

II. Transparenz der Rundfunkfinanzierung

Die öffentlich-rechtliche Finanzierung des Rundfunks ist Teil des Abgabewesens, das auf Transparenz der Einnahmen und Ausgaben angelegt ist. Insofern gelten für die Rundfunkfinanzierung besondere gesetzliche Regeln der Ersichtlichkeit der Abgabenerhebung sowie der Rechnungslegung und Rechnungskontrolle bei Verwendung des Abgabeaufkommens. Diese Transparenz hat sich durch die Reform der Rundfunkfinanzierung grundlegend verbessert.

1. Die Einnahmen

Der Übergang von der geräteabhängigen Rundfunkabgabe zum wohnungs- und betriebsbezogenen Rundfunkbeitrag hat die Transparenz der Rundfunkfinanzierung wesentlich erhöht. Die herkömmliche Rundfunkabgabe beruht auf der Vorstellung, ein Radio und ein Fernsehgerät bildeten den Informationsmittelpunkt eines Haushalts und erschlossen allen Rundfunkteilnehmern die allgemein verfügbaren Rundfunk- und Fernsehprogramme. Doch die technische Entwicklung zu neuartigen Rundfunkempfangsgeräten ermöglicht jedermann, das vielfältige Rundfunkangebot durch vielfältige Empfangsgeräte zu nutzen. Deren Belastung mit je einer Geräteabgabe wäre nicht mehr gerechtfertigt. Ein Haushalt mit zehn bis zwanzig Empfangsgeräten – vom Radiowecker bis zum Autoradio, vom PC bis zum Smartphone – müsste die Rundfunkabgabe zehn- oder zwanzigmal entrichten. Deswegen war es notwendig, die Bemessungsgrundlage für die Rundfunkabgabe neu zu konzipieren.

a. Das individuelle Leistungsentgelt

Das transparenteste Instrument für einen Leistungsaustausch ist das individuell vereinbarte Entgelt, der vertragliche Preis und der Verwaltungspreis (Gebühr). Die Rechtsordnung anerkennt grundsätzlich den vereinbarten Preis als gerecht, weil Anbieter und Nachfrager übereinstimmen, dass die-

ser Preis angemessen ist.⁴⁷ Dieser Preis kann bei einem Massenleistungsangebot mit unterschiedlicher Intensität der Programmnutzung und einem geringen Entgelt aber nicht jeweils individuell vereinbart werden. Das Entgelt muss typisiert, also von der individuellen Programmnutzung unabhängig gemacht werden.

Ein Pauschalpreis – das Pay-TV – würde dem Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gerecht, weil er den Rundfunk gänzlich vom Nachfrager abhängig mache, damit das binnenpluralistische Modell verfehlte, nach dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk unabhängig von Einschaltquoten ein Programm meinungsmäßiger Vielfalt anzubieten hat.⁴⁸ Die Finanzierung soll den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerade befähigen, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen als der auf den Nachfrager und sein Entgelt ausgerichtete private Anbieter zu handeln.⁴⁹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll den Bedarf der Allgemeinheit befriedigen, aber auch Nischensendungen anbieten, den traditionellen Rundfunkauftrag erfüllen, aber auch neue Inhalte und Formen entwickeln und neue Techniken nutzen.⁵⁰ Im Übrigen lassen die Erfahrungen mit dem Pay-TV vermuten, dass pauschalierte Einzelentgelte die Abgabenlast des einzelnen erhöhen, insbesondere auch einkommensschwächeren Rundfunkteilnehmern den Zugang zu den von ihnen gewünschten Sendungen erheblich erschweren oder verschließen würden.

b. Die Werbefinanzierung

Die privaten Rundfunkunternehmen finanzieren sich weitgehend durch Werbung. Diese Art der Finanzierung ist die organisierte Intransparenz. Die Sendungen werden nicht von den Empfängern finanziert, sondern von den Käufern der beworbenen Produkte. Dem Financier des Senders wird beim Kauf nicht bewusst, dass er mit Zahlung des Kaufpreises mittelbar auch Sendungen bezahlt, im Zusammenwirken aller Nachfrager nach beworbenen Produkten auch das Programm beeinflusst.

47 Dazu *van Suntum*, Die unsichtbare Hand, ³2005, 69 f.; *Isensee*, Privatautonomie, in: HStR Bd. VII, ³2009, § 150 Rn. 74 f.

48 BVerfGE 90, 60 (90) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (219) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag; BVerfGE 136, 9 (29 f.) – ZDF-Aufsichtsgremien.

49 BVerfGE 136, 9 (29) – ZDF-Aufsichtsgremien.

50 BVerfGE 136, 9 (31 f.) – ZDF-Aufsichtsgremien.

II. Transparenz der Rundfunkfinanzierung

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sagt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass eine Teilfinanzierung durch Werbung nicht unzulässig ist, der Gesetzgeber aber fortwährend zu prüfen hat, ob die Unabhängigkeit des Programms „von Einschaltquoten und Werbeaufträgen“ weiterhin gesichert bleibt.⁵¹ Bei dieser Kontrolle wird der Gesetzgeber berücksichtigen müssen, dass sich das Nutzungsverhalten des Fernsehzuschauers wesentlich verändert. Er wird die Sendung nicht zu einer vom Rundfunk bestimmten Zeit sehen, sondern sein Programm zu dem nach seiner Tagesplanung geeigneten Zeitpunkt abfragen. Dabei kann er auch die Anfangswerbung übergehen und Zwischenwerbungen ausblenden. Dadurch wird dieses Finanzierungsmodell praktisch an Bedeutung verlieren. Der Gesetzgeber hat für die Telemedien bereits eine prinzipielle Konsequenz gezogen. Nach § 11 d Abs. 5 RStV sind Werbung und Sponsoring in Telemedien nicht zulässig.

Vor allem aber wird der überprüfungspflichtige Gesetzgeber beobachten, dass der Einfluss insbesondere von weltweit tätigen Großunternehmen teilweise zu staatsähnlicher Mächtigkeit anwachsen wird.⁵² Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erlebt gegenwärtig Versuche finanziestarker außereuro-

51 BVerfGE 119, 181 (224) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

52 Vgl. dazu Peters, VVDStRL 69 (2010) 7 (11 f.); Giegerich, VVDStRL 69 (2010) 57 (61 f.); P. Kirchhof, ORDO 56 (2005), 39 f.; ders. in: HStR V, ³2007, § 119 Rn. 8; zur Anwendung europarechtlicher Grundfreiheiten auf private Organisationen mit staatsähnlicher Macht vgl. EuGH Urt. v. 6.6.2000 – Rs. C-281/98 – *Angonese*, Slg. 2000, I-04 139, in: EuZW 2000, 459; EuGH, Urt. v. 17.7.2008 – Rs. C-94/07 – *Raccanelli*, Slg. 2008, I-05 939; für einen Überblick über die EuGH-Rechtsprechung zur unmittelbaren Drittewirkung s: Birkemeyer, EUR 2010, 662; zur Frage, ob juristische Personen des Privatrechts passive Völkerrechtssubjekte sein können Thomale, Internationale Menschenrechtsklagen gegen europäische Gesellschaften vor US-amerikanischen Gerichten, ZIP 2014, 1158, 1159 f.; zum deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und dessen Geltung für internationale Konzerne Mansel, FS Canaris, 2007, 809 (826 ff., 834); die (empfehlende) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UN-Menschenrechtscharta (1948), bindet neben den Staaten auch „every individual and every organ of society“: General Assembly Resolution 217 A (III), International Bill of Human Rights, beschlossen am 10. Dezember 1948; im Schlussartikel (Art. 30) untersagt sie jede Auslegung dieser Erklärung, die „für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person“ ein Recht ergäbe, auf eine Vernichtung der in dieser Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten einzuwirken; die UN versucht durch einen „global compact“ die immer mächtiger werdenden Privatrechtssubjekte an grundrechtsähnlichen Prinzipien auszurichten: <https://www.unglobalcompact.org/languages/german> (zuletzt abgerufen am 13.4.2017).

päischer Bieterkonsortien auf dem Sportrechtemarkt, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wegen ihrer unverschlüsselten und allgemeinen Sendangebote vom Markt zu verdrängen oder Entgelte durchzusetzen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Finanzbindung nicht aufbringen kann.⁵³

c. Der Rundfunkbeitrag

Der Rundfunkbeitrag knüpft an Wohnung und gewerbliche Betriebsstätte an, typisiert also den Leistungsempfang in den Lebens- und Erwerbsarten, an denen in der Lebensrealität die Adressaten das Rundfunkangebot annehmen. Diese Ausrichtung des Beitrags auf den Regelfall entspricht dem Verallgemeinerungsauftrag des Gesetzgebers in Massenverfahren⁵⁴ und verteilt die Finanzlasten auf die Beitragszahler nach dem individualisierbaren Vorteil des Leistungsangebots. Der Rundfunkbeitrag bemisst die Finanzierungslasten nicht als Leistungsäquivalent für eine empfangene Leistung (Gebühr), sondern als gleichheitsgerechte und maßvolle Last für ein Leistungsangebot (Beitrag). Der Rundfunkbeitrag belastet alle, denen die allgemeinen Sendeleistungen des Rundfunks angeboten werden. Im Beitrag trägt der Empfänger eines Leistungsangebots zur Finanzierung dieser Angebote bei.

Diese Beitragsbemessung ist einfach, allgemein verständlich, in ihrem verallgemeinernden Maßstab einsichtig, deshalb transparent. Der Beitrag macht die Allgemeinheit der Finanzierungslasten auch dadurch sichtbar, dass er kaum noch Ausweichmöglichkeiten – wie das Verbergen eines Rundfunkgeräts – eröffnet, damit wesentlich zur Legalität des Finanzierungssystems beiträgt. Das überraschende Mehraufkommen aus dem Rundfunkbeitrag hat vor allem in dieser Unausweichlichkeit der Beitragslast seinen Ursprung. Der Übergang zum Beitragssystem schafft Transparenz, damit individuelle Verständlichkeit, öffentliche Sichtbarkeit, allgemeine Kontrollierbarkeit.

Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung des Rundfunkbeitrags ist das Gesetz, das in einem öffentlichen, parlamentarischen Verfahren zustande

53 Vgl. unten VI 5 c aa).

54 Zum Maßstab vgl. BVerfGE 84, 239 – Zinsurteil; BVerfGE 85, 264 (317) – Parteienfinanzierung (Sockelbetrag); BVerfGE 87, 153 (169 f.) – Grundfreibetrag; BVerfGE 96, 1 (2 f.) – Weihnachtsfreibetrag.

II. Transparenz der Rundfunkfinanzierung

kommt und die Verkündung im Gesetzblatt zur Bedingung hat. Dabei ist die Abgabengesetzgebung von der Haushaltsgesetzgebung – der Verwendung des Abgabeaufkommens – strikt zu trennen, um den Haushaltsgesetzgeber bei seinen Ausgabeentscheidungen von seinem Financier unabhängig zu machen.⁵⁵ Das Rundfunkverfassungsrecht kennt darüber hinaus noch ein strengeres Trennungsprinzip. Die allgemeine Rundfunkgesetzgebung ist von der Festsetzung der Rundfunkabgabe zu trennen, um Risiken einer mittelbaren finanziellen Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags auszuschließen und so die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu sichern. Der Rundfunkgesetzgeber trifft die freiheitskonformen medienpolitischen und programmleitenden Entscheidungen in der Rundfunkgesetzgebung. Der Abgabengesetzgeber hat sich jeder Art der Programmsteuerung zu enthalten, darf insbesondere nicht durch eine Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang, Intensität oder Geltungsdauer der Abgabe Programme oder deren Entwicklung lenken.⁵⁶ Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung des Rundfunkbeitrags genügt damit den Transparenzerfordernissen des allgemeinen Gesetzes und denen der besonderen Rundfunkgesetze.

2. Die Ausgaben

a. Grundsatz: Parlamentstransparenz

Der Ertrag öffentlicher Abgaben fließt grundsätzlich in den Staatshaushalt, unterliegt damit der parlamentarischen Verwendungsentscheidung, der öffentlichen Kontrolle, auch dem Verfahren der Rechnungsprüfung mit parlamentarischer Entlastung. Grundsätzlich sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG). Das Erfordernis des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan (Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG) – ergänzt durch das Erfordernis eines Haushaltsausgleichs grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 109 Abs. 3 S. 1, 115 Abs. 2 S. 1 GG) – schafft Transparenz für das

55 Vgl. zur Entwicklung *P. Kirchhof*, Die Steuern, in: HStR V, 3/2007, § 118 Rn. 90 f.

56 BVerfGE 90, 60 (93 f.) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (221) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

gesamte staatliche Finanzgebaren.⁵⁷ Gleiches gilt für die entsprechenden Vorschriften der Länder.

b. Rundfunkeigene Transparenz

aa) Zweckgebundene, autonomiestärkende Beiträge

Doch diese Grundsätze gelten für die Rundfunkbeiträge in dieser Form und mit dieser Begründung nicht. Zwar steigen mit der Erhebung öffentlicher Abgaben die Transparenzpflichten, auch die Rechte der Beitrags schuldner auf Transparenz. Doch führen diese Rechte nicht notwendig in die parlamentarische Debatte und in die Öffentlichkeit. Die Erträge aus dem Rundfunkbeitrag werden den Sonderhaushalten der Rundfunkanstalten zugewiesen und dort autonom verwaltet. Insoweit sind sie den Sozialversicherungsbeiträgen vergleichbar, die zweckgebunden in die Sonderhaushalte der Sozialversicherungsträger fließen.⁵⁸ Die Staatsferne des öffentlichen Rundfunks, seine Distanz zum Staat, schafft einen Rundfunk, der dem Prinzip gesellschaftlicher Freiheit und Vielfalt verpflichtet ist, nicht aber inhaltlich von Repräsentanten und Amtsträgern des Staates geformt werden darf.⁵⁹ Der Rundfunkbeitrag befähigt die Rundfunkanstalten, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen als ein privater Rundfunk zu handeln und auf dieser Basis durch eigene Impulse und Perspektiven zur Vielfalt des Rundfunkangebots beizutragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.⁶⁰ Würden die Erträge aus dem Rundfunkbeitrag wie Steuern in die staatlichen Länderhaushalte fließen, müssten die Rundfunkanstalten jeweils beim Gesetzgeber die Finanzzuweisun-

57 Zur Problematik der nur als „seltene Ausnahme“ zulässigen haushaltsflüchtigen Einnahmen (Sonderabgaben) vgl. BVerfGE 108, 186 (219 f.) – Altenpflegeausbildungsumlage; BVerfGE 110, 370 (393) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds; auch schon BVerfGE 55, 274 (308) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; BVerfGE 57, 139 (162) – Schwerbehindertenabgabe; BVerfGE 82, 159 (181) – Absatzfonds.

58 F. Kirchhof, Finanzierung der Sozialversicherung, in: HStR V, 3²⁰⁰⁷, § 125 Rn. 23.

59 BVerfGE 136, 9 (35) – ZDF-Aufsichtsgremien mwN.

60 BVerfGE 90, 60 (90) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (219) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag; BVerfGE 136, 9 (29) – ZDF-Aufsichtsgremien.

II. Transparenz der Rundfunkfinanzierung

gen erbitten, die sie für die Erfüllung ihres Auftrags benötigen. Der Staat würde mit der Macht des Geldes über den Rundfunk und seine Sendungen regieren. Die Autonomie der Rundfunkanstalten und die Rundfunkfreiheit der dort Tätigen wären in ihrem Kern verletzt.

bb) Beitrag von großer Allgemeinheit, aber keine Steuer

Eine Rundfunkfinanzierung aus parlamentarisch zu bestimmenden Haushaltsmitteln kommt somit nicht in Betracht. Damit scheidet eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Vornherein aus. Die Steuer ist in ihren Tatbestandsvoraussetzungen – die „Voraussetzungslösigkeit“, hier: die Unabhängigkeit von einem Leistungsangebot – und in ihren Rechtsfolgen – Bestimmungsmacht des Parlaments über den Steuerertrag – als Instrument zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ungeeignet. Dennoch wird erörtert, ob der vom Leistungsangebot abhängige, also nicht voraussetzungslös erobene und nicht für den Staatshaushalt bestimmte Beitrag eine Steuer sei.⁶¹ Diese Diskussion einer nicht beabsichtigten und nicht verwirklichten Abgabenart ist für den Rundfunkbeitrag unerheblich. Wenn ein Studienbewerber einen Medizinstudienplatz begeht, ist die Feststellung, er sei für ein Jurastudium nicht qualifiziert, unerheblich. Ebenso ist für die Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags nichts gewonnen, wenn dessen Qualifikation als Steuer zu Recht verneint wird.

Das bedeutet aber umgekehrt nicht, dass der Rundfunkgesetzgeber sich den strengen finanzverfassungsrechtlichen Bindungen öffentlich-rechtlichen Einnahme- und Ausgabegebaren entziehen könnte. Der Rundfunkbeitrag ist für die einmalige Besonderheit der Rundfunkfinanzierung – Belastung der Begünstigten entsprechend dem allgemeinen Rundfunkangebot, autonome Verwendung der Beitragserträge durch die Rundfunkanstalten, freiheitsgerechte Aufsichts- und Rechenschaftsstrukturen für das Rundfunkwesen – die rundfunkangemessene Finanzierungsform. Die verfassungsrechtlich anerkannte Einmaligkeit und Besonderheit der Rundfunkfinanzierung⁶² hat zur Folge, dass der Beitrag von einem allgemeinen Rundfunkangebot abhängig ist und seine Erträge dem Rundfunk vorbehält.

61 Waldhoff, AfP 2011, 1 (8 f.); Kämmerer, DStR 2016, 2370 (2372 f.).

62 BVerfGE 90, 60 (90) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (219) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag; BVerfGE 136, 9 (29) – ZDF-Aufsichtsgremien.

ten und nicht in den Staatshaushalt eingestellt werden. Durch die Beitragsfinanzierung gewinnt der öffentlich-rechtliche Rundfunk an Transparenz: Die Beitragsvoraussetzungen, die Allgemeinheit des Rundfunkangebots, die jedermann zugängliche Informationsquelle ist für die Allgemeinheit ersichtlich. Die Transparenz der Verwendung des Beitragsauskommens ergibt sich aus der Rundfunkorganisation, aus einer unabhängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und aus einer Rechnungsprüfung mit verallgemeinerndem Bericht an die Landtage.⁶³ Der Rundfunkbeitrag ist heute in seiner Voraussetzung des Jedermannsangebots und seiner Folge einer ausschließlichen Finanzierung dieser allgemein zugänglichen Informationsquelle das Finanzierungsinstrument, das unter den öffentlich-rechtlichen Abgaben am deutlichsten allgemein sichtbar ist und allgemein Wirkungen entfaltet. Bei den Steuern bleibt die Verwendung des Steueraufkommens offen. Der Beitrag wird individuell für ein individuelles Leistungsangebot spürbar erhoben. Bei den Steuern wird der Steuerertrag Teil eines allgemeinen, dem Parlament verfügbaren Ertragsaufkommens. Das Aufkommen des Rundfunkbeitrags ist für einen Zweck, das Rundfunkangebot, reserviert, steht in dieser Verwendung unter der täglichen Beobachtung der Nutzerallgemeinheit. Die Steuer könnte allenfalls eine parlamentsbestimmte Informationsquelle finanzieren. Der Beitrag bietet in seiner Allgemeinheit der Demokratie eine freiheitlich bestimmte allgemeine Informationsquelle.

Im Ergebnis begründet die Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine besonderen Informations-, Rechenschafts- und Belegpflichten, wie sie sonst im Haushaltrecht üblich sind. Die Beitragsfinanzierung ist ein Instrument, um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern, sie insoweit gegen Mitbestimmungsansprüche, Fremdsteuerungen und Entscheidungsvorbehalte abzuschirmen. Die Finanzautonomie der Rundfunkanstalten bedeutet selbstbestimmte Finanzierung. Diese Art der Finanzierung dient jedem einzelnen Beitragszahler und muss für diesen in Belastungswirkung und Verwendung ersichtlich und nachvollziehbar sein. Die Organisationshilfe des Staates beschränkt sich auf die gesetzliche Regelung der – Unabhängigkeit sichernden – Beiträge, die Unabhängigkeit gewährleistende Entscheidung über den Finanzbedarf (KEF) und die – Rundfunkfreiheit und Informationsvielfalt garantierende – Organisation

63 Vgl. sogl. zu III.

II. Transparenz der Rundfunkfinanzierung

des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese gesetzlichen Entscheidungen für eine andersartige Finanztransparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stützen sich auf eine besondere Transparenz des Rundfunkangebots, auf seine öffentlich-rechtliche Organisation, die öffentliche Feststellung eines Finanzbedarfs und die Rechnungsprüfung. Die Macht des Geldes – des „goldenens Zügels“ – über den Rundfunk wird so in Schranken gewiesen. Der Rundfunkbeitrag wird parlamentarisch-öffentlicht beschlossen, die Höhe des Beitrags durch eine regelmäßige, öffentliche Bedarfsprüfung bemessen, das Beitragsaufkommen allein dem Rundfunkangebot gewidmet, die Rundfunkleistung dem Beitrag zahlenden Rundfunkteilnehmer in aller Öffentlichkeit angeboten.