



Ausarbeitung

Weist die geplante Haushaltsabgabe im Zuge der Neuregelung der Rundfunkgebühr steuerliche Merkmale auf?



Weist die geplante Haushaltsabgabe im Zuge der Neuregelung der Rundfunkgebühr steuerliche Merkmale auf?

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 10 – 3000/150-10
Abschluss der Arbeit: 21.01.2011
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	4
2.	Einleitung	4
3.	Öffentlich-rechtliche Abgaben: Steuern, Gebühren, Beiträge	5
4.	Rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der Haushaltsabgabe	5
4.1.	Finanzierungsabwicklung der Rundfunkanstalten	5
4.2.	Anknüpfungspunkt Wohnung und Betriebsstätte	6
4.3.	Befreiung von der Haushaltsabgabe	7
4.4.	Haushaltsabgabe als Gegenleistung zum Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	7
5.	Quellenverzeichnis	8

1. Zusammenfassung

Sofern die Landesparlamente aller 16 Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) zustimmen, tritt dieser zum 01. Januar 2013 in Kraft und löst die bisherige Rundfunkgebühr durch eine neue Haushalts- bzw. Betriebsstättenabgabe ab. Aus dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag wird dann der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag. Die neue Regelung knüpft nicht mehr an das Bereithalten eines (neuartigen) Rundfunkempfangsgeräts an. Vielmehr wird die Rundfunkabgabe pro Haushalt bzw. Betriebsstätte fällig. Bislang bestehende Befreiungstatbestände entfallen weitestgehend - und mit ihnen die häufig als unangenehm empfundenen Kontrollmaßnahmen in Privaträumen gebührenbefreiter Rundfunkteilnehmer durch die Gebühreneinzugszentrale (GEZ). Darüber hinaus ist wegen des neuen Anknüpfungspunktes eine Verringerung der Schwarzhörere- bzw. Schwarzseherquote zu erwarten, wodurch eine Erhöhung der Beitragsgerechtigkeit erwartet wird. Für die neue Regelung spricht auch, dass es aufgrund der Medienkonvergenz mittlerweile eine Vielzahl rundfunkfähiger Geräte gibt, so dass nahezu alle theoretisch rundfunkgebührenpflichtigen Personen auch tatsächlich mindestens ein solches Gerät besitzen.

Andererseits führt jedoch gerade die Tatsache, dass es bei der neuen Rundfunkabgabe keine Befreiung für den Fall der individuell widerlegbaren Empfangsmöglichkeit gibt, auch zum Hauptkritikpunkt an der neuen Regelung. Denn diese weist damit ein typisches steuerliches Merkmal auf und lässt - auch unter anderen nachfolgend erörterten Gesichtspunkten - Zweifel an ihrer finanzrechtlichen Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe aufkommen. Die Einführung eines entsprechenden Befreiungstatbestandes würde aber nur dazu führen, dass die alte Rundfunkgebühr im Mantel des Rundfunkbeitrags erhalten bliebe.

2. Einleitung

Die seit 1923 existierende Rundfunkgebühr, für die die Länder gesetzgebungsbefugt und deren Grundlagen der Rundfunkstaatsvertrag und der Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) sind, knüpft an den Besitz eines Hörfunk- oder Fernsehgeräts bzw. eines neuartigen Rundfunkempfangsgerätes (z.B. internetfähiger PC) an. Für das Bereithalten eines Hörfunkgeräts fällt eine monatliche Grundgebühr und für das Vorhandensein eines Fernsehgeräts eine monatliche Fernsehgebühr an (MÜNCH 2004: 821F). Dabei kommt es auf die tatsächliche Nutzung des Rundfunkempfangsgerätes nicht an (MÜNCH 2004: 825). Personen, die an einer Seh- oder Hörschwäche leiden, zahlen unter bestimmten Voraussetzungen eine ermäßigte Gebühr, während einzelne Personenkreise, die auf finanzielle Unterstützung des Staates angewiesen sind, einen Anspruch auf Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht haben (§ 6 Abs. 1 RGebStV). Darüber hinaus sind Zweitgeräte weitestgehend von der Rundfunkgebührenpflicht befreit (EICHER, SCHNEIDER 2009: 741).

Mit dem 01. Januar 2013 soll nun eine neue Rundfunkabgabe eingeführt werden. Entscheidend ist hierbei nicht mehr, ob und welches Rundfunkempfangsgerät bereitgehalten wird. Vielmehr wird die Rundfunkabgabe pro Haushalt bzw. Betriebsstätte erhoben (VON MÜNCH 2010). Auch nach der neuen Regelung zahlen seh- und hörgeschädigte Menschen eine ermäßigte Abgabe und bestimmte Empfänger staatlicher Hilfeleistungen zum Lebensunterhalt sind von der Rundfunkabgabe (im Folgenden Haushaltsabgabe genannt) ganz befreit (§ 4 15.RÄStV).

3. Öffentlich-rechtliche Abgaben: Steuern, Gebühren, Beiträge

Unter dem Oberbegriff der öffentlich-rechtlichen **Abgabe** ist eine einmalige oder regelmäßige Geldleistung zu verstehen, die von dem zur Leistung verpflichteten Bürger an den Staat bzw. an eine staatliche Institution zu zahlen ist. Hierbei unterscheidet man zwischen Steuern und sonstigen Abgaben, zu denen unter anderem Beiträge und Gebühren gehören (BORNHOFEN 2008: 1).

Steuern sind Geldleistungen, die keinen Anspruch auf eine individuelle Gegenleistung begründen und zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs von allen unter den jeweiligen Tatbestand der Steuerpflicht fallenden Personen zu zahlen sind. Aus der Summe aller Steuereinnahmen werden die Staatsausgaben finanziert, so dass eine bestimmte Steuer nicht nur für die Finanzierung einer spezifischen Staatsaufgabe verwendet wird (DITTMANN 2009: 27). Neben dieser Finanzsteuer gibt es die so genannte Zwecksteuer, die eine Beziehung zu bestimmten staatlichen Leistungen aufweist. Allerdings werden die damit finanzierten öffentlichen Aufgaben, anders als bei den sonstigen Abgaben, nicht als unmittelbare Gegenleistung gegenüber dem Steuerpflichtigen verstanden (HASSE 2005: 158f), weshalb die Zweckbindung laut Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit dem Steuerbegriff vereinbar ist (BVERFG 1958).

Gebühren sind nicht von Jedermann zu entrichten und fallen für den Gebührenschuldner nur dann an, wenn er eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch nimmt. Sie dienen dazu, die für die Leistung entstandenen Kosten ganz oder teilweise zu decken (BVERFG 1999: Rn. 17).

Auch **Beiträge** sind nicht von Jedermann zu erbringen und der Beitragszahler erhält als Äquivalent die Bereitstellung einer staatlichen Leistung. Im Unterschied zu Gebühren fallen Beiträge jedoch unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Leistung durch den Beitragsschuldner an (KIRCHHOF 2001: Rn. 14).

4. Rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der Haushaltsabgabe

4.1. Finanzierungsabwicklung der Rundfunkanstalten

Wie schon die jetzige Rundfunkgebühr, dient auch die Haushaltsabgabe vornehmlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (HASSE 2005: 158). Damit fließen die Einnahmen nicht dem allgemeinen Staatshaushalt zu, sondern stehen unmittelbar den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Verfügung und sind rechtlich sowie tatsächlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt (DITTMANN 2009: 29; 42). Folglich ist die Haushaltsabgabe keine Finanzsteuer. Allerdings scheidet auch die rechtliche Einordnung als Zwecksteuer aus, indem das Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jedenfalls eher als Gegenleistung für die Haushaltsabgabe verstanden werden kann, als dies bei den aus der Zwecksteuer finanzierten staatlichen Leistungen der Fall ist (HASSE 2005: 158). Auch wird nach dem neuen RStV das bisherige Verfahren zur Ermittlung der Abgabenhöhe durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) beibehalten. Damit wird sichergestellt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur so viel Geld erhalten, wie sie für ihre Funktion tatsächlich benötigen (DITTMANN 2009: 71). Das KEF-Verfahren und die überwiegende Verwendung der Haushaltsabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleisten, dass der Staat - anders als bei Steuern - keinen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nehmen kann, was dem Verfassungsgrundsatz der Staatsfreiheit des

Rundfunks gerecht wird (DITTMANN 2009: 42). Insoweit ist die Haushaltsabgabe nicht als Steuer, sondern als sonstige Abgabe zu qualifizieren.

Das für die Abgrenzung von Steuern einerseits und sonstigen Abgaben andererseits erforderliche Kriterium der Gegenleistung verliert jedoch wegen § 40 RStV an der notwendigen Kontur. Denn 2 % der Haushaltsabgabe kommen weiterhin, wie schon nach der aktuell geltenden Fassung des RStV, nicht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern anderen Maßnahmen, wie beispielsweise der Förderung offener Kanäle und der Finanzierung der Landesmedienanstalten, zugute (HASSE 2005: 167).

4.2. Anknüpfungspunkt Wohnung und Betriebsstätte

Wie bereits festgestellt, knüpft die Haushaltsabgabe an das Innehaben eines Haushalts bzw. einer Betriebsstätte an und wird damit von jeglichem Gerätebezug gelöst (DITTMANN 2009: 16F). Das wiederum hat zur Folge, dass es an einer gebühren- bzw. beitragspezifischen Legitimation der Haushaltsabgabe fehlt. Befürworter der neuen Regelung halten diese Legitimation aufgrund der Tatsache für verzichtbar, dass mittlerweile in fast jedem Haushalt bzw. jeder Betriebsstätte ein (neuartiges) Rundfunkempfangsgerät zu finden ist. Zum einen gibt es heute eine Vielzahl von elektronischen Geräten, die aufgrund ihrer Multifunktionalität zumindest auch den Rundfunkempfang ermöglichen (Medienkonvergenz). Zum anderen können alle diese Geräte kaum noch einer einzelnen Person zugeordnet werden (EICHER 2010: 3). Andere namhafte Verfassungsrechtler hingegen halten diese Argumentation für wenig überzeugend und sie fordern im Interesse einer klaren Abgrenzung zur Steuer eine Regelung zur individuell widerlegbaren Empfangsmöglichkeit. Eine bloß vermutete Empfangsmöglichkeit dürfe es wegen dem für sonstige Abgaben notwendigen Kriterium der Gegenleistungsbezogenheit nicht geben (DITTMANN 2009: 19; 65).

Der neue Anknüpfungspunkt der Wohnung bzw. Betriebsstätte hat vermutlich zur Folge, dass sich die derzeitige Schwarz Hörer- bzw. Schwarzseherquote von etwa 10 % deutlich minimiert, was zu einer größeren Deckungsgleichheit zwischen gesetzlichem Abgabentatbestand und behördlichem Abgabenvollzug führt. Insoweit erfüllt die Haushaltsabgabe im Gegensatz zur Rundfunkgebühr ein auf den ersten Blick typisches steuerliches Merkmal (DITTMANN 2009: 68F). Denn das BVerfG hat für das Steuerrecht im Hinblick auf Art. 3 GG entschieden, dass Steuerpflichtige durch ein Steuergesetz nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich gleich belastet werden müssen. Es muss also die Gleichheit im Belastungserfolg sichergestellt werden (BVerfG 84, 239 (268 ff.)).

Der Verfassungsrechtler Dittmann hält es allerdings für nicht nachvollziehbar, warum dieser Grundsatz nicht auch für die sonstigen Abgaben gelten sollte. Er argumentiert, wer den Tatbestand einer sonstigen Abgabe erfülle, habe diese auch zu zahlen. Demzufolge spricht die mit der Haushaltsabgabe voraussichtlich einhergehende Minimierung der Schwarz Hörer- bzw. Schwarzseherquote nicht für eine Einordnung als Steuer. Stattdessen führt sie zu mehr Gerechtigkeit und damit vermutlich zu einer besseren Akzeptanz der Haushaltsabgabe in der Bevölkerung. Auch entfallen damit die weithin als unangenehm rezipierten Kontrollbesuche der GEZ in Privaträumen rundfunkgebührenbefreiter Personen (BOUDGOUST 2010).

4.3. Befreiung von der Haushaltsabgabe

Charakteristisch für die Steuer ist, dass die Steuerlast nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen bemessen wird. Hingegen sind Gebühren und Beiträge als sonstige Abgaben zu zahlen, weil man die Leistung konkret in Anspruch nimmt bzw. in Anspruch nehmen könnte. Der Abgabenschuldner wird also nicht deshalb belastet, weil er leistungsfähig ist, sondern weil er ein Leistungsangebot entgelten soll (KIRCHHOF 2010: 27). Wie schon die derzeitige Rundfunkgebühr befreit auch die Haushaltsabgabe bestimmte Personengruppen, die in Bezug auf ihren Lebensunterhalt auf die finanzielle Unterstützung des Staates angewiesen sind. Damit weist die Haushaltsabgabe eine für Steuern, nicht aber für sonstige Abgaben, typische Bemessungsgrundlage auf.

4.4. Haushaltsabgabe als Gegenleistung zum Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zu Zeiten, als es allein den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gab, konnte ohne weiteres argumentiert werden, dass nur bei Zahlung der Rundfunkgebühr Rundfunk empfangen werden konnte. Damit kam eine Einordnung der Rundfunkgebühr als Steuer nicht in Betracht. Seit Bestehen des privaten Rundfunks ist dieses Argument jedoch entkräftet worden. Vielmehr hat sich die Gegenleistungskomponente verringert und die Haushaltsabgabe, wie schon die Rundfunkgebühr, bietet nicht den einzigen Weg zum Rundfunkempfang (HASSE 2005: 159).

Zur bereits ausgeführten Problematik der fehlenden Widerlegbarkeit der Empfangsmöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird auf den Unterabschnitt 4.2 verwiesen.

()

5. Quellenverzeichnis

15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, im Internet unter:

<http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/> (21.01.2011).

Rundfunkgebührenstaatsvertrag, im Internet unter:

<http://www.juris.de/jportal/portal/t/1pki/page/jurisw.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-RdFunkGebStVtrSTrahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=6&numberofresults=6&showdoccase=1> (21.01.2011).

BVERFG 1958. Bundesverfassungsgericht, 2. Senat. Entscheidung vom 4. Februar 1958 zu der im deutschen Steuerrecht eingebürgerten Begriffsbestimmung der Steuer. Im Internet unter:

http://www.juris.de/jportal/portal/t/1iyn/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=5&numberofresults=6&fromdoctodoc=yes&doc.id=KSRE158260684&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoint (21.01.2011).

BVERFG 1999. Bundesverfassungsgericht, 1. Senat. Entscheidung vom 27. August 1999 zur Höhe von Gerichtsgebühren bei erstinstanzlichen Versäumnisurteilen. Im Internet unter:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lk19990827_1bvl000796.html (21.1.2011).

BOUDGOUST, PETER 2010. „Für 95 Prozent ändert sich sowieso nichts“. Interview mit dem Vorsitzenden der ARD, in: Frankfurter Rundschau vom 15.12.2010.

DITTMANN, ARMIN 2009. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, Baden-Baden 2009.

HASSE, ARNE 2005. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bestand und Alternativen. Dissertation, Frankfurt am Main 2004.

KIRCHHOF, FERDINAND 2001. Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Auflage Heidelberg 2001.

KIRCHHOF, PAUL 2010. Gutachten über Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und D Radio, Heidelberg 2010.

EICHER, HERMANN 2010. Verfassungsrechtliches Grenzland, in: epd Medien Nr. 98, 15.12.2010, S. 3 – 8.

EICHER, HERMANN; SCHNEIDER, AXEL 2009. Die Rundfunkgebührenpflicht in Zeiten der Medienkonvergenz, in: NVwZ 2009, 741 - 747. Im Internet abrufbar unter: <http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\zeits\nvwz\2009\cont\nvwz.2009.741.1.htm&pos=0&hlwords=rundfunkgeb%C3%BChrenpflicht%C3%90medienkonvergenz#xhlhit> (21.1.2011).

VON MÜNCH, INGO 2010. Die verlorene Freiheit des Gebührenzahlers, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12.2010. Im Internet abrufbar unter <http://www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E22C9FA9CA73047AB/BDB48F86762B4EE7~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (21.01.2011)