2000, S. 1066.

¹¹³⁸ § 3 Abs. 1 S. 1 RFinStV.

¹¹³⁹ Hoffmann, Möglichkeiten der Finanzierung, S. 58; Libertus, ZUM 1996, S. 950.

¹¹⁴⁰ Müller, Markt- und Politikversagen, S. 146; Betz, MP 1995, S. 306.

¹¹⁴¹ Libertus, ZUM 1996, S. 951; zu den Aufgaben und insbesondere Kontrollbefugnissen der Rundfunkräte siehe z.B. § 18 NDR-StV; § 16 WDRG; Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr. 334 ff.

¹¹⁴² § 3 Abs. 1 RFinStV; Libertus, ZUM 2000, S. 1065.

die KEF beurteilt werden können.¹¹⁴³ Sieht sie weitere Potentiale zur Minderung des Finanzbedarfs, greifen meistens nur „pauschale Ausgleichsmechanismen.“¹¹⁴⁴ Da es nicht so etwas wie einen „rundfunk-spezifischen Produktivitätsfaktor“¹¹⁴⁵ gibt, kann die KEF nur eine Näherung hinsichtlich der Beurteilung des sparsamen und wirtschaftlichen Handelns der Rundfunkanstalten bieten.¹¹⁴⁶ Daher kritisierte die Kommission im Rahmen des deutschen Beihilfeverfahrens bereits, dass nicht davon ausgegangen werden könne, dass die KEF die Möglichkeiten habe zu beurteilen, ob die Kosten der Rundfunkanstalten denen eines gut geführten, marktwirtschaftlichen Prämissen unterworfenen Unternehmens entsprechen, da die KEF ihre Prüfung schon auf Grundlage der Bedarfsanmeldungen durchführe.¹¹⁴⁷ Außerdem liegen keine Analyseinstrumente und Verfahren vor, die einen solchen Kostenvergleich zwischen den Rundfunkanstalten und einem vergleichbaren, am Markt wirtschaftlich tätigen Unternehmen überhaupt möglich machen. Die KEF verwendet zwar Kennzahlen, z.B. zum Vergleich der Programmaufwendungen; diese bilden aber entweder einen Vergleich der Rundfunkanstalten untereinander oder einen Vergleich verschiedener Jahreswerte einer Rundfunkanstalt.¹¹⁴⁸ Ähnlich verhält es sich beim Investitionsbedarf, dessen Angemessenheit anhand der bisherigen Investitionen der Rundfunkanstalten beurteilt wird.¹¹⁴⁹ Bei der Fortschreibung des Personalaufwands orientiert sich die KEF am öffentlichen Dienst und passt bei gravierenden Unterschieden den Index an.¹¹⁵⁰ Sonstiger Sachaufwand wird mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts fortgeschrieben.¹¹⁵¹ Somit erfolgt im Ergebnis kein Vergleich zu am Markt tätigen Unternehmen. Allerdings ist ein

¹¹⁴³ 18. KEF-Bericht, Tz. 506; KEF, IIVF, Tz. 14; hierzu im Detail Libertus, ZUM 2000, S. 1066 ff.

¹¹⁴⁴ 18. KEF-Bericht, Tz. 506.

¹¹⁴⁵ Ebd.

¹¹⁴⁶ Ebd.

¹¹⁴⁷ Auch zum Folgenden Beihilfeverfahren Deutschland, Rdnr. 166.

¹¹⁴⁸ 18. KEF-Bericht, Tz. 537; KEF, IIVF, Tz. 5.

¹¹⁴⁹ KEF, IIVF, Tz. 9.

¹¹⁵⁰ Ebd., Tz. 6.

¹¹⁵¹ Ebd., Tz. 8.

solcher Vergleich kaum möglich, da schon die unterschiedlichen Ziele von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Unternehmen – also die Erfüllung des Funktionsauftrages gegenüber der Erwirtschaftung von Gewinnen – kaum einen Vergleichsmaßstab zulassen.¹¹⁵²

Daher ist das Abgabefestsetzungsverfahren in der Hinsicht zu kritisieren, als dass eine Prüfung der KEF nicht umfassen kann, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk tatsächlich wirtschaftlich effizient arbeitet und folglich ausschließlich die erforderlichen Kosten für die Schaffung von Angeboten im Interesse des Gemeinwohls veranschlagt werden.¹¹⁵³

2. Überhöhte Bedarfsanmeldungen und Finanzausstattung der Rundfunkanstalten

Die mangelnden Kontrollmöglichkeiten durch die KEF sorgen in Konsequenz bei den Rundfunkanstalten für fehlende Anreize, wirtschaftlich und sparsam zu arbeiten und ihre Bedarfsanmeldungen dementsprechend zu gestalten.¹¹⁵⁴ Dies hängt zunächst damit zusammen, dass die Kosten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vollständig externalisiert werden:¹¹⁵⁵ Die Rundfunkanstalten geben ihren Bedarf bekannt, der durch die KEF überprüft wird. Im Regelfall folgt aus der Bewertung die Forderung nach der Erhöhung der Abgabe, die dann durch die Länder umgesetzt wird. Ist die Ertragsplanung für die nächste Abgabeperiode bekannt, bestehen kaum Anreize, zusätzliche Rationalisierungspotentiale etc. zu heben, wenn die genehmigten verfügbaren Mittel ausreichen. Vielmehr gibt es Grund zur Annahme, dass die Rundfunkanstalten einen überhöhten Bedarf anmelden, da die KEF bei der Ermittlung des Finanzbedarfs grundsätzlich deutliche Abschläge vornimmt. Somit entsprechen die Bedarfsanmeldungen der

¹¹⁵² Kiefer, Medienökonomik, S. 377; Libertus, ZUM 1996, S. 1069.

¹¹⁵³ So ähnlich auch Heinrich, Medienökonomie, S. 93 f.; Müller, Markt- und Politikversagen, S. 147 f.; Libertus, ZUM 1996, S. 951.

¹¹⁵⁴ So auch Heinrich, Medienökonomie, S. 93.

¹¹⁵⁵ So auch zum Folgenden Müller, Markt- und Politikversagen, S. 145.

Rundfunkanstalten aller Voraussicht nach nicht ausschließlich der Höhe der tatsächlich erforderlichen Mittel. Die Praxis der Abgabensfestsetzung hat gezeigt, dass die Mehrbedarfe in den letzten Jahren des Bestehens der Rundfunkgebühr nur zu etwa 53-62 % durch die KEF anerkannt wurden.¹¹⁵⁶ Im Rahmen der Umstellung auf den Rundfunkbeitrag wurden sogar nur 21 % des angemeldeten Finanzbedarfs von der KEF anerkannt. Diese hohen Abschläge weisen darauf hin, dass die Rundfunkanstalten zu hohe Meldungen abgeben, die nicht dem ausschließlich zur Auftrags Erfüllung notwendigen Bedarf entsprechen. Viel eher ist davon auszugehen, dass die Rundfunkanstalten versuchen, das Höchstmögliche an Mitteln „herauszuschlagen“. Dies überrascht kaum: Handelten die Rundfunkanstalten konsequent nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und minderten hierdurch ihre Ausgaben, so verminderten sie auch automatisch ihre Bemessungsgrundlage für künftige Abgabeperioden und ebenso den Handlungsspielraum der KEF für Abgabenerhöhungen.¹¹⁵⁷ Durch die o.g. mangelnden Kontrollmöglichkeiten der KEF, aber auch durch die Intransparenz des Zustandekommens der Bedarfsanmeldungen¹¹⁵⁸ besteht daher die Möglichkeit für die Rundfunkanstalten, nicht ausschließlich bedarfsorientierte Meldungen abzugeben.

Des Weiteren ist anzunehmen, dass nicht nur die Meldungen bislang zu hoch waren, sondern in der Konsequenz auch die Finanzausstattung der Rundfunkanstalten insgesamt. Dies zeigen insbesondere die folgenden Beispiele:

Zum einen wurde vor der Einführung des Rundfunkbeitrags aufgrund der rückläufigen Werbeeinnahmen und sinkenden Zahlen der Abgabepflichtigen sowie des niedrigen Zinsniveaus für Kapitalerträge ein Sparpaket beim NDR eingerichtet, um die mangelnden Einnahmen und

¹¹⁵⁶ Siehe auch zum Folgenden Anhang I, Tab. 1.

¹¹⁵⁷ Prodoehl, MP 1990, S. 383.

¹¹⁵⁸ So auch Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 18.

die hieraus entstehenden Fehlbeträge kompensieren zu können.¹¹⁵⁹ Beim NDR sollten somit in der letzten Gebührenperiode bis 2012 insgesamt 50 Mio. € eingespart werden. Deutlich größere Einsparvorhaben meldete der WDR mit der Feststellung des Haushaltsplans 2013; hier betragen die Einsparvorgaben sogar p.a. 50 Mio. €.¹¹⁶⁰ Auch der SWR plant einen „strategischen Sparkurs“, der bis 2020 eine Kosteneinsparung von mindestens 15 % bringen soll.¹¹⁶¹ Die Rationalisierungsmaßnahmen betreffen bzw. betrafen überwiegend die administrativen und technischen Bereiche und sollen bzw. sollten zu keiner Gefährdung der Programmqualität führen.¹¹⁶² Demnach dürften die Einsparungen im WDR „natürlich nicht zu Einbußen in den Programmen und der Programmqualität“¹¹⁶³ führen, der SWR werde „schlanker, aber nicht schlechter“¹¹⁶⁴, denn er könne „auch mit finanziellen Einbußen von 15 Prozent bis zum Jahr 2020 seinen Auftrag als Dienstleister für Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung über alle Programm-Medien hinweg erfüllen“¹¹⁶⁵. Der NDR bleibe trotz der Sparmaßnahmen „ein solide finanziertes Unternehmen, das auch in Zukunft seinem Publikum ein attraktives Angebot bieten wird.“¹¹⁶⁶ Denn die Einsparungen würden „maßvoll und ohne Gefährdung der Qualität geschehen“¹¹⁶⁷. Werden die Einsparungen von NDR, SWR und WDR als stellvertretend betrachtet, so besteht ein deutlicher Grund zur Annahme, dass den Rundfunkanstalten zum Teil über ihren Bedarf zur Auftragserfüllung hinaus Mittel zur Verfügung stehen bzw. standen.

¹¹⁵⁹ Auch zum Folgenden NDR, NDR kürzt seine Etats. Interessant ist an dieser Stelle, dass die Erträge 2009-2012 des gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunks gemäß 18. KEF-Bericht die Planannahmen (festgestellte Erträge zzgl. festgestelltem Finanzbedarf im 16. KEF-Bericht) im zweistelligen Millionenbereich übertrafen, so dass im Ergebnis gar keine Ertragseinbrüche kompensiert werden mussten, siehe Anhang I, Tab. 3.

¹¹⁶⁰ Piel, in: WDR, Haushaltsplan 2013 durch Rundfunkrat festgestellt.

¹¹⁶¹ Boudgoust, in: der Darstellung nach: SWR, Boudgoust kündigt strategischen Sparkurs an.

¹¹⁶² Ebd.; NDR, NDR kürzt seine Etats; Piel, in: WDR, Haushaltsplan 2013 durch Rundfunkrat festgestellt.

¹¹⁶³ Piel, in: WDR, Haushaltsplan 2013 durch Rundfunkrat festgestellt.

¹¹⁶⁴ Boudgoust, in: SWR, Boudgoust kündigt strategischen Sparkurs an.

¹¹⁶⁵ Boudgoust, in: der Darstellung nach: ebd.

¹¹⁶⁶ Marmor, in: NDR, NDR kürzt seine Etats.

¹¹⁶⁷ Ebd.

Denn kann bzw. konnte es ohne qualitative Auswirkungen gelingen, Einsparungen in derartiger Höhe zu erzielen, so ist davon auszugehen, dass bislang kaum die Prämissen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konsequent zugrunde gelegt wurden. Im Ergebnis wurde also allem Anschein nach auch vorab der KEF nicht der nur zur Auftrags Erfüllung erforderliche Bedarf gemeldet, sondern ein deutlich höherer. Dieser wurde zwar von der KEF nie vollständig anerkannt, aber offensichtlich auch nicht auf das Niveau des Funktionsnotwendigen gekürzt, bestehen bzw. bestanden doch Rationalisierungspotentiale wie die genannten, deren Umsetzung die Qualität nicht gefährdet bzw. gefährdete.

Zum anderen ergaben sich im Zusammenhang mit dem zweiten Rundfunkgebührenurteil deutliche Hinweise darauf, dass den Rundfunkanstalten mehr Einnahmen zur Verfügung standen, als zur Auftrags Erfüllung erforderlich gewesen wären: Der Gesetzgeber folgte dem KEF-Vorschlag für die Periode 2005-2008 nicht vollständig und wich von der ermittelten Abgabenhöhe nach unten ab.¹¹⁶⁸ Mit dem Urteil des BVerfG vom 11. September 2007 wurde diese Reduzierung für unzulässig erklärt, was in erster Linie mit dem Fehlen einer tragfähigen Rechtfertigung des Gesetzgebers für seine Abweichung vom KEF-Vorschlag begründet wurde.¹¹⁶⁹ Außerdem wurde versäumt, die KEF in das Vorhaben des Gesetzgebers einzubinden und ihr die Gelegenheit zur Stellungnahme und zu Neuberechnungen zu geben.¹¹⁷⁰ Im Ergebnis sah jedoch das BVerfG davon ab, die Abgabe nachträglich zu erhöhen, weil bereits möglicherweise eingetretene Verschlechterungen des Programms etc. nicht rückwirkend behoben werden konnten.¹¹⁷¹ Investitionen beispielsweise, die aufgrund der Finanzknappheit nicht getätigt wurden, aber für die zukünftige Erfüllung des Funktionsauftrages erforderlich waren, sollten jedoch durch eine entsprechende Berücksichtigung bei der Festsetzung der Abgabenhöhe in 2009

¹¹⁶⁸ BVerfG 119, 181 (229 f.).

¹¹⁶⁹ BVerfG 119, 181 (229 ff.).

¹¹⁷⁰ BVerfG 119, 181 (230).

¹¹⁷¹ BVerfG 119, 181 (241).

nachträglich finanziert werden.¹¹⁷² Insgesamt wurden für die Periode 2005-2008 durch die Abweichung des Gesetzgebers vom KEF-Vorschlag Mindererträge in Höhe von rd. 443,6 Mio. € für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erwartet.¹¹⁷³ Erstaunlicherweise schlossen die Rundfunkanstalten diese Periode mit einem Überschuss ab,¹¹⁷⁴ was bemerkenswert erscheint, wenn im Vergleich zu dem von der KEF ermittelten Finanzbedarf Einnahmen in dreistelliger Millionenhöhe fehlten. Natürlich hatten die Rundfunkanstalten als Reaktion auf die Reduzierung der Abgabenhöhe durch den Gesetzgeber umfangreiche Einsparmaßnahmen getroffen.¹¹⁷⁵ Gleichwohl beinhalteten die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten für die Periode 2009-2012 keine Finanzbedarfskorrektur für die zu niedrige Finanzierung in 2005-2008, um die Fortschreibung der Einsparungen aufgrund der Kürzungen zu verhindern.¹¹⁷⁶ Dies überrascht, denn die Rundfunkanstalten meldeten zum 16. KEF-Bericht erhebliche qualitative Einschränkungen im Programm aufgrund der Kürzung des Gesetzgebers.¹¹⁷⁷ Jedoch seien diese nicht bezifferbar gewesen. Ob solche qualitativen Einbußen tatsächlich eingetreten sind, kann kaum nachträglich beurteilt werden; allerdings weist m.E. eine „Nicht-Bezifferbarkeit“ eher auf das Gegenteil hin. Es ist davon auszugehen, dass trotz der Kürzungen durch die Länder die Einnahmen völlig ausreichend waren, den Funktionsauftrag zu erfüllen und auch für die nächste Periode die Fortschreibung dieser Abweichung nach unten kein Problem für die Qualität der Programme darstellte.

Im Ergebnis kann angenommen werden, dass den Rundfunkanstalten bislang wesentlich höhere Mittel zur Verfügung standen, als unter den

¹¹⁷² BVerfG 119, 181 (242).

¹¹⁷³ 16. KEF-Bericht, Tz. 317.

¹¹⁷⁴ 17. KEF-Bericht, Tz. 38 ff.

¹¹⁷⁵ 16. KEF-Bericht, Tz. 394.

¹¹⁷⁶ Ebd.; laut *Marmor* wünschten die Rundfunkanstalten explizit keinen Ausgleich, obwohl die Möglichkeit hierfür vom BVerfG eingeräumt wurde, siehe *Marmor*, Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil, S. 82.

¹¹⁷⁷ Auch zum Folgenden 16. KEF-Bericht, Tz. 392 f.

Prämissen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Auftragserfüllung notwendig gewesen wären. Denn zum einen wäre sonst ein positiver Abschluss der Periode 2005-2008 trotz der Abweichung des Gesetzgebers und der daraus resultierenden Mindereinnahmen kaum möglich gewesen, ohne die Auftragserfüllung wesentlich zu gefährden. Zum anderen hätten die Rundfunkanstalten in jedem Fall von der Möglichkeit der Berücksichtigung der einmaligen Einsparmaßnahmen zur nächsten Bedarfsanmeldung Gebrauch gemacht, um eine Fortschreibung der zu niedrigen Basis und somit der Untererfüllung des Funktionsauftrages zu verhindern. Des Weiteren können bzw. konnten nach Angaben der Rundfunkanstalten auch jüngere umfangreiche Einsparmaßnahmen in Millionenhöhen ohne eine Beeinträchtigung der Programmqualität umgesetzt werden. Somit scheinen die Rundfunkanstalten über ein großzügiges finanzielles Polster zu verfügen: Weder Einsparungen aufgrund von Abweichungen durch den Gesetzgeber bei der Abgabefestsetzung noch aufgrund anderer Faktoren führten bislang zu einer Gefährdung der Erfüllung des Funktionsauftrages.

3. Konsequenzen bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Bei einer Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus allgemeinen Haushaltsmitteln ist hinsichtlich der betrachteten Probleme zu befürchten, dass diese fortbestehen würden bzw. sich teilweise sogar verstärken könnten. Da der zur Verfügung stehende Haushaltstitel zukünftig fixiert würde, wäre bei den Rundfunkanstalten weiterhin mit Anreizproblemen bezogen auf eine wirtschaftliche und sparsame Arbeitsweise zu rechnen. Die Rundfunkanstalten wären unabhängig von den Einnahmen und dem Verhalten der Abgabepflichtigen, da sie in jedem Fall die Mittel erhielten, die von der KEF vorgeschlagen und vom Gesetzgeber festgesetzt würden. Dies würde innerhalb der ARD vermutlich noch deutlicher spürbar werden, da nun jede Rundfunkanstalt für sich den Bedarf erhielte, der von der KEF festgestellt würde

und somit eine Art Wettbewerb bei den Anmeldungen der Landesrundfunkanstalten hinsichtlich der geforderten Mittel entstände. Denn wer einen hohen Bedarf anmeldete, hätte auch eher die Chance, höhere Mittel zu erhalten. Ferner bekäme die Öffentlichkeit zunächst etwaige Abgabenerhöhungen nicht mehr so deutlich zu spüren, wie es gegenwärtig der Fall ist, da bei der Rundfunkfinanzierung aus Steuern nicht mehr eine einzelne Abgabe bewusst zu entrichten und folglich auch wahrzunehmen wäre. Außerdem müssten sich die Rundfunkanstalten keine Sorgen hinsichtlich der Gewinnung neuer bzw. der Bewahrung bereits vorhandener Abgabenzahler und somit wegen ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung machen. Dieser zurzeit noch bestehende Druck hat sich zwar bereits durch die Einrichtung des Rundfunkbeitrags im Vergleich zur Rundfunkgebühr erheblich vermindert, trotzdem gibt es weiterhin (illegale) Möglichkeiten – insbesondere im nicht privaten Bereich – die Abgabepflicht zu umgehen.¹¹⁷⁸ Daher ist gegenwärtig die Akzeptanz der Abgabepflichtigen – obwohl die Möglichkeit der Nichtnutzung ausgeschlossen ist – noch etwas wichtiger, als sie es bei einer Steuerfinanzierung wäre. Im Ergebnis bestünde für die Rundfunkanstalten also ein noch geringerer Anreiz, nach den Prämissen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu agieren und dementsprechend ihre Bedarfsanmeldungen zu gestalten. Somit wären überzogene Bedarfsanmeldungen weiterhin bzw. noch deutlicher zu befürchten.¹¹⁷⁹ Da die KEF aber auch zukünftig nicht die Möglichkeit hätte, dies wegen der o.g. Einschränkungen ausreichend zu kontrollieren – denn die Rundfunkanstalten können Mehrbedarfe leicht mit den Erfordernissen zur Auftragerfüllung begründen¹¹⁸⁰ – müsste das natürliche Ausweitungsinteresse der Rundfunkanstalten eingegrenzt werden und es müsste sichergestellt werden können, dass die Haushaltstitel nur in Höhe des Funktionserforderlichen festgesetzt werden würden.

¹¹⁷⁸ Siehe Teil 3C.II.2.

¹¹⁷⁹ So *Teichmann* schon zum Vorschlag von *Dörr*, die Einnahmen aus der ehemaligen Rundfunkgebühr bedarfsgerecht aufzuteilen, siehe *Teichmann*, Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 185.

¹¹⁸⁰ Müller, Markt- und Politikversagen, S. 146.

4. Lösungsvorschläge

a) Indexierung als Alternative?

Um dem o.g. Problem der vermutlich überhöhten Bedarfsanmeldungen und der hieraus resultierenden verstärkten Überfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei einer Steuerfinanzierung entgegenzuwirken, käme eine Indexierung des Finanzbedarfs in Frage. Daher soll in diesem Kapitel eine solche Alternative betrachtet werden. Die Beurteilung umfasst jedoch nur die wesentlichen Vor- und Nachteile eines indexgestützten Berechnungsverfahrens; eine vollumfängliche Erläuterung und Analyse ist an dieser Stelle nicht vorgesehen.

Eine Indexierung der Mittel ermöglichte ein objektives Verfahren und erleichterte durch die Kopplung der Finanzierungsmittel an eine festgelegte Steigerungsrate auch die langfristige Planbarkeit bei den Rundfunkanstalten.¹¹⁸¹ Außerdem könnten die Abgabepflichtigen durch eine indexgestützte Berechnung vor überdurchschnittlichen Belastungen geschützt werden.¹¹⁸² Weiterhin würde die Abgabefestsetzung zu einem großen Teil entpolitisiert¹¹⁸³ und vor anderen sachfremden Einflüssen geschützt.¹¹⁸⁴ Insgesamt ergäbe sich außerdem eine Reduzierung der bisher mit dem Verfahren der Abgabefestsetzung verbundenen Bürokratie. Auch in den Rundfunkanstalten selbst könnten viele Kapazitäten freigesetzt werden, die bislang für die Bedarfsanmeldungen an die KEF gebunden sind. Allerdings müsste für die Rundfunkanstalten weiter die Möglichkeit bestehen, aufgrund ihrer Entwicklungsgarantie neue Projekte und – damit verbunden – zusätzliche Aufwendungen anzumelden,¹¹⁸⁵ die nicht im Bestandsbedarf enthalten und dadurch auch zunächst nicht Teil der Indexierung wären. Infolgedessen bestünde also weiterhin die Erforderlichkeit zur Kontrolle und Überprüfung

¹¹⁸¹ Hartstein u.a., Entstehungsgeschichte RStV, Rdnr. 190; Seidel/Libertus, Rundfunkökonomie, S. 68; Nickel, ZUM 2006, S. 739.

¹¹⁸² Nickel, ZUM 2006, S. 743 f.

¹¹⁸³ Ebd., S. 745; Seidel/Libertus, Rundfunkökonomie, S. 68; Prodoehl, MP 1990, S. 385.

¹¹⁸⁴ BVerfG 119, 181 (224).

¹¹⁸⁵ Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 40; Nickel, ZUM 2006, S. 746.

durch die KEF sowie zur Festsetzung der neuen Basis durch den Gesetzgeber bzgl. neuer Anmeldungen im Rahmen des Entwicklungsbedarfs. Außerdem ist zweifelhaft, ob in den Rundfunkanstalten ein Anreiz zur Hebung von Rationalisierungspotentialen entstünde.¹¹⁸⁶ Da eine Überprüfung des Bestandsbedarfs grundsätzlich nicht mehr stattfände, würden vermutlich auch Unwirtschaftlichkeiten fortgeschrieben. Aufgrund der index- und nicht bedarfsgestützten Ermittlung für den Bestandsbedarf könnte es folglich leicht zu Über- aber auch zu Unterfinanzierungen kommen.¹¹⁸⁷ Zwar könnte für die Rundfunkanstalten ein Anreiz zur Rationalisierung in der Hinsicht bestehen, als dass frei werdende Mittel für andere Projekte verwendet werden könnten, ohne dass Grund zur Sorge bestünde, dass die neu gewonnenen Kapazitäten bei der nächsten Ermittlung des Finanzbedarfs als allgemeine Einsparungen von den verfügbaren Mitteln abgezogen werden würden.¹¹⁸⁸ Andererseits müsste jedoch, wie eben erwähnt, die Möglichkeit bestehen, neue Projekte aufgrund des Entwicklungsbedarfs anzumelden und die zusätzlich erforderlichen Mittel zu erhalten. Diese Option würden die Rundfunkanstalten vermutlich vollumfänglich nutzen und Einsparpotentiale nicht bereitwillig preisgeben, um möglichst umfassend Mittel einzuwerben, anstatt selbst neue Kapazitäten durch Rationalisierungen zu schaffen. Deshalb bedürfte es auch künftig umfangreicher Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten,¹¹⁸⁹ um das Ausweitungsinteresse der Rundfunkanstalten eingrenzen zu können. Die Vorteile des Verfahrens, also die stärkere Objektivität und Steigerung der Planungsmöglichkeiten der Rundfunkanstalten sowie der Schutz der Abgabepflichtigen und die Entbürokratisierung und -politisierung gälten nur für den Bestandsbedarf; hinsichtlich der

¹¹⁸⁶ Heinrich, Medienökonomie, S. 95; auch zum Folgenden Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 27.

¹¹⁸⁷ Die KEF bedient sich zwar bei der Fortschreibung des Bestandsbedarfs eines indexgestützten Verfahrens, jedoch werden je nach betrachteter Kostenart verschiedene Steigerungsraten herangezogen und teilweise individuell angepasst, siehe KEF, IIVF, Tz. 5 ff.

¹¹⁸⁸ So ähnlich auch Nickel, ZUM 2006, S. 742.

¹¹⁸⁹ Hierzu allerdings unkritisch ebd., S. 741 f.

Ermittlung des Entwicklungsbedarfs bestünden die bisherigen Probleme fort. Abgesehen von den Herausforderungen, die sich bei der Fortführung der Indexierung des Bestandes ergeben würden, bestünde anfänglich außerdem die beachtliche Schwierigkeit, eine verlässliche Basis zu ermitteln, die künftig zu indexieren wäre.¹¹⁹⁰

Bei Betrachtung der Vor- und Nachteile eines indexgestützten Berechnungsverfahrens stellt sich im Ergebnis die Frage, ob es tatsächlich die o.g. Probleme beheben könnte. M.E. stellt eine Indexierung der Rundfunkfinanzierung zumindest gegenwärtig (noch) keine Lösung dar. Dies liegt zum einen daran, dass Unwirtschaftlichkeiten fortgeschrieben werden könnten. Da zum anderen, wie oben gezeigt, vieles dafür spricht, dass die Rundfunkanstalten bereits überfinanziert sind, käme eine Indexierung höchstens für die Zukunft in Frage, falls es zuvor gelänge, die gegenwärtige Finanzausstattung der Rundfunkanstalten grundlegend zu überprüfen und eine verlässliche Basis zu ermitteln. So müsste festgestellt werden, welche Mittel – insbesondere für den Bestand – tatsächlich benötigt werden und inwieweit Überkapazitäten bestehen, die abgebaut werden könnten.

Um eine grundlegende Überprüfung zu ermöglichen und die Ermittlung des Finanzbedarfs zukünftig zu optimieren, müssten zunächst zweierlei Maßnahmen ergriffen werden, die nicht nur mit der Überprüfung der Finanzierung zusammenhängen, sondern auch die grundsätzliche Programmgestaltung betreffen: Zum einen sollte der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkretisiert werden, um genauer feststellen zu können, welche Mittel tatsächlich erforderlich sind.¹¹⁹¹ Denn ohne konkrete Zielvorgaben kann kaum ermittelt werden, ob der Bedarf der Rundfunkanstalten dem ausschließlich Notwendigen entspricht. Zum anderen sollten die bislang bestehenden

¹¹⁹⁰ Dies ebenfalls problematisierend Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S. 26 f.

¹¹⁹¹ Auf diese Erforderlichkeit weist *Degenhart* schon zum Rundfunkbeitrag nach geltendem Recht hin, da bereits die Allgemeinheit belastet wird und die Abgabepflicht unausweichlich ist, siehe *Degenhart*, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen, S. 45.

Kontrollmaßnahmen und Aufsichtsinstanzen angepasst werden, um eine bessere Kontrolle des Funktionsauftrages und der zur Auftrags-erfüllung benötigten Mittel zu erreichen.

b) Konkretisierung des Funktionsauftrages

Wie bereits festgestellt werden konnte, handelt es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk um ein meritorisches Gut, dessen Bereitstellung staatlich sichergestellt wird, da ein vergleichbares Angebot nicht am Markt offeriert werden würde.¹¹⁹² Werden nun zur Konkretisierung des Funktionsauftrages anstelle der Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Gesamtgut die einzelnen Programme betrachtet, die die Rundfunkanstalten produzieren, so ist eine differenziertere Sichtweise im Hinblick auf die Meritorik der Inhalte vonnöten. Da die Rundfunkanstalten zur Darbietung von Angeboten meritorischen Inhalts verpflichtet sind bzw. dies ihre Existenzgrundlage bildet, gilt auf der anderen Seite, dass die Produktion von nicht meritorischen Inhalten bzw. Inhalten, die bereits durch den Markt bereitgestellt werden, nicht zur Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören kann.¹¹⁹³ Eine Finanzierung letztgenannter Angebote durch die Allgemeinheit ist unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen, da hier kein Marktversagen herrscht. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist zu gewährleisten, dass zwar die kommunikativen Bedürfnisse der Bevölkerung in vollem Maße versorgt und somit natürlich auch massenattraktive Programme verbreitet werden, nicht jedoch, dass dies durch einen einzigen Anbieter bzw. den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu geschehen hat.¹¹⁹⁴ Aus diesen Gründen muss im Ergebnis eine staatliche Finanzierung auch nur für die (meritorischen) Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geleistet werden, die der Privatrund-

¹¹⁹² Siehe Teil 5A.I.2.

¹¹⁹³ Jungheim, ZUM 2008, S. 498 f.

¹¹⁹⁴ Gersdorf, K&R 2012, S. 96.

funk nicht bereitstellt.¹¹⁹⁵ Eine isolierte Betrachtung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrages ist hingegen unangemessen, denn es herrschen im dualen System Wechselwirkungen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, die auch Auswirkungen auf die Relevanz oder Erforderlichkeit der Besteuerung der jeweiligen Säule zur freien Meinungs- und Willensbildung haben.¹¹⁹⁶

Dieser Sichtweise schien das BVerfG in seiner Rechtsprechung in den Jahren kurz nach der Einführung des Privatrundfunks nicht zu folgen, da es keine Aufgabenteilung zwischen den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern vorsah und die Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht auf eine Mindestversorgung begrenzte.¹¹⁹⁷ Vielmehr sollte die gesamte Bevölkerung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk versorgt werden. Später wurde allerdings erkannt, dass es Wechselwirkungen im dualen System gibt und die Anforderungen an die Funktionserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch im Zusammenhang mit den Angeboten privater Rundfunkveranstalter gesehen werden müssen.¹¹⁹⁸ Im jüngsten Rundfunkurteil bemerkt das BVerfG hierzu nur noch, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Funktionsauftrag erfüllen können und im dualen System publizistisch konkurrenzfähig sein muss.¹¹⁹⁹ Zwar mag das BVerfG bislang den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht auf eine Ausgleichsfunktion auf Grundlage seiner Einordnung als meritokratisches Gut begrenzen. Insofern ist vermutlich die in dieser Arbeit bisher erfolgte und noch folgende Konkretisierung der Programmgestaltung mit der bisherigen Rechtsprechung nicht vollständig vereinbar. Wird jedoch die eben beschriebene Entwicklung der Rechtsprechung

¹¹⁹⁵ So auch ebd., S. 96 f.; Jungheim, ZUM 2008, S. 498 f.; Degenhart, im Interview mit: Tieschky, SZ v. 27.08.2011, S. 21; so ähnlich auch bzw. weiterführend hierzu *Scheel*, der einen Abschlag des durch die KEF festgestellten Finanzbedarfs durch die Länder für möglich hält, sollten private Rundfunkveranstalter dauerhaft gleichwertige, qualitativ hochwertige Angebote entsprechend der Vorgaben aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bereitstellen, siehe *Scheel*, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 147, 155 ff.

¹¹⁹⁶ So ähnlich auch Kops, *Public Value*, S. 2 f.; Gersdorf, *K&R* 2012, S. 95 f.

¹¹⁹⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 74, 297 (325 f.); 83, 238 (297 f.).

¹¹⁹⁸ BVerfG 87, 181 (203); 90, 60 (93).

¹¹⁹⁹ BVerfG 119, 181 (218).

betrachtet, so bleibt zu hoffen, dass künftig das BVerfG die öffentliche Finanzierungspflicht auf meritorische Inhalte begrenzen könnte. Bereits gefordert wird vom BVerfG, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk deutlich vom Privatrundfunk abgrenzt, indem er Angebote gemäß seinem Funktionsauftrag mit öffentlich-rechtlichem Profil bereitstellt.¹²⁰⁰ Insgesamt muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk in allen Genres Angebote bereitstellen und somit die gesamte Bevölkerung erreichen; die Angebote müssen sich allerdings klar von denen des Privatrundfunks abgrenzen lassen. Diese Abgrenzung soll mittels der Bereitstellung entsprechender Vielfalt durch den Binnenpluralismus der öffentlich-rechtlichen Vollprogramme und der hohen Qualität der Angebote gelingen.¹²⁰¹ Stellt der öffentlich-rechtliche Rundfunk nun Angebote entsprechend dieser Prämissen zur Verfügung, dient dies seiner publizistischen Konkurrenzfähigkeit. Denn nur, wenn sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk klar von den privaten Veranstaltern unterscheidet, ist seine Existenz und folglich seine Finanzierung aus staatlichen Mitteln zu legitimieren.¹²⁰²

aa) Fernsehen

Bei den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernsehbereich erfolgt gegenwärtig die inhaltliche Ausrichtung nach den o.g. Prinzipien nicht zufriedenstellend: Die Unterscheidbarkeit der Angebote von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern ist oftmals nicht gegeben,¹²⁰³ was u.a. mit dem starken Quotendruck zusammenhängt, der auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lastet. Der Anspruch, hohe Einschaltquoten neben einer ebenfalls hohen Pro-

¹²⁰⁰ Zur Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen vom privaten Rundfunk siehe im Detail BVerfG 73, 118 (157 ff., 171); 74, 297 (324 f., 331 f.); 83, 238 (296 ff.); 90, 60 (90); 114, 371 (387 ff.); 119, 181 (217 f.).

¹²⁰¹ BVerfG 73, 118 (171).

¹²⁰² So ähnlich Dörr, *Gebührenfrage und Strukturreform*, S. 1157; Kops, *Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, S. 11 f.; Monheim, *Die Quote als Hindernis*, S. 10 f.; Gersdorf, *K&R 2012*, S. 98; Hachmeister, im Interview mit Roether, *epd medien* 49/2012, S. 8.

¹²⁰³ Siehe Fn. 348.

grammqualität zu erzielen,¹²⁰⁴ verhindert, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich seinem Auftrag nachkommt. Eine Orientierung an den Angeboten der privaten Rundfunkveranstalter lässt sich kaum vermeiden, wenn hohe Einschaltquoten erzielt werden sollen. Somit zeichnen sich im Ergebnis insbesondere Unterhaltungs- und Sportformate beider Anbieter durch Gleichartigkeit aus.¹²⁰⁵ Es ist allerdings kaum zu rechtfertigen, dass für gleichartige Angebote die eine Institution öffentliche Abgaben erhält, während dem anderen Veranstalter dieses Privileg nicht gewährt wird.¹²⁰⁶ Demnach sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich die Programme anbieten, die privat nicht bereitgestellt werden, sich jedoch durch meritorische Inhalte auszeichnen.¹²⁰⁷ Entbehrlich ist daher seitens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Ausstrahlung von Sportgroßereignissen sowie diversen Unterhaltungsformaten¹²⁰⁸ wie z.B. Soaps oder Boulevardmagazinen, denen das öffentlich-rechtliche Profil fehlt.¹²⁰⁹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte besonders vom Einkauf der Rechte für Sportübertragungen oder von Spielfilmen absehen, die ebenso vom Privatrundfunk im Free-TV ausgestrahlt werden würden.¹²¹⁰ Bei massenattraktiven Großereignissen wäre es völlig ausreichend, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk – bei Übertragung des gesamten Ereignisses durch den Privatrundfunk – über das Mittel der Kurzberichterstattung informierte.¹²¹¹ Hierdurch würde zunächst die

¹²⁰⁴ Siehe beispielsweise Stock, Reformbedarf im dualen Rundfunksystem, S. 23; Hallenberger, Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsformen, S. 83.

¹²⁰⁵ Von Münch, Rundfunkgebühr, S. 823.

¹²⁰⁶ Von Münch hat hier sogar verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Wahrung des allgemeinen Gleichheitssatzes, siehe ebd.

¹²⁰⁷ So ähnlich auch Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 192, 194.

¹²⁰⁸ So auch Kops, Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 10; von Münch, Rundfunkgebühr, S. 823; Gersdorf, K&R 2012, S. 94 f.

¹²⁰⁹ Dörr spricht beispielsweise zusammenfassend von einer zunehmenden „Trivialisierung und Boulevardisierung“ in den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen, siehe Dörr, Gebührenfrage und Strukturreform, S. 1156.

¹²¹⁰ Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 220 ff., 319; die Ausstrahlung von derartigen Spielfilmen ebenfalls kritisch betrachtend von Münch, Rundfunkgebühr, S. 831; ders., Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S. 176; so ähnlich auch Müller-Terpitz, im Interview mit: Hartung, ProMedia 10/2011, S. 26.

¹²¹¹ Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 318 ff.

Orientierung an Einschaltquoten, die ohnehin hinfällig ist, stark eingedämmt.¹²¹² Allerdings sorgt sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk davor, durch ein Ignorieren der Einschaltquoten und der Reduzierung massenattraktiver Angebote bei der Programmgestaltung in eine Nischenposition abzurutschen.¹²¹³ Dies ist indes bei genauerer Betrachtung nicht zu befürchten: Zunächst ist ein deutliches Marktversagen bei den privaten Anbietern hinsichtlich der Bereitstellung aktueller, insbesondere politischer Informationen zu erkennen,¹²¹⁴ weshalb ein hoher Anteil an entsprechenden Formaten durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbreitet werden muss. Im Jahre 2011 bestanden bereits fast 42 % des ersten Fernsehprogramms der ARD aus Informationssendungen, im ZDF waren es sogar fast 47 %.¹²¹⁵ Ferner sind solche Programme bereitzustellen, bei denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk – ebenso wie bei den Informationsangeboten – aufgrund seiner Objektivität und Unparteilichkeit eine elementare Funktion erfüllt, wie z.B. bei Dokumentationen und Reportagen. Da sich der Privatrundfunk in erster Linie an den Anforderungen des Werbemarktes orientiert, ist es von herausragender Bedeutung, dass durch den unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk jegliche Formen von meinungsbildenden Inhalten angeboten werden, bei denen eine differenzierte und ausgewogene Betrachtungsweise sowie sorgfältige Recherche¹²¹⁶ und Aufbereitung der Inhalte elementar ist. Weiterhin gehört es auch zur Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Minderheitenprogramme anzubieten und seiner Integrationsfunktion nachzukommen.¹²¹⁷ Dies kann insbesondere in den Bereichen der Kultur und Bildung, aber auch durch Unterhaltung und Sport sowie durch regionale Berichterstattung stattfinden, also grundsätzlich durch Formate, die mangels

¹²¹² So ähnlich auch ebd., S. 223.

¹²¹³ Daher sprechen sich die Repräsentanten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegen ein Werbeverbot aus, siehe Fn. 868 f.

¹²¹⁴ Weiß, Public Value im deutschen Fernsehen.

¹²¹⁵ Krüger, MP 2012, S. 216.

¹²¹⁶ Fechner, in: Stern/Becker, Art. 5 GG, Rdnr. 159.

¹²¹⁷ So auch zur besonderen Notwendigkeit der Integrationsfunktion Jutzi, NVwZ 2008, S. 608.

ausreichender Einschaltquoten oder aufgrund hoher Produktionskosten im Verhältnis zur Reichweite nicht von privaten Anbietern bereitgestellt werden. Nur bei den zuletzt genannten Programmen ist real von einer Nischenposition zu sprechen.

Zusammengefasst betrachtet stiften die oben angeführten Angebote den immer wieder betonten Nutzen für die Allgemeinheit, da nicht nur der direkte Rezipient, sondern das gesamte Gemeinwesen hiervon profitiert. Durch diese Angebote kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen Beitrag zur Kontrolle der Politik und zur Aufklärung der Bevölkerung leisten, außerdem zur Bildung und Information der Bürger beitragen, um die allgemeine freie Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese Programmvielfalt in seinen Fernsehvollprogrammen gewährleistet, indem auch Minderheitenprogramme ausgestrahlt werden, und dies auch verstärkt außerhalb der Nachtzeiten bzw. Spartenkanäle. Aktuell dominieren allerdings Informations- und Unterhaltungsprogramme deutlich das Angebot der Vollprogramme.¹²¹⁸ Um eine solche Programmvielfalt zu gewährleisten, ist es denkbar, dass der Gesetzgeber Vorgaben zur Ausstrahlung bestimmter Programmgenres zu bestimmten Tageszeiten macht, um auch quantitativ festzulegen und nachprüfbar zu gestalten, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Funktionsauftrag vollumfänglich nachkommt.¹²¹⁹ Hier bedarf es einer umfassenden Prüfung, inwieweit der Vorschlag mit der Rundfunkfreiheit vereinbart werden könnte.

¹²¹⁸ Die Sparten „Information“, „Fiction“ und „Nonfiktionale Unterhaltung“ machten in 2011 82,5 % der Gesamtsendezeit des ersten Fernsehprogramms der ARD und 85,5 % der Gesamtsendezeit des ZDF aus, siehe Fn. 1215; sehr treffend hierzu *Brenner*: „Während eine Stadtbibliothek oder auch ein großer Zeitungs- und Zeitschriftenkiosk tatsächlich ein vielfältiges Angebot anbieten, ist das Angebot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Vergleich dazu wie ein spezialisierter Presse-Kiosk mit ausschließlich Tageszeitungen mit dem Schwerpunkt Politik und Groschenromanen, welche den Serien im Programm entsprechen.“, *Brenner*, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 217.

¹²¹⁹ *Brenner*, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 322 ff.; die Regelungen in § 11 RStV reichen demnach nicht aus, um die Erfüllung des Funktionsauftrages sicherzustellen, da die Rundfunkanstalten beispielsweise weiterhin alle Minderheitenprogramme in der Nacht ausstrahlen können; a.A. *Reese*, Funktionsauftrag, S. 278 ff., die eine ausreichende Konkretisierung des Auftrages durch § 11 RStV bejaht.

bb) Hörfunk

Im Hörfunk entsprechen sich die Angebote öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter in der Struktur noch wesentlich deutlicher als im Fernsehen.¹²²⁰ Die Wellen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind in der überwiegenden Mehrzahl Tagesbegleitprogramme.¹²²¹ Fast die Hälfte des Gesamtprogramms der ARD wird durch Rock-/ Pop- und Unterhaltungsmusik gestaltet, während beispielsweise Angebote zur Kultur und zur Bildung nur 7,6 % des Gesamtprogramms ausmachen und in erster Linie in Spartenprogrammen verbreitet werden.¹²²² Der hier angebotene (und zudem mangelhafte) Außenpluralismus entspricht eher dem Modell des privaten Rundfunks; binnenpluralistische Vollprogramme bilden im öffentlich-rechtlichen Hörfunk die Ausnahme.¹²²³ Das überwiegende öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramm leistet keinen wichtigen Beitrag zur Meinungs- und Willensbildung, da größtenteils „leichte“ Musik verbreitet wird.¹²²⁴ Die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten ist jedoch verständlich, denn Hörfunkvollprogramme, vergleichbar mit den Fernsehvollprogrammen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, finden kaum Zuhörer.¹²²⁵ Allerdings führt diese Gestaltung dazu, dass der öffentlich-rechtliche Hörfunk zum größten Teil keinen Mehrwert gegenüber den privaten Programmen bietet.¹²²⁶ Die wenigen „elitären“ öffentlich-rechtlichen Informations- und Kulturwellen hingegen leisten

¹²²⁰ So auch Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 200; zu den gleichartigen Programmstrukturen siehe Martens, Hörfunk-Profile 2012, S.6 ff. Die weiteren inhaltlichen Betrachtungen beziehen sich auf die u.a. terrestrisch verbreiteten Hörfunkwellen; ausschließlich über das Internet verbreitete Hörfunkangebote können mangels verfügbarer Daten nicht berücksichtigt werden.

¹²²¹ Zur Zuordnung der Programmprofile siehe Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 189 f. Zwar ist die Arbeit von Brenner mittlerweile nicht mehr höchstaktuell; das Angebot an öffentlich-rechtlichen, über UKW verbreiteten Hörfunkwellen hat sich jedoch seither kaum verändert, vgl. hierzu die Liste dieser aktuellen Wellen in ARD, Hörfunknutzung der ARD-Programme 2013.

¹²²² ARD-Hörfunkstatistik 2011, Tab. 1 ff.

¹²²³ Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 232; 335 f.

¹²²⁴ So ähnlich auch ebd., S. 201, 234, 343.

¹²²⁵ Ebd., S. 234, 335, 339.

¹²²⁶ So auch ebd., S. 237.

durch ihre oftmals sorgfältig und tiefgründig aufbereiteten Sendungen einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung und grenzen sich deutlich vom Privatrundfunk ab, erreichen aber – im Gegensatz zu den Tagesbegleitprogrammen – kaum Zuhörer.¹²²⁷ Zwar ist die Reichweite – wie bereits oben erläutert wurde – nicht ausschlaggebend für die gesamtgesellschaftliche Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, denn das Gemeinwesen profitiert auch von wenigen Zuhörern, die beispielsweise durch beim Radiohören gewonnene Erkenntnisse und Einschätzungsmöglichkeiten fundierte Entscheidungen treffen. Zumindest kann aber hinterfragt werden, ob derartige qualitativ hochwertige Angebote nicht beispielsweise auch im Fernsehprogramm stattfinden könnten, das den höheren Beitrag zur Meinungsbildung leistet.¹²²⁸

Angesichts der deutlichen Verfehlung des Funktionsauftrages sollte überlegt werden, ob der öffentlich-rechtliche Hörfunk in seiner gegenwärtigen Form überhaupt eine Daseinsberechtigung besitzt.¹²²⁹ Schaffte der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Hörfunk aus diesem Grunde ab, müssten jedoch auch die meritorisch wertvollen Informations- und Kulturwellen entfallen, denn eine Mindestversorgung kann nicht festgeschrieben werden – so die bisherige Rechtsprechung des BVerfG.¹²³⁰ Demgemäß kann seitens des Gesetzgebers nur eine vollständige Abschaffung des Hörfunks stattfinden; einzelne Wellen können nicht aufgelöst werden. Gleichzeitig müsste bei einer Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks sichergestellt werden, dass der Funktionsauftrag für das Medium Hörfunk durch die privaten Anbieter mittels eines ausgeglichenen Außenpluralismus der Programme erfüllt würde.¹²³¹ Hier ist im Übrigen anzunehmen, dass sich die privaten Anbieter ausweiten und vermutlich auch Spartenprogramme im Stile der Rundfunkanstalten entwickeln würden, sofern sich weitere Markter-

¹²²⁷ Zum Vergleich der Einschaltquoten siehe ARD, Hörfunknutzung der ARD-Programme 2013.

¹²²⁸ Zu den Gründen siehe zusammenfassend Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 188 ff.

¹²²⁹ So auch ebd., S. 235 ff.

¹²³⁰ BVerfG 74, 297 (325 f.).

¹²³¹ Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 340.

schließungsmöglichkeiten durch den Wegfall des öffentlich-rechtlichen Hörfunks ergäben.¹²³² Hinsichtlich der regionalen Berichterstattung ist der private Hörfunk bereits sehr gut aufgestellt, so dass sich kaum eine Notwendigkeit zur Kompensation beim Wegfall der öffentlich-rechtlichen Wellen ergeben dürfte.¹²³³ Problematisch ist allerdings, dass der private Hörfunk ausschließlich von den Interessen der Werbetreibenden abhängig ist und sich leicht eine Beeinflussung der Berichterstattung ergeben kann. Stünden nun keine unabhängigen öffentlich-rechtlichen Nachrichten, Reportagen etc. gegenüber, könnte dies zu sehr kritischen Sachverhalten mit Blick auf die freie Meinungsbildung führen. Außerdem ist deutlich zu bezweifeln, ob der private Hörfunk – trotz verstärkter Vorgaben z.B. an die Sachlichkeit und Ausgewogenheit der Programme, die durch den Gesetzgeber zu treffen wären – die (wenigen) hochwertigen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angemessen ersetzen würde. Die redaktionelle Leistung dieser hochwertigen Wellen sollte daher unbedingt erhalten bleiben. Somit wäre es zur Sicherung der freien Meinungs- und Willensbildung bzw. insbesondere für den gesamtgesellschaftlichen Nutzen sinnvoll, die bestehenden meritorischen Hörfunkangebote – wie oben beschrieben – beispielsweise für das Fernsehen aufzubereiten. Sollte der Privatrundfunk den Funktionsauftrag in geforderter Weise erfüllen können und eine „Übertragung“ der wenigen meritorischen Angebote ins öffentlich-rechtliche Fernsehen gelingen, so wäre eine Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks zulässig, denn der Gesetzgeber hat die Wahl, wie er im Rahmen der Vorgaben aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die freie Meinungs- und Willensbildung in der Bevölkerung sicherstellt.¹²³⁴ Säre der Gesetzgeber von solch drastischen Maßnahmen wie der Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks ab, könnten stärkere

¹²³² Ebd., S. 340 f.

¹²³³ 2011 gab es 55 landesweite und 168 lokale über UKW ausgestrahlte private Hörfunkprogramme; zum Vergleich: im öffentlich-rechtlichen Hörfunk gab es 52 landesweite über UKW ausgestrahlte Programme, siehe die medienanstalten, Jahrbuch 2011/2012, S. 157.

¹²³⁴ Siehe Fn. 100.

Vielfaltsanforderungen an die Rundfunkanstalten gestellt werden, um zumindest eine ausgewogenere Verteilung der Programmprofile sicherzustellen. Jedoch würden vermutlich die weniger „leicht bekömmlichen“ Programme kaum eine Hörerschaft finden, da das Radio in erster Linie als Begleitmedium genutzt wird.¹²³⁵ Die aktuelle Hörfunkordnung kann in jedem Fall nicht zur Sicherung der wenigen Informations- und Kulturprogramme unverändert beibehalten werden; dafür wird der Funktionsauftrag viel zu deutlich verfehlt. Außerdem herrscht kein Marktversagen im Bereich der Tagesbegleitprogramme, was den Bestand der vielen öffentlich-rechtlichen Wellen mit diesem Programmprofil rechtfertigen könnte. Daher erscheint es mit Blick auf die Austauschbarkeit vieler öffentlich-rechtlicher Hörfunkangebote durch den privaten Hörfunk kaum haltbar, insgesamt 94 öffentlich-rechtliche Wellen¹²³⁶ anzubieten.

cc) Online¹²³⁷

Mit Blick auf die Auftragskonkretisierung sind auch die Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Internet relevant. Durch die Vielfalt der Meinungen im Internet und die Möglichkeit, sich zu fast jedem Thema umfassend, vielseitig und oftmals qualitativ hochwertig zu informieren, sind die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht von gleicher Relevanz wie im (linearen) Rundfunk, denn die freie Meinungsbildung ist im Internet auch ohne den öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich.¹²³⁸ Während das BVerfG in seiner

¹²³⁵ Zur Eigenschaft des Radios als Begleitmedium siehe Gattringer/Klingler, MP 2011, S. 449 f.

¹²³⁶ Zur Anzahl der Wellen siehe Nünning, FK 37/2012, S. 10.

¹²³⁷ Die folgende Darstellung geht von der gegenwärtig noch größtenteils bestehenden Trennbarkeit von Onlineangeboten und konventionellen Hörfunk- und Fernsehangeboten aus. Die Bewertung bezieht sich daher ausschließlich auf originär für das Internet erstellte Angebote und nicht auf Rundfunkangebote in Form von beispielsweise Hörfunk- und Fernsehsendungen in Mediatheken, Livestreams o.ä. In Zukunft wird durch das stärkere Verwachsen der Medienarten bei der Angebotserstellung einerseits und bei den Ausstrahlungswegen andererseits eine erneute Bewertung erforderlich sein.

¹²³⁸ So ähnlich auch Müller-Terpitz, im Interview mit: Hartung, ProMedia 10/2011, S. 25; Jungheim, ZUM 2008, S. 495 ff.

Rechtsprechung jedoch weiterhin von einer insgesamt linearen Mediennutzung ausgeht, verkennt es, dass Medien mittlerweile auch nicht linear und publikumszentriert abgerufen werden können und hier die Nutzung stark zunimmt.¹²³⁹ Daher wird für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verstärkt gefordert, dass er im Internet vermehrt Orientierung bieten soll.¹²⁴⁰ Während also bereits mit dem 12. RÄStV eine genaue Definition und Begrenzung der zulässigen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet gefasst wurde,¹²⁴¹ sollten die Rundfunkanstalten neben ihren bestehenden programmbegleitenden Angeboten m.E. insbesondere die Aufgaben der Orientierungshilfe und der Förderung der Medienkompetenz nach § 11d Abs. 3 RStV wahrnehmen: Beispielsweise könnten sich die Redakteure der Rundfunkanstalten mit Onlineinhalten anderer Anbieter befassen und Empfehlungen aussprechen, welche Angebote aus ihrer Sicht als qualitativ hochwertig und zuverlässig gelten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte also Orientierung bieten, indem er die Angebote anderer im Internet betrachtet sowie bewertet und nicht nur, indem er selbst eigene rundfunkähnliche Angebote bereitstellt.¹²⁴²

dd) Ergebnis

Zusammengefasst liegt die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – gemäß der Einordnung seiner Institution als meritorisches Gut – besonders darin, Angebote anhand der Kriterien des Funktionsauf-

¹²³⁹ Jungheim, ZUM 2008, S. 495 ff.

¹²⁴⁰ *Holznapel* sieht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Internet als „Informationsmakler [...], der die Zuschauer durch die neue Wissensflut führt“ bzw. als „Glaubwürdigkeitsinsel [...], die [...] für Kontinuität und Orientierung sorgt“, siehe *Holznapel*, NJW 2002, S. 2355; *Jutzi* beschreibt die Erforderlichkeit einer zu leistenden Orientierungshilfe durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich der gesamten Informationsflut, die kaum vom Einzelnen zu bewältigen sei, siehe *Jutzi*, NVwZ 2008, S. 608.

¹²⁴¹ Siehe hierzu § 11d RStV.

¹²⁴² Ein Beispiel für die Berichterstattung *über* Themen im Internet ist das jüngere ARD-Format „tagesWEBSchau“, das sich – ergänzend zur Tagesschau – mit netzspezifischen Nachrichten befasst und eine Übersicht zu aktuellen Internetthemen bietet, siehe <http://www.tagesschau.de/tageswebschau>. Das Nachrichtenmagazin wird jedoch im Juni 2013 eingestellt.

trages bereitzustellen, die nicht in vergleichbarer Form durch private Anbieter erbracht werden. Außerdem muss dafür Sorge getragen werden, dass die Angebote mit besonderer Relevanz für die Meinungs- und Willensbildung sowie die Angebote für Minderheiten nicht nur in den Randzeiten und Spartenprogrammen stattfinden, sondern im Sinne eines ausgewogenen binnenpluralistischen Vollprogramms auch zu attraktiven Sendezeiten in einem Vollprogramm ausgestrahlt werden. Hier ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor allem im Rahmen seiner Innovationsfunktion gefragt, solche Inhalte ideenreich und kreativ aufzubereiten, um auch inhaltlich komplexe Themen ansprechend zu gestalten und damit das Interesse des Zuschauers zu wecken. Die Hörfunkordnung ist im Gesamten zu überarbeiten, da die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks denen der privaten Veranstalter weitestgehend entsprechen und der Hörfunk als Begleitmedium für die Meinungs- und Willensbildung außerhalb der Informations- und Kulturwellen wenig Relevanz besitzt.¹²⁴³ Im Internet können die privat bereitgestellten Angebote durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beurteilt und somit ein Beitrag zur Orientierung geleistet werden.

Diese Ansätze könnten größtenteils durch eine ausführlichere Auftragskonkretisierung staatsvertraglich umgesetzt werden, wobei jedoch weiterhin die Programmautonomie der Rundfunkanstalten zu wahren wäre. Um also eine Erfüllung des Funktionsauftrages wirklich sicherstellen zu können, bedarf es einer effektiven internen Kontrolle. Diese könnte mit einer Verbesserung der Kontrolle der Finanzmittel einhergehen.

c) Interne Kontrolle der Auftragserfüllung und des Finanzbedarfs

Für die Kontrolle der Erfüllung des Funktionsauftrages bzw. der Finanzen sind die Rundfunk-¹²⁴⁴ bzw. Verwaltungsräte der Rundfunk-

¹²⁴³ So auch Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 340 ff.

¹²⁴⁴ Vom Begriff „Rundfunkräte“ werden hier auch der Fernsehrat des ZDF sowie der Hörfunkrat des DRadio umfasst.

anstalten zuständig.¹²⁴⁵ Allerdings ist ihre Aufsicht nicht grundsätzlich effektiv,¹²⁴⁶ da zum einen die Aufsichtsgremien den Rundfunkanstalten meist eher zugewandt sind und deren Selbstbehauptungs- und Ausweitunginteresse selten einengen.¹²⁴⁷ Zum anderen fehlt den Aufsichtsgremien oft das notwendige Expertenwissen für eine ausreichende Programm- und Finanzaufsicht.¹²⁴⁸ Außerdem sind ihre Mitglieder oft Personen in führenden beruflichen Positionen, die kaum Zeit haben, sich das Programm der Rundfunkanstalten ausführlich zu Gemüte zu führen.¹²⁴⁹ Die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten räumen sogar die Mitglieder der Aufsichtsgremien selbst ein.¹²⁵⁰ Eine Auswirkung der mangelnden Kontrollmöglichkeiten der Rundfunkräte wurde oben schon festgestellt: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfehlt in Teilen seinen Funktionsauftrag.¹²⁵¹ Demzufolge ist eine Kontrolle durch die KEF, ob die Rundfunkanstalten nur die funktionserforderlichen Finanzmittel erhalten, gar nicht erst möglich. Daher bedarf es einerseits einer gesetzlichen Konkretisierung des Auftrages, andererseits aber auch der Stärkung der internen Kontrollinstanzen.

Würde der Auftrag in der oben beschriebenen Weise konkretisiert werden, so wäre die Kontrolle der Auftragerfüllung insofern leichter, als dass beispielsweise durch gesetzliche Vorgaben für das Fernsehen definiert wäre, welche Programmgenres wann auszustrahlen wären. Dementsprechend gäbe es Maßstäbe für die Gestaltung der Sendeabläufe. Gleichwohl müsste durch die Rundfunkräte analysiert werden

¹²⁴⁵ Siehe Fn. 196.

¹²⁴⁶ So auch ausführlich Lehment, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 49 ff.; zusammenfassend Heinrich, Medienökonomie, S. 90 f.; ebenso Degenhart, ZUM 2009, S. 379.

¹²⁴⁷ Gröpl, DÖV 2006, S. 108; Marohn, Die Zeit 31/2010, S. 44; auch zum Folgenden Schmitz, Rundfunkräte brauchen mehr Kompetenz.

¹²⁴⁸ Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S. 164 f.; Schulz, Interne Aufsicht, S. 129 f.; so auch zur mangelnden Kompetenz bei der programmlichen Kontrolle Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 7 f.

¹²⁴⁹ Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 250 f.; *Hachmeister* führt an, er „habe [...] nicht das Gefühl, dass die Gremien wirklich wissen, was im Realprogramm passiert.“, siehe *Hachmeister*, im Interview mit: Roether, epd medien 49/2012, S. 7.

¹²⁵⁰ Kepplinger, Der Einfluß der Rundfunkräte, S. 489.

¹²⁵¹ Zur Rolle der Aufsichtsgremien in diesem Zusammenhang siehe ebenfalls Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S. 247.

können, inwieweit sich Angebote von denen der privaten Rundfunkveranstalter unterscheiden und dem Funktionsauftrag inhaltlich entsprechen. Nur so könnte beurteilt werden, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk anzubieten hätte und was durch den Privatrundfunk verbreitet würde. Folglich müsste innerhalb der Rundfunkräte ein umfangreiches Wissen über die gesamte Medienlandschaft bestehen, damit beurteilt werden kann, welche Angebote in welcher Ausgestaltung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereitzustellen wären. Hierzu sind die Rundfunkräte aktuell allerdings nicht in der Lage, wie gezeigt wurde. Zur Gewährleistung einer effektiven Aufsicht könnte also eine externe Unterstützung sinnvoll sein. Um aber weiterhin die Unabhängigkeit des Rundfunks von den Interessen Dritter, insbesondere denen des Staates, zu wahren, sollte eine solche Hilfe nicht durch staatliche Instanzen geleistet werden. Eine Förderung der Kontrolle würde sich somit auf der Ebene der direkten internen Aufsichtsorgane des Rundfunks anbieten. Eine fachliche und unverbindliche Beratung der Aufsichtsgremien könnte z.B. durch ein Expertengremium gestellt werden, das aus unabhängigen Wissenschaftlern bestehen könnte.¹²⁵² Die Experten könnten die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten zum einen bei der Programmkontrolle, zum anderen bei einer Finanzkontrolle auch hinsichtlich der Beurteilung der Effizienz bestehender Strukturen und der Ermittlung vorhandener Rationalisierungspotentiale beraten. Würden die Experten anstaltsübergreifend arbeiten, so gäbe es außerdem die Option, verstärkt Kooperationsmöglichkeiten zu überprüfen und herauszufinden, welche Synergien wirtschaftlich und inhaltlich sinnvoll wären, ohne die Auftragerfüllung zu gefährden. Ein solches Expertengremium wäre zum einen unabhängig von den Interessen Dritter; zum anderen müsste sein Rat nur freiwillig durch die Aufsichtsgremien einbezogen werden.¹²⁵³

¹²⁵² Zu einer Reform der Aufsichtsstrukturen im Detail, u.a. durch die Einführung eines Expertengremiums, siehe Terschüren, *Regulierte Selbstregulierung*, S. 73 ff.

¹²⁵³ Ebd., S. 74 f.

d) Ergebnis

Auf Basis der beschriebenen Lösungsvorschläge könnte zum einen die Kontrolle der Auftrags Erfüllung, zum anderen aber auch die Kontrolle der funktionsgerechten Finanzausstattung durch eine Zusammenarbeit der Rundfunk- und Verwaltungsräte mit einem Expertengremium verbessert werden. Der KEF könnten demzufolge wesentlich zuverlässigere Finanzbedarfsmeldungen übermittelt werden. Ihre eingeschränkten Prüfmöglichkeiten würden dann ausreichen, sicherzustellen, dass die Haushaltstitel ausschließlich in Höhe des Funktionserforderlichen festgesetzt werden könnten. Allerdings muss als Grundlage der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutlich konkretisiert werden. Gegenwärtig gibt es hierzu zwar Bemühungen in der Politik.¹²⁵⁴ Die Motivation der mit der Konkretisierung des Funktionsauftrages beauftragten „Arbeitsgemeinschaft ‚Beitragsstabilität‘“ ist indes als höchst kritisch einzuordnen. Denn – wie der Name verrät – sind die Bemühungen des Staates nicht nur damit verbunden, den Auftrag aufgrund inhaltlicher Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk genauer auszugestalten und somit die Versorgung der Bevölkerung mit meritorischen Angeboten zu verbessern, sondern in erster Linie die künftige Erhöhung der Finanzmittel durch eine Beschränkung der Aufgaben zu vermeiden.¹²⁵⁵ Die medienpolitische Auftragskonkretisierung auf der einen Seite und die Ermittlung des Finanzbedarfs auf der anderen Seite sind jedoch eindeutig voneinander zu trennen und dürfen nicht vermischt werden.¹²⁵⁶

Im Ergebnis sind eine Konkretisierung des Funktionsauftrages und eine Verbesserung der internen Kontrollstrukturen in vorgeschlagener Weise bislang nicht in Sicht, sollten aber in jedem Fall diskutiert werden. Dieses Erfordernis besteht bereits, würde aber bei der Einfüh-

¹²⁵⁴ Grundlegend hierzu Beermann, im Interview mit: Hartung, ProMedia 11/2011, S. 9 ff.

¹²⁵⁵ *Beermann* gibt an, „genau deshalb“, also zur Abgabenstabilisierung, den Auftrag genauer zu überprüfen, siehe ebd., S. 9.

¹²⁵⁶ BVerfG 90, 60 (94, 104); 119, 181 (220); Ossenbühl, MP 2004, S. 130; Loeb, ZUM 2004, S. 297; hierzu grundsätzlich kritisch Scheel, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 133 ff., 154 ff.

zung einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach der in dieser Arbeit beschriebenen Weise unausweichlich.

E. Fazit

Das vorgeschlagene Modell zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über eine Anhebung bestehender Steuern ist nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern bietet entscheidende Vorteile im Hinblick auf die Finanzierungssicherheit der Rundfunkanstalten, aber auch bzgl. der gleichheitsgerechten Belastung der Abgabepflichtigen. Die große Befürchtung, die Staatsferne könnte bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährdet werden, konnte ausgeräumt werden. Außerdem würde das Budgetrecht der Parlamente nicht unangemessen eingeschränkt, so dass auch dieses oftmals angeführte Risiko einer Steuerfinanzierung hinfällig wäre. Weiterhin wäre es möglich, die Auswirkungen durch die Rundfunkfinanzierung auf die restlichen Budgets der Länderhaushalte weitestgehend zu minimieren. Im Ergebnis sollte die vorgeschlagene Steuerfinanzierung den Rundfunkbeitrag daher ablösen. In diesem Zuge sollte auch der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Konkretisierung mit Blick auf die gesamte Medienlandschaft erfahren, wobei außerdem die internen Kontrollmöglichkeiten zu verbessern wären, damit die KEF die jeweiligen Haushaltstitel zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf einer verlässlicheren Basis ermitteln kann.

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in seiner Wahrnehmung der dienenden Rundfunkfreiheit Angebote zur Ermöglichung der freien Meinungs- und Willensbildung bereitzustellen und die Vielfalt der Meinungen abzubilden. Diese Angebote dienen der Allgemeinheit und stellen ein hohes Gut für die Demokratie dar. Der Funktionsauftrag ist daher ausdrücklich ein gesamtgesellschaftlicher.
2. Die Finanzierung der Rundfunkanstalten hat in erster Linie über die Rundfunkabgabe – gegenwärtig in Form des Rundfunkbeitrags – zu erfolgen. Hierdurch soll einerseits die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten sichergestellt und andererseits ihre Unabhängigkeit von den Interessen Dritter gewährleistet werden.
3. Die Rundfunkgebühr, die bis 2013 bestand, war vor allem zum Ende ihrer Existenz hin stark reformbedürftig. Aufgrund der Anknüpfung der Abgabe an Rundfunkempfangsgeräte wurde sie nicht der Konvergenz der Medien gerecht. Außerdem bestand ein strukturelles Erhebungs- und Vollzugsdefizit bei der Abgabenerhebung, so dass die Rundfunkgebühr eine Ungleichheit in der Belastung und folglich einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach sich zog. Überdies war die Rundfunkgebühr finanzverfassungsrechtlich unzulässig, da es sich bei ihrer Rechtsnatur um eine (versteckte) Zwecksteuer handelte, zu deren Einrichtung bzw. Erhebung jedoch weder die Landesgesetzgeber noch die Rundfunkanstalten die erforderlichen Kompetenzen besaßen.
4. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland unterliegt der Beihilfeaufsicht durch die Europäische Kommission, da die Rundfunkgebühr eine – mit dem gemeinsamen Markt zu vereinbarende – Beihilfe darstellte.

5. Der Systemwechsel von der Rundfunkgebühr zum geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag im Jahre 2013 war im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit problematisch. Zwar wurde das Abgabefestsetzungsverfahren zur Feststellung des Finanzbedarfs formal eingehalten, dennoch gab es den Konsens zwischen den Rundfunkanstalten und dem Gesetzgeber, die Höhe der ehemaligen Rundfunkgebühr auch in der ersten Beitragsperiode beizubehalten. Somit bleibt unklar, ob die erforderliche Finanzausstattung der Rundfunkanstalten bedarfsgerecht ermittelt wurde.
6. Der Rundfunkbeitrag sichert zunächst die Ertragslage der Rundfunkanstalten, weil die langfristigen Planungsmöglichkeiten im Vergleich zur Rundfunkgebühr verbessert werden und mit einer Stabilisierung der Erträge zu rechnen ist. Weiterhin bleibt für 95 % der Privathaushalte die Abgabepflicht gleich. Während der nicht private Bereich zwar insgesamt auf Dauer entlastet werden soll, erhöhen sich jedoch größtenteils die Belastungen deutlich für die Inhaber von Filialbetrieben und großen Betrieben, die bislang wenige Empfangsgeräte vorhielten.
7. Der Rundfunkbeitrag belastet durch die Anknüpfung an das Innehaben von Raumeinheiten wie Wohnungen, Betriebsstätten, nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge und Gästezimmer im Ergebnis jede Person, zumindest durch eine gesamtschuldnerische Haftung, z.B. von Wohnungsinhabern. Demnach wird durch den Rundfunkbeitrag die Allgemeinheit belastet und keine abgrenzbare Nutzergruppe. Außerdem gibt es keine Möglichkeit der Nichtnutzung, also des (legalen) Ausweichens vor der Abgabepflicht. Trotzdem bemisst sich die Abgabepflicht anhand der potentiellen Nutzungsvermutung. Hierdurch entsteht ein Widerspruch: Der Rundfunkbeitrag ist wie eine nichtsteuerliche Abgabe ausgestaltet und soll den Rundfunkrezipienten anhand seiner vermuteten Nutzungsintensität zur Abgabe heranziehen, wirkt aber gleichzeitig wie eine steuerliche Abgabe durch die Belastung der Allgemeinheit ohne die Möglichkeit der Nichtnutzung.

8. Dies hat zur Folge, dass sich sowohl die Anknüpfungspunkte für die Abgabepflicht als auch die Bemessungsgrundlage als ungeeignet herausstellen: Der Rundfunkbeitrag knüpft an Raumeinheiten an, sollte allerdings an Personen direkt anknüpfen, denn nur diese können Rundfunk empfangen. Die Abgabe wird anhand der vermuteten Rundfunknutzung erhoben, hat aber ihren Grund in der Bereitstellung eines Angebotes für die Allgemeinheit, von dem die gesamte Bevölkerung – auch bei nicht direkter Nutzung – profitiert. Die Bemessungsgrundlage ist folglich ungeeignet, da sich der Nutzen nicht klar abgrenzen lässt und somit kein individualisierbarer Sondervorteil besteht.
9. Weiterhin ist der Rundfunkbeitrag gleichheitswidrig, weil er die Inhaber von privat genutzten und nicht privat genutzten Kraftfahrzeugen unterschiedlich behandelt, obwohl es hierfür keine sachliche Rechtfertigung gibt. Außerdem ist die Abgrenzung von belasteten Raumeinheiten zu nicht belasteten Raumeinheiten nicht nachvollziehbar. Kritisch ist des Weiteren, dass das Vorliegen von Empfangsgemeinschaften in Betrieben unterstellt wird, dies aber gar nicht regelmäßig der Fall ist.
10. Die Wahl der Raumeinheiten weist eher auf einen versteckten Gerätebezug hin und lässt den Rückschluss zu, dass die Auswahl nicht systemgerecht getroffen wurde, sondern lediglich der Beibehaltung der bisherigen Einnahmen bei gleichzeitiger Stabilität der Abgabenhöhe dient.
11. Durch die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags sind die Merkmale eines individuell zurechenbaren Vorteils bzw. einer Gegenleistung – die tatbestandliche Voraussetzungen für das Vorliegen einer Sonderlast und damit der Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe sind – nicht gegeben. Der Gesetzgeber möchte explizit die Allgemeinheit belasten und rechtfertigt dies auch durch den strukturellen Vorteil, der den nicht direkten Rundfunknutzern durch die Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugutekommt. Der Rundfunkbeitrag ist daher – ebenso wie die ehemali-

ge Rundfunkgebühr – eine kompetenzwidrig zustande gekommene Zwecksteuer. Dies wird hier noch deutlicher, da zwar schon zu Zeiten der Rundfunkgebühr die Allgemeinheit belastet wurde, durch das Wegfallen der Geräteabhängigkeit jedoch die Möglichkeit der Nichtnutzung nun vollends entfallen ist. Trotzdem bemisst sich der Rundfunkbeitrag nicht nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern nach der vermeintlichen potentiellen Rundfunknutzung.

12. Dies hat zur Folge, dass die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen verletzt wird, da ein einheitlicher Betrag erhoben wird und somit unterschiedliche wirtschaftliche Verhältnisse nicht berücksichtigt werden. Deutlich wird der Sachverhalt bei der Belastung von Filialbetrieben, da ihre überproportionale Abgabepflicht nicht mit einer höheren Leistungsfähigkeit, sondern lediglich mit der höheren Anzahl von Betriebsstätten zusammenhängt. Des Weiteren verstößt der Rundfunkbeitrag aufgrund seiner verfassungswidrigen Ausgestaltung gegen die allgemeine Handlungsfreiheit.
13. Beihilferechtlich hingegen ist der Rundfunkbeitrag unbedenklich, da durch ihn keine neue Beihilfe begründet wird. Somit unterliegt die Rundfunkfinanzierung weiterhin der Beihilfeaufsicht; die Veränderung durch die Einführung des Rundfunkbeitrags ist aber nicht notifizierungs- und prüfpflichtig.
14. Werbung und Sponsoring sollten als weitere Einnahmequellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben der Rundfunkabgabe abgeschafft werden. Der Einfluss der Werbewirtschaft auf die Inhalte der Rundfunkprogramme ist nicht hinnehmbar, da eine Vielfaltsverengung und Trivialisierung der Angebote zu werberelevanten Zeiten aufgrund der Quotenorientierung zu beobachten ist. Gleichzeitig haben die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring nur einen geringen Anteil an den Gesamteinnahmen.
15. Die Rundfunkfinanzierung bedarf aufgrund der Unzulässigkeiten des Rundfunkbeitrags einer Reform. Hierzu müsste entweder eine

nichtsteuerliche Abgabe eingeführt oder eine zulässige Steuer geschaffen werden. Die Rundfunkfinanzierung über eine nichtsteuerliche Abgabe ist jedoch mittlerweile ausgeschlossen, soll der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner allgemein-nützigen Form fortbestehen. Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Allgemeingut darstellt, das nicht nur einer abgrenzbaren Gruppe zugutekommt, ist er auch vom Gemeinwesen zu finanzieren und die Abgabe als Gemeinlast auszugestalten.

16. Demnach ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk über Steuern zu finanzieren. Die Einrichtung einer eigenen Rundfunksteuer kommt zunächst nicht in Betracht, da es den Ländern an der Gesetzgebungskompetenz und den Rundfunkanstalten an der Ertragskompetenz hierzu fehlt. Zur Schaffung solcher Kompetenzen bedürfte es einer Verfassungsänderung. Außerdem würde eine Rundfunksteuer aufgrund der hiermit verbundenen Einnahmeschwankungen die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährden und weitere grundrechtliche Schwierigkeiten mit sich bringen.
17. Die Rundfunkanstalten sind daher über bereits bestehende Steuern zu finanzieren. Um die Staatsferne bei einer Steuerfinanzierung aus den Länderhaushalten zu sichern, müsste auch künftig anhand des bisherigen Abgabefestsetzungsverfahrens der erforderliche Finanzbedarf ermittelt werden, in dessen Höhe die Länder Haushaltstitel in ihre Haushalte einzustellen hätten. Die Mittel in Höhe dieser Haushaltstitel würden den Rundfunkanstalten zugeleitet werden, ohne dass die Parlamente darauf Einfluss hätten. Somit gäbe es keine weiteren Möglichkeiten der Beeinflussung der Mittel zur Rundfunkfinanzierung seitens des Staates, außer er verstieße gegen seine eigenen Gesetze. Schwankungen in den Steuereinnahmen hätten keinen Einfluss auf die funktionsgerechte Finanzausstattung. Zudem könnten durch die feste Zuweisung der notwendigen Mittel der Rundfunkfinanzausgleich und die weiteren Ausgleichszahlungen innerhalb der ARD entfallen.

18. Zur Kompensation der Ausgaben für die Rundfunkfinanzierung müssten die Länder Steuermehreinnahmen erhalten, damit sie weiterhin ihre Haushalte ausgleichen könnten. Um die Allgemeinheit möglichst vollständig zu belasten, könnten die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern erhöht werden. Damit allerdings ausschließlich die Länder, nicht aber der Bund und die Gemeinden, die Mehreinnahmen erhielten, wären die gesamten Mehreinnahmen über eine Anpassung der Zuteilung der Umsatzsteuer an die Gebietskörperschaften den Ländern zuzuleiten. Denn die Verteilung der Umsatzsteuer ist einfachgesetzlich geregelt und daher im Verhältnis leicht zu ändern, während die Einnahmeanteile der Gebietskörperschaften an Einkommen- und Körperschaftsteuer in der Verfassung festgeschrieben sind.
19. Während ein Land seine eigene Rundfunkanstalt finanzierte, wären die Finanzierungsanteile der Länder für Mehrländeranstalten sowie für das ZDF und das DRadio anhand der Einwohnerzahl zu bemessen. Dies würde eine weitestgehend gerechte Verteilung der neuen Lasten auf die Länder bewirken.
20. Dennoch bestünden Unterschiede zwischen den Steuermehreinnahmen auf der einen und den Rundfunkfinanzierungsausgaben der Länder auf der anderen Seite. Um diese Unterschiede zu minimieren, könnten geringe Anpassungen an den Formeln zur Ermittlung der Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich vorgenommen werden.
21. Das vorgeschlagene Modell der Steuerfinanzierung hätte den entscheidenden Vorteil, dass die Abgabepflichtigen anhand ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Rundfunkfinanzierung herangezogen würden und die umfangreichen Regelungen zu Befreiungen, Staffelungen etc. entfallen könnten. Ferner könnten die Aufwendungen zum Abgabeneinzug bei den Rundfunkanstalten wegfallen und der Beitragsservice abgeschafft werden. Die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten wäre durch

- die Beibehaltung des Abgabefestsetzungsverfahrens und die Fixierung der Haushaltstitel gesichert.
22. Europarechtlich wäre eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aller Voraussicht nach ebenfalls unproblematisch; es würde sich vermutlich weiterhin um eine bestehende Beihilfe handeln.
 23. Eine Steuerfinanzierung würde jedoch wahrscheinlich zu Akzeptanzproblemen in den Parlamenten führen, da sie künftig einen staatsfern ermittelten Finanzbedarf anerkennen müssten. Außerdem müsste der Bund die Steuererhöhungen durchführen, da die Länder hierzu keine Kompetenz haben. Beide Schwierigkeiten sind indessen rein politischer Natur, denn zum einen wäre der Eingriff in das Budgetrecht der Parlamente verhältnismäßig, zum anderen hat der Bund die Pflicht, die vertikale Umsatzsteuerverteilung anzupassen, sollten sich die Einnahmen und Ausgabeverpflichtungen zwischen den Gebietskörperschaften wesentlich verändern. Dies wäre bei einer Aufnahme der Rundfunkfinanzierung in die Länderhaushalte der Fall. Der Bund wäre ferner dazu verpflichtet, eine Gesetzeslage zur Erzielung der erforderlichen Mehreinnahmen zu schaffen, da er die Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Länder trägt, damit sie ihre verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben erfüllen können.
 24. Überdies ist anzunehmen, dass den Rundfunkanstalten bislang Mittel über das Funktionsnotwendige hinaus zur Verfügung stehen. Denn das Abgabefestsetzungsverfahren ist gegenwärtig schon nicht geeignet, um den ausschließlich erforderlichen Finanzbedarf festzustellen. Die Rundfunkanstalten meldeten außerdem bislang zu hohe Bedarfe und waren im Ergebnis allem Anschein nach überfinanziert. Diese Probleme dürften sich bei einer Steuerfinanzierung verstärken, wären doch den Rundfunkanstalten ihre Einnahmen sicher und die Akzeptanz der Bevölkerung von noch geringerer Relevanz. Daher müsste künftig erfolgreicher

sichergestellt werden können, dass die Rundfunkanstalten lediglich die zur Auftragsbefriedigung erforderlichen Mittel erhalten.

25. Hierzu müsste zunächst der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkretisiert werden: Die Rundfunkanstalten stellen eine Säule des dualen Systems dar und haben im Rahmen ihres Funktionsauftrages die Aufgabe, meritorische Güter anzubieten, deren Bereitstellung durch den privaten Rundfunk nicht übernommen wird. Eine öffentliche Finanzierung gleichartiger Angebote, die bereits durch die privaten Veranstalter bereitgestellt werden, kann nicht legitimiert werden. Daher haben die Rundfunkanstalten einen Ausgleich zu dem zu leisten, was durch den privaten Rundfunk nicht in vergleichbarer Qualität bereitgestellt wird.
26. Für die Ausstrahlung der jeweiligen Programmgenres im Fernsehen könnten – vorbehaltlich der Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit – Zeiten festgeschrieben werden, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Auftrag wieder vollumfänglich und in ganzer Vielfalt nachkommt, denn aktuell finden insbesondere Angebote der Sparten Kultur und Bildung in den Rand- und Nachtzeiten der Vollprogramme ihren Platz. Im öffentlich-rechtlichen Hörfunk wird der Funktionsauftrag sehr deutlich verfehlt: Zum weitaus größten Teil entsprechen die Programme der Rundfunkanstalten denen des Privatrundfunks und leisten keinen wichtigen Beitrag zur freien Meinungs- und Willensbildung. Daher ist die Hörfunkordnung dringend zu überarbeiten.
27. Den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten sind unabhängige Experten zur Seite zu stellen, die sie zum einen hinsichtlich der Überprüfung der Erfüllung des Funktionsauftrages und zum anderen bei der Finanzkontrolle unterstützen sollen.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1986

zit.: Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, §, Rdnr.

ARD: ARD Telemedien-Bericht 2009/10 und -Leitlinien 2011/12 – Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Telemedienangebote sowie über die geplanten Schwerpunkte, München 2010

zit.: ARD Telemedien-Bericht 2009/10 und -Leitlinien 2011/12, S.

dies.: Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote ARD.de und einsplus.de, Juni 2010, URL: http://www.ard.de/intern/dreistufentest/-/id=1505276/property=download/nid=1086834/19v6wy1/telemedienkonzepte_ard_de_einsplus_de_juni2010.pdf, Abruf: 26.07.2011

zit.: Telemedienkonzepte ARD.de und einsplus.de, S.

dies.: Finanzstatistik 2011, o.D., URL: <http://www.ard.de/intern/finanzen/-/id=2179110/property=download/nid=8214/h8dgt6/index.pdf>, Abruf: 30.10.2012

zit.: ARD-Finanzstatistik 2011, S.

dies.: Hörfunkstatistik 2011, o.D., URL: <http://www.ard.de/intern/hoerfunk/-/id=2179262/property=download/nid=54776/17y34z/index.pdf>, Abruf: 30.10.2012

zit.: ARD-Hörfunkstatistik 2011, Tab.

dies.: Werbestatistik 2011, o.D., URL: <http://www.ard.de/intern/finanzen/-/id=2179124/property=download/nid=8214/17rvq6a/index.pdf>, Abruf: 30.10.2012

zit.: ARD-Werbestatistik 2011, S.

dies.: Hörfunknutzung der ARD-Programme 2013 – Reichweiten in den jeweiligen Sendegebieten und national, Montag bis Sonntag, 5.00 bis 24.00 Uhr, o.D., URL: http://www.ard.de/intern/medienbasisdaten/hoerfunknutzung/h_26_23246_3Brfunknutzung_20der_20ard-programme_20_28m/-/id=55126/1lirjo6/index.html,
Abruf: 29.03.2013

zit.: ARD, Hörfunknutzung der ARD-Programme 2013

dies.: ARD-Bericht 2011/12 und -Leitlinien 2013/14 – Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Angebote und Programme sowie über die geplanten Schwerpunkte, München 2012

zit.: ARD-Bericht 2011/12 und -Leitlinien 2013/14, S.

dies.: KEF-Bericht: Beitrag bleibt stabil, 17.01.2012,
URL: <http://www.ard.de/intern/ard-finanzbedarf-piel-kef-bericht/-/id=1886/nid=1886/did=2305190/1jxd738/index.html>,
Abruf: 09.04.2012

zit.: ARD, Beitrag bleibt stabil

dies.: ABC der ARD – Rundfunkwerbung, 07.02.2012,
URL: http://www.ard.de/intern/abc/-/id=1643802/nid=1643802/did=1657150/1u3g760/index.html#abcListItem_1657150,
Abruf: 08.02.2012

zit.: ARD, Rundfunkwerbung

ARD / ZDF / DRadio: Informationen zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung zur Unterrichtung des Landtags von Schleswig-Holstein, 18.04.2011, URL: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/umdrucke/2400/umdruck-17-2447.pdf>, Abruf: 25.01.2010
zit.: ARD/ZDF/DRadio, Informationen zur Neuordnung, S.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2012 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld 2012
zit.: Bildungsbericht 2012, S.

Badura, Peter: Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie – Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), Frankfurt am Main u.a. 1986
zit.: Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S.

Baumol, William J.: The Doctrine of Consumer Sovereignty – Discussion, in: The American Economic Review 1962, Nr. 52/2, S. 288 ff.
zit.: Baumol, American Economic Review 52(2)/1962, S.

Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland, Band 4: Rundfunkpolitik nach 1945 – Zweiter Teil: 1963-1980, München 1980
zit.: Bausch, Rundfunk in Deutschland, S.

Bayerischer Oberster Rechnungshof: Die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks 2009 mit Aktualisierung 2011, 20.04.2011,
URL: http://www.orh.bayern.de/files/Sonderberichte/11-05-02_Aktualisierung_BR_Sonderbericht_2009.pdf,
Abruf: 07.10.2011
zit.: Bayerischer Rechnungshof, Finanzielle Situation des BR, S.

Bethge, Herbert: Zur Existenz und Relevanz eines Finanzgewährleistungsanspruchs einer Rundfunkanstalt gegen den Staat, in: DÖV 1988, S. 97 ff.
zit.: Bethge, DÖV 1988, S.

ders.: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, in: AöR 1991, S. 521 ff.
zit.: Bethge, AöR 1991, S.

ders.: Verfassungsrechtliche Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, in: Hoffman-Riem (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr – Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden u.a. 1991, S. 137 ff.
zit.: Bethge, Verfassungsrechtliche Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, S.

ders.: Die Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs – Zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im kooperativen Bundesstaat – Rechtsgutachten, München 1992
zit.: Bethge, Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzausgleichs, S.

Betz, Jürgen: Konsequenzen aus dem 8. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts – Vorschläge für ein verfassungskonformes Gebührenfestsetzungsverfahren, in: MP 1995, S. 298 ff.
zit.: Betz, MP 1995, S.

Bierschwale, Jens / Schmitz, Cordula: Champions League im ZDF – 54 Millionen Euro GEZ-Gebühren für 18 Fußballspiele, 05.04.2011, URL: <http://www.welt.de/fernsehen/article13080941/54-Millionen-Euro-GEZ-Gebuehren-fuer-18-Fussballspiele.html>, Abruf: 26.07.2011
zit.: Bierschwale/Schmitz, Champions League im ZDF

Birk, Dieter: Steuerrecht, 14. Aufl., Heidelberg u.a. 2011
zit.: Birk, Steuerrecht, Rdnr.

Bohley, Peter: Die öffentliche Finanzierung: Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme. Eine Einführung, München 2003
zit.: Bohley, Öffentliche Finanzierung, S.

Bosman, Wieland: Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: K&R 2012, S. 5 ff.
zit.: Bosman, K&R 2012, S.

BR: Rundfunkbeitrag – Größtmögliche Unterstützung für Kommunen, 07.02.2013, URL: <http://www.br.de/presse/inhalt/pressemittelungen/rundfunkbeitrag-118.html>, Abruf: 08.02.2013
zit.: BR, Rundfunkbeitrag – Größtmögliche Unterstützung für Kommunen

Brenner, Christian: Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernseh-, Hörfunk- und Online-Bereich, Berlin 2002
zit.: Brenner, Gewährleistung des Funktionsauftrages, S.

Briegleb, Volker: CDU-Arbeitsmarktexperte gegen Rundfunkgebühren für PCs, 23.08.2006, URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/CDU-Arbeitsmarktexperte-gegen-Rundfunkgebuehren-fuer-PCs-154821.html>, Abruf: 25.03.2011
zit.: Briegleb, Rundfunkgebühren für PCs

Bull, Hans Peter: Kein Inkassobüro – Gebührenreform: Der Datenschutz ist nur ein Vorwand, in: epd medien 2011, Nr. 36, S. 8 ff.
zit.: Bull, epd medien 36/2011, S.

ders.: Rundfunkbeitrag und Datenschutz – Rechtsgutachten im Auftrag der ARD und des ZDF, Baden-Baden 2011
zit.: Bull, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, S.

Bullinger, Martin: Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich – Verfassungsrechtliche Ziele und Maßstäbe, Baden-Baden 1998
zit.: Bullinger, Rundfunkfinanzausgleich, S.

Chen, Yaw-Shyang: Die Grundversorgungsaufgabe als Rechtfertigungsgrundlage der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System, Frankfurt am Main u.a. 2003
zit.: Chen, Grundversorgungsaufgabe, S.

Dargel, Christian: Die Rundfunkgebühr – Verfassungs-, finanz- und europarechtliche Probleme ihrer Erhebung und Verwendung, Frankfurt am Main u.a. 2002
zit.: Dargel, Rundfunkgebühr, S.

Datenschutzbeauftragte des Bundes und der Länder:

Stellungnahme der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zum Entwurf des
15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, 07.10.2010,
URL: <http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/stellungnahmen-ii/>, Abruf: 04.05.2012
zit.: Datenschutzbeauftragte Bund und Länder, Stellungnahme 15. RÄStV, S.

Degenhart, Christoph: Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, in: ZUM 2009, S. 374 ff.
zit.: Degenhart, ZUM 2009, S.

ders.: Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge auf der Grundlage des Entwurfs für einen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rechtsgutachten, Leipzig 2010
zit.: Degenhart, Verfassungsfragen eines Rundfunkbeitrags für Mietfahrzeuge, S.

ders.: Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, in: ZUM 2011, S. 193 ff.
zit.: Degenhart, ZUM 2011, S.

ders.: Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, in: FS für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012, S. 41 ff.
zit.: Degenhart, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen, S.

ders.: Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder – Rechtsgutachten, Leipzig 2013, abgedruckt in: K&R Beihefter 1/2013 zu Heft 3
zit.: Degenhart, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags, S.

Detering, Dietmar: Ökonomie der Medieninhalte – Allokative Effizienz und soziale Chancengleichheit in den Neuen Medien, Münster u.a. 2001
zit.: Detering, Ökonomie der Medieninhalte, S.

Deutsche Bundesregierung: Mitteilung der Bundesregierung vom 28. Dezember 2006 - Staatliche Beihilfen E3/2005 (ex CP232/2002, 2/2003, 43/2003, 195/2004, 234/2004) - Anpassung des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland
zit.: Mitteilung der Bundesregierung, S.

Deutscher Städtetag / Deutscher Städte- und Gemeindebund:

Pressemitteilung – Städtetag und Gemeindebund beklagen
Kostenexplosion – Neuer Rundfunkbeitrag verursacht deutliche
Mehrbelastung für bürgernahe Verwaltungen, 17.01.2013,
URL: http://www.ssgt.de/fileadmin/user_upload/SSGT/PDF/Presse/2013/Januar_Februar_Maerz/PM_DST_DStGB_Rundfunkbeitrag.pdf, Abruf: 30.01.2013
zit.: Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund,
Pressemitteilung, S.

Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe: Zahlen & Fakten 2011 –
Ausgabe 2012, o.D., URL: http://www.kfzgewerbe.de/fileadmin/user_upload/Presse/Zahlen_Fakten/Zahlen_Fakten_2012.pdf,
Abruf: 21.03.2013
zit.: Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe, Zahlen & Fakten 2011, S.

Dill, Alexander: ARD und ZDF - die letzten oppositionellen
Massenmedien?, 13.04.2012, URL: <http://www.heise.de/tp/artikel/36/36754/1.html>, Abruf: 18.04.2012
zit.: Dill, ARD und ZDF – die letzten oppositionellen Massenmedien?

Dittmann, Armin: Werbefreie Zukunft für ARD und ZDF? – Der
Blickwinkel der Rechtswissenschaft, in: MedienWirtschaft 2011, Nr. 03,
S. 43 f.
zit.: Dittmann, MedienWirtschaft 03/2011, S.

Dittmann, Armin / Scheel, Tobias: Die Finanzierung des öffentlich-
rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe –
Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige
Haushalts- und Betriebsstättenabgabe – Rechtsgutachten erstattet im
Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, Baden-Baden 2009
zit.: Dittmann/Scheel, Medienabgabe, S.

Dittmers, Manfred: Medienökonomische Aspekte des Wettbewerbs im dualen Rundfunksystem, in: MP 1990, S. 390 ff.
zit.: Dittmers, MP 1990, S.

Dolzer, Rudolf / Graßhof, Karin / Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattausgabe, Heidelberg, Stand: November 2012
zit.: Bearbeiter, in: Bonner Kommentar, Art., Rdnr.

Dörr, Dieter: Programmviefalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch funktionsgerechte Finanzausstattung – Rechtsgutachten zum Anspruch kleiner Rundfunkanstalten auf funktionsgerechte Finanzausstattung am Beispiel des Saarländischen Rundfunks unter Einbeziehung politikwissenschaftlicher und ökonomischer Aspekte, Baden-Baden 1997/98
zit.: Dörr, Programmviefalt, S.

ders.: Wege zur funktionsgerechten Rundfunkfinanzierung – Rechtsgutachten im Auftrag des Senders Freies Berlin zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Verteilung der Rundfunkgebühren, Mainz 1999
zit.: Dörr, Funktionsgerechte Rundfunkfinanzierung, S.

ders.: Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform, in: FS für Georg Ress, Köln u.a. 2005, S. 1151 ff.
zit.: Dörr, Gebührenfrage und Strukturreform, S.

Dörr, Dieter (Hrsg.): Rundfunk über Gebühr? – 3. Mainzer Mediengespräch, Frankfurt am Main u.a. 2003
zit.: Dörr, Rundfunk über Gebühr, S.

DRadio: Ertrags- und Aufwandsrechnung für das Geschäftsjahr 2011, o.D., URL: <http://www.dradio.de/download/182376/>,
Abruf: 15.12.2012
zit.: DRadio Ertrags- und Aufwandsrechnung für das Geschäftsjahr 2011

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band I, 2. Aufl., Tübingen 2004
zit.: Bearbeiter, in: Dreier, Art., Rdnr.

Eberle, Carl-Eugen: Die Rundfunkgebühr – Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion, in: AfP 1995, S. 559 ff.
zit.: Eberle, AfP 1995, S.

ders.: Diskussionsbeitrag, in: Stern/Pfeifer/Hain (Hrsg.): Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, München 2012
zit.: Eberle, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

Eicher, Hermann: Die Reform der Rundfunkfinanzierung – Zum Stand der Debatte, in: FS für Hans-Dieter Drewitz, Baden-Baden 2009, S. 213 ff.
zit.: Eicher, Reform der Rundfunkfinanzierung, S.

ders.: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: FS für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012, S. 69 ff.
zit.: Eicher, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S.

ders.: Neue Rechtsgrundlage für die Rundfunkfinanzierung ab 2013 – Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: MP 2012, S. 614 ff.
zit.: Eicher, MP 2012, S.

Eicher, Hermann / Schneider, Axel: Die Rundfunkgebührenpflicht in Zeiten der Medienkonvergenz, in: NVwZ 2009, S. 741 ff.
zit.: Eicher/Schneider, NVwZ 2009, S.

Elitz, Ernst / Stammler, Dieter: Programmliche Selbstverpflichtungen und Medienqualität. Ein Projekt zur Sicherung der Qualität in den elektronischen Medien, Köln 2006
zit.: Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S.

Emmerich, Volker / Steiner, Udo: Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Berlin 1986
zit.: Emmerich/Steiner, Wirtschaftliche Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S.

Europäische Kommission: Entscheidung der EG-Kommission vom 22. März 2006, Auxílio estatal E 14/2005 (ex NN 133/A/2001, NN 85/A/2001 e NN 94/A/1999) – Portugal – Indemnizações compensatórias pagas à empresa pública de televisão RTP
zit.: Beihilfverfahren Portugal, Rdnr.

dies.: Entscheidung der EG-Kommission vom 24. April 2007, Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland
zit.: Beihilfverfahren Deutschland, Rdnr.

dies.: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 27.10.2009, 2009/C 257/01
zit.: Rundfunkmitteilung, Rdnr.

dies.: Entscheidung der EG-Kommission vom 26. Januar 2010, State aid E 5/2005 (ex NN 170b/2003) – Annual financing of the Dutch public service broadcasters – The Netherlands
zit.: Beihilfverfahren Niederlande, Rdnr.

Färber, Hans W. / Lücker, Matthias: Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag, Köln 2011
zit.: Färber/Lücker, Ersetzung der Rundfunkgebühr, S.

Fechner, Frank: Rezension zu: Kirchhof, Paul: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010, in: UFITA 2011, S. 634 ff.
zit.: Fechner, UFITA 2011, S.

ders.: Medienrecht – Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 14. Aufl., Tübingen 2013
zit.: Fechner, Medienrecht, Kapitel Rdnr.

Ferreau, Frederik: Rundfunkfinanzierung und EU-Beihilfentatbestand im Lichte aktueller Unionsrechtsprechung und Kommissionspraxis, in: K&R 2011, S. 298 ff.
zit.: Ferreau, K&R 2011, S.

Fiebig, André: Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz – Rundfunkgebührenpflicht für Internet-PC und Rechtsnatur der Rundfunkgebühr, Berlin 2008
zit.: Fiebig, Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, S.

Fromm, Michael: Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus – Der verfassungsrechtliche Programmauftrag der Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des Rundfunkfinanzausgleichs, Baden-Baden 1998
zit.: Fromm, Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S.

Frye, Bernhard: Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Berlin 2001
zit.: Frye, Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S.

Fuest, Benedikt / Gersemann, Olaf: Unser Streit mit der GEZ geht weiter, 20.10.2012, URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/webwelt/article110063231/Unser-Streit-mit-der-GEZ-geht-weiter.html>,
Abruf: 30.10.2012
zit.: Fuest/Gersemann, Streit mit der GEZ

Gabriel-Bräutigam, Karin: Rundfunkkompetenz und Rundfunkfreiheit – Eine Untersuchung über das Verhältnis der Rundfunkhoheit der Länder zu den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, Baden-Baden 1990
zit.: Gabriel-Bräutigam, Rundfunkkompetenz und Rundfunkfreiheit, S.

Gattringer, Karin / Klingler, Walter: Ergebnisse, Trends und Methodik der ma 2011 Radio II – Radionutzung in Deutschland mit positivem Trend, in: MP 2011, S. 442 ff.
zit.: Gattringer/Klingler, MP 2011, S.

dies.: Ergebnisse, Trends und Methodik der ma 2012 Radio II – Radionutzung in Deutschland steigt erneut an, in: MP 2012, S. 410 ff.
zit.: Gattringer/Klingler, MP 2012, S.

**Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen
Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ):**

Geschäftsbericht 2009, Juni 2010, URL: <http://gez.de/e160/e161/e1457/gb2009.pdf>, Abruf: 06.10.2011

zit.: GEZ, Geschäftsbericht 2009, S.

dies.: Die GEZ – Unternehmen, 23.07.2010, URL: http://gez.de/die_gez/unternehmen/index_ger.html, Abruf: 14.10.2011

zit.: GEZ, Unternehmen

dies.: Geschäftsbericht 2011, Juni 2012, URL: <http://www.gez.de/e160/e161/e1559/gb2011.pdf>, Abruf: 10.07.2012

zit.: GEZ, Geschäftsbericht 2011, S.

Gersdorf, Hubertus: Grundzüge des Rundfunkrechts – Nationaler und europäischer Regulierungsrahmen, München 2003

zit.: Gersdorf, Rundfunkrecht, Rdnr.

ders.: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk 2.0: Von der Voll- zur Qualitätsversorgung, in: K&R 2012, S. 94 ff.

zit.: Gersdorf, K&R 2012, S.

Gersdorf, Hubertus / Brosius-Gersdorf, Frauke: Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems nach bayerischem Rundfunkrecht – Verfassungsmäßigkeit des Teilnehmerentgelts und Rückerstattungsansprüche nach dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 9. Januar 1997 – Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, München 1997

zit.: Gersdorf/Brosius-Gersdorf, Rechtsfragen des Teilnehmerentgeltsystems, S.

Geuer, Ermanno: „Eine Wohnung, ein Beitrag.“ – Überlegungen zur Popularklage gegen die neuen Rundfunkbeiträge, in: MMR 2012, Nr. 10, S. V ff.

zit.: Geuer, MMR 10/2012, S.

ders.: Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: VR 2012, S. 378 ff.

zit.: Geuer, VR 2012, S.

ders.: Der neue Rundfunkbeitrag aus europarechtlicher Sicht – Wann eine staatliche Beihilfe der Notifizierungspflicht gegenüber der EU-Kommission unterfällt, in: CR 2013, S. 156 ff.

zit.: Geuer, CR 2013, S.

Gounalakis, Georgios / Wege, Christoph: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat seinen Preis – Das Karlsruher Gebühreurteil vom 11.9.2007, in: NJW 2008, S. 800 ff.

zit.: Gounalakis/Wege, NJW 2008, S.

Gröpl, Christoph: GEZert, GEZankt, GEZwungen: Rundfunkfinanzierung zwischen Anstaltsautonomie und politischer Einflussnahme, in: DÖV 2006, S. 105 ff.

zit.: Gröpl, DÖV 2006, S.

Grothe, Solveig / Iken, Katja: Die schrägsten GEZ-Aktionen – Fernsehgebühren vom Hund, 27.12.2012,

URL: <http://einestages.spiegel.de/s/tb/26362/die-gez-und-ihre-schraegsten-aktionen-rundfunkgebuehren-vom-hund.html#>,

Abruf: 03.01.2013

zit.: Grothe/Iken, Die schrägsten GEZ-Aktionen

Hahn, Werner / Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2012
zit.: Bearbeiter, in: Hahn/Vesting, §, Rdnr.

Hain, Karl-Eberhard: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – Träger mittelbarer Staatsverwaltung? – Organisationsrechtliche Bemerkungen aus Anlass des BGH-Urteils in der Strafsache *Emig*, in: K&R 2010, S. 242 ff.
zit.: Hain, K&R 2010, S.

ders.: Diskussionsbeitrag, in: Stern/Pfeifer/Hain (Hrsg.): Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, München 2012
zit.: Hain, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

Hallenberger, Gerd: Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsformen auf die Programmgestaltung, in: Pethig/Blind (Hrsg.): Fernsehfinanzierung: ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Opladen u.a. 1998, S. 74 ff.
zit.: Hallenberger, Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsformen, S.

Hanfeld, Michael: Mit dem Zweiten sieht man Champions League, 05.04.2011, URL: <http://www.faz.net/artikel/C30644/medien-mit-dem-zweiten-sieht-man-champions-league-30332624.html>,
Abruf: 26.07.2011
zit.: Hanfeld, Champions League

ders.: Rossmann klagt gegen Rundfunkbeitrag, in: FAZ v. 10.01.2013, S. 31
zit.: Hanfeld, FAZ v. 10.01.2013, S.

Hansmeyer, Karl-Heinrich: Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut, Köln 1995
zit.: Hansmeyer, Rundfunk als Kollektivgut, S.

Hartstein, Reinhard / Ring, Wolf-Dieter / Kreile, Johannes / Dörr, Dieter / Stettner, Rupert (Hrsg.): Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Loseblattausgabe, Heidelberg u.a.,
Stand: März 2013
zit.: Hartstein u.a., §, Rdnr.

Hartung, Helmut: CDU will beim Medienkonzentrationsrecht auf mehr Anreize setzen – „Das neue Gebührenmodell ist kein Selbstläufer“, in: ProMedia 2011, Nr. 03, S. 4 ff.
zit.: Hartung, ProMedia 03/2011, S.

ders.: Die KEF überprüft gegenwärtig genau die Verwendung der Rundfunkgebühren – „Unser Vorschlag ist Ergebnis der Prüfung“, in: ProMedia 2011, Nr. 08, S. 8 ff.
zit.: Hartung, ProMedia 08/2011, S.

ders.: Der neue Rundfunkbeitrag ist im Grundsatz verfassungsrechtlich unbedenklich – „Die Zeit zum Schlachten heiliger Kühe scheint reif“, in: ProMedia 2011, Nr. 10, S. 24 ff.
zit.: Hartung, ProMedia 10/2011, S.

ders.: Sachsen will auch Sportübertragungen von ARD und ZDF stärker reglementieren – „Lieber Klasse statt Masse“, in: ProMedia 2011, Nr. 11, S. 9 ff.
zit.: Hartung, ProMedia 11/2011, S.

Hartwig, Karl-Hans / Schröder, Guido: Fernsehen über Gebühr?, in: Medien Dialog 1998, Nr. 12, S. 11 ff.
zit.: Hartwig/Schröder, Medien Dialog 12/1998, S.

Hasse, Arne: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Bestand und Alternativen, Berlin 2005
zit.: Hasse, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

Hayek, Friedrich A.: Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde, Tübingen 1975
zit.: Hayek, Irrtümer des Konstruktivismus, S.

Heinrich, Jürgen: Medienökonomie – Band 2: Hörfunk und Fernsehen, 2. Aufl., Wiesbaden 2010
zit.: Heinrich, Medienökonomie, S.

Heintzen, Markus: Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 120
zit.: Heintzen, HStR V, § 120, Rdnr.

Herb, Armin: Neue Rundfunkfinanzierung – neue Datenschutzprobleme? – Datenschutzrechtliche Normen im neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV), in: MMR 2011, S. 232 ff.
zit.: Herb, MMR 2011, S.

Hess, Wolfgang: Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem, Köln 1996
zit.: Hess, Verfassungsrechtliche Probleme, S.

Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht – Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München 2003
zit.: Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel Rdnr.

ders.: „Voraussetzung erfüllt“ – Anmerkungen zur Haushaltsabgabe, in: SZ v. 09.08.2012, S. 39.
zit.: Hesse, SZ v. 09.08.2012, S.

Hessischer Landtag: Stenografischer Bericht ohne Beschlussprotokoll zur öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zu dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes, Drucks. 18/3887, 25.05.2011, URL: <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/med/f2f/f2f55199-8634-1313-ab8d-3422184e3734,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, Abruf: 09.04.2012
zit.: Hessischer Landtag, Öffentliche Anhörung, S.

Heydt, Volker: Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, in: AöR 1975, S. 584 ff.
zit.: Heydt, AöR 1975, S.

Hilker, Heiko: Stellungnahme zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄndStV), 04.04.2011, URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-480.pdf>, Abruf: 18.05.2011
zit.: Hilker, Stellungnahme 15. RÄStV, S.

Hilker, Heiko / Scheele, Jürgen: GEZ-Reform: Neuer Gesetzentwurf bestätigt ungezügelter Datenzugriff durch Haushaltsabgabe [Update], 05.09.2010, URL: <http://carta.info/33410/gez-reform-neue-dokumente-bestaetigen-ungezuegelten-datenzugriff-durch-haushaltsgebuehr/>, Abruf: 15.11.2010
zit.: Hilker/Scheele, Datenzugriff durch Haushaltsabgabe

Hoffmann, Guido: Möglichkeiten der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, St. Ingbert 1996
zit.: Hoffmann, Möglichkeiten der Finanzierung, S.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Die Indexierung der Rundfunkgebühr: Problemebenen, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.): Indexierung der Rundfunkgebühr – Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden u.a. 1991, S. 10 ff.
zit.: Hoffmann-Riem, Indexierung der Rundfunkgebühr, S.

Hofmann, Jana: Zweite Verfassungsbeschwerde gegen neuen Rundfunkbeitrag – Mittelständisches Unternehmen fühlt sich ungerecht belastet, in: epd medien 2012, Nr. 51/52, S. 10
zit.: Hofmann, epd medien 51/52/2012, S.

Holznagel, Bernd: Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF: Zusammenfassung des Gutachtens, in: epd medien 1999, Nr. 33, S. 25 ff.
zit.: Holznagel, epd medien 33/1999, S.

ders.: Konvergenz der Medien – Herausforderungen an das Recht, in: NJW 2002, S. 2351 ff.
zit.: Holznagel, NJW 2002, S.

ders.: Stellungnahme zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 31.03.2011, URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-469.pdf>, Abruf: 18.05.2011
zit.: Holznagel, Stellungnahme 15. RÄStV, S.

Hornburg, Marcel: Thema des Monats: GEZ Adieu: Eine Wohnung – ein Beitrag, 02.01.2012, URL: <http://www.digitalfernsehen.de/Thema-des-Monats-GEZ-Adieu-Eine-Wohnung-ein-Beitrag.75700.0.html>, Abruf: 07.01.2012
zit.: Hornburg, GEZ Adieu

Huber, Joachim: Mehr Geld macht nicht mehr glücklich – „Wir erwarten eine Nullrunde“, 19.12.2011,
URL: <http://www.tagesspiegel.de/medien/mehr-geld-macht-nicht-mehr-gluecklich-wir-erwarten-eine-nullrunde/4689146.html>,
Abruf: 09.04.2012
zit.: Huber, Mehr Geld macht nicht mehr glücklich – „Wir erwarten eine Nullrunde“

Hümmerich, Klaus / Beucher, Klaus: Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand – Parameter anstehender Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts, in: AfP 1989, S. 708 ff.
zit.: Hümmerich/Beucher, AfP 1989, S.

Hungermann, Jens: Aufbegehren gegen den Fußball – Warum ARD und ZDF kritisiert werden, 02.12.2011, URL: http://www.welt.de/print/die_welt/sport/article13746524/Aufbegehren-gegen-den-Fussball.html, Abruf: 04.12.2011
zit.: Hungermann, Aufbegehren gegen den Fußball

Hurnik, Wolfgang: Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Der 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht der KEF und der Rechnungsprüfung, in: Stern/Pfeifer/Hain (Hrsg.): Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, München 2012
zit.: Hurnik, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main:
Rundfunkfinanzierung muss neu geordnet werden, o.D.,
URL: <http://www.frankfurt-main.ihk.de/branchen/mediacity/medienpolitik/rundfunkgebuehren/index.html>, Abruf: 12.03.2013
zit.: IHK, Rundfunkfinanzierung muss neu geordnet werden

Ipsen, Hans Peter: Zum Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der unmittelbaren Programmveranstaltung – Probleme staatsfreier Selbstverwaltung, in: DÖV 1974, S. 721 ff.
zit.: Ipsen, DÖV 1974, S.

Isensee, Josef: Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise – Der Kampf um die sozialen Besitzstände und die Normen der Verfassung, in: FS für Johannes Broermann, Berlin 1982, S. 365 ff.
zit.: Isensee, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise, S.

ders.: Staatsaufgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band IV, 3. Aufl., Heidelberg 2006, § 73
zit.: Isensee, HStR IV, § 73, Rdnr.

Jarass, Hans Dieter: Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: DÖV 1989, S. 1013 ff.
zit.: Jarass, DÖV 1989, S.

ders.: Folgerungen aus der neueren Rechtsprechung des BVerfG für die Prüfung von Verstößen gegen Art. 3 I GG – Ein systematisches Konzept zur Feststellung unzulässiger Ungleichbehandlungen, in: NJW 1997, S. 2545 ff.
zit.: Jarass, NJW 1997, S.

ders.: Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, Köln 1999
zit.: Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S.

ders.: Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr – Rechtswissenschaftliches Gutachten, Münster 2007
zit.: Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen, S.

Jarass, Hans Dieter / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 12. Aufl., München 2012
zit.: Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth, Art., Rdnr.

Jungheim, Stephanie: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 zu den Rundfunkgebühren – Eine verpasste Chance, in: ZUM 2008, S. 493 ff.
zit.: Jungheim, ZUM 2008, S.

Jutzi, Siegfried: Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, in: NVwZ 2008, S. 603 ff.
zit.: Jutzi, NVwZ 2008, S.

Kepplinger, Hans Mathias: Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, in: Mestmäcker (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung – Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 453 ff.
zit.: Kepplinger, Der Einfluß der Rundfunkräte, S.

Kiefer, Marie Luise: Wettbewerb im dualen Rundfunksystem?, in: MP 1994, S. 430 ff.
zit.: Kiefer, MP 1994, S.

dies.: Medienökonomik – Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien, 2. Aufl., München u.a. 2005
zit.: Kiefer, Medienökonomik, S.

Kirchhof, Ferdinand: Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts,
2. Aufl., Heidelberg 2001
zit.: Kirchhof, Steuer- und Abgabenrecht, Rdnr.

Kirchhof, Paul: Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich
als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie
– Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107
Abs. 2 GG, Köln 1982
zit.: Kirchhof, Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich, S.

ders.: Besteuerung im Verfassungsstaat, Tübingen 2000
zit.: Kirchhof, Besteuerung im Verfassungsstaat, S.

ders.: Die Steuern, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des
Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, 3. Aufl.,
Heidelberg 2007, § 118
zit.: Kirchhof, HStR V, § 118, Rdnr.

ders.: Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.):
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR),
Band V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 119
zit.: Kirchhof, HStR V, § 119, Rdnr.

ders.: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
Baden-Baden 2010
zit.: Kirchhof, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

ders.: Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Vortrag bei der Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln „Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ am 13. Mai 2011 in Köln, Eigene Mitschrift
zit.: Kirchhof, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2011)

ders.: Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: FS für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012, S. 57 ff.
zit.: Kirchhof, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2012), S.

Kleist, Thomas / Scheuer, Alexander: Das Beihilfe-Risiko – Die Haushaltsabgabe und das EU-Recht, in: epd medien 2010, Nr. 28, S. 3 ff.
zit.: Kleist/Scheuer, epd medien 28/2010, S.

Knoop, Thomas / Heyl, Marcus / Röthemeier, Thomas: Er nennt sich selber „Gott der ARD“ – Irrer GEZ-Schnüffler wieder unterwegs! – Was dürfen GEZ-Fahnder?, 25.02.2012, URL: <http://www.bild.de/news/inland/gez/irrer-gez-schnueffler-wieder-unterwegs-22824652.bild.html>, Abruf: 28.04.2012
zit.: Knoop/Heyl/Röthemeier, Irrer GEZ-Schnüffler wieder unterwegs

Koblenzer, Thomas / Günther, Carina: Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, o.D., URL: http://www.handelsblatt.com/downloads/7971384/2/Gutachten_Koblenzer, Abruf: 28.03.2013
zit.: Koblenzer/Günther, Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags, S.

Kollek, Andreas: Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, Frankfurt am Main u.a. 1987
zit.: Kollek, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, S.

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): 14. KEF-Bericht, Mainz 2003
zit.: 14. KEF-Bericht, Tz.

dies.: Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten auf der Grundlage des Indexgestützten Integrierten Prüf- und Berechnungsverfahrens (IIVF), in: 14. KEF-Bericht, Anlage I, Mainz 2003
zit.: KEF, IIVF, Tz.

dies.: 16. KEF-Bericht, Mainz 2007
zit.: 16. KEF-Bericht, Tz.

dies.: 17. KEF-Bericht, Mainz 2009
zit.: 17. KEF-Bericht, Tz.

dies.: Zur Entwicklung der Rundfunkgebühr, 10.07.2009,
URL: <http://www.kef-online.de/inhalte/entwicklung.html>,
Abruf: 23.05.2012
zit.: KEF, Entwicklung der Rundfunkgebühr

dies.: 18. KEF-Bericht, Mainz 2011
zit.: 18. KEF-Bericht, Tz.

Kops, Manfred: Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Köln 1998
zit.: Kops, Ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

ders.: Revenue Structures of Broadcasting Systems: An International Comparative Study, Vortrag bei der Tagung des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln „The Future of the Broadcasting Licence Fee in Times of Media Convergence“ am 06.05.2010 in Bonn, Audiomitschnitt, URL: <http://www.rundfunkinstitut.uni-koeln.de/institut/tagungen/2010-Bonn.php>, Abruf: 16.11.2010
zit.: Kops, Revenue Structures of Broadcasting Systems

ders.: Schlusswort beim Symposium des Initiativkreises Öffentlicher Rundfunk Köln „Public Value. Was soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Gesellschaft leisten?“ am 09.03.2012 in Köln, URL: http://www.ioer.org/04veranstaltungen/public%20value/pdf/Schlusswort_Kops_IOER-Tagung_2012.pdf, Abruf: 06.04.2012
zit.: Kops, Public Value, S.

Kops, Manfred / Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Köln 1996
zit.: Kops/Hansmeyer, Föderale Rundfunkordnung, S.

Korioth, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997
zit.: Korioth, Finanzausgleich, S.

Köster, Julia: Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – Eine tragfähige Alternative? – Verfassungs- und steuerrechtliche Grenzen einer alternativen Rundfunkfinanzierung am Beispiel des Modells der sogenannten Medienabgabe, in: ZUM 2012, S. 946 ff.
zit.: Köster, ZUM 2012, S.

Krebs, Walter: Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 108
zit.: Krebs, HStR V, § 108, Rdnr.

Krei, Alexander: „Kein Gleichgewicht“ – ARD & ZDF: Auch kleine Sport-Verbände ärgern sich, 23.02.2011, URL: http://www.dwdl.de/nachrichten/30276/ard__zdf_auch_kleine_sportverbnde_rgern_sich/, Abruf: 13.06.2011
zit.: Krei, Kleine Sport-Verbände ärgern sich

Krone, Daniel: Gebührenfinanzierter Rundfunk und Beihilferecht – Gemeinschaftsrechtliche Analyse der deutschen Rundfunkgebühr und Optionen für eine Anpassung des nationalen Ordnungsrahmens, Hamburg 2010
zit.: Krone, Rundfunk und Beihilferecht, S.

Krüger, Udo Michael: Programmanalyse 2011 – Teil 1: Sparten und Formen – Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung, in: MP 2012, S. 215 ff.
zit.: Krüger, MP 2012, S.

Kurp, Matthias: Kirchhof legt nach – Tagung in Köln: Medienrechtler und Politiker diskutieren Rundfunkbeitrag, in: FK 2011, Nr. 19, S. 7 f.
zit.: Kurp, FK 19/2011, S.

Lehment, Cornelis: Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle – Zur Rechnungsprüfung bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Landesmedienanstalten, Frankfurt am Main u.a. 1996
zit.: Lehment, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S.

Lepper, Ulrich: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haupt- und Medienausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 07. April 2011 zu Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) – Antrag der Landesregierung um Zustimmung, Drucks. 15/1303, 29.03.2011,
URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-453.pdf>, Abruf: 15.08.2011
zit.: Lepper, Stellungnahme 15. RÄStV, S.

Lerche, Peter: Rechtsprobleme des Werbefernsehens, Frankfurt am Main u.a. 1965
zit.: Lerche, Rechtsprobleme des Werbefernsehens, S.

ders.: Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit, in: FS für Theodor Maunz, München 1981, S. 215 ff.
zit.: Lerche, Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit, S.

Libertus, Michael: Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im neuen Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und staatsvertraglicher Realität, in: ZUM 1996, S. 947 ff.
zit.: Libertus, ZUM 1996, S.

ders.: Zur Frage der Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) bei den Parametern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, in: ZUM 2000, S. 1064 ff.
zit.: Libertus, ZUM 2000, S.

Libertus, Michael / Hans, Christoph / Marci, Markus:

Unmittelbare oder inzidente Justitiabilität der Rundfunkgebührenvorschläge in den Berichten der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), in: ZUM 1998, S. 961 ff.

zit.: Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, S.

Lilienthal, Volker: Länder-Arbeitsgruppe sucht nach

Gebührenalternative – Vorsitzender Krapp: Personenbezogene Pauschale – Seidel (GEZ): Gebühr beibehalten, in: epd medien 2000, Nr. 67, S. 13

zit.: Lilienthal, epd medien 67/2000, S.

Lindner, Josef Franz: Verfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk? – Optionen für den

Rundfunkgesetzgeber, in: AfP 2005, S. 429 ff.

zit.: Lindner, AfP 2005, S.

Lips, Jörg: Das Internet als „Rundfunkübertragungsweg“ – Neue Rundfunkempfangsgeräte und Nutzung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, Hamburg 2004

zit.: Lips, Internet als „Rundfunkübertragungsweg“, S.

Loeb, Michael: Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM 2004, S. 290 ff.

zit.: Loeb, ZUM 2004, S.

Lohbeck, Anna-Katharina: Die Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr in ihrer gegenwärtigen Gestalt in der gegenwärtigen und einer zukünftigen Rundfunkordnung, Hamburg 2000

zit.: Lohbeck, Verfassungsmäßigkeit der Rundfunkgebühr, S.

Mahrenholz, Ernst Gottfried: Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM Sonderheft 1995, S. 508 ff.
zit.: Mahrenholz, ZUM SH 1995, S.

ders.: Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs – Die Rundfunklandschaft nach dem Staatsvertragsrecht von 1996 und die kleinen Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1997
zit.: Mahrenholz, Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs, S.

Mailänder, K. Peter: Rundfunkbeiträge außer Reichweite der gemeinschaftsrechtlichen Beihilfenkontrolle, in: FS für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012, S. 205 ff.
zit.: Mailänder, Rundfunkbeiträge außer Reichweite der Beihilfenkontrolle, S.

Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Aufl., München 2010
zit.: Bearbeiter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art., Rdnr.

Marmor, Lutz: Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichtes für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Kops (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Aktuelle Debatten unter dem Einfluss von Karlsruhe und Brüssel, Berlin u.a. 2008
zit.: Marmor, Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil, S.

Marohn, Anna: Was dürfen die im Netz?, in: Die Zeit 2010, Nr. 31, S. 44
zit.: Marohn, Die Zeit 31/2010, S.

Martens, Dirk: Hörfunk-Profile 2012 – Analyse privater und öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme in Deutschland, Präsentation einer Programmanalyse im Auftrag des VPRT am 25.10.2012 bei den Medientagen München 2012, URL: http://www.vprt.de/sites/default/files/documents/Pr%C3%A4sentation_HF-Profile_2012_HoR_10_25_Muc_Langfassung_Vortragsversion.pdf?c=1, Abruf: 30.10.2012
zit.: Martens, Hörfunk-Profile 2012, S.

Maydell, Bernd von: Zur rechtlichen Problematik der Befreiung von den Rundfunkgebühren – Rechtsgutachten, Frankfurt am Main u.a. 1987
zit.: von Maydell, Problematik der Befreiung von den Rundfunkgebühren, S.

medienanstalten, die: Jahrbuch 2011/2012 – Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland, Berlin 2012
zit.: die medienanstalten, Jahrbuch 2011/2012, S.

Monheim, Gert: Die Quote als Hindernis für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags?, Vortrag beim Symposium des Initiativkreises Öffentlicher Rundfunk Köln „Public Value. Was soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Gesellschaft leisten?“ am 09.03.2012 in Köln, URL: <http://www.ioer.org/04veranstaltungen/public%20value/pdf/Monheim.pdf>, Abruf: 10.04.2012
zit.: Monheim, Die Quote als Hindernis, S.

Morhart, Claus: Länder diskutieren über neue Finanzierungswege für ARD und ZDF – Computer machen Probleme – Steuer oder Haushaltsabgabe? – Arbeitsgruppe konstituiert, in: epd medien 2000, Nr. 21, S. 12
zit.: Morhart, epd medien 21/2000, S.

Müller, Monica: Markt- und Politikversagen im Fernsehsektor, Frankfurt am Main u.a. 1998
zit.: Müller, Markt- und Politikversagen, S.

Münch, Ingo von: Die Rundfunkgebühr: Ein verfassungsrechtlich unhaltbares Fossil?, in: FS für Peter Selmer, Berlin 2004, S. 821 ff.
zit.: von Münch, Rundfunkgebühr, S.

ders.: Die verlorene Freiheit des Gebührenzahlers, in: FAZ v. 14.12.2010, S. 35
zit.: von Münch, FAZ v. 14.12.2010, S.

ders.: Stellungnahme zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 26.03.2011, URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-458.pdf>, Abruf: 18.05.2011
zit.: von Münch, Stellungnahme 15. RÄStV, S.

ders.: Von der Rundfunkgebühr zum „Rundfunkbeitrag“: Kein Beitrag zur Freiheit, in: von Münch (Hrsg.): Rechtspolitik und Rechtskultur – Kommentare zum Zustand der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2011, S. 164 ff.
zit.: von Münch, Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, S.

Münch, Ingo von / Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 4./5. Aufl., München 2003
zit.: Bearbeiter, in: von Münch/Kunig, Art., Rdnr.

Musgrave, Richard A. / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6. Aufl., Tübingen 1994
zit.: Musgrave/Musgrave/Kullmer, Die öffentlichen Finanzen, S.

NDR: NDR kürzt seine Etats bis 2012 um 50 Millionen Euro, 14.05.2010, URL: <http://www.ndr.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/pressemeldungndr6020.html>, Abruf: 20.11.2011
zit.: NDR, NDR kürzt seine Etats

Never, Henning: Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk – Eine ökonomische Kritik der verfassungsrechtlich geforderten positiven Rundfunkordnung, Baden-Baden 2002
zit.: Never, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, S.

Nickel, Barbara: Indexierung der Rundfunkgebühr – Eckpunkte für eine Neuordnung des Gebührenfestsetzungsverfahrens, in: ZUM 2006, S. 737 ff.
zit.: Nickel, ZUM 2006, S.

Nünning, Volker: Länder wollen Auftrag von ARD und ZDF näher prüfen, in: FK 2010, Nr. 25, S. 31 f.
zit.: Nünning, FK 25/2010, S.

ders.: 94 Hörfunkprogramme von ARD und Deutschlandradio, in: FK 2012, Nr. 37, S. 10 f.
zit.: Nünning, FK 37/2012, S.

o.A.: Diskussion um Reform der Rundfunkgebühren, in: AfP 2000, S. 271
zit.: o.A., AfP 2000, S.

o.A.: Hybrid-TV wird zum Senkrechstarter, 29.07.2010, URL: http://www.bitkom.org/de/themen/54918_64709.aspx, Abruf: 06.10.2011
zit.: o.A., Hybrid-TV wird zum Senkrechstarter

o.A.: Interview mit Uwe Esser, Geschäftsleitung TV bei der AS&S – „Ein blitzsauberes Umfeld für die Werbung“, in: einser 2011, Nr. 2, S. 9
zit.: o.A., einser 02/2011, S.

o.A.: Politik und Sender begrüßen KEF-Vorschlag, in: FK 2012, Nr. 03, S. 11
zit.: o.A., FK 03/2012, S.

o.A.: Wirtschaft, Städte und Kirchen kritisieren Rundfunkbeitrag, in: FK 2013, Nr. 07, S. 13 f.
zit.: o.A., FK 07/2013, S.

o.A.: Evaluationsverfahren zum neuen Rundfunkbeitrag, 12.04.2013, URL: <http://funkkorrespondenz.kim-info.de/artikel.php?pos=Politik&nr=10310>, Abruf: 16.04.2013
zit.: o.A., Evaluationsverfahren zum neuen Rundfunkbeitrag

Oppermann, Thomas: Rundfunkgebühr – Rundfunkordnung – Rundfunkideologie – Zum Rundfunkgebührenurteil des BVerfG vom 22.2.1994, in: JZ 1994, S. 499 ff.
zit.: Oppermann, JZ 1994, S.

Oppermann, Thomas / Classen, Dieter / Nettesheim, Martin: Europarecht, 5. Aufl., München 2011
zit.: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, Kapitel Rdnr.

Oppermann, Thomas / Kilian, Michael: Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland – Rechtsgutachtliche Studie, erstattet dem Süddeutschen Rundfunk – Anstalt des öffentlichen Rechts Stuttgart, Frankfurt am Main u.a. 1989
zit.: Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung, S.

Ossenbühl, Fritz: Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, München 1969

zit.: Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S.

ders.: Spielräume des Gesetzgebers bei der Gebührenfestsetzung, in: MP 2004, S. 129 f.

zit.: Ossenbühl, MP 2004, S.

Paperlein, Juliane: „Mehr Gleichheit, nicht Vielfalt“ – Roundtable Werbefreiheit: Braucht das duale System eine Trennung in werbefinanzierte Sender und werbefreien Gebührenrundfunk?, in: Horizont v. 17.03.2011, S. 18 f.

zit.: Paperlein, Horizont v. 17.03.2011, S.

Papier, Hans-Jürgen: „Bedürfnis nach Orientierung“ – Professor Hans-Jürgen Papier zur Rundfunkfreiheit, abgedruckt in: epd medien 2010, Nr. 91, S. 21 ff.

zit.: Papier, epd medien 91/2010, S.

Perten, Volker: Werbefinanzierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: K&R 2010, S. 703 ff.

zit.: Perten, K&R 2010, S.

Peters, Hans: Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: FS für Hans Carl Nipperdey, München u.a. 1965, S. 877 ff.

zit.: Peters, Öffentliche und staatliche Aufgaben, S.

Pethig, Rüdiger: Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland – Koreferat zum Referat von Friedrich Kübler, in: Kohl (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk – Interdisziplinäre und internationale Annäherungen, Konstanz 1997

zit.: Pethig, Verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt, S.

Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard: Grundrechte – Staatsrecht II, 28. Aufl., Heidelberg 2012
zit.: Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr.

Prodoehl, Hans Gerd: Das Verfahren zur Festlegung der Rundfunkgebühr – Probleme und Perspektiven, in: MP 1990, S. 378 ff.
zit.: Prodoehl, MP 1990, S.

Puwalla, Wolfgang: Qualifikation von Abgaben – eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe, Berlin 1987
zit.: Puwalla, Qualifikation von Abgaben, S.

Reese, Stephanie: Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung – Zur Konkretisierung des Funktionsauftrages in § 11 Rundfunkstaatsvertrag, Frankfurt am Main u.a. 2006
zit.: Reese, Funktionsauftrag, S.

Reitze, Helmut / Ridder, Christa-Maria (Hrsg.): Massenkommunikation VIII – Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2010, Baden-Baden 2011
zit.: Reitze/Ridder, Massenkommunikation, S.

Renner, Kai-Hinrich: Rundfunkgebühr: Medienwissenschaftler Volker Lilienthal will, dass sich ARD und ZDF auf ihre Kernaufgaben konzentrieren – Experte empfiehlt Haushaltsabgabe für alle Rundfunkgeräte, in: Hamburger Abendblatt v. 19.01.2010, S. 7
zit.: Renner, Hamburger Abendblatt v. 19.01.2010, S.

Reuters, Annette W.: Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, Frankfurt am Main u.a. 2009
zit.: Reuters, Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand, S.

Ricker, Reinhart / Schiwy, Peter / Schütz, Hans-Joachim:

Rundfunkverfassungsrecht, München 1997

zit.: Ricker/Schiwy/Schütz, Rundfunkverfassungsrecht, Kapitel Rdnr.

Ridder, Michael: Länder halten an Teilverbot für TV-Sponsoring fest

– Stadelmaier: Ausnahmeliste für Sportarten wird nicht erweitert, in:

epd medien 2010, Nr. 92, S. 9

zit.: Ridder, epd medien 92/2010, S.

ders.: Wenn der GEZ-Mann nicht mehr klingelt – Der Modellwechsel bei der Rundfunkfinanzierung kommt, in: epd medien 2011, Nr. 51/52, S. 3 f.

zit.: Ridder, epd medien 51/52/2011, S.

Roether, Diemut: GEZ nahm 2010 wieder weniger

Rundfunkgebühren ein – Zahl der angemeldeten Geräte geht zurück – Befreiungen nehmen weiter zu, in: epd medien 2011, Nr. 26, S. 15 f.

zit.: Roether, epd medien 26/2011, S.

dies.: „Die Micky-Maus-Rundfunkpolitik wirkt hilflos“ – Ein epd-

Interview mit dem Medienforscher Lutz Hachmeister, in:

epd medien 2012, Nr. 49, S. 3 ff.

zit.: Roether, epd medien 49/2012, S.

Roßnagel, Alexander (Hrsg.): Handbuch Datenschutzrecht – Die

neuen Grundlagen für Wirtschaft und Verwaltung, München 2003

zit.: Bearbeiter, in: Roßnagel, Datenschutzrecht, Kapitel Rdnr.

Rühl, Manfred: Die Rundfunkgebühr – ein wohlfahrtsstaatlicher Preis

– Versuch einer begrifflichen und problemorientierten

Bestandsaufnahme sowie Hinweise auf Entwicklungsmöglichkeiten einer Gebührenpolitik, in: MP 1984, S. 589 ff.

zit.: Rühl, MP 1984, S.

Rühl, Ulli: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZUM 1995, S. 167 ff.

zit.: Rühl, ZUM 1995, S.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2011

zit.: Bearbeiter, in: Sachs, Art., Rdnr.

Scheel, Tobias: Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr – Rechtliche Kriterien und Grenzen der Gestaltungsmacht der Länder im Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr, Berlin 2007

zit.: Scheel, Festsetzung der Rundfunkgebühr, S.

ders.: Quo vadis, Rundfunkgebühr? - Die Finanzierungsreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem rechtlichen Prüfstand - Zugleich ein Plädoyer für eine einheitliche Rundfunkabgabe, in: Fechner (Hrsg.): Pluralismus, Finanzierung und Konvergenz als Grundfragen des Rundfunkrechts, Ilmenau 2010, S. 39 ff.

zit.: Scheel, Finanzierungsreform, S.

Schmid, Tobias / Gerlach, Petra: 50 Cent – Zur Debatte um Werbung bei ARD und ZDF, in: epd medien 2010, Nr. 26/27, S. 3 ff.

zit.: Schmid/Gerlach, epd medien 26/27/2010, S.

Schmidt, Walter: Der „Aufsichtsgroschen“ – Verfassungsrechtliche Einwände gegen politische Anstöße zur teilweisen Umwidmung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühr, in: MP 1986, S. 162 ff.

zit.: Schmidt, MP 1986, S.

ders.: Die Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung – Zur Problematik des „Aufsichtsgroschens“ und anderer „zusätzlicher Anteile“ an der öffentlichrechtlichen Rundfunkgebühr – Rechtsgutachten, Frankfurt am Main u.a. 1989
zit.: Schmidt, Rundfunkgebühr in der dualen Rundfunkordnung, S.

Schmitz, Alfred: Rundfunkfinanzierung – Bestandsaufnahme der Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik und ökonomische Analyse der Interdependenzen von Finanzierungsformen und medienpolitischen Zielen, Köln 1990
zit.: Schmitz, Rundfunkfinanzierung, S.

Schmitz, Henrik: Rundfunkräte brauchen mehr Kompetenz!, 09.11.2010, URL: <http://www.evangelisch.de/themen/medien/rundfunkr%C3%A4te-brauchen-mehr-kompetenz25805>, Abruf: 26.09.2011
zit.: Schmitz, Rundfunkräte brauchen mehr Kompetenz

Schneider, Axel: Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, in: NVwZ 2013, S. 19 ff.
zit.: Schneider, NVwZ 2013, S.

Schneider, Hans-Peter / Radeck, Bernd: Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen – Zur Vielfalt der Finanzierungsformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Rechtsgutachten, Frankfurt am Main 1989
zit.: Schneider/Radeck, Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen, S.

Schulz, Wolfgang: Interne Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – unabhängig und funktionsgerecht?, in: FS für Carl-Eugen Eberle, Baden-Baden 2012, S. 121 ff.
zit.: Schulz, Interne Aufsicht, S.

Schwall-Düren, Angelica: Rede am 13.05.2011 anlässlich der Jahrestagung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln: Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Stern/Pfeifer/Hain (Hrsg.): Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, München 2012
zit.: Schwall-Düren, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

Schwendinger, Gerd: Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung – Audiovisuelle Daseinsvorsorge und Pluralismussicherung im Lichte von EG-Beihilferecht und Dienstleistungsfreiheit, Baden-Baden 2007
zit.: Schwendinger, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen Rundfunkfinanzierung, S.

Seidel, Norbert / Libertus, Michael: Rundfunkökonomie – Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen, Wiesbaden 1993
zit.: Seidel/Libertus, Rundfunkökonomie, S.

Seidel, Norbert / Schwertzel, Uwe: Finanzierungsmöglichkeiten für Fernsehunternehmen, in: Pethig/Blind (Hrsg.): Fernsehfinanzierung: ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Opladen u.a. 1998, S. 13 ff.
zit.: Seidel/Schwertzel, Finanzierungsmöglichkeiten, S.

Siepmann, Ralf: Gebührenwandel – Die Haushaltsabgabe wird in Europa zum Leitmodell, in: epd medien 2010, Nr. 53, S. 3 ff.
zit.: Siepmann, epd medien 53/2010, S.

Simon, Erk / Hummelsheim, Dina / Hartmann, Peter H.: Das Fernsehprogramm – ein Freund fürs Leben?, in: MP 2011, S. 139 ff.
zit.: Simon/Hummelsheim/Hartmann, MP 2011, S.

Smith, Annette: Das System der deutschen Rundfunkgebühr – Unzulässige Beihilfe oder berechtigte Unterstützung der Rundfunkfreiheit?, Hamburg 2010
zit.: Smith, System Rundfunkgebühr, S.

Söhn, Hartmut: Steuerliche Belastungsgleichheit durch Vereinfachung – Zur Einführung einer Abgeltungssteuer, in: GS für Ferdinand O. Kopp, Stuttgart u.a. 2007, S. 392 ff.
zit.: Söhn, Steuerliche Belastungsgleichheit, S.

Sportministerkonferenz: Verbot von Programmsponsoring (BE), in: Beschlüsse der 34. Sportministerkonferenz vom 04/05.11.2010,
URL: <http://www.sportministerkonferenz.de/dateien/Beschl%C3%BCsse%20mit%20Einleitung.pdf>, Abruf: 20.04.2012
zit.: Sportministerkonferenz, Verbot von Programmsponsoring, S.

Stadler, Rainer: „Rundfunksteuer“: effizienter, aber ungerechter, in: NZZ v. 10.05.2012, S. 21
zit.: Stadler, NZZ v. 10.05.2012, S.

Statistisches Bundesamt: Entwicklung der Privathaushalte bis 2030 – Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung 2010, 30.03.2011,
URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/EntwicklungPrivathaushalte/5124001109004.pdf?__blob=publicationFile, Abruf: 14.06.2012
zit.: Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Privathaushalte, S.

ders.: Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2011, 14.05.2012, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200113244.pdf?__blob=publicationFile, Abruf: 23.06.2012
zit.: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, S.

Steimer, Hans-Jürgen: Grundprobleme der Rundfunkfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung der Finanzierung des „Zweiten Deutschen Fernsehens“, Mainz 1985
zit.: Steimer, Grundprobleme der Rundfunkfinanzierung, S.

Stern, Klaus: Einführungsrede zur Tagung „Neue Rechtsgrundlagen für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, in: Stern/Pfeifer/Hain (Hrsg.): Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, München 2012
zit.: Stern, Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S.

Stern, Klaus / Becker, Florian (Hrsg.): Grundrechte-Kommentar, Köln 2010
zit.: Bearbeiter, in: Stern/Becker, Art., Rdnr.

Stern, Klaus / Bethge, Herbert: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat – Ein Beitrag zur Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, München 1968
zit.: Stern/Bethge, Funktionsgerechte Finanzierung, S.

Stock, Martin: Zum Reformbedarf im dualen Rundfunksystem: Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren?, Köln 2005

zit.: Stock, Reformbedarf im dualen Rundfunksystem, S.

SWR: Boudgoust kündigt strategischen Sparkurs an – SWR wird bis 2020 mindestens 15 Prozent einsparen, 02.07.2010,

URL: <http://www.swr.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/-/id=11165302/nid=11165302/did=7886538/g84gnk/index.html>,

Abruf: 04.04.2013

zit.: SWR, Boudgoust kündigt strategischen Sparkurs an

Teichmann, Volkmar: Die Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main u.a. 2001

zit.: Teichmann, Finanzbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S.

Terschüren, Anna: Regulierte Selbstregulierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk – Verfahren zur Ausgestaltung des Funktionsauftrages im Vergleich zur Regulierung des Jugendmedienschutzes im Privatrundfunk, Ilmenau 2009

zit.: Terschüren, Regulierte Selbstregulierung, S.

Tieschky, Claudia: „Die Intendanten haben die Botschaft verstanden“ – KEF-Chef Heinz Fischer-Heidlberger über die neue Gebühr für ARD und ZDF und die Haltbarkeit von 17,98 Euro, in: SZ v. 19.11.2010, S. 17

zit.: Tieschky, SZ v. 19.11.2010, S.

dies.: Der lange Weg zur Null – Die öffentlich-rechtlichen Sender melden ihren Finanzbedarf für die Zeit ab 2013 an, in: SZ v. 30.04.2011, S. 21
zit.: Tieschky, SZ v. 30.04.2011, S.

dies.: Und es wird Klagen geben, in: SZ v. 27.08.2011, S. 21
zit.: Tieschky, SZ v. 27.08.2011, S.

Tipke, Klaus / Lang, Joachim (Hrsg.): Steuerrecht, 21. Aufl., Köln 2012
zit.: Bearbeiter, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, §, Rdnr.

Vesting, Thomas: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Pethig/Blind (Hrsg.): Fernsehfinanzierung: ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Opladen u.a. 1998, S. 170 ff.
zit.: Vesting, Verfassungsrechtliche Anforderungen, S.

Voß, Jochen: Wiedervereinigung – ARD legt „tagesschau.de“ und ARD-aktuell zusammen, 14.09.2009, URL: http://www.dwdl.de/nachrichten/22575/ard_legt_tagesschaude_und_ardaktuell_zusammen/, Abruf: 06.10.2011
zit.: Voß, ARD legt „tagesschau.de“ und ARD-aktuell zusammen

Wagner, Eva Ellen: Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr – Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, Frankfurt am Main u.a. 2011
zit.: Wagner, Abkehr von der Rundfunkgebühr, S.

Waldhoff, Christian: Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes,
in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der
Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band V, 3. Aufl.,
Heidelberg 2007, § 116
zit.: Waldhoff, HStR V, § 116, Rdnr.

ders.: Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-
/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in:
AfP 2011, S. 1 ff.
zit.: Waldhoff, AfP 2011, S.

ders.: Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung des öffentlich-
rechtlichen Rundfunks – Steuer bzw. Haushaltsfinanzierung statt
Gebühren bzw. Beitragsfinanzierung, in: FS für Carl-Eugen Eberle,
Baden-Baden 2012, S. 79 ff.
zit.: Waldhoff, Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung, S.

WDR: WDR-Haushaltsplan 2013 durch Rundfunkrat festgestellt /
Neue Gebäudewirtschaft im Aufbau / Frühere Sparbeschlüsse wirken
fort, 23.11.2012, URL: [http://www.wdr.de/unternehmen/
presselounge/pressemitteilungen/2012/11/20121123_
rundfunkrat.phtml](http://www.wdr.de/unternehmen/presselounge/pressemitteilungen/2012/11/20121123_rundfunkrat.phtml), Abruf: 04.04.2013
zit.: WDR, Haushaltsplan 2013 durch Rundfunkrat festgestellt

Weber-Grellet, Heinrich: Steuern im modernen Verfassungsstaat –
Funktionen, Prinzipien und Strukturen des Steuerstaats und des
Steuerrechts, Köln 2001
zit.: Weber-Grellet, Steuern im Verfassungsstaat, S.

Weiß, Hans-Jürgen: Public Value im deutschen Fernsehen: Daten, Fakten und Tendenzen, Vortrag bei dem DLM Symposium „Public Value – Was soll der private Rundfunk für die Gesellschaft leisten?“ am 17.03.2011 in Berlin, Audiomitschnitt – Teil 1, URL: http://dlm-symposium.eu/archiv/pid8_subpid6_lang0_year2011.html, Abruf: 21.09.2011
zit.: Weiß, Public Value im deutschen Fernsehen

Wendt, Rudolf: Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band VI, 3. Aufl., Heidelberg 2008, § 139
zit.: Wendt, HStR VI, § 139, Rdnr.

Wenzel, Frank: Fernsehgebühren – Äquivalenz- oder Alimentationsprinzip?, in: ZUM 1990, S. 497 ff.
zit.: Wenzel, ZUM 1990, S.

Wiechers, Ralph: Markt und Macht im Rundfunk – Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main u.a. 1992
zit.: Wiechers, Markt und Macht im Rundfunk, S.

Zacher, Hans F.: Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 28
zit.: Zacher, HStR II, § 28, Rdnr.

ZDF: ZDF-Intendant Schächter zur Diskussion über KEF-Anmeldung: „Anmeldung liegt deutlich unter der Inflationsrate“, 22.09.2011, URL: http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/KEF-Anmeldung_-_Gebuehren_-_2209_01.pdf, Abruf: 09.04.2012
zit.: ZDF, Diskussion über KEF-Anmeldung

ders.: Haushaltsplan – Jahresabschluss 2011, 07.02.2013;
URL: <http://www.zdf.de/Haushaltsplan-26499856.html>,
Abruf: 09.03.2013
zit.: ZDF Jahresabschluss 2011

Zubayr, Camille / Gerhard, Heinz: Fernsehgewohnheiten und
Fernsehreichweiten im Jahr 2011 – Tendenzen im Zuschauerverhalten,
in: MP 2012, S. 118 ff.
zit.: Zubayr/Gerhard, MP 2012, S.

dies.: Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2012 –
Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: MP 2013, S. 130 ff.
zit.: Zubayr/Gerhard, MP 2013, S.

Anhang

Anhang I	Berechnungen zur Finanzlage der Rundfunkanstalten.....	LXXVII
Tab. 1	Übersicht des Finanzbedarfs im 14., 16. und 18. KEF-Bericht.....	LXXVII
Tab. 2	Zuletzt festgestellte Erträge im 16. und 18. KEF-Bericht.....	LXXVII
Tab. 3	Vergleich der Erträge 2009-2012 im 16. und 18. KEF-Bericht.....	LXXVIII
Tab. 4	Festgestellte Erträge aus der Rundfunkabgabe im 18. KEF-Bericht.....	LXXVIII
Tab. 5	Angemeldete Erträge aus der Rundfunkabgabe im 18. KEF-Bericht.....	LXXIX
Tab. 6	Ertragspotential für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge im 18. KEF-Bericht.....	LXXIX
Tab. 7	Einnahmen aus Werbung und Sponsoring im 18. KEF-Bericht.....	LXXX

Anhang II	Berechnungen zur idealtypischen Rundfunkfinanzierung.....	LXXXI
Tab. 1	Übersicht Steuereinnahmen Bundesgebiet	LXXXI
Tab. 2	Finanzbedarf der Rundfunkanstalten	LXXXII
Tab. 3	Sponsoringerträge der LRA	LXXXV
Tab. 4	Erforderliche Erhöhungen der Steuereinnahmen.....	LXXXVI
Tab. 5	Verteilung der Steuereinnahmen auf Gebietskörperschaften.....	LXXXVII
Tab. 6	Ermittlung der Umsatzsteuerverteilung.....	LXXXVIII
Tab. 7	Vereinfachter Länderfinanzausgleich	XCI
Tab. 8	Länderfinanzausgleich nach Erhöhung der Steuereinnahmen.....	XCV
Tab. 9	Rundfunkfinanzierung auf Basis Einwohnerzahl (LRA) bzw. Kosten der LRA je Einwohner (ZDF, DRadio).....	XCIX
Tab. 10	Rundfunkfinanzierung auf Basis Steuereinnahmen	CIII
Tab. 11	Rundfunkfinanzierung auf Basis Einwohnerzahl.....	CVII

Anhang I

Berechnungen zur Finanzlage der Rundfunkanstalten

Tab. 1 Übersicht des Finanzbedarfs im 14., 16. und 18. KEF-Bericht

in Mio. €	Angemeldeter Finanzbedarf	Festgestellter Finanzbedarf	Festgestellter in % von angemeldeter Finanzbedarf
2005-2008	3.413,6	1.818,3	53,27%
2009-2012	2.422,5	1.511,4	62,39%
2013-2016	1.436,3	304,1	21,17%
2013 in % von 2009	59,29%	20,12%	33,93%
2009 in % von 2005	70,97%	83,12%	117,12%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 14. KEF-Bericht, Tz. 10; 16. KEF-Bericht, Tz. 1; 18. KEF-Bericht, Tz. 1.

Tab. 2 Zuletzt festgestellte Erträge im 16. und 18. KEF-Bericht

in Mio. €	Zuletzt festgestellte Erträge
2005-2008	32.938,7 gem. 16. KEF-Bericht
2009-2012	34.200,1 gem. 18. KEF-Bericht
2013-2016	34.406,4 gem. 18. KEF-Bericht
2013 in % von 2009	100,60%
2009 in % von 2005	103,83%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 16. KEF-Bericht, S. 152 f.; 18. KEF-Bericht, Tz. 489.

Tab. 3 Vergleich der Erträge 2009-2012 im 16. und 18. KEF-Bericht

in Mio. €	2009-2012
im 16. KEF-Bericht festgestellte Erträge*	32.667,5
im 16. KEF-Bericht festgestellter Finanzbedarf**	1.511,4
Gesamt	34.178,9
im 18. KEF-Bericht festgestellte Erträge	34.200,1
Abweichung 18. zu 16. KEF-Bericht	21,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 16. KEF-Bericht, S. 152 f., Tz. 461; 18. KEF-Bericht, Tz. 489.

* Prognose der Erträge vor Anpassung der Rundfunkgebühr.

** Auf Basis des festgestellten Finanzbedarfs wurde die Rundfunkgebühr ab 2009 entsprechend erhöht (siehe 16. KEF-Bericht, Tz. 470), so dass der Finanzbedarf in Form zusätzlicher Erträge hinzugerechnet werden muss.

Tab. 4 Festgestellte Erträge aus der Rundfunkabgabe im 18. KEF-Bericht

in Mio. €	Erträge aus Rundfunkabgabe	Gesamterträge	Erträge aus Rundfunkabgabe in % von Gesamterträge
2009-2012	29.375,9	34.200,1	85,89%
2013-2016	29.349,4	34.406,4	85,30%
Abweichung 2013 zu 2009	-26,5	206,3	-
Abweichung 2013 zu 2009 in %	-0,09%	0,60%	-

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 18. KEF-Bericht, Tz. 489.

Tab. 5 Angemeldete Erträge aus der Rundfunkabgabe im 18. KEF-Bericht

in Mio. €	Erträge aus Rundfunkabgabe	Gesamterträge	Erträge aus Rundfunkabgabe in % von Gesamterträge
2009-2012	29.307,0	34.024,7	86,13%
2013-2016	29.231,8	34.000,8	85,97%
Abweichung 2013 zu 2009	-75,2	-23,9	-
Abweichung 2013 zu 2009 in %	-0,26%	-0,07%	-

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 18. KEF-Bericht, Tz. 489.

Tab. 6 Ertragspotential für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge im 18. KEF-Bericht

2013-2016	Mio.	entspricht Mio. € p.a. (Abgabenhöhe = 5,99 €/Kfz/Monat)
GEZ-TNK-Bestand lt. 18. KEF-Bericht	3,8	273,1
nicht gehobenes Beitragspotential	0,7	50,3
Gesamt	4,5	323,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 18. KEF-Bericht, Tz. 426.

**Tab. 7 Einnahmen aus Werbung und Sponsoring im
18. KEF-Bericht**

2013-2016, in Mio. €	ARD	ZDF
Gesamterträge	25.154,3	8.439,7
Werbeumsätze	1.450,2	471,0
Sponsoringerträge	118,4	52,0
Werbeumsätze in % von Gesamterträge	5,77%	5,58%
Sponsoringerträge in % von Gesamterträge	0,47%	0,62%
Werbeumsätze und Sponsoring- erträge in % von Gesamterträge	6,24%	6,20%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis 18. KEF-Bericht, Tz. 451, 454, 489.

Anhang II

Berechnungen zur idealtypischen Rundfunkfinanzierung

Tab. 1 Übersicht Steuereinnahmen Bundesgebiet

2011, in Mio. €	Gesamt	Länder
Steuereinnahmen insgesamt (ohne reine Gemeindesteuern)	527.256	224.291
Einnahmen aus Einkommensteuer (Lohnsteuer + veranlagte Einkommensteuer)	171.745	72.992
Einnahmen aus Körperschaftsteuer	15.634	7.817
Einnahmen aus Umsatzsteuer	190.033	83.807
Einnahmen aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer insgesamt	377.412	164.616
Einnahmen aus Ländersteuern		13.095
Einnahmen aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer in % von Steuereinnahmen insgesamt	71,58%	73,39%
Einnahmen aus Ländersteuern in % von Steuereinnahmen insgesamt		5,84%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Bericht des BMF – I A 6, Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) vom 17.01.2012, Übersicht 1 und 2.

Tab. 2 Finanzbedarf der Rundfunkanstalten

In dieser Tabelle wird der Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für das Jahr 2011 errechnet, der bestünde, wenn eine Steuerfinanzierung unter den in der Arbeit genannten Prämissen eingeführt würde. Hierzu werden zunächst die Aufwendungen der Rundfunkanstalten bereinigt, da die Aufwendungen für den Finanzausgleich und die Strukturhilfe entfallen könnten. Außerdem entfielen die Aufwendungen für den Gebühreneinzug, würde – wie vorgeschlagen – der Beitragsservice abgeschafft. Auf der Ertragsseite werden die verbleibenden Erträge ermittelt, die unabhängig von den Erträgen aus der Rundfunkabgabe, dem Finanzausgleich und der Strukturhilfe sowie aus Werbung und Sponsoring anfallen. Diese verbleibenden Erträge würden auch bei einer Steuerfinanzierung und einem Werbe- und Sponsoringverbot weiterhin von den Rundfunkanstalten selbst erwirtschaftet. Werden nun die verbleibenden Erträge von den bereinigten Aufwendungen abgezogen, so ergibt sich der Finanzbedarf, der künftig über Steuereinnahmen zu finanzieren wäre.

Die Modifizierung der Ertrags- und Aufwandsrechnung zur Ermittlung des Finanzbedarfs ist eine sehr vereinfachte Berechnungsweise. Die KEF verwendet zur Ermittlung des Finanzbedarfs eine liquiditätsorientierte Methode. Mangels verfügbarer Daten auf Ebene der Rundfunkanstalten kann jedoch nur auf die vereinfachte Form zurückgegriffen werden. Für eine modellhafte Ermittlung des Finanzbedarfs ist diese Rechenweise aufgrund der vergleichbaren Größenordnung ausreichend.

2011, in Mio. €	Gesamtaufwendungen	Aufwendungen für Finanzausgleich und Strukturhilfe	Aufwendungen für Gebühren-einzug	Verbleibende Aufwendungen
	1	2	3	4=1./2./3
BR	1.015,1	9,1	30,7	975,3
HR	485,6	1,3	14,7	469,6
MDR	673,2	4,1	17,4	651,7
NDR	1.064,4	7,3	31,2	1.025,9
RB	96,8	0,0	1,1	95,7
RBB	394,1	0,3	12,1	381,7
SR	109,9	0,1	1,6	108,2
SWR	1.117,8	10,3	31,2	1.076,3
WDR	1.384,3	24,5	37,2	1.322,6
ARD	6.341,2	57,0	177,2	6.107,0
DRadio	223,8	-	6,6	217,2
ZDF	2.037,4	-	56,9*	1.980,5
Gesamt	8.602,4	57,0	240,7	8.304,7

2011, in Mio. €	Gesamterträge	Erträge aus Rundfunk-abgabe, Finanzausgleich und Strukturhilfe	Netto-Umsätze der Werbege-sellschaft-en	Erträge der LRA aus Sponso-ring**	Verblei-bende Erträge	Finanz-bedarf
	5	6	7	8	⁹ =5./6./7./8	10=4./9
BR	1.004,1	877,7	55,2	4,5	66,7	908,6
HR	467,5	402,4	31,3	2,6	31,2	438,4
MDR	684,1	571,0	26,4	2,2	84,5	567,2
NDR	1.079,4	952,6	39,4	3,2	84,2	941,7
RB	93,9	69,7	8,5	0,7	15,0	80,7
RBB	412,1	359,0	23,0	1,9	28,2	353,5
SR	109,4	94,9	6,5	0,5	7,5	100,7
SWR	1.125,2	982,3	67,7	5,6	69,6	1.006,7
WDR	1.384,7	1.127,9	87,5	7,2	162,1	1.160,5
ARD	6.360,4	5.437,5	345,5	28,4	549,0	5.558,0
DRadio	218,3	192,1	-	-	26,2	191,0
ZDF	2.109,5	1.741,8	145,4***	-	222,3	1.758,2
Gesamt	8.688,2	7.371,4	519,3		797,5	7.507,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis ARD-Finanzstatistik 2011, S. 6 ff.; ARD-Werbestatistik 2011, S. 2 f.; ZDF Jahresabschluss 2011; DRadio Ertrags- und Aufwandsrechnung für das Geschäftsjahr 2011.

* Die Aufwendungen für den Gebühreneinzug beim ZDF wurden auf Basis des ARD-Durchschnitts im Vergleich zu den Gesamtaufwendungen geschätzt, da keine Angaben hierzu veröffentlicht wurden.

** Die Sponsoringerträge der LRA der ARD wurden auf Basis der Netto-Werbeumsätze der Werbegesellschaften geschlüsselt, da hier kein separater Ausweis der Kosten erfolgt. Im Detail siehe zur Ermittlung der Werte sogleich Tab. 3.

*** Der Wert beinhaltet zusammengefasst alle Erträge aus Werbung und Sponsoring des ZDF nach ZDF Jahresabschluss 2011.

Tab. 3 Sponsoringerträge der LRA

In dieser Tabelle wird eine Schätzung der Sponsoringerträge der LRA im Jahre 2011 vorgenommen. Die LRA erwirtschaften eigene Erträge aus Sponsoring, während Erträge aus Werbung ausschließlich bei ihren Werbegesellschaften erzielt werden. Von den gesamten Netto-Werbeumsätzen und Sponsoringerträgen der ARD werden daher die Netto-Umsätze der Werbegesellschaften abgezogen. Die verbleibende Größe dürfte nur die Sponsoringerträge der LRA beinhalten, da alle anderen Erträge aus Werbung und Sponsoring bei den Werbegesellschaften erwirtschaftet werden.

2011, in Mio. €	
Netto-Werbeumsätze der ARD gem. 18. KEF-Bericht (Plan 2011)	332,0
Sponsoringerträge der ARD gem. 18. KEF-Bericht (Plan 2011)	41,9
Gesamt	373,9
Netto-Umsätze der Werbegesellschaften der ARD gem. ARD-Werbestatistik 2011	345,5
Netto-Werbeumsätze und Sponsoringerträge der ARD abzgl. Netto-Umsätze der Werbegesellschaften (Annahme: Differenz entspricht den Sponsoringeinnahmen der LRA)	28,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis ARD-Werbestatistik 2011, S. 3;
18. KEF-Bericht, Tz. 451, 457.

Tab. 4 Erforderliche Erhöhungen der Steuereinnahmen

In dieser Tabelle werden die erforderlichen Steuereinnahmen im Jahre 2011 errechnet, die bei einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Ausgleich der Landeshaushalte benötigt würden. Hierzu wird der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten aus Tab. 2 entsprechend dem Verhältnis der Einnahmen aus der jeweiligen Gemeinschaftsteuer zu den Gesamteinnahmen aus den genannten Gemeinschaftsteuern aufgeteilt. Jede erhöhte Steuerart trüge also den gleichen Anteil an dem Mehrbedarf, der in den Länderhaushalten durch die Rundfunkfinanzierung entsteünde.

2011, in Mio. €	Steuereinnahmen Bundesgebiet	Anteil an Gesamt	Erforderliche Zusatz- einnahmen zur Rundfunk- finanzierung	Neue benötigte Gesamt- einnahmen	Entspricht Steigerung der Einnah- men
Einkommen- steuer	171.745	45,51%	3.416	175.161	≈1,99%
Körperschaft- steuer	15.634	4,14%	311	15.945	≈1,99%
Umsatz- steuer	190.033	50,35%	3.780	193.813	≈1,99%
Gesamt	377.412	100,00%	7.507	384.919	≈1,99%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 1 und Tab. 2.

Tab. 5 Verteilung der Steuereinnahmen auf Gebietskörperschaften

Diese Tabelle gibt einen Überblick über die Veränderung der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften, wenn zunächst die Steuern erhöht (siehe „2. Verteilung nach Steuererhöhung“) und im nächsten Schritt die Umsatzsteuerverteilung zur Erhöhung der verfügbaren Mittel in den Länderhaushalten angepasst werden würden (siehe „3. Verteilung nach Anpassung der Umsatzsteuerverteilung“).

2011, in Mio. €	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
1. Originäre Verteilung				
Einkommensteuer	72.992	72.992	25.762	171.745
Körperschaftsteuer	7.817	7.817		15.634
Umsatzsteuer	102.433	83.807	3.793	190.033
Gesamt	183.242	164.616	29.555	377.412
2. Verteilung nach Steuererhöhung*				
Einkommensteuer	74.443	74.443	26.274	175.161
Körperschaftsteuer	7.973	7.973		15.945
Umsatzsteuer	104.451	85.494	3.868	193.813
Gesamt	186.867	167.910	30.142	384.919
Abweichung 2. zu 1.	3.625	3.294	587	7.507
3. Verteilung nach Anpassung der Umsatzsteuerverteilung*				
Einkommensteuer	74.443	74.443	26.274	175.161
Körperschaftsteuer	7.973	7.973		15.945
Umsatzsteuer	100.826	89.707	3.281	193.813
Gesamt	183.242	172.123	29.555	384.919
Abweichung 3. zu 1.	0	7.507	0	7.507

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 1 und Tab. 4; Art. 106 Abs. 3 GG; § 1 FAG.

Es kann zu geringfügigen Rundungsdifferenzen kommen, da keine Nachkommastellen ausgewiesen werden.

* Zur Ermittlung der Werte im Detail siehe sogleich Tab. 6.

Tab. 6 Ermittlung der Umsatzsteuerverteilung

Im ersten Teil dieser Tabelle wird zunächst die bestehende Umsatzsteuerverteilung im Jahre 2011 anhand der Regelungen aus § 1 FAG nachvollzogen. Die Formeln zur Berechnung der Anteile der Gebietskörperschaften an den Umsatzsteuereinnahmen sind vollständig § 1 FAG zu entnehmen. Im nächsten Schritt dieser Tabelle wird das bestehende Verteilungssystem aus § 1 FAG auf die erhöhten Umsatzsteuereinnahmen angewandt.

Im zweiten Teil der Tabelle wird berechnet, inwieweit die Formeln zur Ermittlung der Umsatzsteuerverteilung im § 1 FAG verändert werden müssten, damit ausschließlich den Ländern die Steuermehreinnahmen aus der Anhebung der genannten Gemeinschaftsteuern zufließen.

2011, in Mio. €	Werte gem. § 1 FAG	1. Originäre Verteilung	2. Verteilung nach Steuererhöhung
Umsatzsteuereinnahmen		190.033	193.813
vorab an den Bund	4,45%	8.456	8.625
vorab vom verbleibenden Aufkommen an den Bund	5,05%	9.170	9.352
Gesamt vorab an den Bund		17.626	17.977
vorab vom verbleibenden Aufkommen an die Gemeinden	2,20%	3.793	3.868
Restbetrag		168.614	171.968
Verteilung Restbetrag Bund:	50,50%		
	-0,25%		
	-0,65%		
	+0,10%		
	49,70%	83.801	85.468
	1.913		
	+152		
	+267		
	-1.326		
	1.006	84.807	86.474
Verteilung Restbetrag Länder:	49,50%		
	+0,25%		
	+0,65%		
	-0,10%		
	50,30%	84.813	86.500
	-1.913		
	-152		
	-267		
	+1.326		
	-1.006	83.807	85.494
Einnahmen Umsatzsteuer Bund	53,90%	102.433	104.451
Einnahmen Umsatzsteuer Länder	44,10%	83.807	85.494
Einnahmen Umsatzsteuer Gemeinden	2,00%	3.793	3.868
Einnahmen Umsatzsteuer Gesamt	100,00%	190.033	193.813

2011, in Mio. €	Werte gem. § 1 FAG	3. Verteilung nach Anpassung der Umsatzsteuer- verteilung
Umsatzsteuereinnahmen		193.813
vorab an den Bund	4,45%	8.625
vorab vom verbleibenden Aufkommen an den Bund	5,05%	9.352
Gesamt vorab an den Bund		17.977
vorab vom verbleibenden Aufkommen an die Gemeinden	1,87%*	3.281
Restbetrag		172.555
Verteilung Restbetrag Bund:	48,23%*	
	-0,25%	
	-0,65%	
	+0,10%	
	47,43%	81.843
	1.913	
	+152	
	+267	
	-1.326	
	1.006	82.849
Verteilung Restbetrag Länder:	51,77%*	
	+0,25%	
	+0,65%	
	-0,10%	
	52,57%	90.713
	-1.913	
	-152	
	-267	
	+1.326	
	-1.006	89.707
Einnahmen Umsatzsteuer Bund	52,02%	100.826
Einnahmen Umsatzsteuer Länder	46,29%	89.707
Einnahmen Umsatzsteuer Gemeinden	1,69%	3.281
Einnahmen Umsatzsteuer Gesamt	100,00%	193.813

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 4, 5; § 1 FAG.

* Die dunkelgrau hinterlegten Prozentsätze wären im § 1 FAG anzupassen.

Tab. 7 Vereinfachter Länderfinanzausgleich¹²⁵⁷

In dieser Tabelle wird der Länderfinanzausgleich aus dem Jahre 2011 nachvollzogen. Dabei müssen die Anteile gemäß § 7 Abs. 3 FAG herausgerechnet werden (Zeile 15), da diese in den weiteren Berechnungen nicht nachgebildet werden können. Das Ergebnis dieser Tabelle weicht daher leicht vom real bestehenden Länderfinanzausgleich des Jahres 2011 ab.

¹²⁵⁷ Bei den Tab. 7-11 im Anhang II kann es wegen der zugrundeliegenden komplexen Berechnungen zu Rundungsdifferenzen in der vorliegenden Abbildung kommen.

2011, in Mio. €		NW	BY	HE	SL	HB	BW	RP	SH	HH
1	Einwohner in Mio. (30.06.2011)	18	13	6	1	1	11	4	3	2
2	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen	26.077	23.141	10.892	1.193	917	18.345	5.562	3.900	4.013
3	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner	1.462	1.842	1.793	1.176	1.390	1.704	1.391	1.375	2.241
4	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts	101,5	127,9	124,5	81,7	96,5	118,3	96,6	95,5	155,6
5	<i>Länderanteile USt bei vollständiger Verleihung nach Einwohnern</i>	18.281	12.873	6.226	1.040	676	11.037	4.099	2.906	1.835
6	Ergänzungsanteile (§ 2 Abs. 1 FAG)				247	27		158	153	
7	<i>Umsatzsteuerangleich</i>	-2.403	-1.692	-818	110	-62	-1.451	-381	-229	-241
8	USt d. Länder	15.879	11.181	5.408	1.150	614	9.587	3.718	2.678	1.594
9	USt d. Länder je Einwohner	890	890	890	1.134	931	890	930	944	890
10	USt d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	86,9	86,9	86,9	110,6	90,8	86,9	90,7	92,1	86,9
11	Steuern d. Länder	41.955	34.322	16.300	2.344	1.530	27.932	9.280	6.577	5.608
12	Steuern d. Länder je Einwohner	2.352	2.733	2.683	2.310	2.320	2.594	2.321	2.320	3.131
13	Steuern d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	95,4	110,9	108,8	93,7	94,1	105,2	94,1	94,1	127,0
14	Förderabgabe	1	1	0	0	0	0	7	121	0
15	Steuern d. Länder im LFA (vereinfacht) (§ 7 FAG)*	41.956	34.323	16.300	2.344	1.530	27.932	9.287	6.698	5.608
16	Steuern d. Gemeinden im LFA (§ 8 FAG)	11.287	9.124	4.758	504	408	7.455	2.295	1.616	1.801
17	Finanzkraftmesszahl vor LFA	53.243	43.447	21.058	2.848	1.938	35.387	11.583	8.314	7.409
18	<i>gewichtete Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)</i>	18	13	6	1	1	11	4	3	2
19	Ausgleichsmesszahl d. Länder (§ 7 FAG)	43.055	30.318	14.664	2.449	2.149	25.994	9.654	6.844	5.836
20	<i>gewichtete Einwohner d. Gemeinden in Mio. (§ 9 Abs. 3 FAG)</i>	18	13	6	1	1	11	4	3	2
21	Ausgleichsmesszahl d. Gemeinden (§ 8 FAG)	10.668	7.512	3.633	607	533	6.441	2.392	1.696	1.446
22	Ausgleichsmesszahl vor LFA	53.723	37.830	18.298	3.056	2.682	32.435	12.046	8.540	7.281
23	Überschüsse/Fehlbeiträge	-480	5.617	2.761	-208	-744	2.952	-463	-227	128
24	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl vor LFA	99,1	114,8	115,1	93,2	72,3	109,1	96,2	97,3	101,8
25	Ausgleichszuweisungen (§ 10 Abs. 1 FAG)	219			118	515		237	111	
26	Überschussabschöpfungen (§ 10 Abs. 2 FAG)		-3.633	-1.789			-1.774			-60
27	Ausgleichsbeiträge		-3.652	-1.799			-1.784			-61
28	<i>Ausgleichsbeiträge in % d. Überschüsse</i>		65,02	65,15			60,42			47,51
29	Ausgleichszuweisungen/-beiträge	219	-3.652	-1.799	118	515	-1.784	237	111	-61
30	Finanzkraftmesszahl nach LFA	53.462	39.795	19.260	2.966	2.453	33.603	11.819	8.425	7.349
31	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA	99,5	105,2	105,3	97,0	91,5	103,6	98,1	98,6	100,9

	2011, in Mio. €	NI	MV	SN	ST	TH	BB	BE	Insgesamt
1	Einwohner in Mio. (30.06.2011)	8	2	4	2	2	2	3	82
2	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen	9.578	1.200	3.066	1.725	1.625	2.244	4.283	117.761
3	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner	1.208	733	741	743	730	898	1.232	1.440
4	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts	83,9	50,9	51,4	51,6	50,7	62,4	85,5	100,0
5	<i>Länderanteile USt bei vollkündiger Verteilung nach Einnahmern</i>	8,724	1,679	4,242	2,387	2,283	2,567	3,565	83,807
6	Ergänzungssanteile (§ 2 Abs. 1 FAG)	1,685	1,088	2,719	1,522	1,487	1,267	663	11,015
7	<i>Umsatzsteuerumlage</i>	617	867	2,161	1,209	1,187	931	195	0
8	USt d. Länder	8,741	2,546	6,403	3,590	3,469	3,491	3,759	83,807
9	USt d. Länder je Einwohner	1,103	1,555	1,547	1,545	1,558	1,397	1,081	1,025
10	USt d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	107,6	151,7	150,9	150,8	152,0	136,3	105,5	100,0
11	Steuern d. Länder	18,319	3,746	9,469	5,315	5,094	5,736	8,042	201,568
12	Steuern d. Länder je Einwohner	2,311	2,287	2,288	2,288	2,287	2,296	2,312	2,465
13	Steuern d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	93,8	92,8	92,8	92,8	92,8	93,1	93,8	100,0
14	Förderabgabe	682	1	2	0	2	1	0	818
15	Steuern d. Länder im LFA (vereinfacht) (§ 7 FAG)*	19,001	3,748	9,470	5,315	5,096	5,736	8,042	202,386
16	Steuern d. Gemeinden im LFA (§ 8 FAG)	4,432	565	1,532	863	783	1,107	1,737	50,267
17	Finanzkraftmesszahl vor LFA	23,433	4,313	11,002	6,177	5,878	6,843	9,779	252,653
18	<i>geschätzte Einnahmer d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)</i>	8	2	4	2	2	2	5	84
19	Ausgleichsmesszahl d. Länder (§ 7 FAG)	19,132	3,953	9,990	5,607	5,376	6,031	11,333	202,386
20	<i>geschätzte Einnahmer d. Gemeinden in Mio. (§ 9 Abs. 3 FAG)</i>	8	2	4	2	2	3	5	84
21	Ausgleichsmesszahl d. Gemeinden (§ 8 FAG)	4,740	1,028	2,475	1,417	1,332	1,539	2,808	50,267
22	Ausgleichsmesszahl vor LFA	23,873	4,982	12,465	7,024	6,708	7,570	14,141	252,653
23	Überschüsse/Fehlbeiträge	-440	-669	-1,463	-847	-830	-726	-4,362	0
24	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl vor LFA	98,2	86,6	88,3	87,9	87,6	90,4	69,2	100,0
25	Ausgleichszuweisungen (§ 10 Abs. 1 FAG)	209	427	916	532	523	441	3,047	7,295
26	Überschussabschöpfungen (§ 10 Abs. 2 FAG)								-7,256
27	Ausgleichsbeiträge								-7,295
28	<i>Ausgleichsbeiträge in % d. Überschüsse</i>								
29	Ausgleichszuweisungen/-beiträge	209	427	916	532	523	441	3,047	0
30	Finanzkraftmesszahl nach LFA	23,642	4,740	11,918	6,710	6,402	7,284	12,827	252,653
31	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA	99,0	95,1	95,6	95,5	95,4	96,2	90,7	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Bericht des BMF – V A 4, Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2011-31.12.2011; FAG.

* Die Kürzung nach § 7 Abs. 3 FAG kann mit Blick auf die folgenden eigenen Berechnungen nicht berücksichtigt werden und wird daher herausgerechnet.

Tab. 8 Länderfinanzausgleich nach Erhöhung der Steuereinnahmen¹²⁵⁸

In dieser Tabelle wird der Länderfinanzausgleich im Jahre 2011 erneut berechnet, allerdings nach einer Erhöhung der genannten Gemeinschaftsteuern gemäß Tab. 5.

¹²⁵⁸ Ebd.

	2011, in Mio. €	NW	BY	HE	SL	HB	BW	RP	SH	HH
1	Einwohner in Mio. (30.06.2011)	18	13	6	1	1	11	4	3	2
2	ESI d. Länder (BMF - I A 6, Übersicht 3)	16.191	14.159	6.531	746	541	11.448	3.497	2.645	2.553
3	KSt d. Länder (BMF - I A 6, Übersicht 3)	1.647	2.006	965	94	92	440	417	234	237
4	ESI und KSt d. Länder zur Rundfunkfinanzierung gesteuert	18.192	16.487	7.645	857	645	12.124	3.992	2.936	2.641
5	Restliche Steuern d. Länder n. d. Aufkommen (vgl. Tab. 7, Zeile 2./Tab. 8, Zeile 3)	8.239	6.976	3.396	353	284	6.457	1.648	1.021	1.424
6	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen	26.432	23.463	11.041	1.210	929	18.582	5.640	3.957	4.065
7	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner	1.482	1.868	1.817	1.192	1.409	1.726	1.410	1.395	2.270
8	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts	101,5	128,0	124,5	81,7	96,5	118,2	96,6	95,6	155,5
9	<i>Länderteilink UY bei vollständiger Verteilung nach Einwohnern</i>	19,368	13,779	6,665	1,113	724	11,814	4,388	3,111	1,965
10	Ergänzungssanteile (§ 2 Abs. 1 FAG)				250	27	158	152		
11	<i>Umsatzsteuerausgleich</i>	-2,433	-1,713	-829	112	-63	-1.469	-388	-235	-244
12	USt d. Länder	17.135	12.066	5.836	1.225	661	10.345	4.000	2.876	1.720
13	USt d. Länder je Einwohner	961	961	961	1.207	1.002	961	1.000	1.014	961
14	USt d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	87,6	87,6	87,6	110,0	91,3	87,6	91,2	92,4	87,6
15	Steuern d. Länder	43.567	35.529	16.877	2.435	1.590	28.927	9.640	6.832	5.785
16	Steuern d. Länder je Einwohner	2.443	2.829	2.778	2.400	2.410	2.686	2.410	2.410	3.231
17	Steuern d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	95,5	110,6	108,6	93,8	94,3	105,1	94,3	94,2	126,3
18	Förderabgabe	1	1	0	0	0	0	0	7	121
19	Steuern d. Länder im LFA (vereinfacht) (§ 7 FAG)	43.568	35.529	16.877	2.435	1.590	28.927	9.647	6.953	5.786
20	Steuern d. Gemeinden im LFA (§ 8 FAG)	11.287	9.124	4.758	504	408	7.455	2.295	1.616	1.801
21	Finanzkraftmesszahl vor LFA	54.855	44.654	21.636	2.939	1.997	36.382	11.942	8.569	7.587
22	<i>geachtete Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)</i>	18	13	6	1	1	11	4	3	2
23	Ausgleichsmesszahl d. Länder (§ 7 FAG)	44.652	31.442	15.208	2.540	2.229	26.958	10.012	7.098	6.052
24	<i>geachtete Einwohner d. Gemeinden in Mio. (§ 9 Abs. 3 FAG)</i>	18	13	6	1	1	11	4	3	2
25	Ausgleichsmesszahl d. Gemeinden (§ 8 FAG)	10.668	7.512	3.633	607	533	6.441	2.392	1.696	1.446
26	Ausgleichsmesszahl vor LFA	55.320	38.954	18.842	3.147	2.761	33.399	12.404	8.794	7.498
27	Überschüsse/Fehlbeiträge	-465	5.699	2.794	-208	-764	2.983	-462	-225	89
28	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl vor LFA	99,2	114,6	114,8	93,4	72,3	108,9	96,3	97,4	101,2
29	Ausgleichszuweisungen (§ 10 Abs. 1 FAG)				117	529		235		
30	Überschussabschöpfungen (§ 10 Abs. 2 FAG)	212	-3.679	-1.807			-1.787			-41
31	Ausgleichsbeiträge		-3.701	-1.818			-1.798			-41
32	<i>Ausgleichsbeiträge in % d. Überschüsse</i>		64,94	65,06			60,26			46,49
33	Ausgleichszuweisungen/-beiträge	212	-3.701	-1.818	117	529	-1.798	235	110	-41
34	Finanzkraftmesszahl nach LFA	55.067	40.952	19.818	3.056	2.527	34.584	12.177	8.679	7.546
35	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA	99,5	105,1	105,2	97,1	91,5	103,5	98,2	98,7	100,6
36	Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 8, Zeile 35./Tab. 7, Zeile 3)	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	-0,3

	2011, in Mio. €	NI	MV	SN	ST	TH	BB	BE	Insgesamt
1	Einwohner in Mio. (30.06.2011)	8	2	4	2	2	2	3	82
2	EST d. Länder (BMF - I A 6, Übersicht 3)	5.967	767	1.889	1.042	1.040	1.485	2.690	72.992
3	KSt d. Länder (BMF - I A 6, Übersicht 3)	753	54	155	142	95	153	335	7.817
4	EST und KSt d. Länder zur Rundfunkfinanzierung gesteuert	6.853	838	2.084	1.208	1.158	1.671	3.084	82.416
5	Restliche Steuern d. Länder n. d. Aufkommen (vgl. Tab. 7, Zeile 2./Tab. 8, Zeile 2./Tab. 8, Zeile 3)	2.858	378	1.022	541	490	606	1.259	36.952
6	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen	9.712	1.216	3.107	1.749	1.647	2.277	4.343	119.368
7	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner	1.225	743	751	753	740	911	1.249	1.460
8	Steuern d. Länder n. d. Aufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts	83,9	50,9	51,4	51,6	50,7	62,4	85,5	100,0
9	<i>Länderspezifische USt bei vollständiger Verteilung nach Einwohnern</i>	<i>8,69%</i>	<i>1,797</i>	<i>4,54</i>	<i>2,54%</i>	<i>2,443</i>	<i>2,741</i>	<i>3,815</i>	<i>89,707</i>
10	Ergänzungssanteile (§ 2 Abs. 1 FAG)	1.705	1.103	2.757	1.543	1.507	1.283	670	11.154
11	<i>Umsatzsteuerumlage</i>	<i>624</i>	<i>880</i>	<i>2.192</i>	<i>1.226</i>	<i>1.203</i>	<i>942</i>	<i>196</i>	<i>0</i>
12	USt d. Länder	9.320	2.676	6.753	3.774	3.646	3.683	4.012	89.707
13	USt d. Länder je Einwohner	1.176	1.634	1.627	1.625	1.637	1.474	1.153	1.097
14	USt d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	107,2	149,0	148,3	148,1	149,2	134,4	105,1	100,0
15	Steuern d. Länder	19.031	3.893	9.839	5.523	5.293	5.960	8.355	209.076
16	Steuern d. Länder je Einwohner	2.401	2.377	2.377	2.378	2.377	2.385	2.402	2.557
17	Steuern d. Länder je Einwohner in % des Durchschnitts	93,9	93,0	93,0	93,0	93,0	93,3	94,0	100,0
18	Förderabgabe	682	1	2	0	2	1	0	818
19	Steuern d. Länder im LFA (vereinfacht) (§ 7 FAG)	19.714	3.894	9.841	5.523	5.295	5.960	8.355	209.894
20	Steuern d. Gemeinden im LFA (§ 8 FAG)	4.432	565	1.532	863	783	1.107	1.737	50.267
21	Finanzkraftmesszahl vor LFA	24.145	4.459	11.373	6.385	6.078	7.068	10.092	260.161
22	<i>gleichbleibende Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>84</i>
23	Ausgleichsmesszahl d. Länder (§ 7 FAG)	19.842	4.100	10.361	5.815	5.575	6.255	11.754	209.894
24	<i>gleichbleibende Einwohner d. Gemeinden in Mio. (§ 9 Abs. 3 FAG)</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>84</i>
25	Ausgleichsmesszahl d. Gemeinden im LFA (§ 8 FAG)	4.740	1.028	2.475	1.417	1.332	1.539	2.808	50.267
26	Ausgleichsmesszahl vor LFA	24.582	5.128	12.836	7.232	6.907	7.794	14.562	260.161
27	Überschüsse/Hilfbeträge	-437	-609	-1.463	-847	-830	-726	-4.469	0
28	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl vor LFA	98,2	87,0	88,6	88,3	88,0	90,7	69,3	100,0
29	Ausgleichszuweisungen (§ 10 Abs. 1 FAG)	207	425	912	530	521	438	3.121	7.358
30	Überschussabschöpfungen (§ 10 Abs. 2 FAG)								
31	Ausgleichsbeträge								
32	<i>Ausgleichsbeträge in % d. Überschüsse</i>								<i>-7,313</i>
33	Ausgleichszuweisungen/-beiträge	207	425	912	530	521	438	3.121	0
34	Finanzkraftmesszahl nach LFA	24.352	4.884	12.285	6.915	6.599	7.506	13.213	260.161
35	Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA	99,1	95,2	95,7	95,6	95,5	96,3	90,7	100,0
36	Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 8, Zeile 35./Tab. 7, Zeile 31)	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 7; Bericht des BMF – I A 6, Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) vom 17.01.2012, Übersicht 3.

Tab. 9 Rundfunkfinanzierung auf Basis Einwohnerzahl (LRA) bzw. Kosten der LRA je Einwohner (ZDF, DRadio)¹²⁵⁹

In dieser Tabelle wird die erste Variante der Schlüsselung der Anteile an den gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die Länder betrachtet. Zunächst wird der in Tab. 2 berechnete Finanzbedarf jeder LRA abgebildet (Zeile 4). Der Finanzbedarf von Mehrländeranstalten wird anhand der Einwohnerzahl der Länder gewichtet und so auf die betroffenen Länder verteilt (Zeile 5). Der Finanzbedarf von DRadio und ZDF wird anhand des Finanzbedarfs der jeweiligen LRA den einzelnen Ländern zugeschlüsselt (Zeilen 7+8). Im Anschluss werden die neuen, modellhaften Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahlen nach LFA ermittelt, die sich ergäben, wenn die Rundfunkfinanzierung aus den Haushalten vorgenommen würde (Zeilen 11+13). Hierzu müssen zunächst die Gemeindeanteile herausgerechnet werden, da diese nicht von der Rundfunkfinanzierung bzw. den Mehreinnahmen in der Gesamtsumme betroffen wären (Zeile 10). Im letzten Schritt lässt sich durch das Verhältnis der neuen Finanzkraft- zu den neuen Ausgleichsmesszahlen die modellhafte Finanzkraft der Länder nach der Rundfunkfinanzierung ermitteln (Zeile 16).

¹²⁵⁹ Ebd.

2011, in Mio. €	SH	HH	NI	MV	SN	ST	TH	BB	BE	Insgesamt
1 Landesrundfunkanstalt										
2 Einwohner in Mio. (30/06/2011)	3	2	8	2	4	4	2	2	2	3
3 Einwohner je LRA-Gebiet		14				9			6	82
4 Finanzbedarf LRA (Tab. 2, Spalte 10)		942				567			354	5.558
5 Finanzbedarf LRA je Land, gewichtet nach Einwohner	188	119	52,6	109	270	152	145	148	206	5.558
6 Finanzbedarf LRA je Einwohner	66,4	66,4	66,4	66,4	65,3	65,3	65,3	59,2	59,2	71,7
7 Finanzbedarf DRadio (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Finanzbedarf LRA je Einwohner	11	11	11	11	11	11	11	10	10	191
8 Finanzbedarf ZDF (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Finanzbedarf LRA je Einwohner	102	102	102	102	100	100	100	91	91	1.758
9 Haushaltstitel (Zeile 5+7+8)	301	232	639	221	381	263	256	248	306	7.507
10 Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA ohne Gemeindanteil (Tab. 8, Zeile 34./Tab. 8, Zeile 20)	7.063	5.744	19.920	4.319	10.753	6.053	5.816	6.399	11.476	209.894
11 modellhafte Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung (Zeile 10./9)	6.762	5.513	19.282	4.098	10.372	5.790	5.560	6.150	11.170	202.386
12 <i>gewichtete Einwohner d. Länder in Mio. (9 / Abs. 2 FfAG)</i>	3	2	8	2	4	2	2	2	2	5
13 modellhafte Ausgleichsmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung	6.844	5.856	19.132	3.953	9.990	5.607	5.376	6.031	11.333	202.386
14 modellhafte Finanzkraftmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 9, Zeile 11+Tab. 8, Zeile 20)	8.378	7.314	23.713	4.663	11.904	6.653	6.343	7.257	12.907	252.653
15 modellhafte Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 9, Zeile 13+Tab. 8, Zeile 25)	8.540	7.281	23.873	4.982	12.465	7.024	6.708	7.570	14.141	252.653
16 modellhafte Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung	98,1	100,4	99,3	93,6	95,5	94,7	94,6	95,9	91,3	100,0
17 Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 9, Zeile 16./Tab. 7, Zeile 31)	-0,5	-0,5	0,3	-1,5	-0,1	-0,8	-0,9	-0,4	0,6	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 2, 7, 8.

Tab. 10 Rundfunkfinanzierung auf Basis Steuereinnahmen¹²⁶⁰

In dieser Tabelle wird die zweite Variante der Schlüsselung der Anteile an den gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die Länder betrachtet. Zunächst wird – wie in Tab. 9 – der in Tab. 2 berechnete Finanzbedarf jeder LRA abgebildet (Zeile 2). Danach werden die Anteile an den Mehrländeranstalten, am DRadio und am ZDF nach den Steuereinnahmen der Länder (Finanzkraftmesszahlen der Länder nach dem LFA) zugeschlüsselt (Zeilen 4-6). Die Berechnung der modellhaften Finanzkraft der Länder nach der Rundfunkfinanzierung erfolgt im Anschluss nach dem gleichen Verfahren wie in Tab. 9.

¹²⁶⁰ Ebd.

	2011, in Mio. €	NW		BY		HE		SL		HB		BW		RP	
		WDR	BR	BR	HR	HR	SR	RB	SR	RB	SR	RB	SR	SWR	
1	Landesrundfunkanstalt	1.161	909	438	101	81									1.007
2	Finanzbedarf LRA (Tab. 2, Spalte 10)														
3	Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA	43.780	31.828	15.059	2.552	2.119	27.130								9.882
4	Finanzbedarf LRA je Land, ohne Gemeindeanteil (Tab. 8, Zeile 34./Tab. 8, Zeile 20)														
5	Finanzbedarf DRadio (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA	1.161	909	438	101	81	738								269
6	Finanzbedarf ZDF (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA	40	29	14	2	2	25								9
7	Haushaltstitel (Zeile 4+5+6)	367	267	126	21	18	227								83
8	modellhafte Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung (Zeile 3./7)	1.567	1.204	578	124	100	990								361
9	gewichtete Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)	42.213	30.624	14.481	2.427	2.018	26.140								9.522
10	modellhafte Ausgleichsmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung	18	13	6	1	1	11								4
11	modellhafte Finanzkraftmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung	43.055	30.318	14.664	2.449	2.149	25.994								9.654
12	modellhafte Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 10, Zeile 8+Tab. 8, Zeile 20)	53.500	39.748	19.240	2.932	2.426	33.595								11.817
13	modellhafte Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung	53.723	37.830	18.298	3.056	2.682	32.435								12.046
14	Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 10, Zeile 13./Tab. 7, Zeile 31)	99,6	105,1	105,1	95,9	90,5	103,6								98,1
		0,1	-0,1	-0,1	-1,1	-1,0	0,0								0,0

	2011, in Mio. €	SH	HH	NI	MV	SN	ST	TH	BB	BE	Insgesamt
1	Landesrundfunkanstalt			942			567		354		5.558
2	Finanzbedarf LRA (Tab. 2, Spalte 10)									354	
3	Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA ohne Gemeindeteil (Tab. 8, Zeile 34./Tab. 8, Zeile 20)	7.063	5.744	19.920	4.319	10.753	6.053	5.816	6.399	11.476	209.894
4	Finanzbedarf LRA je Land, gewichtet nach Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA	180	146	506	110	270	152	146	127	227	5.558
5	Finanzbedarf DRadio (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA	6	5	18	4	10	6	5	6	10	191
6	Finanzbedarf ZDF (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA	59	48	167	36	90	51	49	54	96	1.758
7	Haushaltstitel (Zeile 4+5+6)	245	199	691	150	369	208	200	186	334	7.507
8	modellhafte Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung (Zeile 3./7)	6.818	5.545	19.229	4.170	10.384	5.845	5.616	6.213	11.142	202.386
9	gewichtete Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)	3	2	8	2	4	2	2	2	5	84
10	modellhafte Ausgleichsmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung	6.844	5.836	19.132	3.953	9.990	5.607	5.376	6.031	11.333	202.386
11	modellhafte Finanzkraftmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 10, Zeile 8+Tab. 8, Zeile 20)	8.434	7.346	23.661	4.735	11.916	6.707	6.399	7.320	12.880	252.653
12	modellhafte Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 10, Zeile 10+Tab. 8, Zeile 25)	8.540	7.281	23.873	4.982	12.465	7.024	6.708	7.570	14.141	252.653
13	modellhafte Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung	98,8	100,9	99,1	95,0	95,6	95,5	95,4	96,7	91,1	100,0
14	Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 10, Zeile 13./Tab. 7, Zeile 31)	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 2, 7, 8.

Tab. 11 Rundfunkfinanzierung auf Basis Einwohnerzahl¹²⁶¹

In dieser Tabelle wird die dritte Variante der Schlüsselung der Anteile an den gemeinschaftlich finanzierten Rundfunkanstalten auf die Länder betrachtet. Zunächst wird erneut – wie in Tab. 9 – der in Tab. 2 berechnete Finanzbedarf jeder LRA abgebildet (Zeile 4). Im Anschluss werden die Anteile an den Mehrländeranstalten, am DRadio und am ZDF nach den Einwohnerzahlen der Länder zugeschlüsselt (Zeilen 5-7). Die Berechnung der modellhaften Finanzkraft der Länder nach der Rundfunkfinanzierung erfolgt im Anschluss nach dem gleichen Verfahren wie in Tab. 9.

¹²⁶¹ Ebd.

	2011, in Mio. €		NW		BY		HE		SL		HB		BW		RP		
			WDR	BR	HR	SR	RB	SR	RB	SR	RB	SR	RB	SR	SWR	RP	
1	Landesrundfunkanstalt																
2	Einwohner in Mio. (30.06.2011)																
3	Einwohner je LRA-Gebiet																
4	Finanzbedarf LRA (Tab. 2, Spalte 10)																
5	Finanzbedarf LRA je Land, gewichtet nach Einwohner																
6	Finanzbedarf DRadio (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Einwohner																
7	Finanzbedarf ZDF (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Einwohner																
8	Haushaltstitel (Zeile 5+6+7)																
9	Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA																
10	ohne Gemeindeanteil (Tab. 8, Zeile 34./Tab. 8, Zeile 20) modellhafte Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung (Zeile 9./8)																
11	gewichtete Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)																
12	modellhafte Ausgleichsmesszahl d. Länder nach LFA und Rundfunkfinanzierung																
13	modellhafte Finanzkraftmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 11, Zeile 10+Tab. 8, Zeile 20)																
14	modellhafte Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 11, Zeile 12+Tab. 8, Zeile 25)																
15	modellhafte Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LFA und Rundfunkfinanzierung																
16	Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 11, Zeile 15./Tab. 7, Zeile 31)																

	2011, in Mio. €	SH	HH	NI	MV	SN	ST	TH	BB	BE	Insgesamt
1	Landesrundfunkanstalt										
2	Einwohner in Mio. (30.06.2011)	3	2	8	2	4	2	2	2	2	3
3	Einwohner je LRA-Gebiet		14				9			6	82
4	Finanzbedarf LRA (Tab. 2, Spalte 10)		942				567			354	5.558
5	Finanzbedarf LRA je Land, gewichtet nach Einwohner	188	119	526	109	270	152	145	148	206	5.558
6	Finanzbedarf DRadio (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Einwohner	7	4	19	4	10	5	5	6	8	191
7	Finanzbedarf ZDF (Tab. 2, Spalte 10) je Land, gewichtet nach Einwohner	61	39	170	35	89	50	48	54	75	1.758
8	Haushaltstitel (Zeile 5+6+7)	256	162	715	148	369	207	198	207	289	7.507
9	Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LfA ohne Gemeindeanteil (Tab. 8, Zeile 34./Tab. 8, Zeile 20)	7.063	5.744	19.920	4.319	10.753	6.053	5.816	6.399	11.476	209.894
10	modellhafte Finanzkraftmesszahl d. Länder nach LfA und Rundfunkfinanzierung (Zeile 9./8)	6.807	5.583	19.206	4.172	10.384	5.846	5.618	6.191	11.187	202.386
11	<i>gewichtete Einwohner d. Länder in Mio. (§ 9 Abs. 2 FAG)</i>	3	2	8	2	4	2	2	2	2	5
12	modellhafte Ausgleichsmesszahl d. Länder nach LfA und Rundfunkfinanzierung	6.844	5.836	19.132	3.953	9.990	5.607	5.376	6.031	11.333	202.386
13	modellhafte Finanzkraftmesszahl nach LfA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 11, Zeile 10+Tab. 8, Zeile 20)	8.423	7.384	23.637	4.737	11.916	6.708	6.400	7.298	12.925	252.653
14	modellhafte Ausgleichsmesszahl nach LfA und Rundfunkfinanzierung inkl. Gemeinden (Tab. 11, Zeile 12+Tab. 8, Zeile 25)	8.540	7.281	23.873	4.982	12.465	7.024	6.708	7.570	14.141	252.653
15	modellhafte Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach LfA und Rundfunkfinanzierung	98,6	101,4	99,0	95,1	95,6	95,5	95,4	96,4	91,4	100,0
16	Vgl. zu originärer Finanzkraft (Tab. 11, Zeile 15./Tab. 7, Zeile 31)	0,0	0,5	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Anhang II, Tab. 2, 7, 8.