

Neue Rechtsgrundlage für die Rundfunkfinanzierung ab 2013

## → Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag

Von Hermann Eicher\*

Das Jahr 2013 bringt einen Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Die geräteabhängige Rundfunkgebühr wird vom geräteunabhängigen Modell des Rundfunkbeitrags abgelöst. (1) Dies ist zweifellos ein mutiger Schritt des Mediengesetzgebers, der damit die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine neue, zeitgemäße Grundlage stellt. Mit dem vorliegenden Beitrag soll der lange, dornige Weg dieser Reform nochmals nachvollzogen werden, die Motive und Reformziele in den Blick genommen und die Kritik daran auf ihre Berechtigung hin untersucht werden. Schließlich soll ein Einblick in die Umsetzung dieser Reform und ein Ausblick auf die noch ausstehende Evaluierung des Staatsvertrages gegeben werden.

### Geschichte der Rundfunkgebühr

Die Anfänge des Rundfunks in Deutschland reichen in die 1920er Jahre zurück. Im Jahre 1924 wurden täglich zehn Stunden Rundfunk übertragen, und es waren ca. 500 000 Teilnehmer bei der Post angemeldet. Die „Gebühr“ von zwei Reichsmark wurde anfänglich als Gegenleistung für die fernmelderechtliche Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb einer Fernmeldeanlage (damit waren die Rundfunkempfangsgeräte gemeint) erhoben. (2) Auch nach 1945 war weiterhin die Post Gebührengläubiger und leitete nach Abzug der ihr entstandenen Kosten den Rest (bis zu 25%) an die Rundfunkanstalten weiter.

**Erster Rundfunkgebührenstaatsvertrag trat 1970 in Kraft**

Der erste große Einschnitt kam dann 1968: Das Bundesverwaltungsgericht entschied vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass fortan die Länder für Regelungen der Rundfunkgebühren zuständig seien. (3) So wurde noch im Jahr 1968 der erste Rundfunkgebührenstaatsvertrag geschlossen, der im Jahre 1970 in Kraft trat. 1976 dann wurde der Einzug der Rundfunkgebühr mit Gründung der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) in die Regie der Rundfunkanstalten übernommen. Dies führte zu erheblichen Rationalisierungserfolgen und Einsparungen von jährlich rund 150 Mio DM. (4)

**Gebührenpflicht für neuartige Rundfunkempfangsgeräte ab 2007**

Mit dem Jahrtausendwechsel begann die Diskussion um die Gebührenpflicht für internetfähige Rechner. Dieses Problem wurde zunächst über ein Moratorium gelöst, das diese „Geräte“ ausdrücklich von der Gebührenpflicht ausnahm. (5) Dieses Moratorium wurde mehrmals verlängert und erst mit

dem 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ab 1. Januar 2007 von einer Gebührenpflicht für neuartige Rundfunkempfangsgeräte abgelöst. Gleichzeitig erteilte die Rundfunkkommission der Länder den Auftrag, alternative Rundfunkfinanzierungsmodelle zu prüfen.

Im Oktober 2009 verabredete die Ministerpräsidentenkonferenz einen Zeitplan, der die Vorlage von Eckpunkten für eine Reform für den Sommer 2010 vorsah. Ganz wesentlich sollte die Entscheidung über eine Reform von einem Gutachten des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Paul Kirchhof abhängen, das dieser im Mai 2010 der Öffentlichkeit vorstellte. (6) Darin plädierte Kirchhof dafür, die geräteabhängige Rundfunkgebühr durch einen geräteunabhängigen Beitrag abzulösen. Auf dieser Grundlage verabschiedeten die Ministerpräsidenten im Juni 2010 ihre „Eckpunkte zur Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (7) und schlossen im Dezember 2010 den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der im Laufe des Jahres 2011 von allen 16 Landesparlamenten ratifiziert wurde. Das Jahr 2012 wurde darin zum Übergangsjahr erklärt, in dem alle Vorbereitungen zu treffen waren, damit dieser Staatsvertrag ab 1. Januar 2013 in Kraft treten kann.

### Motive für die Reform

Die mit dem 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in den Rundfunkgebührenstaatsvertrag eingefügte Unterscheidung zwischen „neuartigen“ und „herkömmlichen“ Rundfunkgeräten war von vornherein als Übergangsregelung angelegt. (8) Sie zeigt das ganze Dilemma der technischen Konvergenz im Blick auf die geräteunabhängige Rundfunkgebühr. Steckte im Jahre 2005 der Rundfunkempfang über Internet noch in den Kinderschuhen und war zum Beispiel zu dieser Zeit ein Empfang von Fernsehprogrammen über das Internet nur sehr eingeschränkt möglich, so hat sich diese Situation bis heute nochmals grundlegend verändert: Internetradios mit sehr einfachen Funktionalitäten gehören inzwischen zum selbstverständlichen Geräteangebot und ermöglichen Radioempfang über W-Lan in jedem beliebigen Raum eines Hauses jenseits der Computernutzung. Vor allem aber mobile Gerätetypen und Angebotsformen wie Tablets oder Smartphones sind die neuen Treiber der Unterwegsnutzung (9) und lassen eine Unterscheidung herkömmlicher und neuartiger Geräte wie ein Relikt aus längst vergangenen Zeiten erscheinen.

Die deutlich gestiegene DSL-Durchdringung mit höheren Bandbreiten bei gleichzeitig sinkenden Verbindungspreisen hat im Übrigen dazu geführt, dass heute auch der Fernsehempfang über Internet völlig problemlos möglich ist. Angebote wie zattoo.com oder auch IP-TV (z.B. das Fernsehangebot „Entertain“ der Telekom) verdeutlichen dies. Dies hätte auch dazu geführt, dass der im Jahre 2006 gefundene Kompromiss, für neuartige Geräte nur die Grundgebühr (10) zu erheben, ab 2013 nicht mehr haltbar gewesen wäre. Das hatte die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) bereits signalisiert. (11)

**Kirchhof-Gutachten führte zum 15. RÄStV (in Kraft ab 1.1.2013)**

**Unterscheidung neuartiger/herkömmlicher Rundfunkgeräte nicht mehr zeitgemäß**

\* Justiziar des Südwestrundfunks, für die ARD federführend an der Einführung des Rundfunkbeitrags beteiligt.

Vor allem aber lässt sich eine Unterscheidung verschiedener Gerätearten und eine Unterscheidung nach der Nutzungsmöglichkeit von Radio oder Fernsehen beim Rundfunkteilnehmer in keiner Weise mehr kontrollieren. Dies korreliert mit der politischen Forderung nach Abschaffung des so genannten Beauftragtdienstes, der für die Rundfunkanstalten Klärungen an der Wohnungstür durchgeführt hat. Diese Tätigkeit war seit jeher umstritten und wurde auch in der Presse immer wieder als „Schnüffelei in der Privatsphäre“ diskreditiert. Mit dem geräteunabhängigen, neuen Rundfunkbeitrag kann auf dieses Instrument im privaten Bereich nun verzichtet werden.

#### Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

**Reformziele** Der Gesetzgeber hat gleich ein ganzes Bündel an Reformzielen (12) für die Reform der Rundfunkfinanzierung ausgegeben:

- Verlässliche, zukunftsichere Finanzierungsbasis für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk;
- Wahrung der Rundfunkfreiheit durch staatsferne Finanzierung;
- Beibehaltung der Beteiligung des nichtprivaten Bereichs an der Finanzierung;
- Aufkommensneutralität für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk;
- Stabilität der Abgabenlast für Bürger (keine systembedingte Erhöhung);
- Abschaffung der Mehrfachgebührenpflicht in Privathaushalten;
- Reduzierung des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes;
- besserer Schutz der Privatsphäre;
- einfacheres, gerechteres und sozial ausgewogenes Abgabenmodell;
- Verbesserung der Akzeptanz der Rundfunkabgabe in der Bevölkerung.

Jedes dieser Ziele hat seine Berechtigung, gleichwohl stehen die einzelnen Ziele in einem Spannungsverhältnis zueinander und mussten in einem schwierigen Abwägungsprozess des Gesetzgebers zum Ausgleich gebracht werden.

#### Alternativen

**Fortentwicklung der geräteabhängigen Rundfunkgebühr** Die Rundfunkkommission der Länder hatte auf ihrer Jahreskonferenz 2007 beschlossen, parallel zum geräteunabhängigen Wohnungs- und Betriebsstättenbeitrag auch das Modell einer fortentwickelten, weiter geräteabhängigen Rundfunkgebühr vertieft zu prüfen. (13) Die Fortentwicklung im privaten Bereich sollte vor allem in einer Umkehr der Beweislast liegen und dafür sollte in den Staatsvertrag eine widerlegliche Vermutung aufgenommen werden, dass Rundfunkgeräte vorgehalten werden. Es zeigte sich aber sehr bald, dass dieser Weg kaum zu praktikablen Ergebnissen hätte führen können.

Im nichtprivaten Bereich, in dem jedes einzelne Gerät gebührenpflichtig ist, hätte man mit dieser Vermutung nicht arbeiten können. Aber auch im privaten Bereich stieß man auf das Problem, dass die gesetzliche Vermutung sich im Wege einer eidesstattlichen Versicherung kaum praktikabel

widerlegen lassen würde. Die Abgabe einer solchen Erklärung kann immer nur für die Gegenwart und nie für die Zukunft gelten, so dass bereits einen Tag nach Abgabe einer solchen Erklärung der Erklärungsgehalt (kein Gerät) nicht mehr zutreffend hätte sein können.

Ob für die Rundfunkfinanzierung überhaupt das Instrument einer Steuer in Betracht kommt, ist umstritten. (14) Die maßgeblichen Gründe gegen eine Steuerfinanzierung liegen im Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks, die mit dem Budgetbewilligungsrecht des Parlaments nicht in Einklang zu bringen wäre und in der materiellen Bindung der Steuerbelastung, weil die Rundfunkabgabe eine Entgeltabgabe und gerade keine voraussetzungslose Steuer ist.

Auch die Befürworter einer Steuerlösung müssen einräumen, dass dazu eine Grundgesetzänderung notwendig wäre und man eine bestehende Steuer so erhöhen müsste, dass damit der Rundfunk finanziert werden könnte. So müsste man zum Beispiel die Umsatzsteuer um 1 Prozentpunkt anheben, um annähernd die notwendigen Finanzmittel dafür aufbringen zu können. Dies wäre aber jenseits rechtlicher Einwendungen wenig wahrscheinlich, um nicht zu sagen politisch nahezu ausgeschlossen.

Nach der vor allem von der FDP favorisierten Pro-Kopf-Abgabe sollte zunächst jeder Erwachsene ab 18 Jahren unabhängig vom Bereithalten eines Rundfunkgeräts herangezogen werden. Damit könnte zwar durch eine Verbreiterung der Basis der Abgabepflichtigen die Abgabenhöhe pro Person leicht sinken, es käme aber zu sehr familienunfreundlichen Verteilungswirkungen, weil zum Beispiel ein Ehepaar dann doppelt herangezogen würde und deutlich mehr als im Rahmen der heutigen Rundfunkgebühr zahlen müsste. Auf diesen Vorhalt hatte die FDP im Jahre 2006 mit einer Modifikation der Pro-Kopf-Abgabe reagiert: Nur noch volljährige Bürger mit einem Einkommen über dem steuerlichen Existenzminimum sollten zu der Abgabe herangezogen werden.

Für die finanziellen Parameter einer solchen Abgabe wurde allerdings weiter die im Jahr 2006 aktualisierte Berechnung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags herangezogen, die davon ausging, dass alle ab 18-jährigen Bürger (und nicht nur die mit einem Einkommen jenseits des steuerlichen Existenzminimums) zur Abgabe herangezogen würden. Nur dafür galt der errechnete Betrag von ca. 10,00 bis 12,00 Euro, der aber von der FDP bis heute grob irreführend für ein Modell mit veränderten Grundannahmen genannt wird.

Dieses Modell wurde aber aus einem ganz anderen Grund von der Rundfunkkommission der Länder nicht weiterverfolgt. Es wäre ein Modell gewesen, das die Rundfunkfinanzierung allein dem

#### Steuerfinanzierung

#### Pro-Kopf-Abgabe und die Forderung nach Abschaffung der GEZ

privaten Bereich auferlegt. Der nichtprivate, vor allem der gewerbliche Bereich hätte zur Rundfunkfinanzierung nicht mehr beigetragen, was mit den Prämissen der Rundfunkkommission (s.o.) nicht im Einklang stand.

Auch der von der FDP und anderen (15) immer wieder propagierte Einzug der Rundfunkgebühr über die Finanzämter bei gleichzeitiger „Abschaffung“ der GEZ (16) ist in keiner Weise plausibel: So erhalten die Finanzbehörden für den Einzug der Kirchensteuer ca. 3 bis 4 Prozent der Einnahmen, während der vergleichbare Anteil der GEZ-Kosten an den Rundfunkgebührenerträgen deutlich darunter liegt. Wer einmal Gelegenheit hatte, die hochprofessionalisierte Verarbeitung der täglich bei der GEZ eingehenden ca. 100 000 Briefe zu sehen, der versteht, dass es eine völlig naive Vorstellung ist, dieses Geschäft könne von den Finanzämtern „nebenbei“ erledigt werden. Hinzu kommt noch, dass den Finanzämtern die dazu erforderlichen Daten zum Beispiel bei der großen Gruppe der Rentner gar nicht vorliegen, weil deren Einkommen weitgehend steuerfrei bleibt. (17) So reduziert sich dieser Vorschlag auf die politisch populäre – um nicht zu sagen populistische – Forderung nach einer Abschaffung der GEZ, ohne dazu tatsächlich eine praktische Alternative zu bieten. (18)

**Kontinuität von Belastungsgrund und Abgabentypus**

Der neue Rundfunkbeitrag entwickelt die Rundfunkgebühr fort, aber er revolutioniert die Rundfunkfinanzierung in Deutschland nicht. Die (Gesetzgebungs-)Kunst bestand gerade darin, die Nachteile des geräteabhängigen Modells zu bereinigen, ohne gleich das Kind mit dem Bade auszuschütten. Daher werden Gläubiger (Rundfunkanstalten) und Schuldner (Inhaber von Wohnungen und Betriebsstätten) beibehalten. Der rechtfertigende Grund des Rundfunkbeitrags – das allgemeine Angebot von Rundfunksendungen – gilt fort. Und schließlich bleibt die Abgabenhöhe von 17,98 Euro auch über das Ende der Gebührenperiode im Jahre 2012 gleich. (19) Lediglich der Tatbestand der Geräteabhängigkeit entfällt. Dazu stellt Kirchhof in seinem Gutachten fest: „Die Zahl und Beschaffenheit der modernen Empfangsgeräte sind für das entgeltwürdige Leistungsangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fast ohne Aussagewert.“ (20)

**Kaum Veränderungen für Privathaushalte**

**Konkrete Ausprägung des geräteunabhängigen Modells**  
Für die Privathaushalte, die immerhin zu rund 91 Prozent die Erträge zur Rundfunkfinanzierung generieren, ist der geräteunabhängige Rundfunkbeitrag nur eine leichte Korrektur des Status quo. Durch die so genannte Zweitgerätefreiheit gab es bisher im privaten Bereich faktisch bereits eine Wohnungsabgabe. Allerdings wurde diese Regel von einer Vielzahl von Ausnahmen im Rahmen so genannter Mehrfachgebührenpflichten (21) durchbrochen, die im Verhältnis von Rundfunkanstalten und Rundfunkteilnehmern schon immer Anlass zu rechtlichen Auseinandersetzungen gegeben haben.

Der Grund für diese Auseinandersetzungen liegt in der von den Rundfunkanstalten zu führenden Nachweispflicht für diese Tatbestände, die sich praktisch nur mit einem Blick hinter die Wohnungstüren führen lässt. Aus gutem Grund haben die Rundfunkanstalten keine Betretungsrechte (22), und so lassen sich diese Tatbestände jenseits freiwilliger Angaben praktisch kaum verlässlich verifizieren.

Im nichtprivaten Bereich wird künftig pauschal für Betriebsstätten am Maßstab von Mitarbeiterzahlen der Rundfunkbeitrag erhoben. Für Kleinunternehmen mit bis zu acht Mitarbeitern hat der Gesetzgeber den Drittelbeitrag eingeführt, damit es nicht zu einer übermäßigen Belastung durch die Pauschalregelung kommt. Vor allem die nach Anhörung der Länder im Oktober 2010 erfolgte Korrektur, jeder Betriebsstätte beitragsfrei ein KFZ zuzuordnen zu dürfen, hat diese Regelung abgerundet. Abgesehen von dieser Freistellung jedes ersten nichtprivat genutzten KFZ, bleiben alle weiteren KFZ mit einem Drittelbeitrag beitragspflichtig. (23)

**Datenschutzrechtliche Grundsätze**

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthält eine Reihe von Vorschriften zur Verwendung personenbezogener Daten (§ 11), die auf ihre datenschutzrechtliche Zulässigkeit gutachterlich überprüft wurden. (24) Vor allem die Landesbeauftragten für den Datenschutz kritisierten die aus ihrer Sicht zu weit gefassten Bestimmungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und monierten, „die Ermächtigungen widersprächen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Datensparsamkeit sowie den Grundsätzen der Normklarheit und Transparenz“. (25)

Daraufhin haben ARD, ZDF und Deutschlandradio „Eckpunkte für eine Konkretisierung der datenschutzrechtlichen Regelungen im Vollzug des 15. RÄStV“ (26) verabschiedet und ganz konkret auf die Befürchtungen der Landesbeauftragten für den Datenschutz reagiert. So wurde zum Beispiel konkretisiert, ob und unter welchen Voraussetzungen die Landesrundfunkanstalten Daten bei anderen öffentlichen Stellen einholen dürfen. Es wurde ferner klargestellt, dass die Befugnis, Daten auch bei nichtöffentlichen Stellen einzuholen, nicht dazu genutzt wird, sich auch an Versandhäuser, Arbeitgeber, Versicherungen usw. zu wenden.

Ohne hier auf Details eingehen zu können, haben diese Konkretisierungen Eingang in die Musterbeitragsatzung (27) der Rundfunkanstalten gefunden und sind so Teil einer von der Rechtsaufsicht zu genehmigenden Rechtsquelle. Es handelt sich damit nicht um lediglich unverbindliche Selbstbeschränkungen der Rundfunkanstalten, sondern um eine verbindliche Regelung, deren Einhaltung von Dritten auch über die Rechtsaufsicht angemahnt und sichergestellt werden kann. Geblieben ist damit von der Kritik der Landesbeauftragten für den Datenschutz lediglich die formale Position, dass die von den Rundfunkanstalten nun normierten Konkretisierungen aus ihrer Sicht besser direkt im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag aufgehoben wären.

**Betriebsstätten zahlen je nach Mitarbeiterzahl**

**Eckpunkte für datenschutzrechtliche Regelungen**

**Verbindliche Musterbeitragsatzung der Rundfunkanstalten**

Aus Sicht der Rundfunkanstalten spricht nichts dagegen, auch diesem Einwand im Rahmen der anstehenden Evaluierung (28) noch Rechnung zu tragen.

#### **Einwände gegen die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags**

##### **Der Rundfunkbeitrag – eine Steuer?**

Der Rundfunkbeitrag wurde mit der Begründung angegriffen, es handele sich gar nicht um einen Beitrag, sondern bei näherer Sicht könne man den Rundfunkbeitrag nur als Zwecksteuer zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks qualifizieren. (29) Weil der Rundfunkbeitrag nicht mehr an das Vorhalten eines Rundfunkgerätes geknüpft sei, komme es also auf eine Vorteilsgewährung nicht mehr an. Diese Sicht blendet aus, dass die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers erlaubt, die Abgabepflicht nicht mehr an die Rundfunkempfangsgeräte selbst zu knüpfen, sondern an Raumeinheiten, in denen die Geräte typischerweise stehen, eingebaut sind und genutzt werden. Es bleibt auch bei einem „Vorteil“ für den Abgabepflichtigen, der in der Möglichkeit liegt, jederzeit auf das Rundfunkangebot zugreifen zu können. Der Rundfunkbeitrag wird also als Entgelt für das Programmangebot gerechtfertigt, nicht als Entgelt für die tatsächliche Nutzung dieses Angebots. (30)

##### **Medienverweigerer und Nur-Radiohörer**

Immer wieder wird das Beispiel des „totalen Medienverweigerers“ bemüht, um den Rundfunkbeitrag als vermeintliche Steuer (31) zu geißeln oder darauf hinzuweisen, man könne zwar noch aus der Kirche austreten, zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei man aber ohne Ausnahme gezwungen. (32) Dem Abgabenschuldner dürfe daher der Einwand nicht abgeschnitten werden, er höre nicht Radio und sehe nicht fern. (33) Verkannt wird dabei, dass der individual- oder gruppennützige Vorteil – das Programmangebot – gerade unabhängig von der willentlichen Entscheidung der so genannten Medienverweigerer entsteht. Es kommt eben gerade nicht darauf an, dass jemand dieses Angebot auch tatsächlich nutzt (wenngleich dies im Regelfall natürlich geschieht), sondern es genügt die Möglichkeit der Nutzung. (34) Es überrascht auch, dass man gar eine „Verletzung der sog. negativen Meinungs- und Informationsfreiheit“ zu sehen glaubt. (35) Denn ein Zwang, die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anzusehen oder anzuhören wird natürlich auf niemanden ausgeübt. (36) Schon tatbestandlich ist daher eine Verletzung der individuellen (negativen) Informationsfreiheit ausgeschlossen.

Natürlich aber wird es als klarer „Nachteil“ des neuen Rundfunkbeitrags angesehen, dass nicht mehr zwischen der reinen Radionutzung und dem Fernsehempfang unterschieden werden kann. Das ist jedoch die zwingende Folge eines geräteunabhängigen Modells und war auch im Gesetzgebungsverfahren bei den Beratungen der Landtage ein viel diskutiertes Thema. (37) Schon die Frage, ob es gerecht sei, dass Nur-Radiohörer künftig den vollen Beitrag zu entrichten haben (38), führt aber direkt in die Begründung zur Notwendigkeit der Reform: Wer wollte heute noch beim Rundfunkteil-

nehmer feststellen oder kontrollieren können, was ein Gerät kann oder wer welche Medien (Fernsehen, Hörfunk, Internet) tatsächlich nutzt? Es darf bezweifelt werden, dass sich Gerechtigkeit auf diese Weise noch herstellen lässt. Vielmehr ist zu befürchten, dass eine solche Möglichkeit der Unterscheidung der Umgehung der Rundfunkgebührenpflicht Tür und Tor öffnen könnte.

Im Übrigen liegt der Gerechtigkeitsdebatte um die künftig nicht mehr mögliche „Radiogebühr“ die unzutreffende Vorstellung zugrunde, es ließe sich exakt aus dieser abgesenkten Gebühr das gesamte Radioprogramm finanzieren. Eine solche Rechnung ist nicht nur deshalb falsch, weil sich die Ressourcen einer Rundfunkanstalt (von der Übertragungstechnik bis hin zu Infrastrukturbereichen) einem einzelnen Medium (Hörfunk) nicht exakt zurechnen lassen. Vielmehr können zum Beispiel gerade die kostenintensiven Kulturprogramme des Hörfunks (z.B. mit Hörspielen und Konzertübertragungen) nur im Rahmen der Solidarfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks finanziert werden. Um es konkreter zu sagen: Die Fernsehzuschauer der „Schlagerparade der Volksmusik“ finanzieren auf diese Weise teure Hörfunkproduktionen mit, die eben gerade nicht allein von der Minderheit finanziert werden könnten, die die Kulturprogramme im Hörfunk nutzen. Es erstaunt im Übrigen, dass niemand mit gleicher Logik fordert, auch der, der nur Fernsehprogramme konsumiert und auf den Hörfunk verzichtet, dürfe nur zu einem abgesenkten Rundfunkbeitrag herangezogen werden. Würde daher nur noch für die Programme gezahlt, die auch tatsächlich genutzt werden, wäre die Idee öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Ende (39): Zum einen würde damit natürlich ein Wechselspiel von Quote und Bezahlung in Gang gesetzt, das beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerade keine dominante Rolle spielen soll. Andererseits könnten damit dann tatsächlich auch nur noch solche Programme finanziert werden, die auch von einer ausreichenden Teilnehmerzahl genutzt werden. Das mag im Sinne neoliberaler Thesen vertreten werden, der solidarfinanzierte Rundfunk wäre damit jedenfalls nicht mehr zukunftsfähig. (40)

Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag sah ausdrücklich auch eine Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht aus gesundheitlichen Gründen vor. Motiv für die Befreiung behinderter Menschen (41) war es, einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass schwer behinderte Personen infolge ihrer Behinderung von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben weitgehend ausgeschlossen seien. (42) Das Bundessozialgericht (43) sieht jedoch in der Gebührenbefreiung für behinderte Menschen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Rundfunkteilnehmer, weil ein durch Gebührenbefreiung ausgeglichener Mehraufwand behinderter Rundfunkteilnehmer wegen der bereits vollständigen Ausstattung bundesdeutscher Haushalte mit Rundfunk- und Fernsehgeräten nicht zu erkennen sei.

**Beteiligung  
behinderter  
Menschen mit  
einem Drittelbeitrag**

Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber reagiert und für Menschen mit Behinderung auf Antrag eine Reduzierung der Rundfunkbeitragspflicht auf ein Drittel (aber eben nicht mehr auf null) normiert. In der Gesetzesbegründung erfolgt ebenfalls der Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und die Tatsache, dass eine Behinderung für sich genommen nicht den Empfang jeglicher Rundfunkangebote ausschließt.

Diese Neuregelung wird aber nicht dazu führen, dass nun alle Menschen mit Behinderung künftig mit einem Drittelbeitrag herangezogen werden. In vielen Fällen wird nämlich neben der Befreiungsmöglichkeit aus gesundheitlichen Gründen auch eine Befreiung aus Gründen der Bedürftigkeit noch möglich sein. Dazu liegen keine statistischen Daten vor, es wird aber nach Schätzungen davon ausgegangen, dass mindestens ein Drittel der bisher aus gesundheitlichen Gründen befreiten Rundfunkteilnehmer sich künftig nach anderen (einkommensabhängigen) Tatbeständen befreien lassen kann. Auf diese Möglichkeit haben ARD und ZDF in ihren Informationsschreiben an die Betroffenen auch ausdrücklich hingewiesen.

In einer Protokollerklärung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag haben die Länder in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass mit den Rundfunkbeiträgen finanziell leistungsfähiger Menschen mit Behinderung gerade die Finanzierung barrierefreier Angebote erleichtert werden soll. Die ARD hat daraufhin einen Maßnahmenkatalog beschlossen, der ab 2013 einen deutlichen Ausbau barrierefreier Angebote vorsieht. Darin ist unter anderem vorgesehen:

- Ab 2013 sollen alle Erstsendungen im Ersten mit Untertitelung angeboten werden.
- Fiktionale Formate sowie Tier- und Naturfilme im Hauptabendprogramm sollen mit Hörfilmfassungen versehen werden.
- Geeignete Sendungen aus dem Ersten und den Dritten Programmen sollen mit Gebärdendolmetscher-Einblendungen in den Mediatheken angeboten werden.
- Die Untertitelungsangebote in den Dritten Programmen sollen ebenfalls drastisch steigen und zum Beispiel bei WDR und NDR dann 60 Prozent des Gesamtangebots erfassen.

Die ARD – wie das ZDF natürlich auch – ist darüber mit den Behinderten-Verbänden in einem kontinuierlichen Gespräch.

#### **Angeblicher Systembruch bei der Heranziehung von KFZ**

Mit dem Rundfunkbeitrag für gewerblich genutzte Kraftfahrzeuge durchbricht nach Auffassung von Degenhart der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag seine tragende Konzeption eines Systemwechsels. Es handele sich der Sache nach „um nichts anderes als den bisherigen gerätebezogenen Beitrag“. (44) Dies sei im Rahmen der Konzeption der Neuordnung „systemwidrig“ (45). Ein Blick in die Gesetzesbegründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsver-

trag ist an dieser Stelle hilfreich. Dort wird zur Begründung von § 5 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 ausgeführt: „Die Beitragserhebung für Kraftfahrzeuge beinhaltet keine Abkehr von dem System des geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags. Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht ist nämlich nicht das Bereithalten eines Empfangsgerätes, sondern vielmehr (wie bei der Wohnung und der Betriebsstätte) das Existieren einer Raumeinheit, in der üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet (typisierende Betrachtungsweise)“. (46)

So spricht der von Degenhart als Systembruch wahrgenommene „gerätebezogene Beitrag“ tatsächlich nur dafür, dass der Gesetzgeber bei Kraftfahrzeugen, die zu fast 100 Prozent mit Radiogeräten ausgestattet sind, in der erfolgten Art und Weise typisieren durfte. 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. Und auch heute wird von niemandem ernsthaft behauptet, die Heranziehung zur Rundfunkgebührenpflicht für Radios in gewerblich genutzten KFZ sei gleichheitswidrig, weil die Geräte im privat genutzten KFZ von der Zweitgerätefreiheit erfasst sind. (47) Es würde vielmehr umgekehrt bezogen auf den Belastungsgrund keine Gleichheit hergestellt, wenn man die Möglichkeit und Intensität der Nutzung von Rundfunkangeboten in der bis in die Zehntausende reichende Fahrzeugflotte eines Autovermieters mit der Nutzung in einem privaten Fahrzeug gleichstellen würde. Schließlich wird eine Angleichung auch noch dadurch erreicht, dass im nichtprivaten Bereich pro Betriebsstätte ein KFZ beitragsfrei ist.

Bereits bei der Anhörung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag am 11. Oktober 2010 in Berlin wurde seitens der Wirtschaftsvertreter behauptet, der Anteil der Wirtschaft steige mit dem neuen Beitragsmodell von 450 Mio Euro auf 800 Mio Euro und von den ca. 9 Prozent, die der nichtprivate Bereich zum Rundfunkgebührenaufkommen beitrage (ca. 91% stammen aus dem privaten Bereich) entfalle lediglich ein Anteil von ca. 6 Prozent auf Wirtschaftsunternehmen, während ein Anteil von 3 Prozent auf so genannte Non-Profit-Unternehmen (Verwaltung, Polizei, Feuerwehr, Schulen, Universitäten etc.) entfalle. Auf Nachfrage, worauf diese Annahme beruhe, wurden als Quelle die Rundfunkreferenten der Länder genannt, die das aber vor Ort nicht bestätigen wollten. (48) Wären es 6 Prozent, dann entfielen von den 727,4 Mio Euro aus dem nichtprivaten Bereich im Jahre 2010 zwei Drittel auf die Wirtschaft, also ca. 485 Mio Euro (daher die Angabe 450 Mio Euro). Bereits kurz zuvor hatte die GEZ bei Professor Küsters, Universität Eichstätt, eine repräsentative Untersuchung in Auftrag gegeben, um herauszufinden, wie das Verhältnis von Profit- und Non-Profitunternehmen tatsächlich aussieht. Das Ergebnis dieser repräsentativen Untersuchung: Von den genau 9,44 Prozent des nichtprivaten Bereichs im Jahr 2009 entfällt höchstens 1 Prozent (wahrscheinlich sogar weniger) auf Non-Profit-Unternehmen und damit

#### **Angebliche Mehrbelastung der Wirtschaft**

mindestens 8,44 Prozent auf Wirtschaftsunternehmen. Überträgt man dies auf die Ist-Zahlen des Jahres 2010, dann entfällt schon heute ein Anteil von rund 650 Mio Euro auf die Wirtschaft. Der Anteil des nichtprivaten Bereichs an den Gesamterträgen im Jahr 2010 beträgt 9,64 Prozent. Von diesen 9,64 Prozent des nichtprivaten Bereichs im Jahr 2010 entfällt höchstens 1 Prozent (wahrscheinlich sogar weniger) auf Non-Profit-Unternehmen und damit mindestens 8,64 Prozent auf Wirtschaftsunternehmen.

Bei einer Reihe von Stichproben hat sich auch herausgestellt, dass die Wirtschafts-, Handwerks- und Mittelstandsbetriebe im heutigen Gebührenmodell ihrer gesetzlichen Pflicht nur unvollständig nachkommen. Dies bedeutet, eine Vielzahl an sich gebührenpflichtiger Geräte wird einfach nicht angemeldet. Nun kann man natürlich diesen (der Gesetzeslage nicht entsprechenden) Zustand nicht als Vergleichsmaßstab für die potenzielle Gebührenpflicht nach dem neuen Modell heranziehen. Bei Berechnung der 800 Mio Euro nach neuem Modell wird auch unterstellt, dass ab 2013 tatsächlich alle Betriebe und Betriebsstätten ihren Rundfunkbeitrag vollständig entrichten. Davon ist aber wohl nicht auszugehen. Gerade zum Beispiel bei der Anmeldung gewerblich genutzter KFZ werden auch nach neuem Beitragsmodell (mangels entsprechender Übermittlung von Daten zum Beispiel der Zulassungsbehörden) diejenigen nur schwer zu ermitteln sein, die sich bereits heute der Gebührenpflicht entziehen.

**Tatsächlich ist insgesamt mit Entlastung der Wirtschaft zu rechnen**

Die zitierte Erwartung der Wirtschaft und ihrer Verbände stammt schließlich aus der Zeit vor der Anhörung am 11. Oktober 2010 in Berlin. Danach hat es aber nochmals durch die Ministerpräsidenten entscheidende Korrekturen am Staatsvertrag gegeben: So wurde die Staffel für die Beiträge im nichtprivaten Bereich nochmals gravierend verändert (ein Drittelbeitrag für Betriebsstätten bis zu acht Mitarbeitern und nicht wie zuvor mit bis vier Mitarbeitern, ein Beitrag für Betriebsstätten mit neun bis 19 Mitarbeitern und nicht wie zuvor mit fünf bis 14 Mitarbeitern sowie jeweils das erste Auto einer Betriebsstätte frei). Dies hat natürlich nochmals eine kräftige Entlastung des nichtprivaten Bereichs zur Folge gehabt. Nach Berechnungen der Rundfunkanstalten wird der Anteil des nichtprivaten Bereichs von 9,44 Prozent im Jahre 2009 und von 9,64 Prozent im Jahr 2010 mit der Einführung des neuen Modells im Jahre 2013 auf 8,13 Prozent absinken. Unterstellt man einen Anteil von 1 Prozent der Non-Profit-Unternehmen, dann würde die Wirtschaft 2013 mit 7,13 Prozent zum neuen Rundfunkbeitrag beitragen und damit ca. 1,5 Prozentpunkte weniger als heute (s. o.). Bis zum Jahre 2016 wird durch Hebung von noch nicht angemeldetem Potenzial von einem Anstieg dieses Anteils auf 8,30 Prozent (Wirtschaftsanteil 7,30%) ausgegangen. Damit würde der Anteil der Wirtschaft von heute ca. 650 Mio Euro auf ca. 550 Mio Euro im Jahre 2016 sinken und eben gerade nicht steigen. Hinter all diesen Zahlen verbergen sich komplizierte Berechnungen und Grundannahmen, die im

Rahmen dieser Darstellung zu weit führen würden. Die Anstalten haben diese Zahlen alle der Kommission zu Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) vorgelegt, die diese auf ihre Plausibilität hin überprüft und bestätigt hat.

Es soll allerdings nicht verschwiegen werden, dass in einzelnen Branchen Mehrbelastungen entstehen können. Dazu gehört insbesondere das produzierende Gewerbe, weil dort aus Praktikabilitätsgründen der Anteil der Rundfunknutzung traditionell nicht sonderlich hoch ist. Besonderheiten bestehen auch dort, wo das eingesetzte Personal gar nicht im eigenen Betrieb arbeitet (z.B. bei den Gebäudereinigern und den Leiharbeitsunternehmen), die Mitarbeiter zur Bestimmung der Staffel aber dennoch voll gezahlt werden. Dies wird im Rahmen der Evaluation des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages nochmals aufgegriffen werden.

**Umsetzung der Reform**

Im privaten Bereich wird sich für über 90 Prozent der Bevölkerung ab dem 1. Januar 2013 nichts ändern. Dies hat damit zu tun, dass die bereits im Gebührenrecht bestehende Zweiterätefreiheit faktisch zu einem Wohnungsbeitrag führt, von bestimmten Ausnahmen (49) einmal abgesehen. Da auch – trotz abgelaufener Gebührenperiode – die Höhe des Rundfunkbeitrags mit 17,98 Euro gleich bleibt, ändert sich auch dadurch nichts. Die große Masse der Teilnehmerkonten bei der GEZ (künftig Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio) konnte daher Ende November 2012 auf den neuen Rundfunkbeitrag umgestellt werden, ohne dass sich die Beteiligten darum hätten kümmern müssen. Gleichwohl war dies angesichts der Gesamtzahl von ca. 42 Millionen Teilnehmerkonten ein logistischer Kraftakt für die GEZ. Die Rundfunkteilnehmer, die bisher Mehrfachgebühren entrichtet haben, müssen sich selbst an die GEZ wenden, weil dort aufgrund der restriktiven Datenlage nicht festgestellt werden kann, wer zu diesem Kreis gehört. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag sieht dafür aber großzügige Übergangsfristen vor. (50)

Im nichtprivaten Bereich konnte der Umstellungsprozess nicht so elegant erfolgen wie im privaten Bereich, weil es dort gleich mehrere neue Anknüpfungspunkte gibt. So mussten ca. 2,8 Millionen Teilnehmer angeschrieben und um das Ausfüllen eines Fragebogens zu den Anknüpfungspunkten Betriebsstätten, Mitarbeiter und Zahl der KFZ gebeten werden. Wer bis zum 31. Dezember 2012 darauf nicht geantwortet hat, der wird nach § 14 Absatz 4 RBSStV weiter in der Höhe zum Rundfunkbeitrag herangezogen, in der er auch im alten Modell Rundfunkgebühren entrichtet hat. Die Verletzung der Auskunftspflicht stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 12 Absatz 1 Nr.2 RBSStV dar und kann mit einer Geldbuße geahndet werden. Natur-

**Umstellung im privaten Bereich: kaum Änderungen**

**Neue Anknüpfungspunkte im nichtprivaten Bereich**

lich berücksichtigen aber die Rundfunkanstalten, dass sich der Umstellungsprozess aus ganz unterschiedlichen Gründen verzögern kann und daher wird es im Jahre 2013 zunächst zu einer Nachbearbeitung der Teilnehmerkonten kommen, die den übermittelten Fragebogen noch nicht beantwortet haben. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass Auslegungsfragen entstanden sind, die ebenfalls zu Verzögerungen bei der Beantwortung der Fragebögen geführt haben können. (51)

#### **Auslegung von Vorschriften des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages**

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag enthält eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen, die auszulegen sind. Die Rundfunkanstalten hat daher eine Vielzahl von Fragen erreicht, in denen branchenspezifisch nachgefragt wurde, wie bestimmte Regelungen auszulegen sind. So hat zum Beispiel die KFZ-Branche nach der Behandlung von Tages- und Händlerzulassungen von KFZ gefragt, der Deutsche Leasingverband hat die Behandlung von Fahrzeugen im so genannten „Full-Service“ (also mit Abführung des Rundfunkbeitrages) erfragt, der Verband Deutscher Omnibusunternehmer hat sich nach der Beitragspflicht im so genannten „Freistellungsverkehr“ erkundigt und auch die evangelische und die katholische Kirche haben Fragen zur Umsetzung des Rundfunkbeitrags (z.B. zur Behandlung von Klöstern oder der Vermietung von Zimmern in Bildungseinrichtungen) gestellt. Dies sind nur einige Beispiele. Die Rundfunkanstalten sind fest entschlossen, diese Auslegungsfragen einheitlich zu beantworten, damit der gleiche Fall in Flensburg nicht anders behandelt wird als in Garmisch-Partenkirchen. In vielen Fällen konnten die Anfragen ganz im Sinne der Betroffenen geklärt werden, sicherlich wird die eine oder andere Auskunft aber auch zu Klagen vor den Verwaltungsgerichten führen und es wird sich erst nach und nach Rechtsprechung zu den neuen Anknüpfungspunkten bilden.

#### **Erlass von Beitragssatzungen**

Das Inkrafttreten des neuen geräteunabhängigen Modells macht auch den Erlass einer entsprechenden neuen Verfahrensatzung zur Einziehung der Rundfunkbeiträge durch die jeweiligen Landesrundfunkanstalten erforderlich. Darin werden Einzelheiten des Verfahrens der Anzeigepflicht, der Erfüllung von Auskunft- und Nachweispflichten sowie der Kontrolle der Beitragspflicht geregelt. Ferner werden Fragen der Erhebung von Zinsen, Kosten und Säumniszuschlägen geregelt. Die Ermächtigung zum Erlass einer solchen Satzung findet sich in § 9 Absatz 2 RStV. Die bisherigen Satzungen der einzelnen Rundfunkanstalten werden daher nunmehr durch die Satzungen zum künftigen Rundfunkbeitrag abgelöst. Anlässlich der Umstellung auf den Rundfunkbeitrag bietet sich zudem die Chance und Verpflichtung, bundesweit einheitliche Satzungen für alle Rundfunkanstalten zu schaffen. (52) Die vorliegende Satzung wurde deshalb in Zusammenarbeit und Abstimmung aller Landesrundfunkanstalten inhaltsgleich entworfen.

Die Beitragssatzung orientiert sich an der bisherigen Satzung des Saarländischen Rundfunks, dessen Satzung sich als modernste aller Gebührensatzungen der Landesrundfunkanstalten in der Praxis des Gebühreneinzugs sehr bewährt hat. Viele der erhaltenen Regelungen sind daher nicht neu, sondern wurden nur an die Erfordernisse des RStV angepasst.

Die Satzung setzt ferner insbesondere die „Eckpunkte für eine Konkretisierung der datenschutzrechtlichen Regelungen im Vollzug des 15. RStV“ (53) um, mit denen die ARD-Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio datenschutzrechtliche Fragestellungen aufgegriffen haben, die vor allem im Rahmen der Anhörungen in verschiedenen Landtagen eine Rolle gespielt haben. Vor allem der datenschutzrechtliche Direkterhebungsgrundsatz (§ 7 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, 8 Abs. 1) und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (§ 9) werden in der Satzung noch einmal ausdrücklich hervorgehoben. Der Satzung ist eine ausführliche Begründung beigelegt, die über einzelne Hintergründe der Vorschriften in der Beitragssatzung informiert. Die Satzungen sind von der Rechtsaufsicht zu genehmigen und sind dann in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder zu veröffentlichen.

Bereits im Jahre 2011 haben sich ARD, ZDF und Deutschlandradio darauf verständigt, den neuen Rundfunkbeitrag mit einem eigenen Projekt „Begleitkommunikation“ intensiv zu begleiten. So ist unter der Federführung des SWR am Standort Mainz ein kleines Projektteam damit beauftragt, Presseanfragen zu beantworten, auf die Anfragen von Verbänden und Institutionen zu reagieren, ein Internetangebot (54) als zentrales Informationsmedium zum neuen Rundfunkbeitrag bereitzustellen und auch die Information in den eigenen Programmen zu organisieren. Im Jahre 2013 soll diese Aufgabe dann wieder in Regelstrukturen überführt werden.

#### **Ausblick**

Immer noch heftig umstritten ist das Ziel der Aufkommensneutralität der Reform. Während man auf Seiten der Rundfunkanstalten und der Politik auf der Grundlage komplizierter Berechnungen mit einer Vielzahl von Grundannahmen eher Schwierigkeiten damit hatte, die künftigen Erträge auf etwa gleich hohem Niveau zu halten, wird auf der anderen Seite vor allem von Zeitungsverlegerseite gemutmaßt, dass es „zu einer Bescherung für ARD und ZDF“ (55) komme. Heribert Prantl sieht im neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag gar die „Erschaffung eines Paradieses für öffentlich-rechtliche Sender“ mit „einem Ochsen für die ARD, einem Kalb für das ZDF“. (56) Die Frankfurter Allgemeine Zeitung meint schließlich vorrechnen zu können, dass „in der Reform eine versteckte Gebührenerhöhung von beträchtlichem Umfang“ (57) enthalten sei.

Auch von wissenschaftlicher Seite (58) glaubte man vorrechnen zu können, dass „alle maßgeblichen Parameter“ des neuen Beitragsmodells „auf

#### **Begleitkommunikation zur Reform**

#### **Erträge des Rundfunkbeitrags**

eine erhebliche Steigerung des Abgabenvolumens hindeuten“. (59) All diese Feststellungen sind gleich doppelt falsch: Denn einerseits wird die KEF peinlich genau darauf achten, dass die Rundfunkanstalten keinen Cent über den festgestellten Bedarf hinaus erhalten. Zum anderen fürchtet gerade die KEF, dass das neue Beitragsmodell nicht aufkommensneutral sein könnte und hat als „Herrin aller Zahlen“ diese Skepsis bislang angesichts einer Vielzahl von Unwägbarkeiten auch noch nicht aufgegeben.

Allen Mutmaßungen gemein ist die Naivität, mit der „gerechnet“ wird. In all diesen Berechnungen kommt nicht vor, dass es in etwa 1,5 Millionen Haushalten zu einer Entlastung von Mehrfachgebührenpflichten kommt. (60) Nirgendwo findet sich in diesen Berechnungen der Hinweis darauf, dass künftig jedes erste KFZ einer Betriebsstätte beitragsfrei ist, dass Hotels und Universitäten erheblich entlastet werden und die gemeinnützigen Einrichtungen nur noch höchstens einen Beitrag zu zahlen haben. Kein Wort von Forderungsausfallquoten und drastischer Zunahme von Befreiungsquoten. Im Entstehungsprozess des Staatsvertrages mit ungezählten Anfragen zu Berechnungsparametern konnte man erfahren, wie komplex und miteinander verzahnt die Berechnungsfaktoren überhaupt zu ermitteln waren. Nach den Berechnungen der Rundfunkanstalten jedenfalls, die der KEF detailliert vorgelegt wurden, ergibt die Gesamtbilanz am Ende Mindererträge für die Rundfunkanstalten in mittlerer zweistelliger Millionenhöhe. Dies würde allerdings bei einem Gesamtvolumen der Einnahmen von 7,4 Mrd Euro fast einer Punktlandung gleichkommen.

#### Evaluierung des Staatsvertrages

Die Evaluierung des Rundfunkbeitragsstaatvertrages ist in einer Protokollerklärung und in Entschlüssen fast aller deutschen Landtage auf der Basis der Ergebnisse des 19. KEF-Berichts vorgesehen. Der KEF-Bericht soll auf der Grundlage von Ist-Zahlen (Beitragsbeiträge Stand Oktober 2013) im Frühjahr 2014 vorgelegt werden. Dabei entsteht das Problem, dass der einmalige Meldedatenabgleich erst 2014 abgeschlossen sein wird. Verlässlich wird man also zu dem vorgesehen Zeitpunkt noch nicht wissen, wie hoch die Erträge des Rundfunkbeitrages sein werden. Die Evaluierung erstreckt sich auf eine Vielzahl von Themenfeldern. Alle Länder wollen die Auswirkungen, die Notwendigkeit und die Ausgewogenheit der Anknüpfungstatbestände überprüfen und dabei insbesondere auch die Folgen der Beitragspflicht für KFZ überprüfen. Ferner sollen die Anteile der jeweils auf die privaten Haushalte, die Privatwirtschaft und die sonstigen Institutionen entfallenden Belastungen mit dem Rundfunkbeitrag überprüft werden. Schließlich soll überprüft werden, wie sich die Einnahmen unter den Landesrundfunkanstalten verschieben und welche Auswirkungen das auf den Finanzausgleich haben könnte. Auch die Qualität von Sendungen, die Auswirkungen eines Entfalls von Werbung und Sponsoring, Fragen des Datenschutzes und der Befreiungen sollen im Evaluierungsverfahren angesprochen werden.

#### Fazit

Die Notwendigkeit des Übergangs von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag liegt im Anachronismus des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgerätes als Anknüpfungspunkt im heutigen System. Alle geprüften Modellalternativen haben sich aus den unterschiedlichsten Gründen nicht realisieren lassen. Natürlich ist es legitim, den neuen Rundfunkbeitrag in Details zu kritisieren, seine Be- und Entlastungswirkungen zu hinterfragen und auch die Gelegenheit zu nutzen, das Solidarmodell der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung ganz generell auf den Prüfstand zu stellen. Es wird daher auch weitere Versuche geben, das neue Beitragsmodell von seinen Rändern her anzugreifen. Die Klage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof wird eine erste Klärung und größere Rechtssicherheit bringen. Ganz sicher wird das Evaluierungsverfahren nochmals Korrekturen anregen und eine weitere Feinjustierung ermöglichen. Am Ende aber wird die Gesellschaft zu entscheiden haben, ob und in welcher Form sie sich auch in das 21. Jahrhundert hinein einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk leisten will. Denn die Reform regelt nur die Frage, auf welche Weise der Gesetzgeber die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks künftig normieren möchte. Entscheidender aber wird sein, dass die Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Programme dieses Modell auch weiterhin trägt.

**Akzeptanz  
öffentlich-rechtlicher  
Programme ist  
entscheidend**

#### Anmerkungen:

- 1) Vgl. dazu auch Bosman, Wieland: Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag. In: K&R 1/2012, S. 5–11.
- 2) Vgl. dazu Ohliger, Eckhard in: Hahn, Werner/Thomas Vesting: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, vor RGebStV Rn1. München 2012.
- 3) Vgl. BVerwGE 29, 214.
- 4) Vgl. dazu Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland, Band 4: Rundfunkpolitik nach 1945, zweiter Teil. München 1980, S. 682.
- 5) Einfügung eines § 5a in den RGebStV mit dem 4. RÄStV im Jahre 1999.
- 6) Vgl. Kirchhof, Paul: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Baden-Baden 2010 (abrufbar unter [www.ARD.de/intern/standpunkte](http://www.ARD.de/intern/standpunkte)).
- 7) Abrufbar unter [www.rlp.de/ministerpräsident/staatskanzlei/Medien](http://www.rlp.de/ministerpräsident/staatskanzlei/Medien).
- 8) Vgl. zu dieser Unterscheidung Eicher, Hermann: Die Reform der Rundfunkfinanzierung – zum Stand der Debatte. In: Knothe, Matthias/Klaus-Peter Poththast (Hrsg.): Das Wunder von Mainz – Rundfunk als gestaltete Freiheit. Festschrift für Hans-Dieter Drewitz. Baden-Baden 2009, S. 215.
- 9) Vgl. dazu van Eimeren, Birgit/Beate Frees: 76 Prozent der Deutschen online – neue Nutzungssituationen durch mobile Endgeräte. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012. In: Media Perspektiven 7–8/2012, S. 362–379, hier S. 362, 371.
- 10) Die Begründung dafür war im Jahre 2006, dass über Internet noch kein adäquater Fernsehempfang möglich war.
- 11) Vgl. dazu 16. KEF-Bericht, Tz 327, 17. KEF-Bericht, Tz 295.
- 12) Vgl. dazu die Gesetzesbegründung zum 15. RÄStV unter A. Allgemeines, abgedruckt z. B. in BayLT-Drs. 16/7001, S. 11 f.
- 13) Vgl. dazu den Überblick bei Eicher (Anm. 8), S. 220ff.
- 14) Kirchhof (Anm. 6), S. 28 ff. hält eine Steuerfinanzierung für verfassungswidrig; vgl. auch Waldhoff, Christian: Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Steuer bzw. Haushaltsfinanzierung statt Gebühren bzw. Beitragsfinanzierung. In: Becker, Jürgen/Peter Weber (Hrsg.): Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffent-



- lich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Liber Amicorum für Carl-Eugen Eberle, UFITA-Schriftenreihe 265. Baden-Baden 2012, S. 79ff.
- 15) Vgl. z.B. Justus Haucap in Welt am Sonntag v. 7.10.2012, S. 40.
  - 16) Vgl. dazu Köster, Julia: Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – eine tragfähige Alternative? Verfassungs- und steuerrechtliche Grenzen einer alternativen Rundfunkfinanzierung am Beispiel des Modells der so genannten Medienabgabe. In: ZUM 12/2012, S. 946–954.
  - 17) Vgl. dazu Köster (Anm. 16), S. 952f.
  - 18) Zu diesem Ergebnis gelangt auch Köster, ebd., S. 954.
  - 19) Zur Kontinuität der Abgabe vgl. Kirchhof (Anm. 6), S. 48 f.
  - 20) Ebd., S. 15.
  - 21) Zum Beispiel Wohngemeinschaften, Familienmitglieder mit eigenem Einkommen und eigenen Geräten, nicht eheliche Lebensgemeinschaften mit KFZ, das auf den Partner zugelassen ist, der nicht auch die Rundfunkgebühr für die Geräte in der Wohnung bezahlt. Davon betroffen sind insgesamt ca. 1,5 Mio Haushalte in Deutschland.
  - 22) Vgl. zum Schutz der Privatsphäre auch Kirchhof (Anm. 6), S. 54 f.
  - 23) Da neu zugelassene KFZ – statistisch erwiesen – zu nahezu 100 Prozent mit Autoradios ausgestattet sind, führt diese Regelung auch nicht zu einer Mehrbelastung des nichtprivaten Bereichs.
  - 24) Vgl. Bull, Hans P.: Rundfunkbeitrag und Datenschutz. Rechtsgutachten im Auftrag der ARD und des ZDF. Baden-Baden 2010.
  - 25) Siehe die Stellungnahme der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zum 15. RÄStV vom 19. April 2011.
  - 26) Abrufbar unter [www.ard.de/intern/standpunkte](http://www.ard.de/intern/standpunkte).
  - 27) Vgl. dazu weiter unten.
  - 28) Vgl. dazu weiter unten.
  - 29) Das ist die zentrale Begründung einer Klage gegen den Rundfunkbeitrag vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof.
  - 30) Vgl. dazu Kirchhof (Anm. 6), S. 46; zur Gestalt des Vorteils vgl. auch Wagner, Eva Ellen: Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr. Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung. Frankfurt a. M. 2011, S. 202.
  - 31) Vgl. dazu bereits oben Anm. 29.
  - 32) Vgl. zum Beispiel Joachim Huber im Tagesspiegel v. 25.11.2012.
  - 33) Vgl. Degenhart, Christoph: Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags. In: ZUM 3/2011, S. 193,196.
  - 34) Vgl. auch Bosman (Anm. 1), S. 5, 9.
  - 35) Siehe Ingo von Münch im Focus v. 5.12.2011.
  - 36) Vgl. auch das BVerwG zur Rundfunkgebühr. In: ZUM 1999, S. 496, 499.
  - 37) Vgl. z.B. Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 18/71, S. 4918 und 4921.
  - 38) Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung v. 1.12.2012, S.46; Der Spiegel v. 10.12.2012, S. 167.
  - 39) Zugangssperren zum Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden auch vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt; vgl. dazu zuletzt den Beschluss vom 22.8.2012, 1BvR 199/11.
  - 40) Vgl. dazu auch Hahn, Werner: Medialer Neoliberalismus. Die Entsolidarisierung der Gesellschaft am Beispiel des Rundfunks. In: Funkkorrespondenz 39/2007, S. 3–6.
  - 41) § 6 Abs. 1 Nr. 7, 7a, 8 RGebStV.
  - 42) Vgl. dazu Gall, Andreas/Klaus Siekmann in Hahn/Vesting (Anm. 2), § 6 Rz 24.
  - 43) BSG vom 28.6.2000, ZUM-RD 2001, S. 419.
  - 44) Siehe Degenhart (Anm. 33), S. 198.
  - 45) Ebd.
  - 46) Gesetzesbegründung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Anm. 12), S. 19.
  - 47) Den Vorwurf der „Ungleichbehandlung“ erhebt aber Degenhart (Anm. 33), S. 197.
  - 48) Zur Erläuterung: Die GEZ kann anhand ihrer Daten nicht erkennen, ob es sich im nichtprivaten Bereich um Profit-Unternehmen oder um Non-Profit-Unternehmen handelt.
  - 49) Vgl. Anm. 21.
  - 50) Nach § 14 Abs. 5 können bereits geleistete Rundfunkbeiträge noch bis zum 31. Dezember 2014 zurückgefordert werden.
  - 51) Vgl. dazu weiter unten.
  - 52) Nach § 9 Abs. 2 RBStV sollen die Satzungen der Rundfunkanstalten übereinstimmen.
  - 53) Vgl. dazu bereits oben.
  - 54) [www.rundfunkbeitrag.de](http://www.rundfunkbeitrag.de).
  - 55) Berliner Zeitung v. 16.12.2010.
  - 56) Süddeutsche Zeitung v. 16.12.2010.
  - 57) FAZ v. 11.6.2010.
  - 58) Degenhart (Anm. 33), S. 198 ff.
  - 59) Ebd.
  - 60) Degenhart (Anm. 33), S. 198 sieht die Mehrfachgebührenpflichten bisher „typischerweise erheblichen Vollzugsdefiziten ausgesetzt“ und folgert daraus, es sei „nicht mit einschneidenden Minderausgaben“ zu rechnen.

