

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Die Rundfunkgebühr und die personenbezogene
Medienabgabe unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Die Rundfunkgebühr und die personenbezogene Medienabgabe unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten

Ausarbeitung WD 3 - 432/06

Abschluss der Arbeit: 13.12.2006

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag

- Zusammenfassung -

Die **Verfassungsmäßigkeit** der **Rundfunkgebühr** hat das **Bundesverfassungsgericht** in der Rechtsprechung **bestätigt**.

Ob das **Bundesverfassungsgericht** die **allgemeine (personenbezogene) Medienabgabe** als **verfassungsgemäß** bewerten würde, kann hier **nicht abschließend beantwortet** werden.

Zwar scheint die Pflicht zur Medienabgabe, gemessen an dem hohen Wert, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seinen Verfassungsauftrag gemäß Art. 5 Abs. 1 GG genießt, nicht unzumutbar zu sein; zumindest solange dem Betroffenen finanziell ein angemessener Spielraum bleibt.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf den **Gleichheitssatz** es einerseits als sachgerecht betrachtet, dass zwischen Rundfunkteilnehmern und damit Gebührenpflichtigen und Nichtrundfunkteilnehmern und damit Nichtgebührenpflichtigen differenziert wird. Andererseits hat das Gericht den Zwangsbezug des Semestertickets für Studierende als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft, unabhängig davon, ob der einzelne Studierende das Ticket nutzen wollte.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	4
2.1.	Die Rundfunkgebühr	4
2.2.	Die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr	5
3.	Die Ausgestaltung der allgemeinen Medienabgabe	6
4.	Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die allgemeine Medienabgabe	7
4.1.	Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG)	7
4.2.	Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG)	8
4.3.	Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	8
4.4.	Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	9

1. Einleitung

Mit der technologischen Entwicklung und der Digitalisierung ist es möglich geworden, mit dem Computer Radio zu hören oder auch fern zu sehen. Deshalb sollen „neuartige Rundfunkempfangsgeräte“ (insbesondere internetfähige Rechner) auch Rundfunkgebührenpflichtig sein. Das hat eine Debatte ausgelöst, in der das gesamte System der geräteabhängigen Erhebung der Rundfunkgebühr auf den Prüfstand gestellt wird. Als Alternative zur geräteabhängigen Rundfunkgebühr wird ein Systemwechsel hin zu einer allgemeinen Medienabgabe vorgeschlagen, die aufkommensneutral den öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanzieren soll.¹

Im Folgenden wird die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Rundfunkgebühr und die allgemeine (personenbezogene) Medienabgabe unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten dargestellt.

2. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) schützt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Rundfunk muss finanziell in der Lage sein, seinen verfassungsrechtlichen Auftrag – die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung – zu erfüllen. Dabei besitzt der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Finanzierungsmodalitäten des Rundfunks einen weiten Gestaltungsspielraum.² Die Grenze der Gestaltungsfreiheit ist allerdings erreicht, wenn die Funktion des Rundfunks, nämlich der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, gefährdet ist, beispielsweise aufgrund unzureichender finanzieller Mittel oder wegen der Verletzung des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks.³

Finanziert wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor allem durch die Rundfunkgebühr.

2.1. Die Rundfunkgebühr

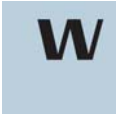
Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag⁴ ist für die Rundfunkanstalten die Rechtsgrundlage zur Erhebung der Rundfunkgebühr. Die Höhe der Gebühr ermittelt die Kommission zur

1 Siehe Antrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/2970, S. 2.

2 Vgl. BVerfGE 74, 297 (342); 87, 181 (198); 83, 238 (310).

3 Vgl. BVerfGE 83, 238 (310).

4 Rundfunkgebührenstaatsvertrag des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 08.10./15.10.2004.



Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF). Das Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr ist im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)⁵ geregelt.

Die Rundfunkgebühr knüpft an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes (§ 1 Abs. 2 S. 1 RGebStV) an und setzt sich nach § 2 Abs. 1 S. 1 RGebStV zusammen aus der Grundgebühr (5,52 Euro) und der Fernsehgebühr (17,03 Euro). Wird nur ein Radio zum Empfang bereitgehalten, fällt nur die Grundgebühr an. Werden Hör- und Rundfunkgeräte zum Empfang bereitgehalten, fällt die Rundfunkgebühr in Höhe von 17,03 Euro an.

Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag regelt in § 5 und § 6 die Fälle, in denen eine Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht möglich ist. Beispielsweise gilt für Ehegatten und für weitere Personen, die im Haushalt leben, wenn ihr Einkommen den einfachen Sozialhilfesatz nicht übersteigt, die Zweitgerätefreiheit (§ 5 Abs. 1 RGebStV). § 6 RGebStV führt die sozialen Tatbestände auf, die zu einer Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht führen können; beispielsweise der Empfang einer Grundsicherung oder von Arbeitslosengeld II.

Im geschäftlichen Bereich gibt es grundsätzlich keine Zweitgerätefreiheit; für jedes einzelne Gerät fällt die Gebühr an. Jedoch gibt es nach § 5 Abs. 2 RGebStV für das Beherbergungsgewerbe Sonderregeln und auch für Unternehmen, die sich gewerbsmäßig mit Rundfunkempfangsgeräten befassen (§ 5 Abs. 4 RGebStV) sowie für Rundfunkanstalten und –veranstalter (§ 5 Abs. 5 RGebStV).

Gemeinnützige Anstalten wie Krankenhäuser, Schulen und Heime können auf Antrag von der Rundfunkgebührenpflicht befreit werden (§ 5 Abs. 7 RGebStV).

2.2. Die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr

Unstreitig ist, dass es sich bei der Rundfunkgebühr um eine **öffentlich-rechtliche Abgabe** handelt.⁶ In der Literatur gehen jedoch die Meinungen über die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr auseinander. Die Auffassungen reichen beispielsweise von einer Anstaltsbenutzungsgebühr mit Beitragselementen bis hin zu einem Beitrag, einer Zwecksteuer oder einer parafiskalischen Sonderabgabe.⁷

5 Dritter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26.08./11.09.1996, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 08.10./15.10.2004.

6 Gersdorf, Hubertus, Staatsfreiheit in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Hamburg 1991, S. 311.

7 Vgl. Gersdorf, Hubertus, Staatsfreiheit in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Hamburg 1991, S. 310, m.w.N.

Die Uneinigkeit über die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr hängt damit zusammen, dass sie keine Gegenleistung für eine einzelne vom Rundfunkteilnehmer in Anspruch genommene, konkret messbare Leistung der entsprechenden Landesrundfunkanstalt ist. Vielmehr dient sie der Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk.⁸

Außerdem entsteht die Gebührenpflicht nach § 2 Abs. 2 S. 1 RGebStV bereits aufgrund des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgerätes, unabhängig davon, ob die angebotenen öffentlich-rechtlichen Programme vom Rundfunkteilnehmer auch tatsächlich empfangen werden.⁹

Wenn auch die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr nicht eindeutig bestimmt ist, so hat doch das Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung die **Verfassungsmäßigkeit** der **Rundfunkgebühr** bestätigt.¹⁰ Das Gericht sieht die „Gebührenfinanzierung“ als die „dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung“ an.¹¹ Sie erlaube es, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.¹²

3. Die Ausgestaltung der allgemeinen Medienabgabe

Als Alternative zur Rundfunkgebühr wird das Modell einer allgemeinen Medienabgabe diskutiert. Die Medienabgabe soll unabhängig von der Bereithaltung von Rundfunkempfangsgeräten anfallen. Die Vorschläge reichen von einer haushaltsbezogenen Medienabgabe bis zu einer **personenbezogenen Medienabgabe**. Diese soll „pro Kopf“ von allen Erwachsenen über 18 Jahren mit eigenem Einkommen entrichtet werden und von den Finanzämtern eingezogen werden. Die Pro-Kopf-Medienabgabe würde zunächst jede Person zur Abgabe verpflichten, solange sie sich nicht von der Medienabgabe dadurch befreien kann, dass sie kein Rundfunkgerät besitzt. Allerdings ist bisher noch unklar, welche Befreiungen es aus sozialen Gründen geben soll.¹³

Die Höhe einer Medienabgabe pro Kopf würde zwischen 9 und 11 Euro liegen.¹⁴ Ein-Personen-Haushalte, die bisher die Rundfunkgebühr in Höhe von 17,03 Euro zahlen, würden bei einer Umstellung auf die allgemeine Medienabgabe etwa 7 Euro sparen.

8 BVerfGE 31, 314 (330).

9 BVerfGE 87, 181 (201).

10 Vgl. BVerfGE 87, 181; 90, 60.

11 BVerfGE 73, 118 (158); 87, 181 (199), 90, 60 (105).

12 Vgl. BVerfGE 87, 181.

13 Verirrung Rundfunkgebühr in: Süddeutsche Zeitung v. 19.10.2006.

14 [REDACTED], Zur möglichen Höhe einer „allgemeinen Medienabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. September 2006, WD 10 - 58/06.

Nicht befreite Mehrpersonenhaushalte müssten allerdings bei einer allgemeinen Medienabgabe tendenziell mehr bezahlen. „Ein Ehepaar, das keine Befreiungsgründe geltend machen kann, käme auf einen Betrag zwischen 18 und 22 Euro. Und eine Familie mit zwei volljährigen Kindern, die ebenfalls keine Befreiungsgründe geltend machen kann, würde für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sogar zwischen 36 und 44 Euro aufwenden müssen.“¹⁵

4. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die allgemeine Medienabgabe

4.1. Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG)

Daher könnte die Medienabgabe, soweit sie nicht auf die familiäre Situation abstellt, im Hinblick auf **Art. 6 Abs. 1 GG** problematisch sein.¹⁶ Art. 6 Abs. 1 GG stellt die Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Art. 6 Abs. 1 GG gilt als objektivrechtliche Grundsatznorm, woraus sich eine Pflicht zum Schutze und zur Förderung von Ehe und Familie ergibt.¹⁷ Und zur Förderungspflicht gehört ein Benachteiligungsverbot für Ehe und Familie im Verhältnis zu Nicht-Verheirateten und Nicht-Familien.¹⁸

Eine **unverhältnismäßige Benachteiligung** der Familie könnte dann vorliegen, wenn die Abgabepflichtigen nur über ein geringes Einkommen verfügen, beispielsweise weil sie sich in der Ausbildung befinden. Dann könnten die Eltern ggf. „über Gebühr“ belastet werden, wenn sie die Kosten für die Medienabgabe für ihre Kinder mit übernehmen müssten. In diesem Falle kann es geboten sein, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, dass sie Leistungsunterschieden Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt wird.¹⁹

15 [REDACTED] Zur möglichen Höhe einer „allgemeinen Medienabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 10 - 58/06, S. 13.

16 Vgl. [REDACTED] Zur möglichen Höhe einer „allgemeinen Medienabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 10 - 58/06, S. 13.

17 Vgl. Schmitt-Kammler in: Sachs, Michael (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 6 Rn. 30.

18 Vgl. Schmitt-Kammler in: Sachs, Michael (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 6 Rn. 32.

19 Kirchhof, Paul in Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg 1990, § 88 Rn 205 unter Hinweis auf BVerfGE 50, 217 (227).

Wenn eine Belastung die Familienmitglieder nur so trifft, wie andere Personen auch, liegt keine Benachteiligung vor.²⁰ Das wäre der Fall, wenn die Familienmitglieder jeweils über ein genügend hohes eigenes Einkommen verfügen würden.

Im Übrigen erscheint die eher geringe Mehrbelastung für ein Ehepaar in Höhe von 1 bis 3 Euro durch die allgemeine Medienabgabe nicht unzumutbar.

4.2. Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG)

Ist eine Person zur Medienabgabe verpflichtet, obwohl sie kein Rundfunkgerät besitzt, könnte sie in ihren Eigentumsrechten nach Art. 14 Abs. 1 GG, dadurch verletzt sein, dass ein unzulässiger Eingriff in ihr Vermögen vorliegt.

Jedoch ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, dass Art. 14 Abs. 1 GG das Vermögen als solches nicht gegen Eingriffe durch Auferlegung von Geldleistungspflichten bzw. Zwangsbeiträgen schützt.²¹ Ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie kommt daher nur dann in Betracht, wenn diese Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen, also eine „erdrosselnde Wirkung“ ausüben.²² Art. 14 Abs. 1 GG könne daher durch die Auferlegung von Zwangsbeiträgen allenfalls dann verletzt sein, wenn die Beiträge „über jedes Maß“ anstiegen und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen.²³

4.3. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

In gleicher Weise hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der durch die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr im Zusammenhang mit der Einführung von Zwangsbeiträgen erkannt, dass die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe zwar die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen berühre, den durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Bereich aber dann nicht verletze, wenn den Betroffenen ein „angemessener Spielraum“ verbleibe, sich wirtschaftlich frei zu entfalten. Dieser Spielraum ist gegeben, soweit die Abgabenbelastung verhältnismäßig ist.²⁴

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass eine Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Sie ist geeignet, wenn der gewünschte Erfolg mit ihrer Hilfe gefördert werden kann, und erforderlich, wenn der Gesetzgeber dazu kein anderes, den Betroffenen

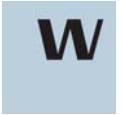
20 Schmitt-Kammler in: Sachs, Michael (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 6 Rn. 33, unter Hinweis auf BVerfGE, 28, 104 (122).

21 Vgl. BVerfGE 4, 7 (17); 10, 89 (116), 10, 354 (371); 75, 108 (154f.).

22 Vgl. BVerfGE 38, 61 (102); 70, 219 (230).

23 Vgl. BVerfGE 14, 221 (241); 23, 12 (30).

24 BVerfGE 75, 108 (154.f) m.w.N.



weniger belastendes Mittel hätte wählen können. Ferner darf der mit der Maßnahme verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen.²⁵

Die Medienabgabe ist geeignet, um das Ziel, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu erreichen.

Ein weniger belastendes Mittel wäre, die Personen, die kein Rundfunkgerät besitzen, von der Abgabepflicht zu befreien und diejenigen mehr zu belasten, die den Rundfunk tatsächlich nutzen. Damit würde allerdings der Vorteil der Medienabgabe, nämlich ungeprüft jeden Erwachsenen zur Abgabe zu verpflichten, aufgehoben. Das jetzige Verfahren der Überprüfung von „Schwarzsehern“ durch die GEZ müsste beibehalten werden. Die Einbeziehung der Personen in die Medienabgabepflicht kann als erforderlich angesehen werden.

Gemessen an dem hohen Wert, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seinen Verfassungsauftrag gemäß Art. 5 Abs. 1 GG genießt, scheint die Pflicht zur Medienabgabe nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck – der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – zu stehen und erscheint nicht unzumutbar. Dies gilt, solange dem Betroffenen finanziell ein „angemessener Spielraum“ bleibt und die Medienabgabe keine „erdrosselnde Wirkung“ entfaltet.

4.4. Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Wird eine Person zur Medienabgabe verpflichtet, obwohl sie kein Rundfunkgerät zum Empfang bereithält, könnte sie in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitsgebot) verletzt sein. Sie muss die Medienabgabe ebenso bezahlen wie eine Person, die ein Rundfunkgerät bereithält.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbietet der Gleichheitssatz „wesentlich Gleiches“ **ohne sachlichen Grund** ungleich zu behandeln, und „wesentlich Ungleiches“ **ohne sachlichen Grund** gleich zu behandeln. Die Frage ist daher, ob es einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung gibt. Die Frage ist **nicht abschließend zu beantworten**.

Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass die Rundfunkgebühr von denjenigen Personen zu entrichten ist, die ein Empfangsgerät bereithalten, während Personen ohne Empfangsgerät nicht in Anspruch genommen werden. Diese Differenzierung beruhe auf sachlichen Gründen. Denn wie immer die Rundfunkgebühr in das System der öffentlichen Lasten einzuordnen sein mag, diene sie jedenfalls der Finanzierung von Rundfunkveranstaltungen. Und deswegen sei es unter Gleichheitsgesichtspunkten

25 Vgl. BVerfGE 70, 278 (286) m.w.N.

nicht zu beanstanden, dass zur Zahlung der Rundfunkgebühr herangezogen wird, wer sich durch Bereithaltung eines Empfangsgeräts die Nutzungsmöglichkeit verschafft hat.²⁶ Demgemäß sähe das Gericht eine fehlende Differenzierung wohl als unzumutbar an.

Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht den Zwangsbezug des so genannten Semestertickets durch Beitragszahlungen zur Studierendenschaft für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt. Somit mussten alle betroffenen Studierenden den Preis für das Semesterticket bezahlen, unabhängig davon, ob sie das Ticket nutzen wollten.²⁷



26 BVerfGE, 90, 60 (106).

27 BVerfG 1. Senat 2. Kammer, Entscheidung vom 04.08.2000, AZ 1 BvR 1510/99 (Nichtannahmebeschluss).