

Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hans W. Färber
Matthias Lücker

Die Ersetzung der Rundfunkgebühr
durch einen Rundfunkbeitrag

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 285

Köln, im November 2011

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 285: 978-3-938933-93-0

Schutzgebühr 7,50 €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: +49 (221) 23 35 36

Telefax: +49 (221) 24 11 34

Hans W. Färber
Matthias Lücker

Die Ersetzung der Rundfunkgebühr
durch einen Rundfunkbeitrag*

1. Einführung	5
2. Die derzeitige Rundfunkgebühr	7
2.1. Rahmenbedingungen	7
2.2. Aktuelle Gebührensituation.....	7
2.3. Streit um die „PC-Gebühr“	9
2.4. Zwischenfazit.....	10
3. Neuordnung der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	11
3.1. Diskutierte Modellalternativen.....	11
3.2. Das Gutachten von Prof. Kirchhof	12
3.3. Zwischenfazit.....	12
4. Der Rundfunkbeitrag	13
4.1. Eckpunkte	13
4.2. Aktuelle Anpassungen.....	15
4.3. Statische Ertragsauswirkungen	15
4.4. Dynamische Entwicklung (Chancen / Risiken)	17
5. Fazit	18

* Überarbeitete Version eines Referats, das Hans W. Färber, Verwaltungsdirektor des Westdeutschen Rundfunks Köln, auf der Beiratsitzung des Instituts für Rundfunkökonomie am 8. 2. 2011 in Köln vorgetragen hat. Matthias Lücker ist Referent des Verwaltungsdirektors des Westdeutschen Rundfunks Köln.

Abbildungsverzeichnis

<u>Nr.</u>	<u>Titel</u>	<u>Seite</u>
1	Geräteanmeldungen / -abmeldungen Fernsehgeräte in den Jahren 2006 - 2010	8
2	Gebührenausschlag durch Befreiungen (in Mio. €).....	9
3	Fallbeispiel für eine Entlastung im nicht-privaten Bereich	16

Hans W. Färber
Matthias Lücker

Die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag

1. Einführung

Der erste Teil dieses Arbeitspapiers stellt das derzeitige Rundfunkgebühren-Modell vor. Dabei wird auf die Rahmenbedingungen des Modells, die aktuelle Gebührensituation sowie auf den Streit um die so genannte „PC-Gebühr“ und die Probleme des aktuellen Rundfunkgebührenmodells eingegangen. Der zweite Teil zeigt anschließend die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf und erläutert die diskutierten Modellalternativen. In diesem Zusammenhang wird außerdem auf ein von Prof. Kirchhof erstelltes Gutachten eingegangen, in dem er die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrachtet. Der letzte Teil behandelt das künftige Rundfunkbeitragsmodell und geht zunächst auf die mit der Entscheidung für einen Wechsel zu einem geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag verbundenen, von den Ministerpräsidenten formulierten Eckpunkte zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung ein. Im Anschluss werden aktuelle Anpassungen des Rundfunkbeitragsmodells gegenüber den zunächst formulierten Eckpunkten herausgestellt und die Auswirkungen auf die Erträge veranschaulicht. Bevor abschließend ein Fazit über das Beitragsmodell gezogen wird, werden noch wesentlichen Chancen und Risiken des Beitragsmodells dargestellt.

2. Die derzeitige Rundfunkgebühr

2.1. Rahmenbedingungen

Das Aufkommen der Rundfunkgebühr setzt sich grundsätzlich aus Gebührenzahlungen des privaten Bereichs (jeder Bundesbürger) und des nicht-privaten Bereichs (z.B. Wirtschaft und öffentliche Hand) zusammen. Der private Bereich stellt dabei mit einem Anteil von derzeit 90,36 % den Großteil des Gebührenaufkommens.

Sowohl Rundfunkteilnehmer aus dem privaten als auch aus dem nicht-privaten Bereich haben für Radioempfangsgeräte eine Grundgebühr in Höhe von 5,76 € und für Fernsehgeräte eine zusätzliche Fernsehgebühr in Höhe von 12,22 € pro Monat zu entrichten. In beiden Bereichen wird außerdem zwischen herkömmlichen Geräten und den so genannten neuartigen Rundfunkempfangsgeräten (NEG) unterschieden. Als neuartige Rundfunkempfangsgeräte werden Geräte bezeichnet, die über kein Rundfunkempfangsteil verfügen, aber dennoch Rundfunk empfangen können (z.B. Rechner, Mobiltelefone mit UMTS- oder Internetanbindung). Für derartige Geräte ist von den privaten und nicht-privaten Teilnehmern nur dann eine Gebühr zu zahlen, wenn keine anderen (herkömmlichen) Geräte bereitgehalten werden. Die Gebühr entspricht in diesem Fall der Grundgebühr für Radioempfangsgeräte.

Der entscheidende Unterschied zwischen dem privaten Bereich und dem nicht-privaten Bereich ist die umfassende Zweitgerätefreiheit für private Teilnehmer. Während grundsätzlich jedes Rundfunkempfangsgerät gebührenpflichtig ist, gilt für Privatpersonen, dass sie nur ein Radio/NEG und falls vorhanden ein Fernsehgerät anmelden müssen. Alle weiteren Geräte, ausgenommen Geräte in Zweit- und Ferienwohnungen, sind gebührenfrei (Zweitgerätefreiheit). Für den nicht-privaten Bereich hingegen ist jedes Gerät gebührenpflichtig. Ausgenommen sind z. B. Hotels oder gewerbliche Ferienwohnungen, welche von speziellen Regelungen profitieren.

2.2. Aktuelle Gebührensituation

Für das derzeitige Gebührenmodell werden in der Rundfunkgebühren-Abrechnung für das Jahr 2010 Gebührenerträge in Höhe von insgesamt 7.545,3 Mio. € ausgewiesen. Nach einer Steigerung im Jahr 2009 von + 343,7 Mio. €, die auf die Gebührenerhöhung ab 1. 1.2009 zurückzuführen war (ohne Gebührenerhöhung wäre ein Rückgang der Gebührenerträge im Vergleich zum Jahr 2008 zu verzeichnen gewesen in Höhe von rund - 57,3 Mio. €), ist bei den Gesamterträgen im Jahr 2010 ein Rückgang von rund - 58,9 Mio. € zu verzeichnen. Somit nehmen die Gebührenerträge in zunehmendem Maße seit 2008 ab (2008: - 38,4 Mio. €, 2009: - 57,3 Mio. € ohne Berücksichtigung der Gebührenerhöhung zum 1. 1. 2009, 2010: - 58,9 Mio. €).

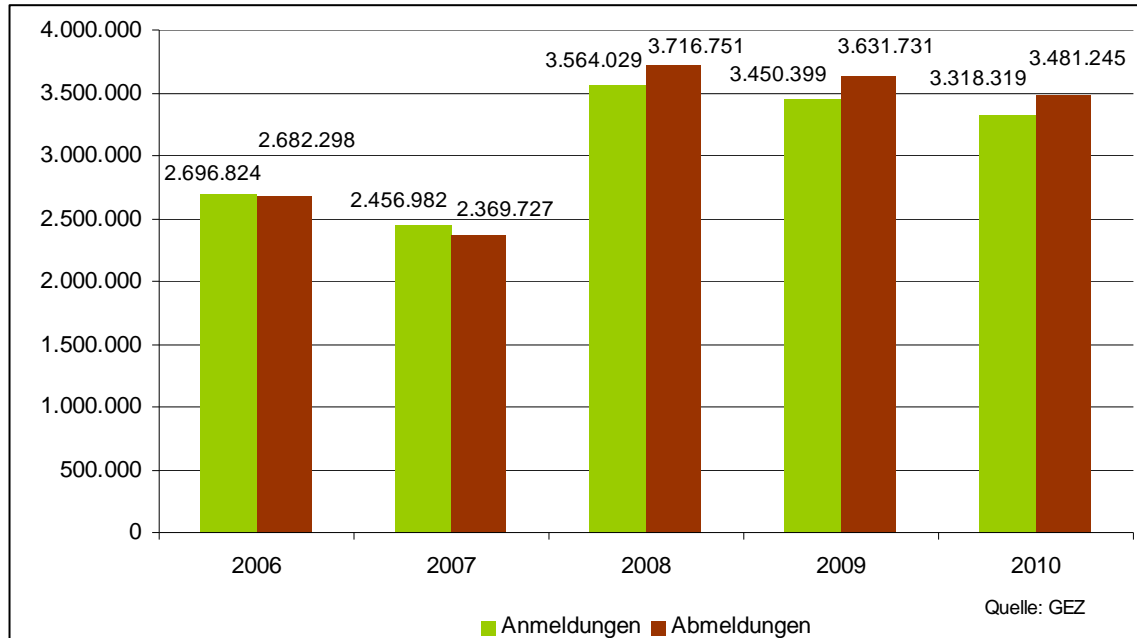
Die Anzahl der Abmeldungen hat in den letzten Jahren ihren höchsten Stand erreicht. I 2010 ist ein geringfügiger Rückgang der Abmeldungen zu verzeichnen, allerdings weiterhin auf relativ hohem Niveau. Die „freiwilligen“ Gerätezu-



meldungen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, so dass die Geräteabmeldungen insgesamt überwiegen.

Abbildung 1:

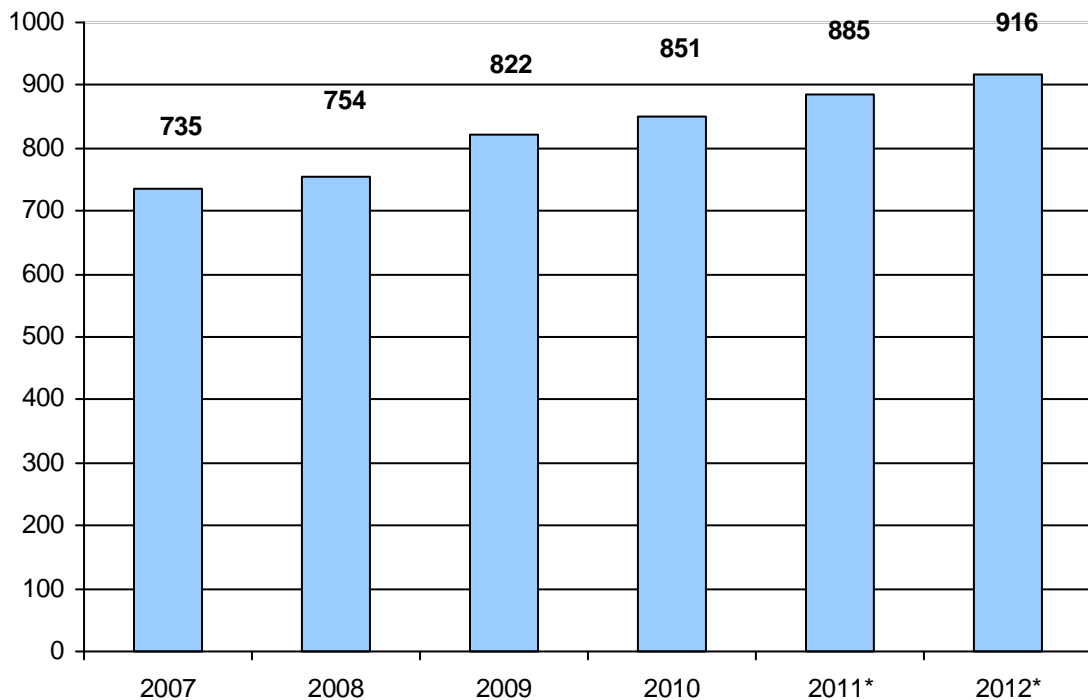
Geräteanmeldungen / -abmeldungen Fernsehgeräte in den Jahren 2006 - 2010



Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass Pressekampagnen gegen das jetzige Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einer abnehmenden Akzeptanz in der Bevölkerung geführt haben, insbesondere gegenüber dem Beauftragtendienst der Landesrundfunkanstalten. Vor allem bei der jüngeren Generation ist die Verweigerungshaltung besonders hoch. Doch gerade die jüngere Generation bietet im Vergleich zu anderen Altersgruppen das höchste Anmeldepotenzial. Aufgrund der demografischen Entwicklung in Deutschland ist mit einer Zunahme des Abmeldegrundes „Teilnehmer verstorben“ zu rechnen. Dieser ist bereits jetzt der häufigste Abmeldegrund. Die rückläufige Entwicklung der Anmeldung von Rundfunkempfangsgeräten wird dadurch verstärkt, dass die Gebiete von den Beauftragtendiensten zunehmend schwerer zu besetzen sind bzw. nicht besetzt werden können.

Zudem nimmt der Bestand der befreiten Geräte immer weiter zu. So ist der Bestand der befreiten Geräte in den Jahren 2009 und 2010 beim Hörfunk um rund 200.000 Geräte und beim Fernsehen um rund 250.000 Geräte angestiegen. Für den Zeitraum 2011 bis 2012 wird ein weiterer Anstieg um rund 250.000 Hörfunkgeräte und rund 300.000 Fernsehgeräte erwartet. Ursächlich dafür ist unter anderem die Einführung der so genannten Drittbescheinigung (Bescheinigung über Leistungsbezug von Sozialgeld oder ALGII einschließlich Leistungen nach § 22 SGB II zur Vorlage bei der GEZ) im Oktober 2009. Seither ist eine verstärkte Zunahme befreiter Geräte durch den Befreiungsgrund „Empfänger von Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II“ festzustellen.

Abbildung 2:
Gebührenausschlag durch Befreiungen (in Mio. €)



* Die Berechnung der Werte für die Jahre 2011 und 2012 erfolgte auf Basis der Gebührenertragsplanung vom 13. 4. 2011

Aufgrund des abnehmenden Bestands angemeldeter Geräte und des steigenden Bestands befreiter Geräte ist ein rückläufiger Bestand gebührenpflichtiger Geräte für die Jahre 2009 und 2010 festzustellen und in den kommenden Jahren zu erwarten. So ist der Bestand der angemeldeten Geräte in den Jahren 2009 und 2010 bei Hörfunk um rund 380.000 Geräte und bei Fernsehen um rund 340.000 Geräte gesunken. Für den Zeitraum 2011 bis 2012 wird demnach ein weiterer Rückgang um rund 650.000 Hörfunkgeräte und rund 460.000 Fernsehgeräte angenommen.

2.3. Streit um die „PC-Gebühr“

Seit dem Ende der neunziger Jahre beschäftigt sich der Gesetzgeber mit dem Phänomen der technischen Konvergenz mit Blick auf das Rundfunkgebührenrecht. Der Leistungsumfang von elektronischen Geräten wächst ständig, u. a. können diese inzwischen auch Bewegtbilder und Töne empfangen.

Zum 1. 1. 2007 wurde daher eine Regelung geschaffen, durch die in dem Gebührenrecht eine Unterscheidung zwischen neuartigen und herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten vorgenommen wurde. Zum Inkrafttreten dieser Regelung am 1. 1. 2007 haben die Rundfunkanstalten mit Einverständnis der Ministerpräsidenten gleichzeitig den Rundfunkgebührenstaatsvertrag so ausgelegt, dass für neuartige Rundfunkempfangsgeräte nur die so genannte Grundgebühr anfällt. Dies hatte zur Folge, dass bereits das Bereithalten eines herkömmlichen Radiogerätes ausreichte, um eine Gebührenpflicht für neuartige Rundfunkemp-



fangsgeräte vermeiden zu können. Damit konnte der Sturm der Entrüstung, der anfänglich über die so genannte „PC-Gebühr“ hereinbrach, eingedämmt werden. Diese Auslegung fand außerdem Beachtung in den Urteilen der Verwaltungsgerichte zur „PC-Gebühr“, die im Rahmen der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Regelung auf diese Auslegung ausdrücklich eingingen.

2.4. Zwischenfazit

Angesichts der technischen Entwicklung ist die Unterscheidung in neuartige und herkömmliche Rundfunkempfangsgeräte nicht mehr vertretbar. Da mittlerweile Fernsehprogramme auch über das Internet empfangen werden können, ist vor diesem Hintergrund auch der Kompromiss, neuartige Rundfunkempfangsgeräte nur mit der Grundgebühr in Höhe von 5,76 € zu belegen, ab 2013 nicht mehr haltbar. Eine Überprüfung, was ein Gerät (z. B. ein Handy) tatsächlich an technischer Übermittlung (Radio, Fernsehen, Internet) zu leisten vermag, ist ausgeschlossen. Folglich wird die Unterscheidung in eine Grund- und Fernsehgebühr durch multifunktionale, konvergente Endgeräte und die digitale Verbreitung und Übermittlung von Hörfunkprogrammen mit Zusatzdiensten (Bild) immer schwieriger.

Wie zuvor beschrieben, ist außerdem eine drastische Abnahme der Akzeptanz der Rundfunkgebühr und eine immer stärker werdende Stimmung gegen die Gebühr festzustellen. Dies spiegelt sich in der rückläufigen Entwicklung der Anmeldungen von Rundfunkempfangsgeräten und der Zunahme von Abmeldungen wieder. Da die Gebührenbefreiungen ebenfalls immer weiter zunehmen, können die Anmeldungen die Ausfälle durch Abmeldungen und Befreiungen nicht mehr kompensieren. Auch Marktbearbeitungsmaßnahmen können diesen Erosions-Prozess der Gebührenerträge nicht stoppen. Vielmehr würde eine Erhöhung der Kontrolle durch den Beauftragtdienst den Akzeptanzverlust weiter beschleunigen. Die Tatsache, dass bei dem derzeitigen Gebühren-Modell immer wieder kritische Gebührensachverhalte (z. B. PC-Gebühr für Selbständige, nichteheliche Lebensgemeinschaft) aufgeworfen werden, verstärkt zusätzlich die Akzeptanzabnahme. Die Beibehaltung einer Rundfunkgebühr birgt demnach auf Dauer eine Vielzahl an kritischen Sachverhalten und war dringend zu überdenken.

3. Neuordnung der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

3.1. Diskutierte Modellalternativen

Als Alternative zu dem derzeitigen Gebühren-Modell wurden im Rahmen der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung verschiedene Modellalternativen diskutiert, die im Folgenden erläutert werden.

Bei dem **geräteunabhängigen Modell** ist nicht mehr das Gerät entscheidend, sondern ob der Empfang in jeder Wohnung und in jedem Betrieb möglich ist. Im privaten Bereich ist es generell unproblematisch, von einer derartigen Geräteunabhängigkeit auszugehen und zu unterstellen, dass jeder Haushalt über eine Empfangsmöglichkeit und somit auch über ein Rundfunkgerät verfügt. Bei Betriebsstätten hingegen müsste zunächst belegt werden, dass diese herkömmliche und / oder neuartige Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang bereithalten, damit auch von diesen grundsätzlich Beiträge erhoben werden können. Wird also im nicht-privaten Bereich festgestellt, dass in den Betrieben typischerweise ein Gerät vorhanden ist, können Betriebe folglich auch dann herangezogen werden, wenn im konkreten Fall kein Gerät bereitgehalten wird. Das geräteunabhängige Modell bedarf daher auch einer Typisierung im nicht-privaten Bereich.

Auch im **geräteabhängigen Modell** ist die Empfangsmöglichkeit entscheidend. Dabei lässt sich eine Vereinfachung zum derzeitigen Modell vorrangig über das Prinzip der Beweislastumkehr erreichen. Dieses beruht ebenfalls auf der Vermutung, dass in jeder Wohnung/jedem Betrieb grundsätzlich ein Gerät vorhanden ist.

Weitere Alternativen stellen die **Finanzierung über eine Steuer** oder das so genannte **FDP-Modell** dar. Bei dem FDP-Modell handelt es sich um eine personenbezogene Pro-Kopf oder auch Medienabgabe, die von jedem Erwachsenen mit eigenem Einkommen gezahlt werden soll. Das Modell sah ebenfalls vor, dass der Einzug über die Finanzämter abgewickelt und die GEZ abgeschafft werden soll.

Die Alternative der Ausgestaltung der Rundfunkabgabe als Steuer läge darin begründet, dass das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine allgemein zugängliche Informationsquelle bietet und nahezu jedermann in Deutschland erreicht. Somit könnte die Finanzierung dieser Allgemeinaufgabe durch jeden Empfänger als eine Gemeinlast angesehen werden, die dem Kreis der Steuerträger der indirekten Steuer, insbesondere der Umsatzsteuer, nahe kommt. Der Ertrag einer derartigen steuerlichen Gemeinlast wäre ausschließlich für die Erfüllung von Allgemeinaufgaben zu verwenden und müsste nach Art. 110 Abs. 1 GG als Einnahme in den Haushaltsplan eingestellt werden. Somit unterlägen diese der Verfügungsfreiheit des Gesetzgebers. Die Finanzierung über eine Steuer wäre demnach nicht zweckgebunden und unterscheidet sich daher deutlich von den anderen Alternativen.



3.2. Das Gutachten von Prof. Kirchhof

Mit seinem Gutachten über „Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ hat Prof. Paul Kirchhof eine verfassungsrechtlich fundierte Entscheidungsgrundlage für den Modellwechsel geschaffen. Dieser ist demnach unabdingbar, da der Anknüpfungspunkt des derzeitigen Modells an das Empfangsgerät immer weniger geeignet sei. Prof. Paul Kirchhof geht vielmehr davon aus, dass jeder Privathaushalt in einer Wohnung grundsätzlich eine Empfangsgemeinschaft bildet und dass jeder Gewerbebetrieb typischerweise von dem Sendeangebot der Rundfunkanstalten erreicht wird. Er empfiehlt daher grundsätzlich, ein geräteunabhängiges Modell in Form eines Rundfunkbeitrags für Wohnungen und Betriebsstätten zu implementieren und somit die Probleme zu überwinden, die mit der unterschiedlichen Funktionalität einzelner Geräte verbunden sind.

Eine Steuer hingegen kann nicht als Instrument zur Rundfunkfinanzierung eingesetzt werden. Zum einen entsteht die Finanzierungspflicht nicht – wie für eine Steuer kennzeichnend – ohne Gegenleistung, also voraussetzungslos, sondern basiert auf dem Empfang eines Leistungsangebots. Zum anderen verbietet die Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung eine Abgabenform, deren Ertrag nicht von vornherein den Aufgaben der Rundfunkanstalten vorbehalten ist, sondern vom Parlament bei der Budgetbewilligung in seiner Verwendung überprüft und unabhängig entschieden werden kann.

Nach der vor allem von der FDP favorisierten Pro-Kopf-Abgabe sollte zunächst jeder Erwachsene über 18 Jahre unabhängig vom Bereithalten eines Rundfunkgerätes herangezogen werden. Durch eine Verbreiterung der Basis der Abgabepflichtigen könnte damit zwar die Abgabenhöhe pro Person leicht sinken, es käme aber zu sehr familienunfreundlichen Verteilungswirkungen. So könnte z.B. ein Ehepaar bei dieser Finanzierungsform doppelt herangezogen werden und müsste deutlich mehr als im Rahmen der heutigen Rundfunkgebühr bezahlen. Auch der von der FDP propagierte Einzug dieser Abgabe über die Finanzämter bei gleichzeitiger Abschaffung der GEZ ist wenig plausibel: So erhalten die Finanzämter z.B. für den Einzug der Kirchensteuer ca. 3 - 4 % der Einnahmen, während der vergleichbare Anteil der GEZ an den Rundfunkgebührenerträgen lediglich 1,2 % beträgt. Ferner verfügen die Finanzämter nicht über die für den Einzug erforderlichen Daten.

3.3. Zwischenfazit

Von den diskutierten Alternativen stellt der Wohnungs- und Betriebsstättenbeitrag das zukunftsfähigste Finanzierungsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Die Gestaltung dieses Modells wurde von den Juristen und Verwaltungsdirektoren in vielen Sitzungen mit den Rundfunkreferenten und mit großer Unterstützung der GEZ ausgearbeitet. Als Herausforderung galt es, ARD-intern und schließlich auch mit dem ZDF und DRadio einen Konsens zu finden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass manche Risiken und teilweise auch die Chancen sich nicht unmittelbar quantifizieren lassen. Die Modellentscheidung lag jedoch letztlich bei den Ministerpräsidenten/innen.

4. Der Rundfunkbeitrag

4.1. Eckpunkte

Mit ihrer Entscheidung vom 9. 6. 2010 haben sich die Ministerpräsidenten/innen der Länder schließlich für einen Wechsel von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr hin zu einem geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags entschieden und Eckpunkte zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung formuliert. Gleichzeitig haben die Ministerpräsidenten/innen der Rundfunkkommission der Länder den Auftrag erteilt, einen Staatsvertragsentwurf vorzubereiten.

Als **Ziele für den Modellwechsel** wurden u. a. die Lösung der Konvergenzproblematik der Geräte und die Schaffung einer zeitgemäßen Basis für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genannt. Weiterhin sollen der nicht-private Bereich und der private Bereich im bisherigen Umfang zur Finanzierung beitragen. Für den Privatnutzer soll sich dabei die bisherige Belastung von 17,98 € nicht erhöhen. Ein weiteres Ziel stellt eine Reduzierung des Aufwands für die Datenerhebung und Kontrolle durch Gebührenbeauftragte dar.

Oftmals wird ins Feld geführt, der Beauftragtendienst sei auch im geräteunabhängigen Modell notwendig. Sind zum Beispiel zehn Personen unter einer Adresse gemeldet, gilt es für den Beauftragtendienst zu überprüfen und zu klären, ob es sich bei der fraglichen Adresse um ein Mietshaus mit mehreren Wohnungen oder um ein Einfamilienhaus handelt. Dies lässt sich jedoch in der Regel leicht anhand äußerer Indizien feststellen und ist ganz sicher nicht mit einem Grundrechtseingriff verbunden, der von der heutigen Tätigkeit des Beauftragtendienstes ausgeht. Im Übrigen kann die Zuordnung einzelner Personen zu einer Haushaltsgemeinschaft über die im Staatsvertrag verankerten Auskunftsrechte geklärt werden, für die ein Beauftragtendienst nicht mehr notwendig wäre. Auch wenn der Beauftragtendienst im geräteunabhängigen Modell wohl nicht ganz aufgegeben werden könnte, so lässt er sich doch im Verhältnis zu einem weiter geräteabhängigen Modell drastisch reduzieren.

Der geräteunabhängige Rundfunkbeitrag sieht in seiner **Grundstruktur** eine Beitragspflicht für jede Wohnung und jede Betriebsstätte mit einem Beitrag in Höhe der bisherigen vollen Rundfunkgebühr vor (derzeit monatlich 17,98 €). Eine Differenzierung zwischen Grund- und Fernsehgebühr und damit zwischen TV, Radio, Handy und PC wird aufgegeben. Anknüpfungspunkt des Modells ist die Haushaltsgemeinschaft in einer Wohnung (privater Bereich) bzw. die Gemeinschaft einer Betriebsstätte (nicht-privater Bereich) für die eine typische Nutzungsmöglichkeit der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht.

Für den **privaten Bereich** bedeutet das neue Beitragsmodell unter anderem, dass grundsätzlich nur ein Beitrag für alle in einer Wohnung lebenden Personen geleistet werden muss. Eine Unterscheidung zwischen Ehegatte und sonstigen Lebenspartnern wird demnach nicht mehr vorgenommen. Außerdem entfällt für Minderjährige mit eigenem Einkommen die Beitragspflicht. Für alle volljährigen Bewohner hingegen besteht eine Gesamtschuldnerschaft. Eine weitere Ände-



zung im privaten Bereich ist, dass für Zweit-/ Ferienwohnungen nur noch ein ermäßigter Beitrag in Höhe von einem Drittel des Rundfunkbeitrages zu entrichten ist. Dieser Eckpunkt ist inzwischen abgeändert worden. Weitere Anpassungen werden im Abschnitt 4.2. abgehandelt.

Nach dem geräteunabhängigen Modell wird **im nicht-privaten Bereich** der Beitrag pro Betriebsstätte erhoben und nach der Anzahl der regelmäßig dort beschäftigten Personen gestaffelt. Ein Beitrag für die berufliche Nutzung eines Rundfunkempfangsgerätes in einem Arbeitszimmer einer privaten Wohnung ist in dem neuen Modell nicht mehr vorgesehen. Die bisher für alle nicht-privaten Kfz fällige Radiogebühr sollte ursprünglich auf einen ermäßigten Beitrag in Höhe von einem Drittel des Rundfunkbeitrages reduziert werden. Zwischenzeitlich ist dieser Eckpunkt allerdings ebenfalls überarbeitet worden und wird daher im Abschnitt 4.2. weiter erläutert.

Auch die bisherige Regelung zur Gebührenpflicht von Gaststätten, Hotels, Pensionen, Ferienwohnungen/-appartements wird mit Einführung des geräteunabhängigen Modells angepasst. So unterliegen nach dem neuen Modell Betriebe, in denen typischerweise Geräte Dritten zur Nutzung überlassen werden, einer zusätzlichen Beitragspflicht in Höhe von einem Drittel des Rundfunkbeitrages pro Zimmer. Die Beitragspflicht der öffentlichen Hand bleibt weiterhin bestehen.

Die einkommensabhängigen **Befreiungstatbestände** im privaten Bereich bleiben unverändert; für bestimmte „Härtefälle“ (Grenzfälle) sind mit dem Beitragsmodell außerdem zusätzliche Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen. Die Befreiung wirkt dabei für den Beitragspflichtigen und seinen Ehegatten oder Lebenspartner sowie für die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft. Anders als bei dem bisherigen Gebührenmodell ist bei dem Beitragsmodell eine Befreiung auch rückwirkend möglich, wenn der Antrag auf Befreiung innerhalb von zwei Monaten ab dem Ausstellungsdatums des entsprechenden Sozialbescheides gestellt wird.

Die bisherige Möglichkeit der vollen Gebührenbefreiung für Menschen mit Behinderung wurde in dem neuen Modell geändert. Nach dem neuen Modell haben finanziell leistungsfähige Menschen mit Behinderungen einen ermäßigten Beitrag in Höhe von einem Drittel des Rundfunkbeitrages zu entrichten, um die Finanzierung barrierefreier Angebote zu erleichtern. Können sie jedoch einen einkommensabhängigen Befreiungsgrund geltend machen, bleiben sie von der reduzierten Beitragspflicht befreit. Taubblinde sind ebenfalls weiterhin befreit.

Die Befreiungstatbestände im nicht-privaten Bereich für die bisher begünstigten Einrichtungen (z. B. Krankenhäuser) können in dem Beitragsmodell entfallen, da die Beitragslast durch die Staffelregelung bereits vermindert ist. Für bestimmte nicht-private Einrichtungen ist der Rundfunkbeitrag jedoch auf höchstens einen Beitrag pro Betriebsstätte begrenzt. Dazu zählen zum Beispiel gemeinnützige Einrichtungen für Behinderte oder für Jugendhilfe sowie auch eingetragene gemeinnützige Vereine und Stiftungen.

Der bestehende **Datenbestand** über die Rundfunkteilnehmer wird grundsätzlich übernommen und den Beitragspflichtigen eine Korrekturmöglichkeit geboten. Das heißt, es wird für die Einführung des Modells keine gesonderte Datenerhe-

bung, sondern lediglich ein einmaliger, stichtagsbezogener Meldedatenabgleich zur Überprüfung des Datenbestandes durchgeführt.

4.2. Aktuelle Anpassungen

Mittlerweile haben die Ministerpräsidenten nochmals entscheidende Korrekturen vorgenommen und den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag / Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nachgebessert. So wurde die Mitarbeiterstaffel für die Beiträge im nicht-privaten Bereich verändert, um durch die Ausweitung der ersten beiden Staffelklassen vor allem Kleinst- und Kleinbetriebe stärker zu entlasten. Die erste Staffelklasse, die ein Drittel des Beitrages zahlen muss, wurde von 0-4 Mitarbeiter auf 0-8 Mitarbeiter und die zweite Klasse, für die ein Beitrag anfällt, von zuvor 5-14 Mitarbeiter auf 9-19 Mitarbeiter ausgeweitet.

Die nicht-private Nutzung eines Kfz (mit der Folge der Beitragspflicht) war bisher ein nicht unumstrittenes Thema, weil schon eine geringfügige nicht-private Nutzung zur Gebührenpflicht führte und nicht akzeptiert wurde. Es sollte daher auf jeden Fall vermieden werden, dass die Nutzung privater Kfz zu ehrenamtlichen, politischen oder sonstigen öffentlichen Zwecken eine Beitragspflicht auslöst. Um dieses Problem zu lösen, wurde die Beitragspflicht aller Erst-Kfz an Betriebsstätten erlassen. Darüber hinaus wurde eine bundesweite Anrechenbarkeit von Kfz auf Unternehmensstandorte beschlossen, wodurch die Problematik von Filialen abgemildert wird.

Eine weitere Korrektur betraf die Neuregelungen zu Zweit- und Ferienwohnungen. Hier wurde die zunächst vorgesehene Beitragshöhe von einem Drittel auf den vollen Beitrag erhöht. Auch bei den Regelungen für Hotel- und Gästezimmer wurde eine Korrektur vorgenommen und eine Beitragsfreiheit der ersten Raumeinheit beschlossen. Es wurde außerdem entschieden, Betriebsstätten, die sich gottesdienstlichen Zwecken widmen, von der Beitragspflicht auszuscheiden und Auszubildende in Betrieben nicht als Beschäftigte in der Staffellung zu berücksichtigen. Insgesamt führen die Korrekturen zu einer Verminderung des Anteils der nicht-privaten Erträge an den Gesamterträgen.

4.3. Statische Ertragsauswirkungen

Berechnungen der GEZ auf Basis des Jahres 2010 ergaben für das Beitragsmodell mit 7.508,3 Mio. € im Vergleich zum aktuellen Gebührenmodell (Ist 2010: 7.545,3 Mio. €) einen Minderertrag in Höhe von - 37,0 Mio. €. Dabei werden die privaten Teilnehmer mit zusätzlichen 122,7 Mio. € zugunsten der nicht-privaten Teilnehmer belastet (- 159,7 Mio. €). Die Ertragswirkungen im privaten Bereich sind insbesondere auf den Wegfall der Mehrfachgebührenpflicht und auf Beitragsänderungen bei Teilnehmern zurückzuführen, die bisher nur ein Hörfunkgerät bzw. ein neuartiges Rundfunkgerät angemeldet haben. Die Ertragswirkungen im nicht-privaten Bereich ergeben sich durch die Einführung der Mitarbeiterstaffel und den Wegfall von Befreiungen. Es wird vermutet, dass über 90 % aller Betriebsstätten in eine der ersten beiden Staffelklassen fallen und somit höchstens einen Beitrag zahlen müssen. Im Ergebnis sinkt der Anteil des



nicht-privaten Bereichs in der Berechnung auf 7,56 %. Tatsächlich betrug der Anteil in 2010 9,64 %.

Trotz der Entlastung des nicht-privaten Bereichs im neuen Beitragsmodell, vertreten die Wirtschaft und ihre Verbände die Ansicht, dass der Anteil der Wirtschaft an dem Gebührenertragsaufkommen mit Einführung des neuen Modells steigen wird. So wurde im Rahmen der Anhörung zum 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag am 11. 10. 2010 in Berlin seitens der Wirtschaftsvertreter vorgebracht, dass von dem Anteil des nicht-privaten Bereichs rd. 3 % von non-profit-Unternehmen und rd. 6 % von profit-Unternehmen (gewerbliche Wirtschaft) getragen werden. Der bisherige Anteil der profit-Unternehmen von rd. 6 %, so die Wirtschaftsvertreter, dürfe auch bei der künftigen Rundfunkfinanzierung nicht überschritten werden.

Da eine Auswertung des Teilnehmerkontenbestandes der GEZ nach profit- bzw. non-profit-Unternehmen nicht möglich ist, wurde zur Ermittlung dieser Anteile ein Gutachten bei Herrn Prof. Küsters, Inhaber des Lehrstuhls für Statistik und Quantitative Methoden an der Universität Eichstätt, in Auftrag gegeben. Im Ergebnis des Gutachtens wird festgestellt, dass der Anteil der non-profit-Unternehmen am Gebührenertrag 1 % nicht übersteigt. Somit entfällt auf die profit-Unternehmen mindestens ein Anteil in Höhe von 8,64 %. Die in der Anhörung von den Vertretern der Wirtschaftsverbände vorgetragene Annahme ist daher unzutreffend.

Anhand des folgenden, in Abbildung 3 dargestellten Fallbeispiels soll die Entlastung des nicht-privaten Bereichs noch einmal verdeutlicht werden. Eine Gaststätte mit sechs Beschäftigten bietet ihren Gästen die Möglichkeit, über den Anbieter „sky“ sportliche Ereignisse anschauen zu können. Dafür hält sie neben einem Hörfunkgerät fünf Fernsehgeräte bereit. Darüber hinaus gehört zu der Gaststätte ein gewerblich genutztes Kfz mit einem Radiogerät.

Abbildung 3:
Fallbeispiel für eine Entlastung im nicht-privaten Bereich

Beispiel 1: Gaststätte (mit sky)		aktuelles Modell in € pro Jahr	neues Modell in € pro Jahr	Differenz in €
Kfz	1	69,12	frei	
HF	1	69,12		
FS	5	1.078,80		
Anrechenbarkeit *)		-138,24		
MA	6		71,88	
Gesamt		1.078,80	71,88	1.006,92

- *) Anrechenbarkeit: Für das Bereithalten eines Fernsehgerätes sind im aktuellen Modell eine Grundgebühr und eine Fernsehgebühr zu entrichten. Wird darüber hinaus ein Hörfunkgerät zum Empfang bereitgehalten, so wird die dafür anfallende Grundgebühr auf die Grundgebühr des Fernsehgerätes angerechnet. Dabei spielt es keine Rolle, unter welcher Anschrift und welches Gerät privat und welches Gerät nicht privat zum Empfang bereitgehalten wird.

Im neuen Modell ist das erste Kfz einer Betriebsstätte nicht beitragspflichtig. Mit sechs Mitarbeitern fällt die Betriebsstätte in die erste Staffelstufe und hat somit einen Drittelbeitrag zu entrichten. Man kann an diesem Beispiel sehr gut erkennen, dass die Ermittlung des Beitrags wesentlich transparenter und deshalb für den Teilnehmer einfacher nachvollziehbar ist als die aktuelle Gebühr. Dies gilt insbesondere für den Wegfall der jetzigen Regelung zur Anrechenbarkeit der Grundgebühr für Hörfunkgeräte auf die Grundgebühr der Fernsehgeräte (im nicht-privaten Bereich). Eine Berechnung der Beitragserträge im neuen Modell auf Basis des geplanten Jahres 2012, dem so genannten Referenzjahr, führt im Vergleich zum aktuellen Modell noch zu geringfügigen Mindererträgen.

4.4. Dynamische Entwicklung (Chancen / Risiken)

Mittelfristig (für die Jahre 2013 bis 2016) wird angenommen, dass es im neuen Modell zu einer Ertragsstabilisierung kommen wird. Dies ist auf die Annahme zurückzuführen, dass durch die einmalige vollständige Übermittlung der Meldedaten durch die Einwohnermeldebehörden der private Teilnehmerkontenbestand um 1 % bzw. 390.000 Teilnehmerkonten gesteigert werden kann. Für die vollständige Übermittlung werden rd. 2.100 Lieferstellen innerhalb von 2 Jahren Daten liefern, so dass eine Bearbeitung und Nutzung dieser Daten voraussichtlich bis Ende 2015 abgeschlossen sein wird.

Bei den Betriebsstätten wird erwartet, dass rd. 400.000 im Zeitraum von 2013 bis 2016 angemeldet werden können. Da sich im neuen Rundfunkfinanzierungsmodell die Möglichkeiten der Potenzialhebung im Bereich Kfz voraussichtlich nicht verändern, wird hier hingegen nur eine geringe Potenzialhebung von 200.000 Kfz erwartet. Trotz der Erhöhung der Kfz ist aufgrund der vorgesehenen Anrechenbarkeit der Kfz auf die Betriebsstätten anzunehmen, dass die Erträge aus Kfz in den Jahren 2013 bis 2016 unter den aktuellen Erträgen liegen werden. Demnach werden weniger Kfz angemeldet, als durch die Anrechenbarkeit an Erträgen "verloren" geht.

Betrachtet man die mittel- bis langfristigen Ertragswirkungen des Beitragmodells, dann besteht in der Prognose gegenüber der derzeitigen Rundfunkgebühr die große **Chance** darin, dass ein vom Bereithalten von Rundfunkempfangsgeräten unabhängiger Beitrag die Ertragsrückgänge zum Stillstand bringen kann, die für eine geräteabhängige Gebühr nach geltendem Recht zu erwarten sind. Durch die Hebung von zusätzlichen Teilnehmern und durch die gesamtschuldnerische Haftung kann außerdem eine Erhöhung des beitragspflichtigen Bestandes und somit eine höhere Marktausschöpfung erreicht werden. Ferner erfüllt das geräteunabhängige Modell die Anforderungen an eine zukunftsichere Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung, denn durch das vereinfachte und transparente Verfahren sowie durch die Minimierung des Einsatzes des Beauftragendienstes wird das Belästigungsempfinden der Teilnehmer deutlich reduziert und die Gebührenakzeptanz gesteigert. Zudem wird die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den vereinfachten Gebühreneinzug (vereinfachte Feststellung der Anmeldepflicht) gewährleistet. Der Aufwand für die Feststellung der Beitragspflicht, für die Sicherung des Teilnehmerkontenbe-



standes sowie für die Hebung von vorhandenem Teilnehmerpotential wird sich durch die Reduzierung des Beauftragendienstes und der Mailingbriefe deutlich reduzieren.

Das Beitragsmodell birgt allerdings auch **Risiken**. So kann die Umstellung auf einen geräteunabhängigen Beitrag bei Teilnehmern, die nur ein Hörfunkgerät oder neuartiges Rundfunkempfangsgerät besitzen, zu einem Akzeptanzverlust führen. Immerhin sind rd. 2,4 Mio. private Teilnehmerkonten mit nur einem Hörfunkgerät und rd. 187.000 private Teilnehmerkonten mit nur einem neuartigen Rundfunkempfangsgerät angemeldet. Die Entlastung des nicht-privaten Bereichs zu Lasten des privaten Bereichs und der laufende Meldedatenabgleich können ebenfalls zu einem Akzeptanzverlust führen.

5. Fazit

Mittel- bis langfristig ist auf Basis der geplanten Ergebnisse festzustellen, dass mit Einführung der neuen Rundfunkfinanzierung eine Stabilisierung der Gebühren- bzw. Beitragserträge erreicht werden kann.

Außerdem kann mit der Umstellung des Modells eine deutliche Reduzierung der für die Erfassung der Teilnehmer erforderlichen Daten erzielt werden. Sind derzeit noch Angaben über das Gerät, über den Besitzer / Nutzer, den Standort des Gerätes, den Verwendungszweck und den Zeitpunkt, seit wann das Gerät bereitgehalten wird für die Erfassung erforderlich, so genügt bei einem geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag im Prinzip die Adresse, um einen Gebührenbescheid zu erlassen.

ISBN 978-3-938933-93-0

ISSN 0945-8999