

RA Dr. Wieland Bosman, Harxheim*

Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag

Der neue Rundfunkbeitragsstaatsvertrag stellt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine zukunftsfähige, den Herausforderungen der digitalen Technik Rechnung tragende Grundlage. Die Neuregelung sieht einen Wechsel von einem geräteabhängigen zu einem geräteunabhängigen Abgabentatbestand vor und räumt auf diese Weise eine Reihe von Zweifelsfragen und Ungereimtheiten der bisherigen Rundfunkgebührenfinanzierung aus.

I. Einführung

Am 16. 12. 2011 hat der Landtag in Schleswig-Holstein als letztes Parlament der 16 deutschen Bundesländer den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag¹ ratifiziert. Die bereits vor Unterzeichnung des Staatsvertrags und auch noch

* Mehr über den Autor erfahren Sie auf S. VIII.

1 Aufrufbar unter <http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/m Medien/>.

in der Ratifizierungsphase lebhaft geführten medienpolitischen und fachwissenschaftlichen Diskussionen indizierten bereits Besonderes: Zentraler Regelungsgegenstand des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags ist ein neuer Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, der einen grundlegenden Wechsel der Modalitäten der Rundfunkfinanzierung in Deutschland einläutet. Die bisherige Primärfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine geräteabhängige Rundfunkgebühr wird durch eine geräteunabhängige Rundfunkabgabe ersetzt. Die öffentliche Aufmerksamkeit wird angesichts folgender Zahlen verständlich: Ausweislich des aktuellen Geschäftsberichts der Gebühreneinzugszentrale (GEZ)² bestanden dort im Jahr 2010 41,9 Mio. Teilnehmerkonten mit 42,67 Mio. angemeldeten Hörfunkgeräten, 36,53 Mio. angemeldeten Fernsehgeräten und 341 000 angemeldeten neuartigen Rundfunkempfangsgeräten; das Gesamtaufkommen der Rundfunkgebühr beträgt 7,545 Mrd. Euro. Kaum jemand bleibt also von der Neuregelung, die am 1. 1. 2013 in Kraft tritt,³ unbetroffen. In dem nachfolgenden Beitrag sollen die Grundstrukturen der Neuregelung dargestellt und unter finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Aspekten reflektiert werden.

II. Die bisherige Rundfunkgebührenfinanzierung

1. Verfassungsrechtliche Verankerung

Durch die Rundfunkgebühr finanziert werden im Wesentlichen die ARD-Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und Arte, daneben aber auch 14 Landesmedienanstalten, die, als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert, für Zulassung und Beaufsichtigung privater Rundfunkveranstalter zuständig sind.

Diese Mittelverwendung spiegelt die Rechtsprechung des BVerfG, wonach die Rundfunkgebühr das von den Ländern eingeführte „Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung“ Rundfunk⁴ ist. Die Rundfunkgebühr dient zwar primär der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in Teillelementen ist sie aber auch systemübergreifend angelegt. Eine direkte Gebührenfinanzierung privaten Rundfunks ist allerdings gem. § 43 S. 2 RStV ausgeschlossen.

Nach bisheriger ständiger Rechtsprechung des BVerfG war und ist die Finanzierung durch Rundfunkgebühren eine dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Form der Finanzierung.⁵ Sie dient der Gewährleistung seiner Funktionsfähigkeit in einer durch den Dualismus von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk geprägten Rundfunkordnung. Die Gebührenfinanzierung soll eine weitgehende Abkoppelung der Funktionsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom ökonomischen Markt bewirken und dadurch sicherstellen, dass sich die öffentlich-rechtlichen Programme primär an publizistischen Zielen, insbesondere denen der Vielfalt, orientieren und nicht in Abhängigkeit von Einschaltquoten und Werbeaufträgen geraten.⁶ Die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist damit auch wesentliche Voraussetzung dafür, die strukturellen Vielfaltsdefizite des werbefinanzierten privaten Rundfunks auszugleichen und damit die bestehende duale Rundfunkordnung zu legitimieren.⁷

Die Festsetzung der Rundfunkgebührenhöhe erfolgt nach verfassungsrechtlich determinierten⁸ einfachgesetzlichen Vorgaben des RFinStV unter wesentlicher Mitwirkung eines staatsfernen Sachverständigenremiums, der unab-

hängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).⁹ Der Gebührenvorschlag der KEF ist Grundlage für den Abschluss eines entsprechenden (Änderungs-)Staatsvertrags durch die Landesregierungen und dessen Ratifizierung durch die Landesparlamente. Abweichungen vom Gebührenvorschlag der KEF durch die Länder sind grundsätzlich möglich, aus Gründen der verfassungsrechtlich garantierten Staatsfreiheit des Rundfunks allerdings lediglich in sehr eingeschränktem Umfang.¹⁰

2. Gebührentatbestand: Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts

Der derzeitige Gebührentatbestand ist streng gerätebezogen ausgestaltet:

Gesetzlicher Anknüpfungspunkt für die Pflicht zur Einrichtung der Rundfunkgebühr ist das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts. Rundfunkempfangsgeräte sind nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 1 RGebStV technische Einrichtungen, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- oder Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) geeignet sind.

Rundfunkempfangsgeräte werden gem. § 1 Abs. 2 S. 2 RGebStV bereits dann zum Empfang bereitgehalten, wenn damit ohne besonderen zusätzlichen technischen Aufwand Rundfunk, unabhängig von Art, Umfang und Anzahl der empfangenen Programme, unverschlüsselt oder verschlüsselt, empfangen werden kann. Eine tatsächliche Nutzung zum Rundfunkempfang ist also nicht erforderlich, um die Gebührenpflicht auszulösen; allein die Möglichkeit des Empfangs reicht aus.¹¹

3. Gebührenhöhe und Gebühreneinzug

Die Höhe der Rundfunkgebühr beträgt seit 1. 1. 2009 17,98 Euro pro Monat. Wird lediglich ein Hörfunkgerät vorgehalten, fällt nur die Grundgebühr i. H. v. 5,76 Euro an. Für den üblichen Privathaushalt fällt wegen der regelmäßig bestehenden Zweitgerätefreiheit gem. § 5 Abs. 1 RGebStV unabhängig von der Anzahl der bereitgehaltenen Geräte grundsätzlich nur eine Gebühr pro Monat an. Im nicht-privaten, insbesondere gewerblichen Bereich besteht dagegen grundsätzlich die Pflicht zur Zahlung der Rundfunkgebühr für jedes einzelne bereitgehaltene Gerät. Dies gilt jedenfalls für herkömmliche Rundfunkempfangsgeräte, d. h. klassische Radio- und Fernsehgeräte mit Tunerteil.

Demgegenüber genießen neuartige Rundfunkempfangsgeräte, d. h. insbesondere internetfähige PCs ein deutliches

2 Abrufbar unter <http://www.gez.de/e160/e161/e1528/gb2010.pdf>; <http://www.gez.de/e160/e161/e1457/gb2009.pdf>; zu Organisation und Aufgabenstellung der GEZ vgl. *Ohliger*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, § 7 RGebStV Rn. 17 ff.

3 Einige vorgreifliche Regelungen treten bereits zum 1. 1. 2012 in Kraft, um die rechtzeitige Datenerhebung für die Umstellung auf das neue Beitragssystem zu ermöglichen.

4 BVerfGE 31, 314, 329 f.

5 BVerfGE 119, 181, 219; 90, 60, 90; 87, 181, 199.

6 BVerfGE 119, 181, 219.

7 BVerfGE 73, 118, 157 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, S. 122.

8 BVerfGE 90, 60 ff.; vgl. hierzu auch *Dörr*, in: *Dörr/Kreile/Cole*, Handbuch Medienrecht, 2008, S. 170 ff.

9 Zur Zusammensetzung und Tätigkeit der KEF vgl. <http://www.kef-online.de>.

10 Vgl. BVerfGE 119, 181, 220 ff.

11 BVerfGE 90, 60, 91; 87, 181, 201. Die Rundfunk-„gebühr“ wird deshalb auch als Anstaltsnutzungsgebühr mit Beitragscharakter qualifiziert, vgl. *Libertus*, in: Hahn/Vesting (Fn. 2), § 13 Rn. 12 ff. m. w. N.

Privileg: Für alle pro Betriebsstätte bereitgehaltenen Geräte ist insgesamt lediglich maximal eine Gebühr zu entrichten; werden an der Betriebsstätte auch herkömmliche Rundfunkempfangsgeräte bereitgehalten, besteht insoweit sogar Gebührenfreiheit.

Gebührengläubiger sind die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das Zweite Deutsche Fernsehen, das Deutschlandradio und die Landesmedienanstalten. Das Inkasso der Rundfunkgebühr ist allerdings allein den ARD-Landesrundfunkanstalten zugewiesen. Sie bedienen sich hierzu der Gebühreneinzugszentrale (GEZ), die auf der Grundlage einer von ARD, ZDF und Deutschlandradio abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung als unselbständige Verwaltungseinrichtung arbeitet.

Zur Ermittlung von Rundfunkteilnehmern, die ihre gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsgeräte nicht anmelden, setzen die ARD-Landesrundfunkanstalten Rundfunkgebührenbeauftragte ein. Diese sind berechtigt, für die Landesrundfunkanstalten auf der Grundlage der §§ 3, 4 RGebStV Auskünfte zu verlangen und Teilnehmeranzeigen über das Bereithalten von Geräten entgegenzunehmen.¹²

4. Unzulänglichkeiten

Ungeachtet dieser verfassungsrechtlichen Verankerung und einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkgebühr werden seit einigen Jahren verstärkt Diskussionen geführt, in denen das derzeitige Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kritisch betrachtet und seine Ablösung durch andere Finanzierungsmodelle thematisiert wird.¹³ Anlass und Hintergrund dieser Diskussionen ist die Schwierigkeit, den bisherigen Gerätebezug des Gebührentatbestands angesichts der fortschreitenden technischen Konvergenz der elektronischen Medien im Zuge der Digitalisierung plausibel zu machen und seinen Vollzug zu gewährleisten.¹⁴

a) *Gebührenpflicht für multifunktionale Empfangsgeräte*

Insbesondere der Umstand, dass neuartige Rundfunkempfangsgeräte wie der internetfähige PC multifunktional, d. h. nicht primär zur Rundfunknutzung, sondern typischerweise auch für Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, E-Mail-Kommunikation, Internet-Recherchen, elektronische Steuererklärungen etc. genutzt werden, ließen Zweifel am Vorliegen des Gebührentatbestandes – Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts – entstehen. So wandten nicht zuletzt eine Reihe von Verwaltungsgerichten hiergegen ein, angesichts der Eigenart des Internet-PCs als multifunktionalem Gerät könne ein Bereithalten zum Empfang im Sinne des Gebührentatbestands nur und erst dann angenommen werden, wenn im Einzelfall nicht nur die abstrakte Möglichkeit zum Rundfunkempfang bestehe, sondern darüber hinaus auch eine tatsächliche Nutzung erfolge.¹⁵ Diese erstinstanzlichen Entscheidungen wurden zwar von der obergerichtlichen Rechtsprechung¹⁶ und letztlich vom BVerwG¹⁷ korrigiert, sie verdeutlichten jedoch, dass der Gebührentatbestand des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts mit der Entwicklung konvergenter multifunktionaler Geräte wie Internet-PCs, aber auch UMTS-Mobilfunkgeräten, internetfähigen PDAs (Personal Digital Assistant), Navigationsgeräten etc. nur noch bedingt technik- und damit zeitgemäß ist.¹⁸

b) *Gebührenakzeptanz und Abgabengerechtigkeit*

Angesichts dieser technischen Entwicklung droht der Rundfunkgebühr ihre „innere Überzeugungskraft“ verloren zu gehen.¹⁹ Bereits heute ist ungeachtet einer immer noch steigenden Anzahl von Haushalten eine Abnahme der Teilnehmerdichte, insbesondere in Großstädten, zu beobachten.²⁰ Gebührenpflichtige Empfangsgeräte werden häufiger nicht angemeldet. Die administrative Kontrolle und Durchsetzung der Gebührenpflicht wird schwieriger, eine Verifikation der bestehenden Gerätesituation in einer Wohnung begegnet unter Hinweis auf den Schutz der Privatsphäre zudem wachsenden Vorbehalten. Beschleunigt sich diese Entwicklung, erscheint nicht nur die verfassungsrechtlich geforderte funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährdet, sondern es droht auch ein gleichheits- und damit verfassungswidriges strukturelles Erhebungsdefizit.²¹

III. Der neue Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

1. Politische Determinanten

Auf diese rechtliche wie tatsächliche Herausforderung hat die Medienpolitik in Gestalt der Ministerpräsidentenkonferenz bereits im Oktober 2006 reagiert und die Rundfunkkommission der Länder beauftragt, alternative Lösungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erarbeiten. Hierbei sollten folgende politische Vorgaben umgesetzt werden: Aufkommensneutralität, Beteiligung des privaten und nicht privaten Bereichs, Abkehr von dem Bereithalten eines Geräts als Anknüpfungspunkt für die Zahlungspflicht, soziale Gerechtigkeit, Staatsferne, geringer Verwaltungsaufwand, Beachtung der rundfunkverfassungsrechtlichen, finanzverfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben mit dem Ziel, die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern.²²

Auf dem Weg zur Umsetzung dieses ambitionierten Vorgabenpakets wurden verschiedene Modellvarianten geprüft. Letztlich einigte man sich auf eine gesetzliche Lösung in Form eines Rundfunkbeitrags. Der entsprechende Staatsvertrag wurde von den Regierungschefs im Dezember 2010 unterzeichnet.

12 Vgl. hierzu *Gall*, in: Hahn/Vesting (Fn. 2), § 4 RGebStV Rn. 97 ff.

13 Vgl. etwa *Fiebig*, Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz, 2007, S. 324 ff.; *Degenhart*, K&R 2009, 289, 295 ff.

14 Vgl. *Eicher*, in: Knothe/Pothast (Hrsg.), Das Wunder von Mainz – Rundfunk als gestaltete Freiheit, FS-Drewitz, 2009, S. 215 f.

15 Vgl. zur divergenten erstinstanzlichen Verwaltungsrechtsprechung die Nachweise bei *Bosman*, K&R 2011, 143 f.

16 OVG Rheinland-Pfalz, 12. 3. 2009 – 7 A 10 959/08, ZUM 2009, 500 ff.; BayVG, 19. 5. 2009 – 7 B 08.2922, K&R 2009, 516 ff.; OVG Münster, 26. 5. 2009 – 8 A 732/09.

17 BVerwG, 27. 10. 2010 – 6 C 12.09, K&R 2011, 138 ff. m. Komm. *Bosman*, K&R 2011, 142 ff.; vgl. auch die gleichlautenden Entscheidungen vom selben Tag mit den Az. 6 C 17.09 sowie 6 C 21.09, MMR 2011, 258 ff. m. Anm. *Schneider*, MMR 2011, 263 f.; kritisch *Degenhart*, K&R 2011, 462, 467 f.

18 Vgl. auch *Eicher/Schneider*, NVwZ 2009, 741 ff.

19 *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 15 ff.; *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 15.

20 17. KEF-Bericht, 2009, Tz. 460, abrufbar unter <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht17/index.html>.

21 *Kirchhof* (Fn. 19), S. 15 ff.; *Dittmann* (Fn. 19), S. 11; BVerwG, 27. 10. 2010 – 6 C 12.09, K&R 2011, 138 ff. Ein solches Erhebungsdefizit wird vom BVerfG derzeit allerdings noch nicht gesehen, BVerfG, 17. 2. 2011 – 1 BvR 2480/08 (Nichtannahmebeschluss).

22 Vgl. Amtliche Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, abrufbar unter <http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/>, S. 2.

2. Beitragstatbestand

a) Grundkonzept

Das Grundkonzept des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags beruht auf einer Abkehr von der bisherigen gerätebezogenen Abgabepflicht durch die Einführung eines geräteunabhängigen Beitrags, der an das Innehaben einer Wohnung, einer Betriebsstätte sowie ggf. eines nicht lediglich privat genutzten Kraftfahrzeugs anknüpft. Auf die Anzahl der an diesen Orten bereit gehaltenen stationären oder portablen Empfangsgeräte und ihre konkrete technische Ausgestaltung kommt es nicht mehr an. Die Höhe eines Rundfunkbeitrags beträgt gem. § 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag weiterhin 17,98 Euro.²³

Nach der Neuregelung ist für die Bestimmung des Beitragspflichtigen und der Beitragshöhe zwischen dem privaten (§§ 2-4 RBeitrStV) und dem nicht privaten Bereich (§§ 5, 6 RBeitrStV) zu unterscheiden.

b) Privater Bereich

Im privaten Bereich ist künftig für jede Wohnung von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Wird die Wohnung von mehreren Personen bewohnt, haften diese für den Rundfunkbeitrag gesamtschuldnerisch. Ist eine Person Inhaber mehrerer Wohnungen, ist sie für jede dieser Wohnungen beitragspflichtig.

Befreiungsmöglichkeiten von der Beitragspflicht bestehen in vergleichbarer Weise wie bisher,²⁴ allerdings besteht künftig für blinde und sehbehinderte sowie hörgeschädigte und gehörlose Menschen nur noch die Möglichkeit einer Beitragsermäßigung auf ein Drittel. Vollständig befreien lassen können sich allerdings taubblinde Menschen.²⁵

Wohnung i. S. d. RBeitrStV ist unabhängig von der Zahl der Räume jede ortsfeste, baulich abgeschlossene Raumeinheit, die zum Wohnen oder Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Treppenhaus, einem Vorraum oder von außen betreten werden kann.

c) Nicht privater Bereich

Im nicht privaten Bereich, also insbesondere im gewerblichen, gemeinnützigen und öffentlichen Bereich, ist der Rundfunkbeitrag von dem Inhaber einer Betriebsstätte zu entrichten. Inhaber ist die natürliche oder juristische Person, die die Betriebsstätte im eigenen Namen nutzt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird.

Betriebsstätte ist jede zu einem eigenständigen nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit.

Die konkrete Beitragshöhe ist gestaffelt nach der Anzahl der Beschäftigten pro Betriebsstätte. Betriebsstätten von null bis acht Beschäftigten zahlen lediglich ein Drittel, solche bis zu 19 Beschäftigten einen vollen Beitrag. Diese ersten beiden Stufen der Staffelung erfassen bereits mehr als 90 % aller Betriebsstätten in Deutschland.²⁶ Die Staffel steigt dann stufenweise bis zu 180 Beiträgen für Betriebsstätten ab 20 000 Beschäftigten an.

Unabhängig von dieser Staffelregelung werden Betriebsstätten bestimmter sozialer, gemeinnütziger und öffentlicher Einrichtungen (z. B. Einrichtungen für behinderte Menschen, eingetragene gemeinnützige Vereine und Stif-

tungen, Feuerwehr, Polizei, Katastrophenschutz, Schulen und Hochschulen etc.) dadurch privilegiert, dass sie lediglich höchstens einen Beitrag zu zahlen haben.²⁷

Keinen Beitrag haben Betriebsstätten zu entrichten, in denen kein Arbeitsplatz eingerichtet ist, die sich innerhalb einer beitragspflichtigen Wohnung befinden, für die bereits ein Rundfunkbeitrag entrichtet wird²⁸ oder die gottesdienstlichen Zwecken gewidmet sind.

Einer gesonderten Regelung unterfallen einer Betriebsstätte zugeordnete Hotel- und Gästezimmer sowie Ferienwohnungen. Für diese ist – ab der zweiten Wohneinheit – jeweils zusätzlich zur Betriebsstätte als solcher ein Drittel Beitrag zu entrichten.

Schließlich hat der Inhaber eines Kraftfahrzeugs, das – und sei es nur geringfügig – zu gewerblichen Zwecken oder einer anderen selbständigen Erwerbstätigkeit oder zu gemeinnützigen oder öffentlichen Zwecken des Inhabers genutzt wird, ein Drittel Rundfunkbeitrag zu zahlen.²⁹ Das Innehaben einer Betriebsstätte ist für diesen Kfz-Beitrag nicht erforderlich. Existiert jedoch eine beitragspflichtige Betriebsstätte, so ist ein Kraftfahrzeug beitragsfrei. Beitragsfrei sind ebenfalls Kraftfahrzeuge von privilegierten Einrichtungen.

d) Beitrag und Typisierung

Mit der Abkehr des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom Gerätebezug der Rundfunkgebühr und der Normierung des neuen Anknüpfungspunkts des Innehabens von Raumeinheiten, d. h. von Wohnung, Betriebsstätte und Kraftfahrzeug entstehen neue abgaben- und finanzverfassungsrechtliche Legitimationsanforderungen. Einmal muss es sich bei dem Rundfunkbeitrag überhaupt um eine Vorzugslast für einen individual- oder gruppennützigen Sondervorteil handeln. Zum anderen darf dieser Beitrag keine gleichheitswidrigen Typisierungsmerkmale aufweisen.

aa) Beitragsbegriff

Der bisherige Anknüpfungspunkt des Bereithaltens eines Rundfunkempfangsgeräts ermöglichte eine vergleichswei-

23 Soweit *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 198 f., in der Fortschreibung der bisherigen Höhe der Rundfunkgebühr einen Verstoß gegen die „Aufkommensneutralität als Erfordernis des Verfassungsrechts“ sieht, kann dem nicht gefolgt werden. Dem Gesetzgeber stehen bei einem grundlegenden Systemwechsel der Rundfunkfinanzierung ex-ante-Prognosespielräume zu, BVerfGE 106, 62, 151; 119, 181, 236. Eine evtl. überkompensatorische Steigerung des Beitragsaufkommens durch eine Verbreiterung der Erhebungsbasis wäre im Rahmen der Systematik des KEF-Verfahrens nachfolgend auszugleichen.

24 Der Staatsvertragsgesetzgeber ist damit Aufforderungen nicht gefolgt, Aufwendungen für Befreiungen systemgerechter nicht durch die Gemeinschaft der Beitragszahler, sondern durch das staatliche Steueraufkommen tragen zu lassen, vgl. *Kirchhof* (Fn. 19), S. 63 ff.; v. *Maydell*, Zur rechtlichen Problematik der Befreiung von den Rundfunkgebühren, 1987, S. 39 ff.

25 Damit entspricht der Staatsvertragsgesetzgeber zumindest partiell einem Vorhalt des BSG, das in der einkommensunabhängigen Befreiung Behindertener einen Verstoß gegen den gebührenrechtlichen Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichbehandlung aller Nutzer gesehen hat, BSG 28. 6. 2000 – B 9 SB 2/00 R (Saarland), NJW 2001, 1966.

26 Vgl. Amtliche Begründung (Fn. 22), S. 18.

27 Hierdurch werden z. B. Hochschulen, die nach bisherigem Recht für jedes einzelne herkömmliche Rundfunkempfangsgerät eine Gebühr zu entrichten haben, nachhaltig entlastet.

28 Diese Regelung privilegiert viele Selbständige, die ihr Büro (z. B. als Steuerberater, Rechtsanwalt, Architekt, beratender Ingenieur etc.) in ihrer Privatwohnung betreiben.

29 Gemeinnützige oder öffentliche Zwecke müssen nach der staatsvertraglichen Konzeption solche des Inhabers des Kraftfahrzeugs sein. Beitragsneutral bliebe deshalb z. B. die Nutzung eines privaten Kraftfahrzeugs durch einen ehrenamtlich für einen gemeinnützigen Sportverein tätigen Übungsleiter.

se zwanglose abgabenrechtliche Zuordnung. Unabhängig von der Begrifflichkeit „Rundfunkgebühr“ handelt es sich nach überwiegender Ansicht um eine Anstaltsnutzungsgebühr mit Beitragscharakter.³⁰ Eine unmittelbare Gegenleistung im Sinne der klassischen Gebühr besteht nicht, da eine tatsächliche Nutzung des zum Rundfunkempfang bereitgehaltenen Rundfunkempfangsgeräts gerade nicht erforderlich ist.³¹ Die an das Vorhalten eines Geräts gebundene Nutzungsmöglichkeit lässt sich jedoch als Sondervorteil im Sinne des o. g. Beitragslements qualifizieren.³²

Ausweislich der neuen staatsvertraglichen Begrifflichkeit geht der Gesetzgeber nunmehr selbst vom Abgabentyp des klassischen Beitrags aus. Dieser unterscheidet sich von den beiden anderen Abgabenformen Steuer und Gebühr dadurch, dass er einerseits im Gegensatz zur Steuer Korrelat einer individuell zurechenbaren (Gegen-)Leistung ist, die andererseits aber im Gegensatz zur Gebühr lediglich angeboten, nicht aber individuell in Anspruch genommen werden muss. Der Beitrag verlangt damit für die Legitimation einer Vorzugslast grundsätzlich einen individual- oder gruppennützigen Sondervorteil.³³

Ein solcher legitimierender Sondervorteil wird für den Bereich privater Lebensgestaltung darin gesehen, dass im Rahmen des gemeinschaftlichen Zusammenwohnens in einer Wohnung dort üblicher- und typischerweise Rundfunknutzung stattfindet.³⁴ Gleiches soll für die soziale Erwerbs- bzw. Empfangsgemeinschaft der Beschäftigten innerhalb einer Betriebsstätte gelten.³⁵ Auch im Fall nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge wird auf das Prinzip der Raumeinheit, innerhalb derer typischerweise Rundfunk konsumiert wird, abgestellt.³⁶

bb) Typisierung

Lässt sich damit für den jeweiligen Beitragstatbestand im privaten und nicht privaten Bereich grundsätzlich der gruppennützige Sondervorteil „Möglichkeit des Rundfunkkonsums in Raumeinheiten“ identifizieren, stellt sich die Anschlussfrage, ob der Konnex zwischen dem Wohnen bzw. Innehaben einer ortsfesten bzw. mobilen Raumeinheit und der dort gegebenen Möglichkeit, Rundfunkinhalte zu konsumieren, so evident ist, dass daran eine generelle Beitragspflicht geknüpft werden kann. Hat sich also der Staatsvertragsgesetzgeber mit dieser Ausgestaltung des Beitragstatbestands im Rahmen einer zulässigen Typisierung, konkret des Gleichheitssatzes gehalten?

Anlass für diese Fragestellung ist einerseits die jederzeit beobachtbare und statistisch belegbare Lebenswirklichkeit, dass in der großen Mehrzahl aller Wohnungen, Betriebsstätten und nicht privat genutzten Kraftfahrzeuge Rundfunkempfang möglich ist und auch tatsächlich stattfindet.³⁷ Andererseits kann nicht verkannt werden, dass es Fälle gibt, in denen in diesen Raumeinheiten tatsächlich gerade kein Rundfunkkonsum stattfindet. Sei es, weil sich ein Wohnungsinhaber bewusst gegen jede Form von Rundfunkrezeption entscheidet oder aber Betriebsstätten bzw. Kraftfahrzeuge nicht mit Empfangsgeräten ausgestattet sind. Statistisch dürfte gesichert sein, dass in nur einer verschwindend geringen Zahl von Wohnungen³⁸ und nicht ausschließlich privat genutzten Kraftfahrzeugen³⁹ kein Rundfunkkonsum stattfindet. Dagegen gibt es keine Statistiken oder belastbaren Erfahrungswerte über Betriebsstätten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Umfang und Intensität des dortigen Rundfunkkonsums geringer ausfallen als in Privatwohnungen.⁴⁰

Für diese Problematik partieller Ungleichbehandlung von Abgabenschuldnern in Massenvorgängen des Wirtschaftslebens hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung zum Steuerrecht Auslegungsmaßstäbe entwickelt. Hiernach ist der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG auch dann noch gewahrt, wenn Gründe der Praktikabilität es verlangen, dass der Gesetzgeber Sachverhalte, an die er dieselben steuerrechtlichen Folgen knüpft, so typisiert, dass hierbei Besonderheiten des einzelnen Falls, gegebenenfalls auch ganzer Gruppen, vernachlässigt werden. Hierbei darf die wirtschaftlich ungleiche Wirkung allerdings ein bestimmtes Maß nicht überschreiten. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der abgabenrechtlichen Belastung stehen.⁴¹

Überträgt man diese Maßstäbe auf den künftigen Rundfunk-Beitragstatbestand, ist zunächst festzustellen, dass in den beschriebenen Fallkonstellationen die Rundfunkrezeption nicht objektiv ausgeschlossen ist,⁴² sondern jeweils auf einer willentlichen Verzichtentscheidung beruht. Dieses voluntative Element ist aber gerade dem Beitragsbegriff eigen, der das Angebot bzw. die potentielle Nutzbarkeit, nicht aber die tatsächliche Inanspruchnahme eines Vorteils ausreichen lässt.⁴³ Im Fall der Betriebsstätten wird der vergleichsweise geringeren tatsächlichen Rundfunknutzung zudem dadurch Rechnung getragen, dass mehr als 90 % aller Betriebsstätten mit lediglich einem Drittel (0 bis 8 Beschäftigte) bzw. einem Rundfunkbeitrag (9 bis 19 Beschäftigte) belastet werden, d. h. höchstens mit der Beitragshöhe einer einzelnen Privatwohnung. Zusätzlich ist pro Betriebsstätte ein dieser Betriebsstätte zugeordnetes Kraftfahrzeug beitragsfrei.

Diese gesetzlichen Vorkehrungen erscheinen deshalb insgesamt geeignet, den von der Verfassungsrechtsprechung für gesetzliche Typisierungen im Abgabenrecht gesetzten Rahmen einzuhalten.⁴⁴

30 *Libertus*, in: Hahn/Vesting (Fn. 2), § 13 Rn. 12 ff. m. w. N.; kritisch *Reuters*, Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, 2008, S. 136 ff.

31 BVerfGE 90, 60, 91; 87, 181, 201.

32 *Wagner*, Abkehr von der geräteunabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 28 ff.

33 *Ferdinand Kirchhof*, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Aufl. 2001, Rn. 14; *Dittmann* (Fn. 19), S. 27 f.; *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 96 m. w. N.

34 Vgl. Amtliche Begründung (Fn. 22), S. 9 f.; *Kirchhof* (Fn. 19), S. 59 ff.; im Grundsatz auch *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 195.

35 *Kirchhof* (Fn. 19), S. 61 ff.; kritisch hierzu *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 196 f.

36 Vgl. Amtliche Begründung (Fn. 22), S. 19.; dies verkennt *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 198, wenn er die Beitragspflicht für nicht ausschließlich privat genutzte Kraftfahrzeuge als unverändert gerätebezogen qualifiziert und hierin eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Systemwidrigkeit sieht.

37 *Wagner* (Fn. 32), S. 199 ff. m. w. N.

38 *Wagner* (Fn. 32), S. 199 geht von 1 % bis 2 % aus.

39 *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 197.

40 *Wagner* (Fn. 32), S. 199 f.

41 BVerfGE 101, 297, 310; 110, 274, 292; 117, 1, 31; 120, 1, 30; 123, 1, 19.

42 *Anders Kirchhoff* (Fn. 19), S. 57 f. unter Hinweis auf die in einem Funkloch gelegene Almhütte. Tatsächlich dürfte es jedoch keinen bewohnten Ort in Deutschland geben, der nicht durch eine der Rundfunkverbreitungstechniken Satellit, Kabel, Terrestrik (DVB-T), IPTV/DSL oder Internet erreicht werden kann.

43 Deshalb erscheint die Kritik *Degenharts*, dem Abgabenschuldner dürfe der Einwand, er höre nicht Radio oder sehe nicht fern, nicht abgeschnitten werden, ZUM 2011, 193, 196, nicht überzeugend.

44 *Kirchhof* (Fn. 19), S. 51 ff.; kritisch *Degenhart*, ZUM 2011, 193, 196 f., der insbesondere bei der Heranziehung von Betriebsstätten zum Rundfunkbeitrag ein unter Gleichheitsgesichtspunkten fragliches „grobmaschiges Typisierungsrastrer“ feststellt und die Überschreitung der Grenze zur Sonderabgabe bzw. Zwecksteuer thematisiert. Zu verfassungsrechtlichen Fragen einer Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. *Waldhoff*, AfP 2011, 1 ff.

3. Privatsphäre und Datenschutz

Eine wesentliche medienpolitische Vorgabe für das neue Rundfunkbeitragssystem war es, die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Rundfunkfinanzierung durch wirksame datenschutzrechtliche Vorkehrungen und eine Schonung der Privatsphäre zu optimieren.

In der Vergangenheit waren immer wieder Vorbehalte gegen ein zu intensives Eindringen in die Privatsphäre der Bürger zur Feststellung, ob und ggf. welche Arten von Rundfunkempfangsgeräten in einer Wohnung vorhanden sind und in welchem sozialen und finanziellen Verhältnis die Bewohner zueinander stehen (Kinder mit eigenem Erwerbseinkommen, nichteheliche Lebensgemeinschaften etc.), vorgebracht worden. Diese systembedingt notwendigen Nachforschungen werden künftig entfallen oder doch zumindest wesentlich vermindert. Durch den Wechsel des Abgabentatbestands reicht es künftig aus, Wohnungs- und Betriebsstätteninhaber namentlich zu kennen und einer beitragspflichtigen Raumeinheit zuordnen zu können.⁴⁵ Hierzu sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag eine Reihe formalisierter Erkenntnisverfahren vor.

a) Einmaliger Meldedatenabgleich

Nach § 14 Abs. 9 RBeitrStV wird zum Zwecke der Bestands- und Ersterfassung von Beitragsschuldern ein einmaliger stichtagsbezogener automatisierter Datenabgleich mit den Daten der Einwohnermeldeämter vorgenommen. Hierdurch soll der Systemwechsel zu Beginn auf eine adäquate Datenbasis gestellt werden. Der durch den einmaligen Meldedatenabgleich gewonnene Datenbestand beschränkt sich im Wesentlichen auf Namen, Familienstand, Tag der Geburt sowie Anschriften und Einzugsstermine. Der hierdurch anfallende große Datenbestand führt nicht – wie gelegentlich von Kritikern behauptet – unvermeidlich zu einem „zentralen Melderegister“ und damit zu einer Bedrohung von Persönlichkeitsrechten, da nicht benötigte Daten unverzüglich, nicht überprüfte Daten spätestens nach 12 Monaten zu löschen sind. Die strenge Zweckbindung sowie die Löschungspflichten effektuierten die datenschutzrechtlichen Kriterien der Geeignetheit und Erforderlichkeit. Der Meldedatenabgleich ist zudem ein verhältnismäßiges Verfahren, da er im Vergleich zu einer individuellen Vor-Ort-Erfassung für die Beitragsschuldner weitgehend belastungsfrei ist.⁴⁶

b) Datenbeschaffung von anderen Stellen

Neben dem einmaligen Meldedatenabgleich ermöglicht § 11 Abs. 4 RBeitrStV zusätzlich die Erhebung geeigneter personenbezogener Daten bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Hierzu zählt auch künftig eine regelmäßige Datenübermittlung von Wohnungsumzügen und Sterbefällen nach den Meldegesetzen und Meldedatenübermittlungsverordnungen der Länder. Bei anderen öffentlichen Stellen vorhandene Daten können nur auf Grundlage spezialgesetzlicher Normen, wie z. B. § 9 HGB oder § 12 GBO übermittelt werden. Der Kreis der zur Übermittlung befugten öffentlichen Stellen ist also normativ beschränkt.

§ 11 Abs. 4 RBeitrStV enthält nunmehr eine eindeutige Rechtsgrundlage für die konditionierte Erhebung personenbezogener Daten auch bei nicht-öffentlichen Stellen. Diese Vorschrift legitimiert z. B. den Erwerb von Adressen auf dem freien Markt, sofern sich die erworbenen Daten auf Angaben beschränken, die der Anzeigepflicht nach § 8

RBeitrStV unterliegen. Die gesetzliche Legitimation zum Ankauf von Adressen privater Personen ist allerdings gem. § 14 Abs. 10 RBeitrStV in der Einführungs- und Übergangsphase des neuen Rundfunkbeitragssystems bis zum 31. 12. 2014 ausgesetzt.⁴⁷

Da die Datenbeschaffung bei anderen Stellen insbesondere dem Zweck dient, im Sinne der Abgabengerechtigkeit auch solche Beitragsschuldner zum Rundfunkbeitrag heranzuziehen, die ihrer Anzeigepflicht nach § 8 RBeitrStV nicht oder nicht vollständig nachkommen, erscheinen schutzwürdige Interessen nicht verletzt.⁴⁸

c) Anzeigepflicht des Beitragsschuldners

Nach § 8 RBeitrStV sind sämtliche Beitragsschuldner im privaten wie nicht privaten Bereich verpflichtet, von sich aus die erforderlichen Daten mitzuteilen. Eine zusätzliche Verpflichtung trifft die Inhaber von Betriebsstätten, die im Hinblick auf die nach der Beschäftigtenzahl gestaffelte Beitragshöhe die Anzahl der im Jahresdurchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahres sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigten mitzuteilen haben.

Die teilweise wegen Eingriffs in die Privatsphäre kritisierte Regelung des § 8 Abs. 5 Nr. 2 RBeitrStV, wonach bei einer Abmeldung auch „der die Abmeldung begründende Lebenssachverhalt“ mitzuteilen ist, kann zu Missverständnissen führen und bedarf daher einer einschränkenden Auslegung. Hintergrund der Regelung ist die zum bisherigen Recht ergangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, die zur Überprüfung von Korrektheit und Plausibilität der gemachten Angaben forderte, dass der Abmeldegrund anzugeben sei.⁴⁹ Gemeint war jedoch eine Angabe in typisierter Form, wie etwa Wohnungsaufgabe oder Umzug ins Ausland. Nicht gemeint waren persönliche Details, wie etwa Ehescheidung oder Beendigung einer Lebenspartnerschaft. Hier sollte eine entsprechende Klarstellung, etwa in den Satzungen der Landesrundfunkanstalten gem. § 9 Abs. 2 RBeitrStV, erfolgen.⁵⁰

Nach § 9 RBeitrStV kann die zuständige Landesrundfunkanstalt von Beitragsschuldern oder Personen bzw. Rechtsträgern, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie ihrer Anzeigepflicht nach § 8 RBeitrStV nicht oder nicht hinreichend nachgekommen sind, Auskunft verlangen. Können hierbei Inhaber von Wohnungen oder Betriebsstätten nicht festgestellt werden, sind auch Eigentümer oder vergleichbar dinglich Berechtigte (z. B. Erbbau- und Nießbrauchsberechtigte) verpflichtet, Auskunft über den tatsächlichen Inhaber einer Wohnung oder Betriebsstätte zu erteilen. Der gegenüber dieser Vorschrift erhobene Vorwurf, sie führe zu Bespitzelung und Denunziantentum, relativiert sich bei näherem Hinse-

45 In diesem Kontext dürfte auch künftig auf der Grundlage des § 11 Abs. 1 RBeitrStV ein begrenzter Einsatz von Beauftragten erforderlich sein. So kann es z. B. bei Wohnanlagen mit einer Vielzahl von Namen, die unter derselben Adresse gemeldet sind, erforderlich sein, einzelne Namen einer bestimmten Wohnung in einem bestimmten Stockwerk zuzuordnen. Die hierfür notwendigen Feststellungen dürften sich jedoch regelmäßig ohne Berührung der Privatsphäre, etwa anhand von Namensschildern, von außen treffen lassen.

46 Vgl. *Bull.*, Rundfunkbeitrag und Datenschutz, 2011, S. 21 ff.; *Herb*, MMR 2011, 232, 234; *ders.*, DuD 2011, 270, 274.

47 Dieses befristete Verbot korreliert zeitlich mit der Durchführung des einmaligen Meldedatenabgleichs gem. § 14 Abs. 9. Der Ankauf von Adressen aus dem nicht privaten Bereich ist durch § 14 Abs. 10 nicht gesperrt.

48 *Herb*, MMR 2011, 232, 235.

49 OVG Nordrhein-Westfalen, 29. 9. 2010 – 8 E 274/10; VG Bremen, 9. 8. 2011 – 2 K 1286/09.

50 So auch *Herb*, MMR 2011, 232, 233.

hen. Denn sie kann nur Fälle betreffen, in denen sich ein Wohnungs- oder Betriebsstätteninhaber unter Verstoß gegen Melderecht nicht angemeldet hat und zudem seiner Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Landesrundfunkanstalt nicht nachgekommen ist. Hierfür müssen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, eine pauschale Befragung von Eigentümern ohne konkreten Tatsachenhintergrund ist also ausgeschlossen. Eine entsprechende Regelung findet sich im Übrigen auch in den Meldegesetzen der Länder⁵¹ sowie in § 19 Abs. 5 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein Bundesmeldegesetz.⁵²

Insgesamt lässt sich damit feststellen, dass der notwendig auf Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten angewiesene Einzug des neuen Rundfunkbeitrags Datenschutzregelungen unterliegt, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht sowie die Persönlichkeitsrechte der Beitragsschuldner wahren. Beispielhaft konkret und eindeutig ist das in § 11 Abs. 5 RBeitrStV statuierte Zweckbindungsgebot. Lediglich einige wenige Einzelbestimmungen bedürfen einer einschränkenden Auslegung bzw. satzungsmäßigen Konkretisierung.

4. Europäisches Beihilferecht

Strukturveränderungen in der Rundfunkfinanzierung sind nicht nur an nationalem Verfassungsrecht, sondern auch an europarechtlichen Vorgaben, insbesondere den Beihilferegelungen der Art. 107, 108 AEUV zu messen.

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Bereits bestehende Beihilfen unterliegen der repressiven, Neubeihilfen der präventiven Aufsicht der Kommission.

Bereits die Frage, ob und ggf. inwieweit die bestehende deutsche Rundfunkgebührenfinanzierung nach diesen Vorschriften tatbestandlich als Beihilfe qualifiziert werden kann, ist nicht nur in der Literatur,⁵³ sondern auch zwischen der Kommission und der Bundesrepublik streitig. Die Kommission geht davon aus, dass es sich bei der bisherigen Rundfunkgebührenfinanzierung um eine Beihilfe handelt. Die Rundfunkgebühr werde auf gesetzlicher Grundlage hoheitlich festgelegt und ggf. beigetrieben, die Bundesländer hätten eine verfassungsrechtlich verankerte Garantstellung für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Rundfunkgebühr sei keine Gegenleistung der Rundfunkteilnehmer für Programmleistungen der Rundfunkanstalten und weise keine Vorkehrungen gegen Überkompensationen auf. Demgegenüber wendet die Bundesrepublik u. a. ein, die Höhe der Rundfunkgebühr werde in einem staatsfernen Verfahren durch die KEF ermittelt und die Mittel aus der Rundfunkgebühr flössen den Rundfunkanstalten nicht von staatlicher Seite, sondern unmittelbar von den Rundfunkteilnehmern zu. Ein von der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitetes Prüfungsverfahren führte zu keiner Entscheidung, sondern wurde im Jahr 2007 von der Kommission eingestellt,⁵⁴ nachdem die Bundesrepublik unter Aufrechterhaltung ihrer grundsätzlichen Rechtsauffassung kompromissweise verbindliche Zusagen gemacht hatte.⁵⁵

Doch selbst nach Maßgabe der restriktiven Rechtsauffassung der Kommission, wonach es sich bei der bisherigen deutschen Rundfunkfinanzierung durch Rundfunkgebüh-

ren um eine – wenn auch zulässige – Beihilfe handelt, lassen sich belastbare Aussagen über mögliche beihilferechtliche Konsequenzen des neuen Rundfunkbeitrags machen: Es handelt sich lediglich um eine Änderung einer bestehenden Beihilfe und nicht um eine der präventiven Aufsicht unterliegende Neubeihilfe.

Dieses Ergebnis lässt sich mittels eines Erst-Recht-Schlusses aus der aktuellen Entscheidungspraxis der Kommission, insbesondere in einem niederländischen Fall ableiten, bei dem sogar der Systemwechsel von einer Rundfunkgebühr hin zu einer unmittelbaren Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt noch als insoweit unschädliche bisherige Beihilfe qualifiziert wurde. Zur Begründung stellt die Kommission in dieser Entscheidung maßgeblich darauf ab, dass es sich um eine Anpassung an die digitale Medienwelt handele, die sich auch bei einem Wechsel von Gebühr auf Staatsfinanzierung lediglich als eine nicht wesentliche verfahrenstechnische Änderung darstelle.⁵⁶

Dies muss aber umso mehr bei der staatsvertraglichen Transformation der nichtsteuerlichen geräteabhängigen Rundfunkgebühr in einen nichtsteuerlichen wohnungs- und betriebsstättenbezogenen Rundfunkbeitrag gelten, die zudem Ziel, Vorteil, Finanzierungsquelle und Begünstigte der vermeintlichen Beihilfe weitgehend unverändert lässt.⁵⁷ Damit unterliegt das neue Rundfunkfinanzierungssystem keiner Notifizierungspflicht und bedarf keiner neuen Überprüfung durch die Kommission.

IV. Fazit

Mit der Ratifizierung des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags haben die Länder ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung einer funktionsgerechten und effektiven Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Bedingungen des digitalen Zeitalters entsprochen und zugleich erneut einen Funktionsnachweis für einen kooperativen Föderalismus geliefert.

Die staatsvertraglichen Anpassungen der deutschen Rundfunkfinanzierung erscheinen in Struktur und Detail konsistent und geeignet, die politischen Intentionen unter Wahrung finanzverfassungsrechtlicher sowie datenschutz- und europarechtlicher Vorgaben umzusetzen. Bei komplexen Gesetzgebungsvorhaben nie vollständig auszuschließende Zweifelsfragen werden wie bisher auch von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu klären sein, die Staatsvertragsländer haben sich zudem in einer gemeinsamen Protokollnotiz eine Evaluierung vorbehalten.⁵⁸

Schließlich bietet die gem. § 9 Abs. 2 RBeitrStV von den Landesrundfunkanstalten zu erlassende und durch die Rechtsaufsicht zu genehmigende Satzung Möglichkeiten der Konkretisierung staatsvertraglicher Regelungen.

51 Vgl. z. B. § 13 Abs. 5 S. 2 MG Rheinland-Pfalz.

52 BR-Drs. 524/11 vom 2. 9. 2011.

53 Vgl. im Einzelnen *Libertus*, in: Hahn/Vesting (Fn. 2), § 13 Rn. 37 ff. m. w. N.; zuletzt für das tatbestandliche Vorliegen einer Beihilfe *Ferreau*, K&R 2011, 298 ff.

54 Entscheidung der Kommission vom 24. 4. 2007, K (2007), 1761 endg., sog. Beihilfekompromiss. In dieser Einstellungsentscheidung werden die divergierenden Rechtsauffassungen jeweils vollständig abgebildet.

55 Diese Zusagen, etwa zum sog. Drei-Stufen-Test, wurden im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in Kraft getreten am 1. 6. 2009, gesetzlich umgesetzt.

56 Entscheidung der Kommission vom 26. 1. 2010, C (2010) 133 endg.

57 *Kirchhof* (Fn. 19), S. 70 f.; *Wagner* (Fn. 32), S. 244 f.

58 Diese Evaluierung soll unmittelbar im Anschluss an den 19. KEF-Bericht unter Mitwirkung einer unabhängigen Stelle erfolgen.