



Annette W. Reuters

Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung



PETER LANG

In einer noch nicht sehr fernen Zeit galt es für ein untrügliches Kennzeichen einer weisen Finanz-Verwaltung, wenn dieselbe sich unermüdlich darin zeigte, jede Aeüßerung menschlicher Thätigkeit mit kleinen Abgaben zu verfolgen, um hierdurch anscheinend unmerklich ein unerwartet beträchtliches Einkommen zusammen zu bringen. Das aber ist nicht der Weg, den Regierungen Achtung und Ansehn zu verschaffen; und diese kleinliche Politik hat vielleicht das Meiste zur Entweihung des Heiligthums der Staatsgewalt beigetragen...”

Hoffmann, 1840¹

Einleitung

A. Gegenstand der Arbeit

Aufgrund seiner hohen Bedeutung im demokratischen Staatsgefüge ist der Rundfunk seit seinen Anfängen bis hin zur Gegenwart Gegenstand staatlicher Regulierung. Insbesondere nach den Zeiten des Nationalsozialismus wurde erkannt, daß der Rundfunk nicht sich selbst und den politischen und gesellschaftlichen Kräften überlassen werden darf. Dieser hohe Stellenwert des Rundfunks ist bis heute ungebrochen und gewinnt in der heutigen Informationsgesellschaft und im Zeitalter der Multi Media eine neue Dimension. Dies gibt Anlaß, auch heute noch den Rundfunk und seine rechtliche Ordnung zu durchdenken.

Zu der gesetzlichen Reglementierung des Rundfunkwesens kommt hinzu, daß sich Rechtsprechung und Literatur in einer unüberschaubaren Fülle von Beiträgen, Diskussionen und Entscheidungen bemühen, der Eigenart des Rundfunks unter der Geltung des Grundgesetzes zum Ausdruck zu verhelfen. Herausragend ist die Einwirkung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die immer wieder zur Sprache kommen wird. Sie hat ganz entscheidend zur Ausgestaltung des Rundfunkrechts beigetragen.

Im Rundfunkrecht spielt auch die Finanzierung des Rundfunks eine maßgebende Rolle. Sie steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Die Finanzierung bleibt den Rundfunkanstalten - anders als einem wirtschaftlichen Unternehmen - nicht selbst überlassen. Ebenso wenig wird der Rundfunk aus dem Staatshaushalt finanziert, wie es bei einer Vielzahl staatlicher Aufgaben der Fall ist. Wegen des

¹ *Hoffmann, Die Lehre von den Steuern, S. 459.*

staatlichen Auftrages, die Bevölkerung umfassend und ausgewogen mit Informationen zu versorgen, wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk vielmehr seit langem mittels einer besonderen Abgabe, die „Rundfunkgebühr“ genannt wird, finanziert.

Seit der Einführung des privaten Rundfunks wird der Informationsauftrag aber nicht ausschließlich vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfüllt. Bereits aus diesem Grund steht die Gebührenfinanzierung seit langem in der Kritik. Verschärfend wirkt sich der Umstand aus, daß die Gebührenpflicht allein an die Empfangsbereitschaft eines Rundfunkempfangsgerätes anknüpft und deshalb auch denjenigen trifft, der keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk empfängt. Hieraus erklären sich der bis heute währende Streit um die Zulässigkeit der Gebührenfinanzierung und der immer wieder aktuelle Streit um die Gebührenhöhe.

Mit der Fortentwicklung neuer Übertragungstechniken und der Neuen Medien² stellt sich die Frage nach der Berechtigung der Gebührenfinanzierung aus einem weiteren Grunde. Nunmehr läßt sich Rundfunk auch an anderen Geräten als dem Fernsehgerät und dem Radio empfangen, nämlich am Mobiltelefon und am PC. Im Vergleich zum Fernseh- und Radiogerät sind diese Geräte nicht primär zum Rundfunkempfang bestimmt und werden auch nicht primär als Empfangsgeräte angeschafft und genutzt.

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen, die mit der Anknüpfung des Gebührentatbestandes an das Mobiltelefon und den PC einhergehen, liegen auf der Hand und bedürfen an dieser Stelle keiner weiteren Klärung.

Auch die politischen Akteure haben zum Teil die negativen Auswirkungen einer Gebührenerhebung in dem Bereich der Neuen Medien erkannt und bislang nur zögernd die bisherige Abgabenerhebung auf PCs und Mobiltelefone erweitert. Die Rundfunkanstalten legen demgegenüber allerdings großen Wert auf die Ausweitung. Sie drängten deshalb die Politik, den Abgabentatbestand auf die

2 Der Begriff der Medien wird herkömmlich als (Ver-) Mittlung von Informationen beschrieben. Hierunter fallen der Rundfunk, die Presse und der Film als sogenannte Massenmedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind. Daneben gibt es die Telekommunikation als Medium, das der Individualkommunikation dient. Diese beiden Gruppen der Massen- und Individualkommunikation werden auch die klassischen Medien genannt. Die Neuen Medien sind zu den klassischen Medien hinzugegetreten und kennzeichnen sich dadurch, daß aufgrund der technischen Konvergenz die Bereiche Rundfunk, Presse, Film und Telekommunikation miteinander verbunden werden. Der Begriff der Neuen Medien bedeutet also das Zusammenfließen aller elektronischen Informations- und Kommunikationsübertragungen an nur einem Endgerät, *Fechner*, Medienrecht, Rn. 5 f., 20 f.

neuen Empfangsgeräte auszuweiten. Daher wurden die neuen Empfangsmöglichkeiten von den Rundfunkanstalten selbst geschaffen, ohne daß der Rundfunkteilnehmer einen dahingehenden Bedarf angezeigt hätte.

Gelöst wurde dieser Konflikt, indem die Regierungschefs der Länder sich auf ein gesetzliches Moratorium für die Gebührenpflicht geeinigt haben. Dieses gilt bis zum 31.12.2006. Nach dem Wortlaut der alten Fassung des § 5 a RGebStV sind bis zum 31. Dezember 2006 für Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben können, Gebühren nicht zu entrichten. Ist das Moratorium vorübergehender Natur, wurde mit dem Achten Rundfunk-änderungsstaatsvertrag aus dem Jahr 2004 eine endgültige Regelung über die Gebührenpflicht neuartiger Rundfunkempfangsgeräte eingebracht. Ausgehend von einer grundsätzlichen Rundfunkgebührenpflicht auch hinsichtlich dieser Geräte sind mit dem neugefaßten § 5 III RGebStV Ausnahmetatbestände im Sinne einer Zweitgerätebefreiung geschaffen worden.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Rundfunkgebührenpflicht in der heutigen Rundfunklandschaft überhaupt noch zulässig ist, insbesondere die anstehende Gebührenpflicht von Internet-PCs und 3G-Mobilitätsgeräten verfassungsgemäß ist, oder ob nicht ein neuer Weg der Rundfunkfinanzierung angezeigt ist. Dieser Frage geht die Arbeit nach. Am 31.03.2006 wurde eine Verfassungsbeschwerde gegen die Rundfunkgebührenpflicht bezüglich Internet-PC beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.³

B. Technische Grundlagen

Da die neuen Wege und Formen der Rundfunkübertragung Anlaß zu dieser Arbeit geben, ist auch der technischen Seite Aufmerksamkeit zu widmen. Überhaupt setzt das Wissen über das Wesen des Rundfunks Kenntnisse über dessen Übertragungstechnik voraus.

Die technische Übertragung von Rundfunk wurde ursprünglich und dem Namen entsprechend mittels Funktechnik bewerkstelligt. Funktechnik zeichnet sich dadurch aus, daß die Übertragung von Informationen in Ton und Bild drahtlos und unter Einsatz elektromagnetischer Wellen erfolgt. In der Folgezeit wurden neue Übertragungstechniken mittels Satellit und Kabel entwickelt und genutzt. Die Übertragungstechnik war zudem anfangs analog. Gegenwärtig findet der Übergang zur digitalen Übertragung statt.

3 MMR aktuell 2006, S. VI.

Die Digitalisierung von Daten bedeutet, daß im Gegensatz zur analogen Übertragungstechnik Texte, Bilder und Sprache in eine einheitliche Signalform umgewandelt werden. In dieser Form werden sie übertragen. Vorteile der Digitalisierung sind die Reduzierung und die Kompression von Daten und die damit einhergehende Erweiterung der Speicher- und Übertragungskapazität.⁴

Der im Zusammenhang mit den Neuen Medien stets genannte Begriff der technischen Konvergenz bedeutet, daß aufgrund der Digitalisierung alle digitalen Informations- und Kommunikationsdienste miteinander verbunden werden können. Möglich ist einerseits die Datenübertragung all dieser Dienste über nur einen Übertragungsweg, sei es über Netz, Satellit oder Funk. Andererseits ist auch der Empfang aller vorgenannten Dienste über nur ein Empfangsgerät möglich.⁵

Die technische Konvergenz wurde im Bereich der Computertechnik nach gegenwärtigem Stand der Technik ausgeschöpft. Der Empfang von Rundfunk sowie anderer Medien und auch die Telekommunikation sind mittlerweile unter Verwendung von Hochgeschwindigkeitsempfangsgeräten unter Nutzung des Internets als Übertragungsweg möglich. Der PC wird dadurch zum Empfangsgerät für alle Medien und die Telekommunikation. Diese werden daher insgesamt über ein Netz übertragen.

Die technische Konvergenz wird seit Einführung des sogenannten Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) im Bereich der Mobiltelefonie auch zum Zwecke der Rundfunkübertragung genutzt. Das neueste Mobilfunksystem wirkt in einem Frequenzbereich, der höher ist als der bislang übliche. So lassen sich wesentlich größere Datenmengen übertragen. Neben der Telekommunikation ist damit auch ein komfortabler Zugang zum Internet möglich, so daß auch insofern der Rundfunkempfang am 3G-Mobiltelefon möglich ist.⁶

In anderen Bereichen als der Computer- und Mobilfunktechnik ist die Konvergenz noch nicht weiter vorangetrieben. Aber auch insofern besteht die Möglichkeit, daß die Industrie neue Entwicklungen vorantreibt.

4 *Neun*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums, S. 136 ff.; *Brand*, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 251 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, S. 78 ff., 285 ff.

5 *Brand*, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, S. 101; *Neun*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums, S. 141 ff.; *Blaue*, ZUM 2005, S. 31; *Beese*, MMR 2003, S. V.

6 Zur Entwicklung des Mobilfunks bis hin zur Dritten Generation *Schulz*, Lizenzvergabe bei Frequenzknappheit, S. 49 ff.; *Kämmerer*, NVwZ 2002, S. 161; *Schulz*, K&R 2003, S. 577; *Schreier*, MMR 2005, S. 573 f.; *Beese*, MMR 2003, S. V.

C. Gang der Untersuchung

Der Weg, die Rundfunkgebührenpflicht in der sich wandelnden Rundfunklandschaft, anknüpfend an Internet-PCs und Mobiltelefone, auf ihre Zulässigkeit zu überprüfen, führt in den Bereich des Rundfunkrechts einerseits und des Finanzverfassungsrechts andererseits.

Die Darstellung und Verknüpfung der beiden Rechtsbereiche wird dadurch vollzogen, daß zunächst als Grundlage weiterer Erörterungen das Rundfunkrecht in seinen hierfür entscheidenden Ausprägungen aufgezeigt wird. Kapitel 1 befaßt sich daher mit den Kernaussagen des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit. Auf die Wiedergabe des einfachen Gesetzesrechts wird hierbei weitestgehend verzichtet, dies in der Anerkennung der Co-Evolution von einfachgesetzlichen Rundfunkrecht und bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung⁷. In Kapitel 1 werden weiterhin die Grundsätze zur Rundfunkfinanzierung dargestellt.

Kapitel 2 verschafft eine Übersicht, wie die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgestaltet ist. Weil die gesetzliche Ausgestaltung Wandlungen erfahren hat, wird die Rundfunkfinanzierung zeitlich von ihren Anfängen bis hin zur Gegenwart dargestellt. Besonderes Gewicht wird auf die Werbefinanzierung und das Gebührenfestsetzungsverfahren gelegt. Um den Unterschied zwischen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einerseits und des privaten Rundfunks andererseits darzustellen, wird die Übersicht um die Finanzierung des Privatfunks ergänzt.

In Kapitel 3 wird zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Rundfunkgebühr übergegangen. Dieses Kapitel ist Kernstück der vorliegenden Arbeit. Im Mittelpunkt stehen die Finanzverfassung und die seit jeher umstrittene Frage nach der Rechtsnatur der Rundfunkgebühr. Um das nötige Verständnis für die Anforderungen zu vermitteln, welche die Finanzverfassung an Abgaben stellt, werden die Abgabenarten der Gebühr, des Beitrages, der Sonderabgabe, der sonstigen nicht-steuerlichen Abgaben und der Steuer mit Beispielen aus der Abgabenpraxis und der Rechtsprechung dargestellt. Ziel ist es hierbei, die Grundlage für die Einordnung der Rundfunkgebühr in das Abgabensystem zu schaffen. Sodann wird die Subsumtion der Rundfunkgebühr unter die einzelnen Abgabenbegriffe vorgenommen.

7 *Eifert*, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 49.

Wie in nahezu allen Rechtsbereichen hat auch das Europäische Gemeinschaftsrecht Bedeutung im Rundfunkrecht gewonnen. Zwar haben die Europäischen Gemeinschaften keine eigenständige Kompetenz im Bereich des Rundfunks, dafür aber gibt es eine Vielzahl von Schnittstellen zwischen den meist wirtschaftlich ausgerichteten Bereichen des Europarechts und dem nationalen Rundfunkrecht. Äußerst aktuell ist die beihilferechtliche Problematik der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die in Kapitel 4 aufgegriffen wird.

Die Möglichkeiten der zukünftigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bilden sodann in Kapitel 5 den Abschluß der Arbeit, deren Ergebnisse in Kapitel 6 zusammengefaßt werden.