

Hessisches Modell  
zur Neuordnung der Rundfunkgebührenordnung

Rechtsgutachten zum Hessischen Modell

Version 1.3

Oktober 2007

## Hessisches Modell zur Neuordnung der Rundfunkgebührenordnung

**Das Hessische Modell sieht eine gemeinschaftliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor. Alle wahlberechtigten Bürger werden zur Gebührenfinanzierung herangezogen, unabhängig davon, ob und mit welcher Empfangstechnik sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen. Das Modell ist sozialverträglich: einkommensschwache Personen bekommen die Gebühren erstattet, für in Lebensgemeinschaft lebende Personen gilt der halbe Gebührensatz. Für Unternehmen besteht keine Gebührenpflicht. Das Hessische Modell ist mit der gegenwärtigen Rechtslage vereinbar, insbesondere die Staatsferne wird gewahrt.**

**Eine Aussage darüber, ob die Höhe des Gebührenbedarfes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerechtfertigt ist oder ob eine Co-Finanzierung durch Werbung angemessen ist, wird mit der Annahme der gesetzten vorgegebenen Eckdaten für den Modellvorschlag ausdrücklich nicht getroffen.**

**Das Hessische Modell erwirtschaftet ein Gebührenaufkommen von rund 7,3 Mrd. Euro, was in etwa dem heutigen Stand entspricht. Es beantwortet nicht die Frage, ob die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich in dieser Höhe notwendig ist.**

## ***Rundfunkgebühr als Beitrag zur demokratischen Meinungsbildung***

Das duale Rundfunksystem in Deutschland ist ein gesellschaftspolitischer Beitrag für ein aufgeklärtes Miteinander auf der Basis einer demokratischen Verfassung. Es trägt dem Gedanken der Medien als vierter Gewalt im Staat genauso Rechnung wie einem staatspolitischem Interesse der Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art gemäß Programmauftrag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss hierfür ausgestattet sein.

Gegenwärtig wird über eine geräteorientierte Gebühr die Rundfunkfinanzierung sichergestellt. Auf Grund technologischer Entwicklungen konvergieren immer mehr Kommunikationskanäle, so dass die Definition eines Rundfunkgerätes nicht mehr sinnvoll möglich ist. Eine geräteorientierte Gebührenerhebung ist somit letztlich ungerecht und bedeutet eine erhebliche Belastung für die Innovationskraft der Wirtschaft in vielerlei Hinsicht.

Deshalb haben die hessischen IHKs ihre Medienpolitische Kommission Hessen beauftragt, mit dem Hessischen Modell ein neues, aufkommensneutrales Finanzierungssystem zu entwickeln. Es ist dabei ein einfaches, möglichst unbürokratisches, für die Bevölkerung nachvollziehbares Gebührenmodell erarbeitet worden. Es trägt dem technologischen Wandel Rechnung und gewinnt gleichzeitig verloren gegangene gesellschaftliche Akzeptanz für Rundfunkgebühren zurück.

## 1. Eckpunkte

Das Hessische Modell baut auf folgenden Eckpunkten auf:

- **Aufkommensneutralität.** Mit dem neuen Modell wird in etwa das gleiche Volumen an Gebühren generiert wie bisher (derzeit 7,29 Mrd € pro Jahr<sup>1</sup>).
- **Nutzer- und Nutzungsunabhängigkeit / Solidarprinzip.** Der Beitrag wird unabhängig von der Nutzung des Angebots bei jedem Erwachsenen erhoben. Alle Wahlberechtigten (Kommunalwahl, Ausländerbeiratswahl) entrichten die Gebühr.
- **Technikunabhängigkeit.** Die Gebührenveranlagung ist unabhängig von der Übertragungstechnik und der Art der genutzten Endgeräte (TV-Gerät, Radio, PC, Mobiltelefon usw.).
- **Sozialverträglichkeit.** Einkommensschwache Gruppen bekommen die Gebühr erstattet.
- **Wahrung der Programmautonomie.** Das Modell nimmt keinen Einfluss auf die Programmgestaltung und stellt den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Rundfunkanstalten nicht in Frage.

Basis der zukünftigen Gebührenpflicht ist die Wahlberechtigung.

---

<sup>1</sup> GEZ-Geschäftsbericht 2006, S. 37.

## 2. Berechnungsgrundlage

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stiftet einen Nutzen für die Gemeinschaft, daher sollen keine individuellen Nutzungsentgelte erhoben werden. Die Finanzierung erfolgt gemeinschaftlich. Jeder hier dauerhaft lebende volljährige Bürger leistet einen pauschalen Beitrag. Als Kriterium für die Dauerhaftigkeit wird das Wahlrecht bei Bundestags- oder Ausländerbeiratswahlen herangezogen. Um die soziale Ausgewogenheit zu garantieren und Familien und Lebensgemeinschaften nicht stärker zu belasten als im derzeitigen Modell werden diese besser gestellt.

Derzeit leben 62 Mio. Bundestagswahlberechtigte<sup>2</sup> in Deutschland. Dazu kommen rund 2,5 Mio. wahlberechtigte Ausländer<sup>3</sup>. Davon leben 14,6 Mio. allein und 49,9 Mio. in Lebensgemeinschaften<sup>4</sup>. Unter Einbeziehung der Besserstellung von Lebensgemeinschaften und Wahrung der Aufkommensneutralität ergibt sich ein monatlicher Gebührensatz von **15,36 €** für allein lebende und **7,68 €** für in Partnerschaften lebende Personen.

	<b>Personen</b>	<b>im Monat</b>	<b>im Jahr</b>	<b>Gebühren- aufkommen</b>
<b>allein lebend</b>	14,6 Mio.	<b>15,36 €</b>	184,32 €	2,69 Mrd. €
<b>in Lebensgemein- schaften</b>	49,9 Mio.	<b>7,68 €</b>	92,16 €	4,60 Mrd. €
$\Sigma$	<b>64,5 Mio.</b>			<b>7,29 Mrd. €</b>

Damit ist die zukünftige Belastung von in Partnerschaft lebenden Personen und Familien geringer als im aktuell gültigen Gebührensystem (17,03 €)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006, Seite 102.

<sup>3</sup> Eigene Berechnung. Der Berechnung liegt eine sehr konservative Schätzung zu Grunde. In Wirklichkeit dürfte die Anzahl der ausländischen Wahlberechtigten höher liegen. Dies würde zu einer höheren Zahl von Gebührenzahlern führen und – unter Voraussetzung der Aufkommensneutralität - zu einem geringeren Gebührensatz.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006, S. 46. Der Begriff Lebensgemeinschaft wird hier sehr weit gefasst. Unter in Lebensgemeinschaften lebende Personen werden alle Nicht-Singles gefasst, die unter Umständen eine Lebensgemeinschaft nachweisen könnten. Tatsächlich dürfte die Zahl der in Lebensgemeinschaften lebenden Person geringer als 49,9 Mio und die Zahl der Singles höher als 14,6 Mio sein. Dies führt – unter Voraussetzung der Aufkommensneutralität – zu niedrigeren Gebührensätzen.

<sup>5</sup> vgl. §8 RfFinStV; Grundgebühr: 5,52 €, Fernsehgebühr: 11,51 €. Die Unterscheidung zwischen Grund- und Fernsehgebühr entfällt im hessischen Modell.

Der Gebührennachlass für in Lebensgemeinschaften lebende Personen erfolgt auf Vorlage des entsprechenden Nachweises. Die prüfende Stelle ist die GEZ.

Mit dem Einzug der Gebühren bleibt weiterhin die GEZ beauftragt. Die Daten der beitragspflichtigen Personen werden von den Einwohnermeldeämtern übermittelt. Da das System Gerätekontrollen vor Ort überflüssig macht, können die Aufwendungen für den Gebühreneinzug, derzeit 162 Mio. €<sup>6</sup>, erheblich reduziert werden.

### **3. Gebührenerstattung / Staatsquote**

Einkommensschwache und behinderte Personen erhalten einen Anspruch auf Gebührenübernahme durch den Sozialträger. Die Gebührenrückerstattung erfolgt über die Sozialleistungen. Anspruch auf Gebührenrückerstattung erhalten solche Personengruppen, die im derzeitigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag nach §6 bereits von den Gebühren befreit sind, sofern sie bundestags- oder ausländerbeiratswahlberechtigt sind (Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, ALG II/Sozialgeld, Grundsicherung im Alter, Behinderte mit einem Grad der Behinderung von 80% und mehr usw.).

Die Entscheidung über die Gebührenerstattung treffen die Sozialämter der Kommunen.

Die Gebührenbefreiung für öffentliche Einrichtungen, Krankenhäuser und sonstige gemeinnützige Einrichtungen ist obsolet. Im Hessischen Modell besteht die Gebührenpflicht nur für natürliche Personen.

Die Anzahl der Personen mit Anspruch auf Gebührenerstattung variiert nach den zugrunde gelegten Rechenverfahren. Derzeit liegen der GEZ etwa 2,8 Mio. Anträge auf Gebührenbefreiung<sup>7</sup> vor. Es ist aber davon auszugehen, dass mit der systematischen Erfassung der Gebührenpflichtigen über die Daten der Einwohnermeldeämter die Anzahl der zur Erstattung berechtigten Personen deutlich größer wird und etwa auf 5,7 Mio. Personen<sup>8</sup> steigt.

---

<sup>6</sup> GEZ-Geschäftsbericht 2006, S. 40.

<sup>7</sup> vgl. GEZ-Geschäftsbericht 2006, S.24

<sup>8</sup> Die Gruppe der zur Erstattung berechtigten Personen basiert bei dieser Modellrechnung auf den Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), den Sozialgeld- bzw. Arbeitslosengeld II-Empfängern, den Empfängern von Grundsicherung im Alter und Empfängern von BaföG, die nicht bei ihren Eltern leben. Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006, S. 151, S. 190, S. 206, S. 210.

Werden 5,7 Mio Personen mit Anspruch auf Gebührenerstattung angenommen, ergäbe sich eine staatliche Belastung durch Kostenerstattungen der Rundfunkgebühren von etwa 645 Mio. €. Dies entspricht einem Anteil von 8,8 %.

	<b>Personen</b>	<b>im Monat</b>	<b>im Jahr</b>	<b>Gebühren- aufkommen</b>
<b>allein lebend<sup>9</sup></b>	1,3 Mio.	<b>15,36 €</b>	184,32 €	240 Mio. €
<b>in Lebensgemein- schaften</b>	4,4 Mio.	<b>7,68 €</b>	92,16 €	405 Mio. €
$\Sigma$	<b>5,7 Mio.</b>			<b>645 Mio. €</b>

Bei einem staatlichen Rückführungsanteil von unter 10% sieht das Hessische Modell das Kriterium für eine ausreichende Staatsferne als erfüllt an. Die Erstattung ist vergleichbar den Mietzuschüssen, Zahlungshilfen für Kühlschränke etc.

#### **4. Beteiligung der Wirtschaft**

Die Ministerpräsidenten der Länder fordern, dass bei der Neu-Ordnung der Rundfunkgebühren die Wirtschaft nicht von der Beitragsverpflichtung ausgeschlossen wird. Derzeit entrichtet die Wirtschaft über die Unternehmen einen Beitrag von ca. 570 Millionen €<sup>10</sup>. Im *Hessischen Modell* sieht die öffentlich-rechtliche Rundfunkversorgung stringent nur die Zuordnung zu wahlberechtigten Personen vor.

Eine gesellschaftlich relevante Gruppe wie die Wirtschaft zu einer Anteilsfinanzierung zu verpflichten, lässt sich allenfalls nur ableiten aus dem Nutzen und Bedarf der Unternehmen als juristische Personen, sich in einem demokratisch aufgeklärten Umfeld zu bewegen. Diese Begründung gilt genauso für staatliche, kommunale und öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Deshalb sehen die Hessischen IHKs hier keinen Handlungsbedarf.

Als natürliche Privatpersonen sind die Unternehmensinhaber von der Rundfunkgebührenpflicht in aller Regel ohnehin erfasst. Sollte sich aus dem Prinzip der Sozialverträglichkeit darüber hinaus eine Notwendigkeit der Beteiligung der Wirtschaft ergeben, werden auch alle juristischen Personen zu Gebühren verpflichtet. Zu dieser Notwendigkeit gibt es derzeit keine abschließende Rechtsmeinung.

---

<sup>9</sup> vgl. Fußnote 4.

<sup>10</sup> vgl. Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste, Zur möglichen Höhe einer allgemeinen Medienabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 2006 (WD 10 – 58/06).

## 5. **Gebührenentwicklung bei veränderter demografischer Verteilung**

Gesellschaft unterliegt beständigem demografischen Wandel. Auch in veränderten demografischen Konstellationen wahrt das *Hessische Modell* sowohl seine soziale Ausgewogenheit als auch die Sicherstellung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Insbesondere ist bei der gegenwärtigen Entwicklung damit zu rechnen, dass die Anzahl der Single-Haushalte steigt.

Szenario 1: Anstieg der Single-Haushalte

	<b>Personen</b>	<b>im Monat</b>	<b>im Jahr</b>	<b>Gebühren- aufkommen</b>
<b>allein lebend</b>	16,6 Mio.	<b>15,36 €</b>	184,32 €	3,06 Mrd. €
<b>in Lebensgemein- schaften</b>	47,9 Mio.	<b>7,68 €</b>	92,16 €	4,41 Mrd. €
$\Sigma$	<b>64,5 Mio.</b>			<b>7,47 Mrd. €</b>

Dies würde nach dem Hessischen Modell zu einem gesteigerten Gebührenaufkommen oder – unter der Voraussetzung der Aufkommensneutralität – zu sinkenden Gebührensätzen führen.

Nicht zu erwarten ist dagegen ein Rückgang der Ein-Personen-Haushalte. Aber selbst bei einer konservativen Schätzung einer Verringerung dieser Haushalte auf 12,6 Mio. liefert das Hessische Modell eine sozial ausgewogene Gebührenverteilung.

Szenario 2: Rückgang der Single-Haushalte

	<b>Personen</b>	<b>im Monat</b>	<b>im Jahr</b>	<b>Gebühren- aufkommen</b>
<b>allein lebend</b>	12,6 Mio.	<b>15,76 €</b>	189,12 €	2,38 Mrd. €
<b>in Lebensgemein- schaften</b>	51,9 Mio.	<b>7,88 €</b>	94,56 €	4,91 Mrd. €
$\Sigma$	<b>64,5 Mio.</b>			<b>7,29 Mrd. €</b>

Paarhaushalte liegen mit einer Belastung 15,76 € immer noch günstiger als bei der aktuell gültigen Veranlagung für Rundfunk- und Fernsehgeräte (17,03 €).

Wird auch bei dieser wohlgemerkt nicht zu erwartenden demografischen Entwicklung eine Beteiligung der Wirtschaft mit eingeschlossen, können wiederum Beitragssätze erzielt werden, die um 15,- bzw. 7,- € liegen.

## **6. Konformität mit der gegenwärtigen Rechtslage**

Die Anknüpfung an die Wahlberechtigung steht in einer inhaltlichen Nähe zu der Aufgabe des Rundfunks, ein inhaltlich umfassendes Programmangebot zu bieten und so an der Meinungs- und politischen Willensbildung mitzuwirken. Die Grundidee des *Hessischen Modells* korrespondiert daher mit der Funktion und dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Rundfunkrechtlich sind verschiedene Vorgaben, wie die Sicherstellung der Funktionserfüllung des Rundfunks, die Sozialverträglichkeit der Gebühren und das Gebot der Staatsferne des Rundfunks zu berücksichtigen. Durch die Aufkommensneutralität des Vorschlags werden die finanziellen Mittel zur Funktionserfüllung nicht in Frage gestellt. Das Modell der Bedarfsanmeldung und die Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühren durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) werden nicht angetastet. Bei der Festlegung der Rundfunkgebühren muss berücksichtigt werden, dass diese nicht außer Verhältnis zum Nutzen und zum Leistungsvolumen stehen. Dies ist ein Gebot der Sozialverträglichkeit der Gebühren. Das Modell berücksichtigt die Sozialverträglichkeit der Gebühren des Weiteren durch die staatliche Gebührenübernahme bei sozialer Bedürftigkeit.

Das *Hessische Modell* genügt dem Gedanken der Staatsferne des Rundfunks. Die Bereitstellung der erforderlichen Daten durch den Staat erfolgt in einem formellen Akt, ohne dass Möglichkeiten zu inhaltlichen Vorgaben für die Programmgestaltung gegeben sind. Die Daten sind zudem relativ leicht anderweitig reproduzierbar, so dass keine unzumutbare Abhängigkeit vom Staat besteht. Die Gebührenerstattung für einkommensschwache Bürger führt zu einer teilweisen staatlichen Finanzierung des Rundfunks, die im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne problematisch ist. Durch die Ausgestaltung als Erstattungsanspruch, dessen Geltendmachung von dem Bürger abhängt, ist trotz der mittelbaren Finanzierungsleistung keine Einflussnahmemöglichkeit des Staates auf den Rundfunk gegeben.

Anders als bei Modellen, welche eine Pro-Kopf-Pauschale propagieren, zeichnet sich das hessische Modell durch das Vorhandensein einer Gegenleistung aus. Die Rundfunkgebühr wird gezahlt, damit die Wahlberechtigten ihre Wahlentscheidung informiert und politisch gebildet treffen können. Damit hält das Hessische Modell auch den verfassungsrechtlichen Bedenken stand, die das sogenannte Pro-Kopf-Modell aus der Diskussion gehandelt haben.

Jegliche Ansätze, die staatsnahe oder staatliche Zahlungen an den Rundfunk zum Gegenstand haben, sind rechtlich als höchst problematisch zu bewerten. Dies gilt auch für den Einzug der Gebühren über das Steuersystem. Diese Ansätze der Rundfunkorganisation widersprechen dem Gebot der Staatsferne. Das Fehlen einer unmittelbaren Gegenleistung führt dazu, dass die Abgabe als

Steuer zu bewerten ist. Für eine solche fehlt den Ländern bereits die Kompetenz. Zudem würden die Einnahmen der Budgethoheit der Parlamente unterliegen. Eine unmittelbare Zuwendung der Gebühren an die Rundfunkanstalten wäre nicht möglich, da diese keine Steuersubjekte sind. Schließlich wäre eine Bewertung als staatliche Beihilfe naheliegend, die dazu führen würde, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einer staatlichen Kontrolle unterliegen. Die hessischen IHKs sprechen sich für ein Modell aus, bei dem die Bürger ihren Rundfunk unmittelbar bezahlen und das Gebot der Staatsferne des Rundfunks europäischen Tendenzen zum Trotz gewahrt bleibt.

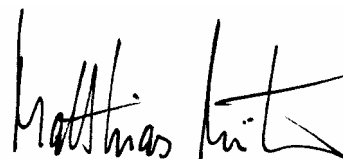
Im *Hessischen Modell* sind die Gebühren ausdrücklich nicht als Steuern zu bewerten.

Die Diskussion über die politische Begründung der Zahlungsverpflichtung für die Rundfunkgebühren kann sogar dazu beitragen, dass durch die gesellschaftliche Diskussion das Bewusstsein für die Staatsform der Demokratie wächst. Insbesondere könnte verdeutlicht werden, welche Rolle dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugedacht ist und dass Demokratie von mündigen Bürgerinnen und Bürgern und deren Mitwirkung am staatlichen System lebt.

**Medienpolitischen Kommission Hessen  
unter Beteiligung der Fachanwältin für Urheber- und  
Medienrecht, Petra Marwitz**



**Ulrike Gehring**  
**Vorsitzende**



**Matthias Müller**  
**Geschäftsführer**

Stand: 4. Oktober 2007

# **Rundfunkfinanzierung durch die Wahlberechtigten**

## **Rechtskonformität des Hessischen Modells**

Rechtsgutachten im Auftrag der Hessischen IHKs

erstellt durch **RA Petra Marwitz**,  
Fachanwältin für Urheber- und Medienrecht

Steinweg 8  
60313 Frankfurt am Main  
Tel: +49 69 68608336  
marwitz@kommunikationsrecht.com

Stand: 4. Oktober 2007

<b>1. TEIL: AUSGANGSLAGE</b> .....	<b>3</b>
A. PROBLEMATIK DES BISHERIGEN GERÄTEORIENTIERTEN RUNDFUNDFINANZIERUNGSMODELLS.....	3
B. ALTERNATIVE RUNDFUNDFINANZIERUNGSMODELLE .....	5
I. Pro-Kopf-Abgabe / allgemeine Medienabgabe.....	5
II. Haushaltsabgabe .....	6
C. DAS HESSISCHE RUNDFUNDFINANZIERUNGSMODELL .....	6
I. Grundgedanken .....	6
II. Zahlungspflichtige Personen .....	6
III. Höhe der Zahlungspflicht .....	8
IV. Entstehungsgeschichte.....	8
<b>2. TEIL: RECHTLICHE WÜRDIGUNG DES HESSISCHEN MODELLS</b> .....	<b>8</b>
A. VERKNÜPFUNG VON RUNDFUNKGEBÜHRENPFLICHT UND WAHLBERECHTIGUNG .....	9
I. Beeinträchtigung der Wahlfreiheit .....	9
II. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	10
III. Gebot der Staatsferne .....	23
B. ART UND UMFANG DER EINNAHMEN .....	25
I. Wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit .....	25
II. Sicherstellung der Funktionserfüllung .....	35
III. Bestands- und Entwicklungsgarantie .....	36
C. ZAHLUNGSPFLICHTIGE PERSONEN .....	37
I. Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....	37
II. Verstoß gegen das Prinzip der sozialen Verträglichkeit durch fehlende Beteiligung der Wirtschaft.....	38
D. VERWENDUNG DER DATEN AUS DEN WÄHLERVERZEICHNISSEN .....	38
I. Zweckbindung der Daten (§ 14 Abs. 1 BDSG).....	38
II. Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung .....	39
<b>3. TEIL: NOTWENDIGE GESETZESÄNDERUNGEN ZUR EINFÜHRUNG DES HESSISCHEN MODELLS</b> .....	<b>40</b>
<b>4. TEIL: ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS</b> .....	<b>42</b>
<b>LITERATUR</b> .....	<b>43</b>

# 1. Teil: Ausgangslage

## ***A. Problematik des bisherigen geräteorientierten Rundfunkfinanzierungsmodells***

Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag bestimmt in § 2 Abs. 1, dass jeder Rundfunkteilnehmer für zum Empfang bereit gehaltene Rundfunkempfangsgeräte eine Grundgebühr und bei Bereithaltung eines Fernsehgerätes zusätzlich eine Fernsehgebühr entrichten müssen. Nur ausnahmsweise kann die Rundfunkgebührenpflicht entfallen (Zweitgerätebefreiung, Befreiung aus sozialen Gründen).

Die Rundfunkgebührenpflicht entwickelte sich historisch aus einer fernmelderechtlichen Gebühr für die Genehmigung, eine Funkanlage zu betreiben (§§ 2, 9 Fernmeldeanlagenengesetz vom 14.1.1928). Durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.3.1968<sup>1</sup> wurde die Gebühr interpretiert als Benutzungsgebühr, die ihrem Wesen nach als ein „Äquivalent für den Anschluss an den Rundfunk ... durch Aufstellung eines Empfangsgerätes“ verstanden wurde. Erst seit dem 1.1.1976 übernahmen die Rundfunkanstalten den Einzug der Gebühren über die neu gegründete „Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“. Aus der ursprünglichen Verwaltungsgebühr wurde ein Mittel zur Finanzierung des staatsfreien öffentlich-rechtlichen Rundfunks.<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren bestätigt und die Gebühren sogar als „die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung“ bewertet.<sup>3</sup> Die Gebührenfinanzierung erlaube dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, welches den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.

Zum Anknüpfungskriterium der Bereithaltung eines Rundfunkempfangsgerätes nimmt das Bundesverfassungsgericht nur insoweit Stellung, als es die Berechtigung der Gebührenpflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger bestätigt.<sup>4</sup> Maßgeblich sei alleine der Emp-

---

<sup>1</sup> BVerwGE 29, 214, 217

<sup>2</sup> Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 69

<sup>3</sup> BVerfGE 90, 60, 90

<sup>4</sup> BVerfGE 90, 60, 91

fängerstatus, der durch den Besitz eines Empfangsgerätes begründet werde.<sup>5</sup>

Durch die technische Entwicklung ist eine veränderte tatsächliche Situation eingetreten. Durch die marktüblichen multifunktionalen Geräte wird der Empfängerstatus nicht mehr willentlich begründet. Die Eigenschaft als Rundfunkteilnehmer ergibt sich vielmehr zwangsweise, z. B. auf Grund der Notwendigkeit der Bereithaltung eines PCs mit Internetzugang für Zwecke der beruflichen Tätigkeit.

Die veränderte tatsächliche Situation ist von den Ministerpräsidenten zwar frühzeitig erkannt worden. So hat Ministerpräsident Beck beim 3. Mainzer Mediengespräch am 2.6.2002 darauf hingewiesen, dass wegen der Konvergenz der Medienträger über eine neue Organisationsform der Gebührenfinanzierung nachgedacht werden müsse. Mit der Möglichkeit, mittels unterschiedlicher Endgeräte auch Rundfunk- und Fernsehempfang zu haben, könne nicht mehr einfach das Radio- und Fernsehgerät als Maßstab genommen werden.<sup>6</sup> Im Jahre 2000 vertraten die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Bayern, Thüringen und Sachsen die Auffassung, Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich als Angebot aus dem Internet wiedergeben können, seien keine Rundfunkempfangsgeräte.<sup>7</sup> Gleichwohl wurde die Aufhebung des PC-Moratoriums, also die zeitlich befristete Freistellung der Internet-Rechner von der Rundfunkgebührenpflicht,<sup>8</sup> zum 31.12.2006 durch den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beschlossen. Diese Regelung ist ab April 2006 in der Bevölkerung heftig kritisiert worden.<sup>9</sup>

Am 31.3.2006 wurde eine Verfassungsbeschwerde eingelegt, über deren Annahme bislang noch nicht entschieden worden ist. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Begründung der Rundfunkgebührenpflicht für neuartige Rundfunkempfangsgeräte im Sinne des § 5 Abs. 3 Rundfunkgebührenstaatsvertrag. Es ist unter anderem ein Eingriff in die allgemeine bzw. die berufliche Handlungsfreiheit gegeben, da dem Bürger die Wahlmöglichkeit genommen wird, die Rundfunkgebührenpflicht zu begründen. Durch die Einbeziehung ubiquitärer multifunktionaler Geräte in die Rundfunkgebührenpflicht handelt es sich bei den Rundfunkgebühren

---

<sup>5</sup> BVerfGE 87, 181, 201

<sup>6</sup> Dörr, Rundfunk über Gebühr?, S. 22 und S. 21

<sup>7</sup> Protokollerklärung zu § 5 a des 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, siehe Libertus in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 5a Rd. 4; § 12 Rd. 32

<sup>8</sup> Libertus in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 5 a Rd. 1 ff

<sup>9</sup> Auszug aus der Berichterstattung: Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 1.4.2006; Gong vom 28.4.2006, S. 28; Frankfurter Rundschau vom 12.5.2006; Spiegel, Nr. 30/2006, S. 122; zdfheute.de vom 19.7.2006; sueddeutsche.de vom 19.7.2006; faz.net vom 20.7.2006 mit zahlreichen Leserkomentaren

letztlich um eine Steuer, ohne daß steuerrechtliche Instrumente wie z. B. die Sicherung des Existenzminimums eingeführt wurden. Die Rundfunkgebührenpflicht wird nicht durch die Anschaffung der multifunktionellen Geräte begründet. Vielmehr werden bestehende und vorhandene Geräte nachträglich in die Rundfunkgebührenpflicht integriert. Da es sich bei den multifunktionellen Geräten regelmäßig um Gebrauchsgegenstände des Alltagslebens bzw. Arbeitsmittel handelt, würde die Aufgabe des Besitzes der Geräte mit einer erheblichen Einschränkung der allgemeinen oder beruflichen Handlungsfreiheit einher gehen.

## ***B. Alternative Rundfunkfinanzierungsmodelle***

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben im Oktober 2006 angekündigt, ein neues Rundfunkgebührenmodell diskutieren zu wollen. Die Diskussionen im vergangenen Jahr zu der PC-Gebühr haben gezeigt, dass die Akzeptanz der Rundfunkgebühren in der aktuellen Form relativ gering ist. Dies gilt insbesondere für die jüngsten Erweiterungen auf neue, multifunktionelle Geräte. In der Fachliteratur<sup>10</sup> wurden bereits verschiedene alternative Rundfunkfinanzierungsmodelle erwogen. Die politische Diskussion ist im Wesentlichen auf die Modelle der Pro-Kopf- bzw. allgemeinen Medienabgabe<sup>11</sup> sowie die Haushaltsabgabe<sup>12</sup> beschränkt.

### **I. Pro-Kopf-Abgabe / allgemeine Medienabgabe**

Der Pro-Kopf- und der allgemeinen Medienabgabe ist gemeinsam, dass pro Person eine Gebühr gezahlt werden soll. Damit wird die Gebühr faktisch zur Steuer.<sup>13</sup> Diese Form der Rundfunkfinanzierung ist problematisch, da die Finanzierung des Rundfunks staatsfern zu erfolgen hat. Das Gebot der Staatsferne ist nicht mehr gewährleistet, wenn die Gebühren personenbezogen über die Finanzverwaltung eingezogen werden. Würde man die Medienabgabe als Sonderabgabe bewerten, so müsste hierfür eine besondere Gruppe definiert werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabe verfolgten Zweck stehen. Die Definition dieser Gruppe ist bei einer allgemeinen Medien- oder Bürgerabgabe gerade nicht möglich.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Siehe Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 255 – 267

<sup>11</sup> Positionspapier der Abgeordneten Otto, Waitz, Lindner (FDP) vom 1.8.2006, S. 5

<sup>12</sup> DIHK, Newsletter vom 15.3.2007

<sup>13</sup> Kritisch zur Steuerfinanzierung als Finanzierungsalternative Hesse ZUM 2000, 183, 193

<sup>14</sup> Siehe Eicher, Rundfunkgebührenpflicht und Konvergenz, S. 12

## **II. Haushaltsabgabe**

Die Haushaltsabgabe ist bereits im Jahre 2003 als Alternativmodell erwogen worden. Gegen dieses Modell sprechen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken.<sup>15</sup> Besonders problematisch ist, dass bei der GEZ faktisch ein bundesweites Register über alle über 16jährigen Personen mit näheren Angaben zu den sozialen Verhältnissen entstehen würde.

## ***C. Das hessische Rundfunkfinanzierungsmodell***

### **I. Grundgedanken**

Das hessische Rundfunkfinanzierungsmodell knüpft an die Wahlberechtigung an. Alle Personen, die wahlberechtigt sind, sind rundfunkgebührenpflichtig. Grundlage dieses Anknüpfungskriteriums ist die Überlegung, dass es die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, den Bürger in die Lage zu versetzen, eine informierte und auf seiner freien Meinungsbildung beruhende Wahlentscheidung zu treffen und so letztlich die politischen Entscheidungsträger und den Staat insgesamt zu kontrollieren. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk nimmt damit eine wesentliche (Kontroll-) Aufgabe in der Demokratie wahr. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk dient den wahlberechtigten Bürgern, die den Staat tragen und seine Regierung bestimmen. Diese demokratische Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss stärker in den Fokus gerückt werden, um den Sinn und Zweck sowie die Zielrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu bestimmen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist kein Staatsrundfunk, sondern eine Institution zum Wohle der Bürger und deren politischer Meinungsbildung. Daher ist eine staatsferne Finanzierung erforderlich. Wenn die wahlberechtigten Bürger den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Bedeutung erfassen, dann dürfte dies zu einer steigenden Akzeptanz für die Zahlung der Rundfunkgebühren führen. Bei der Definition der Grundversorgungsaufgabe müssten Informationen zur politischen Meinungsbildung daher besonders berücksichtigt werden. Zur steigenden Akzeptanz bei den Bürgern dürfte auch der Wegfall der Verpflichtung zur mehrfachen Gebührenpflicht (z. B. für nur zeitweise benutzte Ferienwohnungen) führen.

### **II. Zahlungspflichtige Personen**

Nach dem hessischen Modell sind alle Personen rundfunkgebührenpflichtig, die wahlberechtigt sind. Maßgeblich ist die Wahlberechtigung für

---

<sup>15</sup> Siehe 32. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten 2003, S. 120 - 122

die Bundestags- und Ausländerbeiratswahl. Durch diese Anknüpfung sollen alle volljährigen Bürger erfasst werden, die dauerhaft in Deutschland leben. Die Daten über die Wahlberechtigung werden von den Gemeinden in Wählerverzeichnissen erfasst (§§ 17 BWahlG, 12 Abs. 1 LWGHess, § 8 Hess. KWG). Diese Daten sollen der GEZ übermittelt werden, die weiterhin mit dem Einzug der Rundfunkgebühren betraut sein soll.

Nach Bundesrecht ist wahlberechtigt, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat (Art. 38 Abs. 2 GG). Der Betreffende muss seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG). Es darf kein Ausschluss von der Wahlberechtigung gegeben sein (siehe § 13 BWahlG: Richterspruch, Betreueranordnung, angeordneter Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik). Für den Ausländerbeirat sind die ausländischen Einwohner wahlberechtigt, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben (§ 86 Abs. 2 HGO).

Für Personen, die in Lebensgemeinschaften leben, ist ein Nachlass vorgesehen. Einkommensschwache und behinderte Personen erhalten einen Anspruch auf Gebührenübernahme durch den Sozialträger. Eine Beteiligung der Wirtschaft ist nach dem Hessischen Modell nicht vorgesehen, da Unternehmen nicht wahlberechtigt sind und daher nicht zu dem Kreis derjenigen gehören, die durch den Rundfunk in die Lage versetzt werden, eine informierte und freie Meinung für ihre Wahlentscheidung treffen zu können. Der Bezug zur Gegenleistung ist also nicht vorhanden.

Sollte aus politischen Gründen eine Beteiligung der Wirtschaft unabwendbar sein, so wäre zu überlegen, ob die Informiertheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als mittelbarer Vorteil der Wirtschaft bewerten ist, der eine Beteiligung an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rechtfertigen kann. Denkbar wäre, juristische Personen zu beteiligen, da diese – anders als Freiberufler oder GbRs – losgelöst von der Person des Inhabers in der Wirtschaft agieren und daher einen mittelbaren Vorteil durch die politische und gesellschaftliche Informiertheit ihrer Mitarbeiter haben.

Die Zahlungspflicht trifft auch die Personen, die keine Radio-, Fernseh- oder sonstigen Geräte bereit halten, über die Rundfunkangebote empfangen werden können. Die Anzahl dieser Personen dürfte auf Grund der Multifunktionalität von Alltagsgeräten zumindest innerhalb kürzester Zeit verschwindend gering sein.

### **III. Höhe der Zahlungspflicht**

Nach den Modellrechnungen des Hessischen Modells wird die monatliche Gebühr für allein lebende Personen EUR 15,36 betragen. Für Personen, die in Lebensgemeinschaft leben und dies der GEZ nachweisen, reduziert sich die Gebühr auf EUR 7,68 pro Monat. Auf der Basis von 64,5 Mio. Personen wird so ein Gebührenaufkommen von EUR 7,29 Mrd. erreicht.

### **IV. Entstehungsgeschichte**

Die Arbeitsgruppe „Neue Rundfunkfinanzierung“ der Medienpolitischen Kommission der hessischen IHKs hatte sich zum Ziel gesetzt, einen neuen Gebührenansatz zu entwickeln und in der Öffentlichkeit vorzustellen. Dieses Gebührenmodell soll die Legitimation der Rundfunkgebühren und die gesellschaftliche Akzeptanz im Fokus haben.

In mehreren Sitzungen wurden zunächst die Eckdaten festgelegt, denen das neue Rundfunkgebührenmodell genügen sollte. Das Gebührenaufkommen soll dabei den Status quo lediglich fortschreiben. Die Höhe wurde von der Medienpolitischen Kommission nicht in Frage gestellt; hierzu müsste zunächst der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genauer definiert werden. Die Medienpolitische Kommission wird diese Problem zu gegebener Zeit aufgreifen und Vorschläge entwickeln. Die Debatte um die Art der Finanzierung muss aber losgelöst von der Höhe der Finanzierung geführt werden. Damit wird das Gebührevolumen keinesfalls a priori als gerechtfertigt betrachtet.

Folgende Eckpunkte wurden festgelegt:

- Aufkommensneutralität: auch das neue Modell soll die bisherige Gebührenhöhe von 7,29 Mrd. EUR pro Jahr generieren
- Nutzer- und Nutzungsunabhängigkeit: Der Beitrag soll unabhängig von der Nutzung erhoben werden.
- Technikunabhängigkeit: die Gebührenveranlagung soll unabhängig sein von der Übertragungstechnik und der Art der genutzten Endgeräte.
- Sozialverträglichkeit: einkommensschwache Gruppen werden von den Gebühren befreit bzw. erhalten diese erstattet.
- Programmautonomie: Das Modell soll keinen Einfluss auf die Programmgestaltung sowie den Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nehmen.

Auf Grund dieser Eckdaten entstand die Idee, die Verpflichtung zur Zahlung der Rundfunkgebühr an die Wahlberechtigung zu knüpfen.

## **2. Teil: Rechtliche Würdigung des Hessischen Modells**

### ***A. Verknüpfung von Rundfunkgebührenpflicht und Wahlberechtigung***

Die Anknüpfung an die Wahlberechtigung steht in einer inhaltlichen Nähe zu der Aufgabe des Rundfunks, ein inhaltlich umfassendes Programmangebot zu bieten und so an der Meinungs- und politischen Willensbildung mitzuwirken.<sup>16</sup> Die dem Rundfunk gestellte Aufgabe umfasst essentielle Funktionen für die demokratische Ordnung.<sup>17</sup> Der Gedanke, die Rundfunkgebührenpflicht an die Wahlberechtigung zu knüpfen, würde daher die Funktion des Rundfunks in der Demokratie betonen.

Zu überlegen ist, ob und gegebenenfalls welche verfassungs- und rundfunkrechtlichen Bedenken gegen eine Verknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht mit der Wahlberechtigung sprechen.

#### **I. Beeinträchtigung der Wahlfreiheit**

Zu überlegen ist, ob die Belastung des Wahlrechts mit der Verpflichtung zur Zahlung der Rundfunkgebühren mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Wahlfreiheit vereinbar ist. Gemäß Art. 38 Abs. 1 GG muss die Wahl unmittelbar, frei, gleich und geheim sein.

Die Unmittelbarkeit der Wahl betrifft die Zwischenschaltung von Wahlinstanzen nach der Wahl durch die Wahlberechtigten, ist also hier nicht relevant. Die Freiheit der Wahl betrifft die Unzulässigkeit von nötigenden oder anderweitig beeinflussenden Handlungen; dieser Grundsatz wird durch die Verknüpfung der Wahlberechtigung mit der Verpflichtung zur Zahlung von Rundfunkgebühren nicht tangiert.

Der freie Zugang zur Wahl könnte möglicherweise durch korrespondierende Zahlungsverpflichtungen tangiert sein. Die Rundfunkgebühr soll aber keine Voraussetzung für den Zugang zur Wahl sein, sondern vielmehr nur an die Berechtigung anknüpfen. Eine Beeinträchtigung des Wahlrechts ist daher nicht ersichtlich.

Zu überlegen ist, ob eine besondere Geheimhaltungsbedürftigkeit der Daten zur Wahlberechtigung gegeben ist, so dass der Grundsatz der geheimen Wahl tangiert sein könnte. Eine besondere Geheimhaltungsbedürftigkeit der Daten über die Wahlberechtigung könnte zur Folge haben,

---

<sup>16</sup> Siehe BVerfG 73, 118, 158

<sup>17</sup> BVerfG 73, 118, 157

dass diese Geheimhaltungsbedürftigkeit durch die gleichzeitige Heranziehung zur Zahlung der Rundfunkgebühren tangiert wird. Gegen eine Geheimhaltungsbedürftigkeit der Daten über die Wahlberechtigung spricht die gesetzgeberische Wertung, der zufolge auch Dritte Einsicht in das Wählerverzeichnis im Hinblick auf andere Personen nehmen können (siehe § 12 Abs. 2 Satz 2 LWG Hess). Zudem erfolgt die Wahl öffentlich und jeder kann mittels schlichter Beobachtung der Orte, an denen die Wahlen durchgeführt werden, feststellen, bei welchen Personen eine Wahlberechtigung gegeben ist. Es besteht zwar keine Wahlpflicht, so dass die Wahlberechtigten zur Wahl nicht erscheinen müssen und daher ihre Wahlberechtigung geheim halten können. Der Grundsatz der geheimen Wahl betrifft aber nur die Art und Weise der Stimmrechtsabgabe, durch die eine Geheimhaltung der getroffenen Wahl sichergestellt sein muss.

Zudem sind keine berechtigten Interessen erkennbar, die gegen eine Bekanntgabe der Daten über die Wahlberechtigung gegenüber den Landesrundfunkanstalten sprechen würden.

Die Verknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht mit der Wahlberechtigung tangiert daher die grundgesetzlich geschützten Wahlgrundsätze nicht.

## **II. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit**

Nach dem Finanzverfassungsrecht kann der Staat dem Bürger nicht beliebig viele Lasten auferlegen. Er ist vielmehr an die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben nach Art. 104a ff GG gebunden. Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich Grenzen für die Auferlegung von Abgaben in Wahrnehmung der dem Gesetzgeber zustehenden Sachkompetenz.<sup>18</sup> Zu überlegen ist daher nachfolgend, ob die Rundfunkgebühren in die Abgabentrias Steuern, Gebühren und Beiträge eingeordnet werden können. Als weitere Abgabenformen kommen Sonderabgaben oder Abgaben sui generis in Betracht. Zunächst ist allerdings zu erörtern, ob es sich bei der Sicherstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem hessischen Modell überhaupt um eine staatliche Aufgabe handelt.

### *1. Rundfunkgebühren als staatliche Aufgabe*

Die Medien und insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk haben neben ihrer Informations- und Unterhaltungsfunktion im Wesentlichen eine Kontrollfunktion gegenüber den staatlichen Institutionen, insbesondere der Politik und Regierung. Die Medien transportieren die Meinung der Bürger zu den politischen Entscheidungsträgern und können durch die öffentliche

---

<sup>18</sup> Hennecke, Öffentliches Finanzwesen, S. 95

Berichterstattung Druck auf diese ausüben. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Massenmedien als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern im Volk an.<sup>19</sup> Die durch die Massenmedien gebildete Öffentlichkeit wird zwischen Staat und Gesellschaft angesiedelt.<sup>20</sup> Die Autonomie der Medien hat aber eine politische Funktion im Interesse der Demokratie und damit einen Bezug zu staatlichen Aufgaben.

Zu überlegen ist, ob die Kontrolle des Staates eine staatliche Aufgabe ist oder ob es eine Aufgabe der Gesellschaft im Interesse der Erhaltung des staatlichen Systems ist. Durch die Begründung des staatsfernen Rundfunksystems haben die Alliierten entschieden, dass die Kontrolle des Staates grundsätzlich nicht durch diesen selbst erfolgen soll. Denkbar wäre daher, die Kontrolle des Staates durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vollständig aus dem staatlichen System auszugliedern. Hierdurch würde das Problem der mangelnden Verbindlichkeit von Finanzierungsvorgaben für die Bürger entstehen. Die Finanzierungsleistung der Bürger würde von deren guten Willen abhängig sein, da jegliche Durchsetzungsmöglichkeit fehlen würde. Wäre die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als rein gesellschaftliche Aufgabe außerhalb des staatlichen Systems angesiedelt, so müsste neben dem Rechtssystem des Staates ein weiteres System geschaffen werden, welches die Forderung der Gesellschaft nach Beteiligung aller Bürger an der Finanzierung des Kontrollorgans des Staates durchsetzen würde. Die Begründung eines separaten zweiten quasistaatlichen Systems zur Ermöglichung der Kontrolle des Staates ist wenig sinnvoll. Der Staat muss daher seine Kontrollorgane und damit auch das Rundfunksystems selbst organisieren.

Betrachtet man die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter organisatorischen Gesichtspunkten genauer, so ist festzustellen, dass die Finanzierung der Kontrollorgane des Staates letztlich eine Aufgabe der Bürger ist, die über das staatliche System entscheiden. Es ist damit keine Aufgabe des Staates selbst, sondern eine Aufgabe der politisch entscheidungsfähigen Personen in einer Gesellschaft im Interesse der Erhaltung des gewählten staatlichen Systems. Der Staat ermöglicht die Rahmenbedingungen für diese Kontrollfunktion, da die Bürger andernfalls gezwungen wären, ein Parallelsystem zur Durchsetzung der Forderungen gegenüber allen betroffenen Bürgern aufzubauen. Ein solches System würde das bestehende staatliche System schwächen. Obwohl die Kontrolle einer Organisation grundsätzlich zur Wahrung der Unabhängigkeit außerhalb der zu kontrollierenden Organisation stattfinden muss, er-

---

<sup>19</sup> BVerfGE 20, 162, 175

<sup>20</sup> Vesting in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Einf Rd. 15

möglichst der Staat die Kontrolle durch Dritte im eigenen Interesse. Die Kontrolle des Staates ist daher eine gesellschaftliche Aufgabe, die allerdings innerhalb der bestehenden staatlichen Organisation anzusiedeln ist. Die Kontrolle des Staates erfolgt im eigenen Interesse des Staates, da eine fehlende Kontrolle Missbrauchsmöglichkeiten eröffnen und das staatliche System destabilisieren würde. Die Sicherstellung der öffentlichen Kommunikation ist daher durchaus eine staatliche Aufgabe. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Ansicht seinen Rundfunkurteilen incidenter zugrunde gelegt, indem es die grundsätzliche Berechtigung des Staates zur Erhebung von Rundfunkgebühren nicht in Frage gestellt hat.

## *2. Rechtsnatur der Rundfunkgebühren*

Die Abgaben an den Staat werden in Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben unterteilt und müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, damit sie zulässig sind. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält allerdings keinen abschließenden Katalog zulässiger Abgabentypen.<sup>21</sup> Nachfolgend wird geprüft, in welche Kategorie der Abgaben die Rundfunkgebühren des Hessischen Modells eingeordnet werden können.

### *a. Rundfunkgebühren als Steuern*

Steuern sind gemäß § 3 Abgabenordnung Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Einnahmen fließen unmittelbar in den staatlichen Haushalt und unterliegen der Budgethoheit der Parlamente. Das Haushaltsbewilligungsrecht ist eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle.<sup>22</sup>

Die Rundfunkgebühren stehen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Empfänger der Finanzmittel unmittelbar zur Verfügung. Sie werden also nicht in den Staatshaushalt eingebracht. Dies spricht gegen die Bewertung der Rundfunkgebühren als Steuern. Nach dem Hessischen Modell ist nicht vorgesehen, diesen Fluss der Finanzmittel zu ändern. Würden die Rundfunkgebühren durch den Staat in den Haushalt eingebracht, so würde dies dazu führen, die Rundfunkgebühren der Budgethoheit der Parlamente zu unterwerfen. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte durch die Parlamente geändert werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wäre in einer Konkurrenzsituation um die staatliche Finanzierung. Das für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereit gestellte Budget müsste gegenüber den Wünschen und Begehrlichkeiten

---

<sup>21</sup> BVerfGE 82, 159, 181

<sup>22</sup> BVerfGE 82, 159, 179

anderer öffentlicher Einrichtungen wie Universitäten oder Krankenhäuser verteidigt werden. Bei der Mittelverteilung würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Verteilungskampf mit anderen Institutionen wie Universitäten und Sicherheitsbehörden stehen.<sup>23</sup> Einer unliebsamen Programmpolitik könnten die Parlamente durch eine Kürzung der Mittel begegnen. Die Politik hätte damit zumindest einen mittelbaren Einfluss auf die Inhalte der Rundfunkveranstalter. Genau dieser Einflussnahmemöglichkeit soll aber durch die Vorgabe der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks begegnet werden.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind keine Steuerträger, so dass bei einer Bewertung der Rundfunkgebühren als Steuer der Finanzfluss nicht unmittelbar von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingezogen werden dürfte. Eine unmittelbare Zahlung von Steuern an eine Einrichtung, die kein Steuerträger ist, würde der grundgesetzlich festgelegten Finanzverfassung widersprechen. Das gesamte Steueraufkommen ist gemäß Art. 110 Abs. 1 GG ausnahmslos als Einnahme in den Haushaltsplan einzustellen.<sup>24</sup> Das gesamte staatliche Finanzvolumen ist der Budgetplanung und –entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen, damit ein Überblick über die dem Bürger auferlegten Lasten erhalten bleibt. Wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert, ist daher der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans berührt.<sup>25</sup>

Die Bewertung als Steuer setzt ferner voraus, dass kein Gegenleistungsbezug gegeben ist. Nach dem Hessischen Modell ist die Rundfunkgebühr für die Informationsleistung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu zahlen. Der Gegenleistungsbezug liegt in der Teilhabe an den Informationen, die den Bürger die Meinungsbildung ermöglichen. Der Bürger wird hierdurch in die Lage versetzt, eine auf seiner freien Meinungsbildung beruhende Wahlentscheidung zu treffen.

Problematisch an der Steuer ist auch die fehlende Kompetenz der Länder. Die steuerrechtliche Kompetenz der Länder beschränkt sich nach dem Grundgesetz auf örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern.

Die Rundfunkgebühren nach dem hessischen Modell sind folglich nicht als Steuern zu bewerten.

---

<sup>23</sup> Hasse, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 212

<sup>24</sup> BVerfGE 82, 159, 178

<sup>25</sup> BVerfGE 82, 159, 179

### *b. Rundfunkgebühren als Gebühren*

Bei Gebühren unterscheidet man zwischen Verwaltungs-, Benutzungs- und Verleihungsgebühren.<sup>26</sup> Für alle drei Gebührenformen gilt allerdings, dass sie im Zusammenhang mit einer konkreten Gegenleistung an den Abgabenschuldner stehen.<sup>27</sup> Es handelt sich also um festgelegte Entgelte für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung in einem bestimmten Einzelfall.<sup>28</sup>

Die Rundfunkgebühren wurden ursprünglich für eine individuelle Erlaubnis erhoben und haben daher ihren Namen.<sup>29</sup> Dieser wurde nicht geändert, als die Landesrundfunkanstalten die Erhebungskompetenz erhielten.<sup>30</sup> Heute könnten die Rundfunkgebühren nur dann als einzelfallbezogene Gebühren bewertet werden, wenn die Gebühren nur bei einer individuellen Inanspruchnahme der Gegenleistung anfallen würde. Die Gegenleistung der Information erfolgt aber unabhängig von der Beanspruchung der Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Einzelfall.<sup>31</sup> Die Gegenleistung steht allen Beitragspflichtigen generell zur Verfügung, ohne dass es auf die Beanspruchung im Einzelfall ankommt. Dies soll sich bei Hessischen Modell nicht ändern.

Die Rundfunkgebühren nach dem Hessischen Modell sind keine Gebühren im Sinne des Abgabenrechts.

### *c. Rundfunkgebühren als Beiträge*

Dem Beitrag liegt ein staatlicher Aufwand zugrunde, der einen besonderen Vorteil für die beitragspflichtige Personengruppe bringt.<sup>32</sup> Maßgebend für den Beitrag ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung: Wer einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen von besonderen öffentlichen Einrichtungen hat, der soll zu den Kosten ihrer Unterrichtung und Unterhaltung beitragen.<sup>33</sup> Der Beitrag setzt nicht notwendig die tatsächliche Inanspruchnahme durch den Abgabepflichtigen voraus. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme reicht aus.<sup>34</sup> Voraussetzung der Abgabe ist die Möglichkeit

---

<sup>26</sup> Scholtz in: Koch/Scholtz, Abgabenordnung, § 3 Rd. 14/6

<sup>27</sup> Gersch in: Klein, Abgabenordnung, § 3 Rd. 15

<sup>28</sup> BVerfG NJW 1984, 1871

<sup>29</sup> Näher zu der Historie mit der Post als Gläubigerin der Rundfunkgebühr: Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 66

<sup>30</sup> Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 69

<sup>31</sup> BVG 79, 90, 92

<sup>32</sup> Scholtz in: Koch/Scholtz, Abgabenordnung, § 3 Rd. 6

<sup>33</sup> BVerfGE 9, 291, 297

<sup>34</sup> BVerfGE 92, 91, 115

der verlässlichen Abgrenzung des Kreises der Begünstigten.<sup>35</sup> Mit dem Beitrag wird eine staatliche Aufgabe erfüllt, so dass die durch ihn gewonnenen Einnahmen in den Staatshaushalt einfließen. Die Bereitstellung eines Sonderfonds für gruppennützige Zwecke zugunsten eines Dritten ist bei dem Beitrag nicht möglich.<sup>36</sup>

Die Bewertung der Rundfunkgebühren als Beitrag könnte nahe liegen, da der Beitrag auf dem Aspekt der Vorteilsgewährung der Möglichkeit der Inanspruchnahme beruht. Auch die Rundfunkgebühren werden geschuldet, ohne dass die Leistungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Anspruch genommen werden müssen.<sup>37</sup> Nach dem Hessischen Modell besteht die besondere Verbindung zwischen Beitragspflichtigem und der zu bewältigenden Aufgabe. Die geforderte Gegenleistung ist zu bejahen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk dient den wahlberechtigten Bürgern, damit diese den Staat sachgerecht kontrollieren können. Beitragspflichtig sind die Personen, die durch ihre Wahlentscheidung Einfluss auf die Besetzung der Regierungsämter haben und so einen politischen Richtungswechsel ermöglichen können.

Der Kreis der Begünstigten sind die Wahlberechtigten. Dieser Kreis lässt sich leicht und verlässlich bestimmen. Der Kreis der Wahlberechtigten ist von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen abgrenzbar, wenn er auch mit diesem Kreis in weiten Teilen deckungsgleich sein wird. Diskrepanzen bestehen vorwiegend, soweit Wirtschaftsunternehmen Steuerpflichtige sind. Wirtschaftsunternehmen sind nicht wahlberechtigt.

Anders als bei Beiträgen üblich fließen die Rundfunkgebühren nicht in den allgemeinen Staatshaushalt. Wegen dem Gebot der Staatsferne ist die Integration der für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestimmten finanziellen Mittel in den Staatshaushalt gerade nicht gewollt.<sup>38</sup>

Zu überlegen ist, ob eine Bewertung als Beitrag auch dann in Betracht kommen würde, wenn aus sachlichen Gründen die finanziellen Mittel nicht in den Staatshaushalt, sondern in einen Sonderfonds fließen. In der Literatur wird der Mittelfluss als Unterscheidungskriterium zwischen Beitrag und Sonderabgabe bewertet. Beim Beitrag resultiert die Finanzierungsverantwortung aus dem Angebot eines unberechtigten Vorteils, wobei die zu erfüllende Aufgabe eine Staatsaufgabe ist. Der Beitrag fließt daher in den Staatshaushalt. Die Sonderabgabe finanziert dagegen eine Gruppenaufga-

---

<sup>35</sup> Hennecke, Öffentliche Finanzverfassung, S. 140 Rd. 414

<sup>36</sup> Hennecke, Öffentliche Finanzverfassung, S. 141 Rd. 416

<sup>37</sup> BVerfGE 87, 181, 201; 90, 60, 90, 106; 108, 108ff; VG München ZUM-RD 2002, 564; VG Frankfurt am Main ZUM-RD 2005, 532

<sup>38</sup> S. o., S. 13

be, so dass die Sonderabgabe in einen der gruppennützigen Verwendung enthaltenen Sonderfonds fließt.<sup>39</sup>

Der Mittelfluss in den Staatshaushalt wäre ein unverzichtbares Kriterium des Beitrags, wenn die bundesstaatliche Finanzverfassung anderenfalls nicht ausreichend vor einer Aushöhlung durch gesonderte Abgaben geschützt werden könnte. Der Beitrag ist ein klassisches Finanzierungsinstrument des Staates, bei dem die Einnahmen in den Staatshaushalt eingestellt werden. Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen könnte sachgerecht sein, da es sich um einen Einzelfall handelt, bei dem eine Ausnahme auf Grund des sachlich gerechtfertigten Grundes der Staatsferne des Rundfunks angemessen erscheint. Fraglich ist aber, ob eine weite Auslegung des Begriffs „Beitrag“ zulässig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat für Sonderabgaben bestimmt, dass diese eine seltene Ausnahme sein sollen. Aus diesem Ausnahmecharakter ergebe sich, dass die Zulässigkeitskriterien strikt auszulegen und anzuwenden sind.<sup>40</sup> Diese Entscheidung beruht auf der Überlegung, dass die bundesstaatliche Finanzverfassung vor Störungen geschützt werden soll und den Erfordernissen des Individualschutzes der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen ist.<sup>41</sup> Zudem sind neben den klassischen Finanzierungsinstrumenten unter besonderen Voraussetzungen andere Abgaben verfassungsrechtlich möglich,<sup>42</sup> so dass eine extensive Auslegung bestehender Abgabearten nicht notwendig ist.

Die Qualifikation der Rundfunkgebühr als Beitrag ist auch nach dem Hessischen Modell nicht sachgerecht, da die Finanzmittel nicht in den staatlichen Haushalt fließen.

#### *d. Rundfunkgebühren als Sonderabgabe*

Bei den Sonderabgaben werden verschiedene Abgaben unterschieden: Gruppennützige Abgaben, Abgaben mit Antriebs- oder Ausgleichsfunktion, Verursacherabgaben, Konzessionsabgaben, Abschöpfungsabgaben sowie Verbandslasten und sozialversicherungsrechtliche Abgaben.<sup>43</sup> Die Rundfunkgebühren könnten als gruppennützige Abgaben bewertet werden. Eine gruppennützige Abgabe ist eine Abgabe, die von einer abgrenzbaren homogenen gesellschaftlichen Gruppe für die Erfüllung einer Aufgabe erhoben wird, für die diese Gruppe eine besondere Verant-

---

<sup>39</sup> Hennecke, Öffentliche Finanzverfassung, S. 141 Rd. 416

<sup>40</sup> BVerfGE 82, 159, 181

<sup>41</sup> BVerfGE 82, 159, 179

<sup>42</sup> BVerfGE 82, 159, 181

<sup>43</sup> Gersch in: Klein: Abgabenordnung, § 3 Rd. 18 - 23

wortung hat.<sup>44</sup> Die Abgabe darf nur gruppennützig verwendet werden. Zwischen Abgabe und Begünstigung muss eine sachgerechte Verknüpfung bestehen.

#### *- homogene Gruppe*

Die Rundfunkgebühren werden nach dem Hessischen Modell von den Wahlberechtigten erhoben. Diese Gruppe ist von anderen Gruppen in der Gesellschaft abgrenzbar. Die Rechtsordnung bestimmt den Kreis der Wahlberechtigten und legt die Kriterien fest, nach denen die Zuordnung bestimmt wird. An die Zuordnung zu dem Kreis der Wahlberechtigten werden Rechtsfolgen geknüpft (Auflistung im Wählerverzeichnis, Übermittlung der Wahlbenachrichtigung). Es handelt sich daher um eine Gruppe, die in der Rechts- und Sozialordnung wie vom Bundesverfassungsgericht<sup>45</sup> gefordert vorgegeben ist.

#### *- Gruppenverantwortung*

Die Rundfunkgebühren werden nach dem Hessischen Modell von den Wahlberechtigten, also einer abgrenzbaren und in der Rechtsordnung bereits materiell vorgegebenen Gruppe<sup>46</sup> erhoben. Unbeachtlich ist, dass möglicherweise auch andere wie wirtschaftliche Unternehmen von der Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten profitieren. Der Gruppennützigkeitscharakter der Verwendung einer Abgabe wird nicht dadurch aufgehoben, dass sekundär auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile von der Abgabenverwendung haben.<sup>47</sup> Das Interesse der Wahlberechtigten ist jedenfalls deutlich höher als das Interesse der Allgemeinheit. Die Durchsetzung politischer Ziele ist letztlich die Triebfeder jeder legislativen Tätigkeit, so dass das Interesse der Allgemeinheit vernachlässigt werden kann.<sup>48</sup>

#### *- Sachnähe*

Aus dem bereits dargestellten Gegenleistungscharakter ergibt sich eine sachgerechte Verknüpfung von Abgabe und Begünstigung. Die Sonderabgabe fließt nicht in den Staatshaushalt, sondern in einen Sonderfonds.<sup>49</sup> Wesentliche Voraussetzungen der Sonderabgabe sind damit gegeben.

---

<sup>44</sup> Gersch in: Klein, Abgabenordnung, § 3 Rd. 18

<sup>45</sup> Zu diesem Kriterium BVerfGE 67, 256, 276

<sup>46</sup> Zu diesem Kriterium BVerfGE 67, 256, 276

<sup>47</sup> BVerfGE 55, 274, 317

<sup>48</sup> BVerfGE 55, 274, 315

<sup>49</sup> BVerfGE 55, 274, 298

*- temporärer Charakter*

Eine Sonderabgabe darf als Ausnahmeregelung nur temporären Charakter haben.<sup>50</sup> Als Ausnahmeinstrument ist eine fortdauernde Legitimation durch hinreichende Rechtfertigungsgründe erforderlich.<sup>51</sup> Der Gesetzgeber ist gehalten, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob seine ursprüngliche Entscheidung für die Sonderabgabe aufrechtzuerhalten ist oder ob sie wegen Wegfall des Finanzierungszwecks oder Zielerreichung aufzuheben oder zu ändern ist.<sup>52</sup>

Eine regelmäßige Überprüfung der Berechtigung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte wegen dem Gebot der Staatsferne problematisch sein, da die Fortdauer der Finanzierung von inhaltlichen Programmentscheidungen abhängig gemacht werden könnte. Der enge Zusammenhang von Programmfreiheit und Finanzausstattung verbietet es, dem Gesetzgeber bei der Gebührenfestsetzung freie Hand zu lassen.<sup>53</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelt.<sup>54</sup> Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich eine Finanzgarantie. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben ein Recht, die zur Erfüllung ihrer Funktion erforderlichen Mittel zu erhalten.<sup>55</sup> Was die Funktionserfüllung im Einzelnen erfordert, hängt von wechselnden Umständen wie der technischen Entwicklung und dem Verhalten der privaten Anbieter ab.<sup>56</sup>

Diese Bestands- und Entwicklungsgarantie gilt aber nur für die Dauer der medienpolitischen Grundsatzentscheidung zugunsten einer dualen Rundfunkordnung.<sup>57</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont, dass zwischen allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr zu trennen ist.<sup>58</sup> Im Rahmen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung kann der Gesetzgeber daher verschiedene Modelle der Rundfunkordnung wählen und gestalten. Zu den zu gestaltenden Modellen gehört auch die Wahl des Finanzierungsmodells. Die Gesetzgeber kann daher die Art und Weise der Rundfunkfinanzierung generell von Zeit zu

---

<sup>50</sup> BVerfGE 82, 159, 181

<sup>51</sup> BVerfGE 55, 274, 308

<sup>52</sup> BVerfGE 82, 159, 181

<sup>53</sup> BVerfGE 90, 60, 92

<sup>54</sup> BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 324f.; 83, 238, 298

<sup>55</sup> BVerfGE 90, 60, 91

<sup>56</sup> BVerfGE 90, 60, 93

<sup>57</sup> BVerfGE 90, 60, 91

<sup>58</sup> BVerfGE 90, 60, 94

Zeit auf den Prüfstand stellen. Dem steht die Bestands- und Entwicklungsgarantie nicht entgegen.

Der temporäre Charakter der Sonderabgabe beruht auf dem Gedanken, dass die Sonderabgabe verfassungsrechtlich nicht gewollt ist. Der Gesetzgeber soll angehalten werden, diesen Zustand möglichst rasch wieder zu beseitigen. Würde man die Rundfunkgebühr als eine verfassungsrechtlich eigentlich nicht gewollte Sonderabgabe bewerten, dann würde dies bewirken, dass die Ministerpräsidenten regelmäßig über die Sinnhaftigkeit der Rundfunkgebühr erneut nachdenken müssten. Dies könnte aus der Sicht der Gebührenzahler, die durch die Gebühr zusätzlich belastet werden, sachgerecht sein. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte dies bedeuten, dass die dauerhafte Existenz in Frage gestellt wäre.

Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnte die Gebührenfinanzierung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgeschrieben sein. Dies würde einem temporären Charakter der Sonderabgabe widersprechen.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierung die Gebührenfinanzierung.<sup>59</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht es als gerechtfertigt an, die Gebührenpflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten alleine an den Teilnehmerstatus zu knüpfen, der durch die Bereithaltung eines Empfangsgerätes begründet wird. Dies gilt allerdings nur, solange Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt bestehen.<sup>60</sup> Werbeeinnahmen dürfen die Gebührenfinanzierung wegen der mit ihnen verbundenen programm- und vielfaltverengenden Tendenzen nicht in den Hintergrund drängen.<sup>61</sup> Ein von Werbeeinnahmen abhängiger Rundfunkveranstalter müsse auf Einschaltquoten Rücksicht nehmen.<sup>62</sup> Diese kann mit der Programmgestaltung kollidieren, die zur Erfüllung der Grundversorgungsaufgabe erforderlich ist. Eine ausschließliche Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Werbung ist daher nicht denkbar. Selbst die überwiegende Finanzierung durch Werbung ist in einem dualen Rundfunksystem nicht zulässig.<sup>63</sup>

Analysiert man diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts genauer, so ist festzustellen, dass die Gebührenfinanzierung nicht zwingend vorgeschrieben ist. Für das Gericht ist entscheidend, dass eine Mei-

---

<sup>59</sup> BVerfGE 73, 118, 158; 90, 60, 90

<sup>60</sup> BVerfGE 90, 60, 91

<sup>61</sup> BVerfGE 90, 60, 91

<sup>62</sup> BVerfGE 83, 238, 311

<sup>63</sup> BVerfGE 83, 238, 311

nungspluralität sowie die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen oder politischen Zwängen gegeben sind.<sup>64</sup> Durch welche Art der Finanzierung dies sichergestellt wird, ist zweitrangig. Denkbar wäre, dass die Gesetzgeber gänzlich neue Formen der Finanzierung finden, z. B. Abgaben der Netzbetreiber, nutzungsabhängige Mediencents bei TK und ähnlichen Verbindungen, Spendenmodell mit Anreizwirkung, z. B. über Steuervergünstigungen. Sachgerechte Finanzierungsalternativen zur Gebührenfinanzierung sind daher grundsätzlich denkbar.<sup>65</sup> Nicht ausgeschlossen ist auch, dass die sich entwickelnde Vielfalt der Medien sowie der Ausdrucksmöglichkeiten für die Bevölkerung eine Reduzierung der Aufgaben des öffentlich rechtlichen Rundfunks, verbunden mit einer Reduktion des Finanzvolumens erlaubt. Ein gänzlicher Verzicht auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist dagegen eher nicht denkbar, da die von der Gesellschaft finanzierten Rundfunkanstalten eine demokratische Errungenschaft sind. Betrachtet man andere Staatssysteme und deren Organisation der Medien, so fällt auf, dass gerade in totalitären Systemen eine Reduktion der Medien auf einen Staatsrundfunk oder einem staatlich überwachte Medienwirtschaft stattfindet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte daher keinesfalls leichtfertig aufgegeben werden.

Eine Bewertung der Rundfunkgebühren als temporäre Abgabe, die der regelmäßigen Überprüfung bedarf, ist daher nicht grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>66</sup> Eine regelmäßige Überprüfung wird teilweise bereits in den regelmäßigen KEF-Berichten gesehen.<sup>67</sup>

#### *- regulatorischer Charakter?*

Eine Sonderabgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann zulässig, wenn sie für besondere Aufgaben, nicht aber zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf des öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird.<sup>68</sup> Die Sonderabgabe soll einen wirtschaftsregulierenden oder -lenkenden Inhalt haben. Es muss also ein Sachzweck gegeben sein, der über eine bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.<sup>69</sup> Die Abgabe muss eine auf Verhaltenslenkung gerichtete Antriebs-

---

<sup>64</sup> Siehe BVerfGE 83, 238, 296, 310

<sup>65</sup> Siehe auch die Erörterung verschiedener Finanzierungsmodelle bei Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 255 – 266

<sup>66</sup> Für eine stetige Legitimationsbedürftigkeit des spezifischen Auftrags Degenhard, AfP-Sonderheft 2007, S. 24, 31

<sup>67</sup> Rüttig, Der Einfluß des EG-Beihilferechts auf die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 85

<sup>68</sup> BVerfGE 55, 274, 298

<sup>69</sup> BVerfGE 67, 256, 275

und Sanktionsfunktion erfüllen.<sup>70</sup> Ein solcher Sachzweck ist bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade nicht gegeben, da der Gesetzgeber sich auf die Mittelbeschaffung beschränken soll. Er darf beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerade nicht lenkend eingreifen. Es ist auch keine Verhaltenslenkung der Betroffenen intendiert. Der Betroffene kann der Abgabepflicht durch Verhaltensänderung gerade nicht ausweichen. Der Rundfunkgebühr fehlt daher die Antriebs- und Sanktionsfunktion.

#### *- Ergebnis*

Eine Bewertung der Rundfunkgebühr als Sonderabgabe ist nach dem hessischen Modell nur dann möglich, wenn der Charakter als temporäre Abgabe anerkannt wird. Zugleich müsste ein weiteres Element in das Modell eingebaut werden, welches dem Bürger eine Möglichkeit gegeben würde, der Gebührenpflicht durch eine Verhaltensänderung auszuweichen. Denkbar wäre, dass eine Gebührenpflicht für solche Personen entfällt, die selbst einen aktiven Beitrag für die Meinungspluralität leisten (z. B. einen Internetdienst oder -Blog betreiben, der gewisse Qualitätsanforderungen erreicht) oder sich anderweitig gesellschaftlich engagieren und zu dem Gelingen des meinungspluralistischen Sozialstaates beitragen. Hierzu müsste ein Kriterienkatalog der Befreiungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Die Entscheidung über die Befreiung könnte den Landesmedienanstalten oder einer neu zu schaffenden Organisation übertragen werden.

#### *e. Abgabe sui generis*

Das Bundesverfassungsgericht hält neben den bislang erwähnten Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben) auch weitere Abgaben für möglich.<sup>71</sup> In der Literatur sind bereits verschiedene Ansätze für eine Abgabe sui generis erörtert worden. Aus der rundfunkrechtlichen Sachkompetenz wird auf die Notwendigkeit der Finanzierung der gegebenen Aufgaben geschlossen. Die Rundfunkgebühr wird als sachkompetenzimplizite Abgabe<sup>72</sup> und Abgabe sui generis<sup>73</sup> bewertet.

Die Bewertung der Rundfunkgebühr als Abgabe sui generis ist grundsätzlich eine gute Lösung, um den Ausnahmecharakter und die strikten Auslegungs- und Anwendungsregelungen der bestehenden staatlichen Finanzierungsformen zu erhalten. Fraglich ist aber, ob allein die Sach-

---

<sup>70</sup> BVerfGE 67, 256, 277

<sup>71</sup> BVerfGE 82, 159, 181

<sup>72</sup> Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, S. 155

<sup>73</sup> Becker, Existenzgrundlagen der Rundfunkveranstalter, S. 222; Dargel, Die Rundfunkgebühr, S. 147

kompetenz ausreichend ist, um die Abgabehoheit zu begründen. Wäre dies zu bejahen, so wären dem Gesetzgeber Tür und Tor geöffnet, um weitere Abgaben wie Schwimmbadabgaben (z. B. die Bikinigebühr) oder Schulabgaben einzuführen; der Abgabenerfindung wären kaum Grenzen gesetzt.<sup>74</sup> Eine Abgabe sui generis muss daher eine besondere Rechtfertigung haben, auf verfassungsrechtlichen Vorgaben beruhen und in dem System der Kontrolle der gesamten Abgabenbelastung für die Bürger ausreichend Berücksichtigung finden.<sup>75</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat als Beispiel für eine ausreichende Rechtfertigung spezifische Solidaritäts- und Verantwortlichkeitsbeziehungen genannt.<sup>76</sup>

Die besondere Rechtfertigung der Rundfunkgebühren könnte sich im Hessischen Modell ergeben aus der Ausgabe, welche die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wahrnehmen, und der hiermit verknüpften Funktion innerhalb der Demokratie. Die Demokratie beruht auf der Entscheidung der freien Wähler. Damit diese ihre Entscheidung sachgerecht treffen können, benötigen sie die Informationen und Entscheidungshilfen, die ihnen von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen ihres Programmauftrages zur Verfügung gestellt werden. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen daher im Interesse des Bestands der Demokratie die Mittel zur Verfügung gestellt werden, die sie benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese Rechtfertigung der Rundfunkgebühren ist vom Bundesverfassungsgericht in allen seinen Entscheidungen zu Rundfunkgebühren incidenter zugrunde gelegt worden, da die Berechtigung der Erhebung der Rundfunkgebühren als solche nicht in Frage gestellt worden ist. Im Gegenteil: Die Notwendigkeit der Sicherstellung der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist eine aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Pflicht des Gesetzgebers.<sup>77</sup> Anders als die gerätebezogene Rundfunkgebühr unter Einbeziehung der Internet-PC, bei denen die besondere Verantwortlichkeitsbeziehung der Betroffenen wegen der Ubiquität der Multifunktionsgeräte fehlt, kann die Abgabe sui generis beim hessischen Modell bejaht werden.

#### *f. Ergebnis*

Die Rundfunkgebühr nach dem hessischen Modell kann als Abgabe sui generis auf Grund der Sachkompetenz und der besonderen Beziehung zwischen Zahlungspflichtigen und Rundfunkanstalten bejaht werden. Denkbar ist auch eine Bewertung als Sonderabgabe. Dies würde aber

---

<sup>74</sup> BVerfGE 67, 256, 270

<sup>75</sup> BVerfGE 75, 108, 158

<sup>76</sup> BVerfGE 75, 108, 158

<sup>77</sup> BVerfGE 83, 238, 310

voraussetzen, dass die Sonderabgabe temporär verstanden wird und Möglichkeiten zur Abwendung der Gebührenpflicht eingeführt werden.

### **III. Gebot der Staatsferne**

Die Sicherung der Staatsfreiheit des Rundfunks ist eines der zentralen Organisationsprinzipien, welches die Besatzungsmächte nach dem Krieg festlegten.<sup>78</sup> Der Rundfunk als modernes Instrument der Meinungsbildung darf weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert sein.<sup>79</sup> Bei dem Hessischen Modell wird das Gebot der Staatsferne in verschiedener Weise tangiert.

#### *1. Abhängigkeit von staatlichen Daten*

Fraglich ist, ob die Staatsferne hinreichend gesichert ist, wenn die Finanzierung des Rundfunks von Daten abhängig ist, die nur dem Staat mit seinen Wählerverzeichnissen zur Verfügung stehen. Rein theoretisch könnte der Staat durch eine Verweigerung der Herausgabe der Daten die Finanzierung blockieren.

Im Falle einer Weigerung der Herausgabe der Daten durch staatliche Institutionen wären die Wählerverzeichnisse gut reproduzierbar, da die Voraussetzungen des Wahlrechts einfach feststellbar sind. Die Landesrundfunkanstalten könnten im Falle einer Kooperationsverweigerung durch den Staat auch durch die zwischenzeitlich selbst aufgebauten Dateien über die Zahlungspflichtigen ihren Bestand sichern. Das Kriterium der Staatsferne ist zudem eher inhaltlich ausgerichtet. Die Anknüpfung an die Wahlberechtigung und hiermit verbundene feste Gebührensätze tangiert die inhaltliche Staatsferne nicht mehr als die Anknüpfung an technische Geräte. Das System der Bedarfsanmeldung über die KEF und hiermit verbundene unterschiedliche (ggf. steigende) Gebühren besteht unabhängig von dem Anknüpfungskriterium der Gebührenpflicht.

#### *2. Erstattungsansprüche gegen den Staat*

Nach dem hessischen Modell sollen Einkommensschwache und behinderte Personen Anspruch auf Gebührenübernahme durch den Sozialträger, also letztlich den Staat, erhalten. Dies bedeutet, dass der Staat für diese Personengruppe die Rundfunkgebühren zahlt, also letztlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanziert. Dies könnte gegen das Gebot der Staatsferne verstoßen, dem zufolge der öffentlich-rechtliche Rundfunk ja gerade nicht durch den Staat finanziert werden soll.

---

<sup>78</sup> Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, S. 8

<sup>79</sup> BVerfGE 12, 205, 262

Nach den Berechnungen, die dem hessischen Modell zugrunde liegen, wird die Gebührenerstattung aus sozialen Gründen eine Höhe von EUR 645 Mio. erreichen. Dies ist ein staatlicher Finanzierungsanteil von weniger als 10 %. Es ist fraglich, ob dieser vergleichsweise geringe Finanzierungsanteil bereits eine unzulässige staatliche Einflussnahme ermöglichen könnte.

Sinn und Zweck der staatsfernen Finanzierung als Ausdruck der Kommunikationsgrundrechte ist die Abwehr einer staatlichen Kontrolle der Berichterstattung.<sup>80</sup> Es soll ausgeschlossen sein, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet.<sup>81</sup> Neben diesem Beherrschungsverbot soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden. Der Schutz bezieht sich daher nicht nur auf die unmittelbare Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks. Umfasst sind vielmehr auch die subtileren Mittel der indirekten Einwirkung.<sup>82</sup> Wiederkehrende Mittel der Ausstattung und Beaufsichtigung werden jedoch nicht generell als unzulässig angesehen. Unzulässig sind vielmehr nur solche Ermessenstatbestände oder Beurteilungsspielräume, die eine inhaltliche Bewertung des Programms notwendig machen oder deren Ausfüllung mittelbar Auswirkungen auf den Programminhalt hat. Dem Bundesverfassungsgericht geht es um die Verhinderung eines Einflusses auf Inhalt und Form der Programme der Rundfunkveranstalter.<sup>83</sup>

Durch die Erstattung der Rundfunkgebühren zugunsten der Einkommensschwachen und behinderten Personen wird keine Einflussnahmemöglichkeit des Staates auf Inhalt und Form der Rundfunkprogramme geschaffen. Der Anspruch ist als Erstattungsanspruch ausgestaltet, so dass zunächst die Bürger zur Zahlung verpflichtet sind. Nur auf deren Antrag hin wird die Kostenerstattung eingeleitet. Würde der Staat die Kostenerstattung ablehnen, so wäre dies zunächst ein Problem der Bürger gegenüber dem Staat. Der Staat würde die aus dem Sozialstaatsgebot folgende Verpflichtung zur Erstattung der Gebühren aus sozialen Gründen missachten. Eine Einflussnahme auf inhaltliche Aspekte des Rundfunkprogramms wäre hiermit aber nicht gegeben. Auch dann, wenn auf Grund der Zahlungsverweigerung des Staates die Gebühren der einkommensschwachen und behinderten Bürger als Zahlungsausfall zu verbuchen wären, würde dies den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Grund des geringen prozentualen Anteils an dem gesamten Gebührenaufkommen nicht exi-

---

<sup>80</sup> BVerfGE 90, 60, 88

<sup>81</sup> BVerfGE 12,205, 263

<sup>82</sup> BVerfGE 90,60, 88

<sup>83</sup> BVerfGE 90, 60, 89

stenziell bedrohen oder veranlassen, programmliche Änderungen vorzunehmen.

### *3. Staatliche Mittel*

Das Gebot der Staatsferne würde tangiert werden, wenn die Rundfunkgebühren nach dem Hessischen Modell als Steuern zu bewerten wären. Dies wurde aber bereits verneint.<sup>84</sup>

### *4. Ergebnis*

Die Staatsferne des Rundfunks ist beim Hessischen Modell sichergestellt.

## **B. Art und Umfang der Einnahmen**

### **I. Wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit**

#### *1. Position der EU-Kommission zum aktuellen deutschen Rundfunkfinanzierungssystem*

Die EU-Kommission bewertet die aktuell bestehende Regelung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eine Beihilfe, die mit dem Gemeinsamen Markt nicht mehr zu vereinbaren und damit gemäß Art. 87 Abs. 1 EG unzulässig ist.<sup>85</sup> Eine Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk<sup>86</sup> verdeutlicht, dass die Kommission Rundfunkgebühren – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung – regelmäßig als Beihilfen bewertet, da die dem Rundfunk zugute kommenden finanziellen Maßnahmen regelmäßig auf staatliche Stellen zurückgehen und den Transfer öffentlicher Gelder implizieren.<sup>87</sup> Für die EU-Kommission kann eine Zulässigkeit der Beihilfen gemäß Art. 87 Abs. 3 d) EG wegen zulässiger Kulturförderung gegeben sein. Eine Vereinbarkeit gemäß Art. 86 Abs. 2 EG kommt ebenfalls in Betracht, soweit eine Erfüllung der besonders übertragenen Aufgaben gegeben ist.

Die EU-Kommission hatte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Bewertung der Finanzierung des

---

<sup>84</sup> Siehe oben, S. 12ff.

<sup>85</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 87 Nr. 397

<sup>86</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 320/5 vom 15.11.2001

<sup>87</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 320/5 vom 15.11.2001, Zif. 17

öffentlich-rechtlichen Rundfunks als unzulässige Beihilfe eingeleitet. Dieses Verfahren wurde zwischenzeitlich wieder eingestellt auf Grund von Zusagen der Bundesrepublik Deutschland zur Änderung des Rundfunkfinanzierungssystems.<sup>88</sup> Die Bundesländer sind nunmehr gefordert, innerhalb von zwei Jahren eine Begrenzung und Präzisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzunehmen, um Wettbewerbsbenachteiligungen durch die Rundfunkgebühr zu vermeiden. Trotz der Einstellung des Verfahrens wird die Überprüfung der Beihilfe fortgeführt.<sup>89</sup>

Die Kritik der EU an dem deutschen Rundfunkfinanzierungssystem betrifft verschiedene Aspekte. Die Kommission prüfte die Gebührenfinanzierung also solche, die steuerrechtliche Sonderbehandlung der kommerziellen Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die staatliche Garantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

#### *- Gebührenfinanzierung*

Die EU-Kommission bewertet die Finanzierungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als rechtliche Verpflichtung der Länder gegenüber den Rundfunkanstalten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe einen direkten Rechtsanspruch auf eine angemessene Finanzausstattung.<sup>90</sup> Bei dieser Gestaltung sei es irrelevant, dass die Finanzierung nicht unmittelbar aus dem Staatshaushalt erfolge, zumal die Rundfunkgebühr eine Zwangsabgabe sei und in einem ähnlichen Verfahren eingezogen werde wie die Steuer.<sup>91</sup> Nach Ansicht der Kommission stehen die Einnahmen aus einer Rundfunkgebühr unter staatlicher Kontrolle, wenn der Staat einem Unternehmen ein Hoheitsrecht wie das Recht zur Erhebung von Rundfunkgebühren überträgt.<sup>92</sup> Maßgebend ist für die EU-Kommission weiterhin, dass die Gebühr nicht als Entgelt für eine Leistung gesehen werden kann, die den Gebührenpflichtigen gegenüber erbracht wird.<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 1, 87, 72ff

<sup>89</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 88

<sup>90</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 35 Nr. 144

<sup>91</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 35 Nr. 144 und 145

<sup>92</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 36 Nr. 150

<sup>93</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 37 Nr. 151

Die Kommission bejaht die Gewährung eines finanziellen Vorteils, da die derzeitige Ausgestaltung der Gebührenfinanzierung nicht den durch die Rechtsprechung des EuGH<sup>94</sup> entwickelten Kriterien entspreche. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Auftrages seien nicht ausreichend klar und präzise definiert. Umfang und Grenzen der zum öffentlichen Auftrag gehörenden Tätigkeiten bei bestimmten neuen Mediendiensten und digitalen Zusatzkanälen seien nicht hinreichend präzise dargelegt.<sup>95</sup> Weitere Bedenken hat die Kommission im Hinblick auf die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs. Es sei nicht ausreichend gewährleistet, dass der Ausgleich für die Kosten der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages den erforderlichen Betrag übersteigt. Die Bedarfsprüfung der KEF entspreche dem „private investor test“ im Sinne der Rechtsprechung des EuGH nicht.<sup>96</sup>

#### *- Steuerliche Sonderbehandlung*

Die steuerrechtliche Sonderbehandlung der kommerziellen Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sieht die Kommission als Verwendung staatlicher Mittel im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG an, da der Staat auf Steuereinnahmen verzichtet, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von einer Steuerlast befreit werden, die sie normalerweise tragen müssten.<sup>97</sup>

Da die steuerrechtliche Sonderbehandlung durch Pauschalierungen von den Steuerbehörden regelmäßig angepasst wird, verneinte die EU-Kommission letztlich den finanziellen Vorteil und damit das Vorliegen einer Beihilfe.

#### *- Staatliche Garantie*

Wenn die Rechtsform eines Unternehmens die Zahlungsunfähigkeit ausschließt, dann ist dies nach Ansicht der Kommission eine Gewährung staatlicher Mittel, da das vom Staat übernommene Risiko unter normalen Marktbedingungen durch eine Prämie vergütet werden müsste.<sup>98</sup> Die Kommission bewertet daher die Bestands- und Entwicklungsgarantie, den

---

<sup>94</sup> Insbesondere im Altmark Trans-Urteil vom 24.7.2003, Rechtssache C-280/00, Nr. 83 - 95; im Internet abrufbar über <http://curia.europa.eu> (Stand: 18.7.2007)

<sup>95</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 39 Nr. 163

<sup>96</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 39ff Nr. 164 - 169

<sup>97</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 37 Nr. 152

<sup>98</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 37 Nr. 153

ausdrücklichen Ausschluss eines Insolvenzverfahrens sowie die Übernahme des Risikos der Zahlungsunfähigkeit durch den Staat ohne die Zahlung einer entsprechenden Prämie an den Staat als Beihilfeleistung.

Die EU-Kommission bewertet die Finanzierungsgarantie und die Gebührenfinanzierung als bestehende Beihilfen.<sup>99</sup> Diese Beihilfen müssen die Voraussetzungen des Art. 86. Abs. 2 EG-Vertrag erfüllen, damit sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Diesen Vorgaben zufolge muss die betreffende Dienstleistung ausreichend klar definiert sein, das Unternehmen muss ausdrücklich mit der Ausführung beauftragt worden sein und das Verhältnismäßigkeitskriterium muss gewahrt sein.<sup>100</sup> Die Kommission sieht offensichtliche Fehler bei der Auftragsdefinition und bemängelt das Fehlen einer klaren Trennung von öffentlich-rechtlichem Auftrag und kommerziellen Tätigkeiten.

Die Übertragung des öffentlich-rechtlichen Auftrages setzt nach Ansicht der Kommission voraus, dass dieser ausreichend von einer geeigneten Behörde oder staatlichen Stellen überwacht wird.<sup>101</sup> Die Kommission denkt an die Schaffung von unabhängigen Behörden in den Mitgliedsstaaten, welche die Kommission in ihrer Aufgabe, dem Beihilferecht Geltung zu verschaffen, unterstützen können.<sup>102</sup> Eine externe Kontrolle der ausschließlichen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben durch die Gebühren wird auch in dem Schreiben vom 24.4.2007 gefordert.<sup>103</sup>

## *2. Bewertung*

### *a. Gebührenfinanzierung*

Die Bewertung der Rundfunkgebühren als unzulässige Beihilfe ist in der Literatur umfangreich erörtert worden.<sup>104</sup> Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob bei den von den Rundfunkteilnehmern an die Rundfunkanstalten zu zahlenden Rundfunkgebühren staatliche Mittel gewährt werden (sog. staatliche Zurechenbarkeit). Entscheidend für das Vorliegen einer Beihilfe ist weiter das Fehlen einer Begünstigung.

---

<sup>99</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 50 Nr. 216

<sup>100</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 50 Nr. 218

<sup>101</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 320/9 vom 15.11.2001, Zif. 41

<sup>102</sup> Aktionsplan Staatliche Beihilfen, Konsultationspapier der EU-Kommission vom 7.6.2005, KOM (2005) 107, S. 14

<sup>103</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 71 Nr. 317; 72 Nr. 319

<sup>104</sup> siehe König/Kühling ZUM 2001, 537, 540

- staatliche Mittel

Die EU-Kommission bejaht die staatliche Zurechenbarkeit mit dem Argument des direkten Rechtsanspruchs der Rundfunkanstalten auf eine angemessene Finanzausstattung.<sup>105</sup> Die staatliche Zurechenbarkeit der Mittel wird bejaht, obwohl der EuGH als notwendige Bedingung der Beihilfe die Belastung öffentlicher Haushalte und die Kontrolle der relevanten Beiträge durch die Behörden verlangt<sup>106</sup>. Der EuGH<sup>107</sup> sieht die bloße staatliche Lenkung eines Mittelflusses zwischen Unternehmen bzw. Verbrauchern nicht als genügend an, um das Tatbestandsmerkmal der staatlichen Zurechenbarkeit zu bejahen.<sup>108</sup>

Der direkte Finanzanspruch, auf den die EU-Kommission sich beruft, ist meines Erachtens nach nicht gegeben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt lediglich eine Organisation der Finanzverfassung, die eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben sicherstellt. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, für eine ausreichende Finanzierung des verfassungsrechtlich geschützten Programmangebotes zu sorgen.<sup>109</sup> Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat also nur einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Sicherung der Finanzierung, nicht auf die Finanzierung selbst.<sup>110</sup> Die Finanzierung kann auch erfolgen, indem die Rundfunkanstalten darauf verwiesen werden, ihre Leistungen entgeltlich anzubieten (z. B. durch den Verkauf von Werbezeiten). Die kommerzielle Tätigkeit kann also gerade dazu dienen, die finanziellen Mittel zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrages zu erwirtschaften. Der Gesetzgeber kann sich für diese Art der Finanzierung entscheiden, wenn sichergestellt ist, dass ausreichende Unabhängigkeit und Finanzierung der Tätigkeit gegeben sind.<sup>111</sup> Der Gesetzgeber kann entscheiden, ob er überhaupt ein duales Rundfunksystem haben möchte. Würde es nur die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geben, so wäre auch eine überwiegende Werbefinanzierung nicht ausgeschlossen.<sup>112</sup> Der Gesetzgeber würde den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dann eine Finanzierungsgarantie ge-

---

<sup>105</sup> So schon Rüttig, Der Einfluß des EG-Beihilferechts auf die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 172

<sup>106</sup> König/Kühling ZUM 2001, 537, 544

<sup>107</sup> Rechtssache PreussenElektra C-379/98, Urteil vom 13.3.2001, im Internet abrufbar über <http://curia.europa.eu> (Stand: 18.7.2007)

<sup>108</sup> König/Kühling ZUM 2001, 537, 546; ähnlich auch Chen, Die Grundversorgungsaufgabe als Rechtfertigungsgrundlage der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem, S. 189

<sup>109</sup> BVerfGE 83, 238, 310

<sup>110</sup> BVerfGE 87, 181, 200

<sup>111</sup> BVerfGE 87, 181, 200

<sup>112</sup> BVerfGE 83, 238, 311

ben, indem er ihm einen Markt zur ausschließlichen Nutzung zuweist. Konsequenterweise müsste die Kommission eine staatliche Finanzierung auch dann annehmen, wenn die Finanzierung auf Grund von staatlichen Vorgaben ausschließlich über Werbeeinnahmen und sonstige kommerzielle Tätigkeiten erfolgen würde. Dies wäre meines Erachtens aber eine Auslegung des Begriffs der staatlichen Mittel, die vom Begriffsinhalt nicht mehr gedeckt wäre.

Die EU-Kommission könnte ihre Kompetenzen überschritten haben<sup>113</sup>, indem sie die duale Rundfunkordnung als gegeben angesehen hat und den Gesetzgeber verpflichtet hat, diese durch eine Kompetenzbegrenzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesetzlich festzuschreiben. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Kommission den europäischen Markt im Blick hat und die Organisationshoheit der Bundesländer für den Rundfunk sicherlich nur bis zu den deutschen Grenzen reicht. Aus der Sicht der EU-Kommission ist daher die Position der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im europäischen Markt der Programmanbieter bzw. Nachfrager zu bewerten. Letztlich besteht auch kein Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht betont stets, dass das duale System nur eine Option ist. Denkbar wäre auch, dass der Rundfunk ausschließlich in der Hand von privaten Veranstaltern ist. Wenn durch private Veranstalter alleine sichergestellt wäre, dass eine Versorgung von Programmen gemäß dem klassischen Rundfunkauftrag gegeben ist und diese Programme technisch für alle empfangbar sind, dann könnte die Notwendigkeit für das Bestehen und damit auch die Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entfallen.<sup>114</sup> Durch die Informationsgesellschaft und die Konvergenzentwicklung könnte ein Zustand erreicht werden, bei dem durch die frei zugänglichen Internet- und sonstigen Medien eine ausreichende Grundversorgung zu Sicherstellung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung gegeben ist. Dies hätte zur Folge, dass die Bedeutung der privaten Anbieter steigen würde und dass deren Wettbewerbsposition gestärkt werden müsste. In diesem Sinne ist die Bewertung der Rundfunkgebühren als Beihilfe ein Schritt zur Stärkung der privaten Anbieter auf dem Meinungsmarkt. Je mehr Aufgaben der Grundversorgung durch private Anbieter in sachgerechter Form übernommen werden, desto geringer sind die durch Rundfunkgebühren zu finanzierenden Aufgaben. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Definition des für die Funktionserfüllung Erforderlichen als dynamisch an. Maßgeblich seien insbesondere

---

<sup>113</sup> Als Kompetenzstreit bewertet auch Hesse AfP AfP 2005, 499, 500 die beihilferechtlichen Rechtsfragen.

<sup>114</sup> BVerfGE 87, 181, 199

das Verhalten der privaten Anbieter und die technische Entwicklung.<sup>115</sup> Das Handeln der EU-Kommission ist auf eine Neubesinnung über die für die Grundversorgung erforderlichen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerichtet. Die geforderte neue Definition der Grundversorgungsaufgabe und das hiermit einhergehende Nachdenken über die durch private Anbieter in der Medienkonvergenz sichergestellten Meinungsvielfalt wäre auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der veränderten Umgebung der Informationsgesellschaft erforderlich. Das Handeln der EU-Kommission ist daher keine Kompetenzüberschreitung.

Im Hinblick auf das PreussenElektra-Urteil des EuGH verweist die EU-Kommission auf das fehlende privatrechtliche Verhältnis zwischen Begünstigtem und Dritten, da kein Entgelt für eine Leistung geschuldet werde, sondern die Verpflichtung zur Gebühreuzahlung unabhängig von der Möglichkeit bestehe, die Programme der öffentlich-rechtlichen Sender anzuschauen.<sup>116</sup> Dieses Argument könnte dahingehend interpretiert werden, dass auf Grund des Beitragscharakters der Gebührenpflicht eine staatliche Zahlung zu bejahen ist. Wenn eine dem Bürger auferlegte Zahlungspflicht von der Finanzverfassung gedeckt ist, dass wäre diese auch als staatliche Abgabe zu bewerten. Dieser Ansicht wäre zuzustimmen, wenn es sich bei den Gebühren um eine anerkannte staatliche Abgabe wie z. B. eine Sonderabgabe handelt. Bei einer Bewertung der Rundfunkgebühren als Abgabe sui generis im Interesse der den Staat kontrollierenden Bürger wäre die Rundfunkgebühr aber gerade nicht in das Abgabensystem des Staates eingeordnet.

#### *- Begünstigung*

Eine Begünstigung liegt nur dann vor, wenn die Zuwendung der staatlichen Mittel keine angemessene Gegenleistung für eine von ihrem Empfänger erbrachte Leistung zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ist.<sup>117</sup> Der EuGH<sup>118</sup> sieht eine Kompensationsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben aber nur dann nicht als Begünstigung an, wenn verschiedene Voraussetzungen vorliegen. So müssen die zu erfüllenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen klar definiert sein und die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs vorab transparent und

---

<sup>115</sup> BVerfGE 87, 181, 203

<sup>116</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 37 Nr. 151

<sup>117</sup> Rechtssache C-280/00, Urteil vom 24.7.2003, Nr. 87; im Internet abrufbar über <http://curia.europa.eu> (Stand: 18.7.2007)

<sup>118</sup> Rechtssache C-280/00, Urteil vom 24.7.2003, Nr. 83 - 95; im Internet abrufbar über <http://curia.europa.eu> (Stand: 18.7.2007)

objektiv aufgestellt worden sein. Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Schließlich muss, wenn keine Vergabeentscheidung erfolgt, die Höhe der Kosten auf Grund einer besonderen Ausgleichsberechtigung erfolgen. Ob und in wie weit die gegenwärtige Rundfunkgebühr diese Anforderungen des EuGH erfüllt, wird unterschiedlich bewertet.<sup>119</sup> Teilweise wird die Prüfung der Höhe der Rundfunkgebühren durch die KEF als ausreichender „private investors test“ angesehen.<sup>120</sup> Nach anderer Ansicht ergibt sich aus der Systematik der Art. 87 und 86 Abs. 2 EGV, das Motive für die Zuwendung eines Vorteils im Sinne des Beihilfetatbestandes auf der tatbestandlichen Ebene zu berücksichtigen sind; die Betrauung mit einer Dienstleistung sei daher erst auf der Rechtfertigungsebene zu berücksichtigen.<sup>121</sup> Zu einer Bejahung des Tatbestands der Beihilfe führen auch Schutzzwecküberlegungen des Wettbewerbsrechts sowie der Auslegungsgrundsatz der Effektivität.<sup>122</sup> Schließlich werden auch pragmatische Kompetenzaspekte aufgezeigt, aus denen sich eine Bejahung des Tatbestands der Beihilfe durch die EU-Kommission ergibt.<sup>123</sup>

Unabhängig von den Detailfragen, die sich aus der Anwendung des TransMark-Alt-Urteils und dem sich hieraus ergebenden „private investors test“ ergeben, ist zu überlegen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seiner Grundversorgungsaufgabe und dem Staatsfernegebot überhaupt dem wettbewerbsrechtlichen Regime und insbesondere auch einer staatlichen Kontrolle zur Überprüfung der Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Vorgaben unterstellt werden kann. Die Konkretisierung der Grundversorgungsaufgabe und die Kontrolle der Einhaltung derselben betreffen inhaltliche Aspekte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll die Finanzierungsstruktur aber gerade sicherstellen, dass staatliche Einflussnahmen auf das Programm nicht möglich sind.<sup>124</sup> Das Ziel ist die Freiheitlichkeit des Rundfunkwesens<sup>125</sup>. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt vor unmittelbaren Einflüssen auf die Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme ebenso wie vor Einflussnahmen, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können.<sup>126</sup> Genau diese Einfluss-

---

<sup>119</sup> Für die Zulässigkeit der Rundfunkgebühren nach der Altmark Trans-Rechtsprechung König/Haratsch ZUM 2003, 804, 812; kritisch und den Tatbestand der Beihilfe eher bejahend Degenhard AfP 2005, 493, 497

<sup>120</sup> König/Haratsch ZUM 2003, 804, 808; Schipanski K & R 2006, 217, 218 - 222

<sup>121</sup> Hain MMR 2001, 219, 222

<sup>122</sup> Degenhart AfP 2005, 493, 497

<sup>123</sup> Hesse AfP 2005, 499, 501

<sup>124</sup> BVerfGE 83, 238, 310

<sup>125</sup> BVerfGE 83, 238, 316

<sup>126</sup> BVerfGE 73, 118, 183

nahmen dürften aber gegeben sein, wenn durch den Gesetzgeber beispielhafte Programmkategorien eingeführt werden und die von den Anstalten zu entwickelnden Programmkonzepte genehmigt werden müssen.<sup>127</sup> Die Vorgaben der EU-Kommission sind daher aus der Sicht des deutschen Rundfunkrechts bedenklich.

#### *b. Finanzierungsgarantie*

Der wettbewerbsverfälschende Charakter der Finanzierungsgarantie kann durch die Zahlung marktgerechter Prämien abgewendet werden.

### *3. Auswirkungen des Hessischen Modells auf die Beihilfediskussion*

#### *a. Gebührenfinanzierung*

##### *- staatliche Mittel*

Unter Zugrundelegung der Argumentation der EU-Kommission ist die aktuelle Gebührenfinanzierung eine Verwendung staatlicher Mittel. Nach dem hessischen Modell könnte sich eine Änderung in der Bewertung ergeben, da vom Begründungsansatz her die Mittel von den wahlberechtigten Bürgern im eigenen Interesse gezahlt werden und der Staat die Finanzierung nur organisiert, um die Verbindlichkeit der Zahlung zu erhöhen. Je stärker die Kontrollaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Demokratie neben der Grundversorgungsaufgabe betont wird, desto weiter rückt die Finanzierungsverantwortung vom Staat zu den Bürgern selbst.

##### *- Begünstigung*

Das Hessische Modell hat Auswirkungen auf die Aufgabenbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Grundversorgungsauftrag wird zwar nicht verändert. Das Hessische Modell betont aber die Funktion der Kontrolle des Staates durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Das Hessische Modell fordert daher bei der Neuformulierung des Auftrags der Rundfunkanstalten eine ausreichende Berücksichtigung von Sendungen mit politischen Inhalten einschließlich kritischer Magazinsendungen.

Durch die Betonung des Kontrollaspektes kann das Gebot der Staatsferne gestärkt werden. Der Kontrollaspekt kann verstärkt dazu führen, dass eine staatliche Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgeschlossen wird. Der Ansatz des Hessischen Modells verdeutlicht, dass eine Kontrolle der Kontrollinstanz durch die zu Kontrollierenden ausge-

---

<sup>127</sup> Schreiben der Europäischen Kommission an den Bundesminister des Auswärtigen vom 24.4.2007, K (2007) 1761 endg., S. 75 Nr. 335 - 336

geschlossen sein muss. Denkbar wäre, dass eine neutrale, privatwirtschaftlich organisierte Kontrollinstanz der Rundfunkgebührenzahler die Verwendung der Mittel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überwacht.

#### *b. Finanzgarantie*

Im Hinblick auf die Finanzierungsgarantie ist das Hessische Modell neutral.

#### *c. Erstattungsansprüche für einkommensschwache Wahlberechtigte*

Zu überlegen ist, ob die in dem hessischen Modell vorgesehenen Erstattungsansprüche gegen den Staat als Beihilfe bewertet werden könnten. Es handelt sich um einen Zufluss staatlicher Mitteln in Form von staatlichen Sozialleistungen. Würden diese Mittel als staatliche Beihilfen bewertet werden, so müssten sämtliche staatlichen Sozialleistungen im Hinblick auf die Beihilfequalität untersucht werden. Letztlich ergibt sich durch die Erstattungsansprüche aber keine neue Bewertung, da die EU-Kommission ja auch die bestehenden Gebühreneinzahlungen als staatliche Mittel bewertet und die Gebühren lediglich über die Rechtfertigung gemäß Art. 86 Abs. 2 EG bestehen lässt. Die Rechtfertigungsgründe gelten für mittelbare und unmittelbare staatliche Zahlungen gleichermaßen.

#### *d. Charakter der Beihilfe*

Die EU-Kommission bewertet die aktuelle Rundfunkgebühr als bestehende Beihilfe. Durch die Einführung des Hessischen Modells dürfte die Einführung einer neuen Rundfunkgebühr gegeben sein, so dass eine neue Beihilfe gegeben sein dürfte. Dies könnte problematisch sein, da für neue Beihilfen die Notifizierungspflicht gemäß der Transparenzrichtlinie gilt.

Faktisch dürfte sich durch diesen Aspekt aber keine Veränderung ergeben. Die Bundesregierung ist aufgefordert worden, das Rundfunkfinanzierungssystem innerhalb von zwei Jahren zu überarbeiten. Hierbei muss insbesondere die Aufgabendefinition präzisiert werden. Hierbei sind die Kontrollfunktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf den Staat einschließlich europäischer Staatsstrukturen zu berücksichtigen. Eine Überarbeitung des Rundfunkfinanzierungssystems unter Berücksichtigung der Grundgedanken des Hessischen Modells muss daher in jedem Fall erfolgen. Durch die Überarbeitung der aktuellen Rundfunkfinanzierung würde vermutlich in jedem Fall eine neue Rundfunkgebühr und damit eine neue Beihilfe entstehen.

Die Bewertung als neue Beihilfe wird keine bedeutenden Unterschiede in der Sache verursachen. Die zukünftigen deutschen Rundfunkgebühren werden von der EU-Kommission im Hinblick auf ihre Konformität mit dem

EU-Recht überprüft, unabhängig von der Bewertung als neue oder bestehende Beihilfe. Wenn die Bundesrepublik Deutschland mit der Bewertung der EU-Kommission nicht einverstanden ist, muss der EuGH angerufen werden. Die Beurteilung als neue oder bestehende Beihilfe ist hierfür nicht ausschlaggebend.

## **II. Sicherstellung der Funktionserfüllung**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge vom Gesetzgeber so organisiert werden, dass er seine Grundversorgungsaufgabe erfüllen kann. Es ist eine Finanzierung erforderlich, die sicherstellt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion als meinungsbildender Faktor erfüllen kann und die ihn zugleich wirksam davor schützt, dass die Entscheidung zur Finanzausstattung zu politischen Einflussnahmen auf das Programm benutzt wird.<sup>128</sup> Die Finanzierung muss sicherstellen, dass das für die Funktionserfüllung erforderliche finanzielle Volumen vorhanden ist.

Ein Vorschlag für die alternative Finanzierung sollte daher volumenneutral sein. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Bevölkerung und damit auch der Kreis der Wahlberechtigten tendenziell eine eher rückläufige Entwicklung hat. Dies könnte bedeuten, dass mittel- bis langfristig weniger Volumen zur Verfügung steht. Die Anknüpfung an die Wahlberechtigung hat zwar nicht zur Folge, dass das System der Bedarfsanmeldung über die KEF und die anschließende Festlegung der Gebührenhöhe tangiert wird. Ein Rückgang der zahlungspflichtigen Personen könnte aber dazu führen, dass die Gebühren zum Ausgleich der sinkenden Zahl der Zahlungspflichtigen steigen müssten. Dies könnte zu einer sozialen Unverträglichkeit der Gebührenhöhe und damit letztlich zur Unzulässigkeit der Gebührenfinanzierung führen. Dies würde eine Erhöhung der Gebühren ausschließen. Mittelbar könnte das Anknüpfungskriterium der Wählbarkeit so zu sinkenden Einnahmen führen und die Funktionserfüllung gefährden.

Fraglich ist aber bereits, ob es zu einer sinkenden Zahl der Wahlberechtigten kommt. Selbst wenn die Anzahl der deutschen Wahlberechtigten sinkt, so könnte die Anzahl der Wahlberechtigten insgesamt auf Grund des Zuzugs von ausländischen Wahlberechtigten ausgeglichen werden.

Fraglich ist weiter, ob eine sinkende Zahl der Wahlberechtigten zu geringeren Einnahmen führen würde, da nach dem hessischen Modell der Gebührenanteil von Singlehaushalten höher ist als die Gebühren von Le-

---

<sup>128</sup> BVerfGE 83, 238, 311

bensgemeinschaften. Eine sinkende Zahl der Wahlberechtigten könnte durch einen höheren Anteil von Singlehaushalten ausgeglichen werden.

Selbst wenn es zu einer Volumenreduktion kommen würde, so könnte diese gerechtfertigt sein, weil weniger Wahlberechtigte vorhanden sind, für welche die Voraussetzungen der demokratischen Willensbildung geschaffen werden müssen. Es wäre nicht sachgerecht, wenn für eine schrumpfende Zahl der Wahlberechtigten ein immer kostenintensiveres Angebot zur Meinungsbildung zur Verfügung gestellt werden muss. Sachgerecht wäre es vielmehr, wenn ein gleichbleibender prozentualer Anteil zur Erfüllung der Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verwenden wäre. Die Festlegung exorbitanter Rundfunkgebühren, die außer Verhältnis zum Nutzen und zum Leistungsvolumen stehen, wäre nach dem Grundgesetz nicht zulässig.<sup>129</sup> Auch das Kriterium der Sozialverträglichkeit der Rundfunkgebühr<sup>130</sup> wäre tangiert, wenn den Zahlungspflichtigen mehr Mittel auferlegt werden als die Mittel, die für die Erfüllung der Grundversorgungsaufgabe erforderlich sind.

Die Funktionserfüllung ist im hessischen Modell ausreichend sichergestellt.

### **III. Bestands- und Entwicklungsgarantie**

Zusätzlich zur Funktionserfüllung soll die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen (Bestands- und Entwicklungsgarantie).<sup>131</sup>

Die Bestands- und Entwicklungsgarantie wird durch das hessische Modell nicht tangiert, da das Modell aufkommensneutral ist. Die Bedenken, die seitens der EU gegenüber der Bestands- und Entwicklungsgarantie als Finanzierungsgarantie geltend gemacht wurden, bestehen sowohl nach dem aktuellen als auch nach dem hessischen Rundfunkfinanzierungsmodell. Die Bedenken der EU könnten meines Erachtens nach ausgeräumt werden, indem die Rundfunkanstalten dem Staat eine Prämie für die staatlichen Garantien zahlen. Die Höhe der Garantien müsste sich an marktüblichen Prämien orientieren. Nach dem Hessischen Modell würde die Möglichkeit der vollständigen oder teilweisen Verrechnung der Prämien für die staatlichen Garantien mit den Erstattungsansprüchen der einkommensschwachen Personen bestehen.

---

<sup>129</sup> Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 7 Rd. 120

<sup>130</sup> Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, C Rd. 96

<sup>131</sup> BVerfGE 83, 238, 298

## **C. Zahlungspflichtige Personen**

### **I. Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)**

Das hessische Modell verpflichtet alle wahlberechtigten Bürger zur Zahlung der Rundfunkgebühr, unabhängig von dem Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes. Dies bedeutet, dass alle wahlberechtigten Personen nicht mehr durch die Anschaffung eines Rundfunkempfangsgerätes selbst entscheiden können, ob sie die Rundfunkgebührenpflicht begründen. In dieser Einschränkung der Entscheidungsfreiheit könnte eine Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit liegen. Die Handlungsfreiheit darf jedoch durch die Auferlegung von Abgaben eingeschränkt werden, soweit die Abgabenbelastung verhältnismäßig ist.<sup>132</sup> Eine unzulässige Einschränkung der Handlungsfreiheit liegt vor, wenn dem Bürger eine staatliche Abgabe auferlegt wird, für die dem Gesetzgeber die Berechtigung fehlt; nur die kompetenzgemäße Auferlegung von Geldleistungspflichten muss der Bürger hinnehmen.<sup>133</sup>

Dem Gesetzgeber würde die Berechtigung für die Rundfunkgebührenpflicht fehlen, wenn die Rundfunkgebühren als unzulässige Abgabe zu bewerten wäre. So ist es etwa bei den aktuellen Rundfunkgebühren der Fall, soweit diese auch Internet-PC erfassen, da diese letztendlich als Steuern ohne die erforderliche Kompetenz hierzu zu bewerten sind. Bei den Rundfunkgebühren auf der Basis des Hessischen Modells kann es sich um Sonderabgaben oder Abgaben sui generis handeln (s. o.). Soweit die Abgaben wie oben ersichtlich ausgestaltet werden, handelt es sich um zulässige Abgaben, so dass kein Eingriff in die Handlungsfreiheit gegeben ist.

Diskussionsbedarf könnte entstehen im Hinblick auf die Frage, ob durch die Anknüpfung an die Wahlberechtigung der Vorteilsaspekt stärkeres Gewicht erhält. Bislang geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Rundfunkgebühr nicht wegen einer Vorteilsgewährung zu zahlen ist, sondern wegen einem dokumentierten Teilhabewunsch an der Informations- und Meinungsvielfalt.<sup>134</sup> Dies hat erhebliche Konsequenzen, da auf einen Vorteil auch verzichtet werden kann. Der Akt der Dokumentation des Teilhabewunsches durch den Erwerb eines Rundfunkgerätes würde wegfallen. Aus der Wahlberechtigung würde automatisch auf die Teilhabe geschlossen. Zu überlegen wäre, ob das Wahlrecht verzichtbar ist. Würde eine Verzichtbarkeit bejaht mit der Folge einer Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht, so könnte dies erhebliche Auswirkungen auf das Ge-

---

<sup>132</sup> BVerfGE 75, 108, 155

<sup>133</sup> BVerfGE 55, 274, 302

<sup>134</sup> BVG 79, 90, 92

bührenvolumen und die demokratische Legitimation von Wahlen haben. Die Wahlberechtigung unterliegt als staatsbürgerliches Recht aber nicht der Dispositionsbefugnis der Betroffenen. Anderenfalls könnte es zum Kauf von Stimmen kommen. Dies war vom Verfassungsgeber nicht gewollt. Da keine Pflicht zur Ausübung der Wahlberechtigung besteht, ist der freien Wahlentscheidung ausreichend Rechnung getragen.

## **II. Verstoß gegen das Prinzip der sozialen Verträglichkeit durch fehlende Beteiligung der Wirtschaft**

Eine Verpflichtung zur Beteiligung der Wirtschaft an den Rundfunkgebühren ist gesetzlich nicht festgeschrieben. Welche Personen der Gesetzgeber zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heranzieht, richtet sich nach der gesetzgeberischen Gestaltungsentscheidung. Denkbar wäre, dass sich aus dem Prinzip der Sozialverträglichkeit der Gebühren eine Verpflichtung des Gesetzgebers ergibt, auch die Wirtschaft an den Rundfunkgebühren zu beteiligen. Eine solche Verpflichtung würde aber voraussetzen, dass es bei einer Nichtbeteiligung der Wirtschaft zu sozial unverträglichen Gebühren kommen würde. Dies ist nach dem Hessischen Modell nicht der Fall, da die Gebührenbelastung unter der aktuellen Gebührenbelastung der Bürger liegen würde, die Bürger nach dem Hessischen Modell also eher weniger als mehr Gebühren zahlen müssen.

### ***D. Verwendung der Daten aus den Wählerverzeichnissen***

#### **I. Zweckbindung der Daten (§ 14 Abs. 1 BDSG)**

Die Daten über die Wahlberechtigten sind in den Wählerverzeichnissen der Gemeinden vorhanden, müssen also nicht gesondert erhoben werden. Die Daten sind allerdings nur für die Zwecke der Durchführung der Wahlen erhoben und gespeichert worden. Diese Zweckbindung betrifft auch die Verwendung der Daten. Die Wählerverzeichnisse dürfen daher nur für die Zwecke der Organisation und Durchführung der Wahlen verwendet werden. Aus dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 BDSG) ergibt sich, dass die Daten nicht für Zwecke der Rundfunkfinanzierung verwendet werden dürfen.

Von dem Zweckbindungsgrundsatz gibt es aber verschiedene Ausnahmen, die in § 14 Abs. 2 BDSG konkretisiert werden. Eine Ausnahme ist insbesondere dann möglich, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 BDSG). Entsprechende Vorgaben enthalten die Landesdatenschutzgesetze. Die Zulässigkeit der Datenübermittlung an die Landesrundfunkanstalten könnte daher von den Landesgesetzgebern oder den Ministerpräsidenten festgelegt werden. Ein

Beispiel für die einfachgesetzliche Erlaubnis der Datenübermittlung an die Landesrundfunkanstalten sind die Ermächtigungen im Rundfunkgebührenstaatsvertrag zur Übermittlung von Daten der Einwohnermeldeämter (§ 8 Abs. 4 Rundfunkgebührenstaatsvertrag; § 22 Meldedatenübermittlungsverordnung). Unabhängig von der Problematik, in wie weit die Landesrundfunkanstalten öffentliche Stellen im Sinne des § 15 BDSG sind, ist die Übermittlung von Daten der Einwohnermeldeämter an die Landesrundfunkanstalten zulässig. Es ist kein Grund ersichtlich, der gegen eine entsprechende einfachrechtliche Ermächtigung zur Übermittlung der Wählerverzeichnisse an die Landesrundfunkanstalten sprechen würde.

## **II. Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung**

Im Zusammenhang mit der bereits 2002 vorgeschlagenen Haushaltsabgabe hat es erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken gegeben, da die Merkmale „Wohnung“ und „Haushalt“ gleichgesetzt wurden, ohne dass berücksichtigt wurde, dass in einer Wohnung mehrere Haushalte bestehen können und die übermittelten Daten daher keine verlässliche Zuordnung einer Person zu einem Haushalt erlauben.<sup>135</sup> Zweifelhaft war zudem die Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung, da ein großer Teil der übermittelten Meldedaten Personen betraf, die keiner Gebührenpflicht unterliegen. Kritisch bewertete der hessische Datenschutzbeauftragte auch die Gefahr des Entstehens eines Registers mit allen über 16jährigen Personen mit Angaben über deren soziale Verhältnisse (z. B. Partnerschaften, Haushaltszugehörigkeit, Empfang von Sozialleistungen).

Bei den Wählerverzeichnissen sind die Daten bereits vorhanden und regelmäßig leicht nachprüfbar. Ein Eindringen in die Privatsphäre der Betroffenen ist nicht erforderlich, um die Daten zu erheben. Die Daten müssen nicht unmittelbar bei oder von den Betroffenen erhoben werden. Eine Verknüpfung mit Angaben über soziale Verhältnisse wäre nur erforderlich, soweit diese zur Feststellung der Voraussetzungen einer Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht erforderlich sind.

Bei einer Übermittlung der Daten des Wählerverzeichnisses ist eine Unverhältnismäßigkeit nicht erkennbar.

---

<sup>135</sup> siehe 32. Tätigkeitsbericht des hessischen Datenschutzbeauftragten, S. 121

### 3. Teil: Notwendige Gesetzesänderungen zur Einführung des hessischen Modells

Die Einführung des Hessischen Modells würde die Veränderung des Rundfunkgebührenstaatsvertrages im Hinblick auf den Anknüpfungspunkt der Gebührenpflicht erfordern. § 1 Abs. 1 und 3 könnten gestrichen werden. § 2 Abs. 2 könnte wie folgt formuliert werden:

„Rundfunkteilnehmer ist, wer wahlberechtigt für die Bundestags-, Landtags- oder Ausländerbeiratswahl ist.“

Die Einführung des Hessischen Modells würde die Unterscheidung zwischen Grundgebühr und Fernsehgebühr erübrigen. Die hätte zur Folge, dass § 2 Abs. 1 Rundfunkgebührenstaatsvertrag wie folgt neu formuliert werden müsste:

„Jeder Rundfunkteilnehmer ist zur Zahlung einer Rundfunkgebühr verpflichtet. Die Höhe der Rundfunkgebühr richtet sich nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.“

§ 2 Abs. 2 und 3 könnten ersatzlos gestrichen werden.

§ 3 (Anzeigepflicht) könnte vollständig gestrichen werden, da die Daten über die Wahlberechtigung dem Wählerverzeichnis entnommen werden können. Eine Anzeige ist daher nicht mehr erforderlich.

Bei § 4 RGebStV könnten Abs. 1, 2, 5,6 gestrichen werden. Bei § 4 Abs. 7 wäre „des Anzeigeverfahrens“ zu streichen.

§ 5 RGebStV kann vollständig entfallen.

§ 6 RGebStV müsste als Erstattungsanspruch gegen die Staatskasse neu formuliert werden, z. B. „Folgende natürliche Personen und deren Ehegatten haben einen Anspruch auf Erstattung ihrer Rundfunkgebühren aus Landesmitteln: ...“ Die Details des Erstattungsanspruchs wären dann in einer gesonderten Verordnung zu regeln.

§ 7 Abs. 1 RGebStV müsste am Ende wie folgt geändert werden „..., in deren Bereich der Wahlberechtigte seinen Wohnsitz hat.“

§ 7 Abs. 1 RGebStV müsste ebenfalls auf den Wohnsitz des Wahlberechtigten abstellen. Satz 2 müsste entfallen.

§ 7 Abs. 5 RGebStV letzter Halbsatz „oder ständig ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereit hält“ entfällt.

§ 8 RGebStV entfällt zugunsten einer Regelung, welche die Verwendung der Wählerverzeichnisse für Zwecke der Ermittlung der Rundfunkteilnehmer erlaubt. Der richtige Ort für diese Regelung könnten auch die

Landeswahl- oder Meldegesetze bzw. deren Durchführungsverordnungen sein. Die z. B. in der Verordnung über regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden (MeldDÜVO) geregelten Datenübermittlungen an den Landesrundfunk (z. B. § 22 MeldDÜVO) müssten entsprechend angepasst werden bzw. entfallen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 RGebStV (Ordnungswidrigkeit unterbliebener Anzeige) kann entfallen. § 9 Abs. 1 Nr. 2 RGebStV kann dahingehend geändert werden, dass ordnungswidrig handelt, wer seine Rundfunkgebühr länger als sechs Monate ganz oder teilweise nicht leistet.

Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag wäre im Hinblick auf die Unterteilung nach Hörfunk- und Fernsehbereich zu überarbeiten (§§ 1 Abs. 2, 8 – 10).

## 4. Teil: Zusammenfassung und Ergebnis

Nach Überprüfung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rundfunkfinanzierung sind keine berechtigten Argumente erkennbar, die gegen die Anknüpfung der Rundfunkgebührenpflicht an die Wahlberechtigung sprechen würden. Auch aus dem Datenschutzrecht oder den Grundsätzen des Wahlrechts heraus ergeben sich keine gravierenden Gegenargumente.

Das Hessische Modell würde eine Bewertung der Rundfunkgebühr als Abgabe sui generis ermöglichen. Denkbar wäre auch eine Ausgestaltung als Sonderabgabe, wenn der temporäre Charakter und Möglichkeiten zur Verhinderung der Rundfunkgebührenpflicht berücksichtigt werden. Denkbar wäre, dass die Ausgestaltung der Rundfunkgebühr als Sonderabgabe dem Leitbild der Europäischen Kommission am ehesten gerecht werden würde. Die EU-Kommission bewertet die aktuellen Rundfunkgebühren als unzulässige Beihilfe und fordert eine neue Definition der Grundversorgungsaufgabe einschließlich Kontrolle. Dies ist nach deutschem Recht wegen der gebotenen Staatsferne des Rundfunks problematisch. Das Hessische Modell könnte eine Lösung für dieses Dilemma bieten, da der Europäischen Kommission die Kontrollaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat vor Augen geführt werden würde. Zugleich könnte die geforderte und zugesagte Neudefinition des Grundversorgungsauftrages aus dem Blickwinkel des Kontrollauftrages heraus erfolgen. Die geforderte Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf die Einhaltung des Grundversorgungsauftrages müsste staatsfern organisiert werden, da es anderenfalls zu einer Kontrolle der Kontrolleure durch die zu Kontrollierenden kommen würde.

## Literatur

- Becker, Udo, Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag, Baden-Baden 1992
- Chen, Yaw-Shyang, Die Grundversorgungsaufgabe als Rechtfertigungsgrundlage der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem, Frankfurt am Main 2003
- Dargel, Christian, Die Rundfunkgebühr, Frankfurt am Main 2002
- Degenhard, Christoph, Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus nationaler und internationaler Sicht: Der Rundfunkauftrag als Grundlage und Grenze, in: AfP 2005, 493 - 499
- Degenhard, Christoph, Duale Rundfunkordnung im Wandel, in: AfP-Sonderheft 2007, 24 - 33
- Dörr, Dieter (Hrsg.), Rundfunk über Gebühr?, 3. Mainzer Mediengespräche, Frankfurt am Main 2003
- Gersdorf, Hubertus, Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003
- Haase, Arne, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt am Main 2004 (Diss)
- Hahn, Werner / Vesting, Thomas, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2003
- Hain, Karl-E., Die Europäische Transparenz-Richtlinie und der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, in: MMR 2001, 219 – 224
- Henneke, Hans-Günter, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Heidelberg 2000
- Herrmann, Günter / Lausen, Matthias, Rundfunkrecht, München 2004
- Hesse, Albrecht, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus europäischer und nationaler Sicht, in: AfP 2005, 499 – 507
- Hesse, Albrecht, Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM 2000, 183 – 194
- Klein, Franz, Abgabenordnung, München 2003
- Koch, Karl / Scholtz, Rolf-Detlev, Abgabenordnung, Köln 1996
- König, Christian / Kühling, Jürgen, How to cut a long story: Das PreussenElektra-Urteil des EuGH und die EG-Beihilfenkontrolle über das deutsche Rundfunkgebührensysteem, in: ZUM 2001, 537 – 546
- König, Christian / Haratsch, Andreas, Die Rundfunkgebühren auf dem Prüfstand des Altmark Trans-Urteils des Europäischen Gerichtshofs, in: ZUM 2003, 804 – 812
- Ricker, Reinhart / Schivy, Peter, Rundfunkverfassungsrecht, München 1997
- Rüttig, Markus, Der Einfluss des EG-Beihilferechts auf die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Frankfurt am Main 2001
- Schipanski, Tankred, Jüngste Entwicklungslinien eines eventuellen Beihilfecharakters der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: K & R 2006, 217 - 223