

Hessisches Modell
zur Neuordnung der Rundfunkgebührenordnung

Version 1.3

Oktober 2007

Das Rechtsgutachten zum Hessischen Modell kann unter Angabe der Postadresse per E-Mail an s.stallknecht@frankfurt-main.ihk.de bestellt werden.

Hessisches Modell zur Neuordnung der Rundfunkgebührenordnung

Das Hessische Modell sieht eine gemeinschaftliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor. Alle wahlberechtigten Bürger werden zur Gebührenfinanzierung herangezogen, unabhängig davon, ob und mit welcher Empfangstechnik sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen. Das Modell ist sozialverträglich: einkommensschwache Personen bekommen die Gebühren erstattet, für in Lebensgemeinschaft lebende Personen gilt der halbe Gebührensatz. Für Unternehmen besteht keine Gebührenpflicht. Das Hessische Modell ist mit der gegenwärtigen Rechtslage vereinbar, insbesondere die Staatsferne wird gewahrt.

Eine Aussage darüber, ob die Höhe des Gebührenbedarfes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerechtfertigt ist oder ob eine Co-Finanzierung durch Werbung angemessen ist, wird mit der Annahme der gesetzten vorgegebenen Eckdaten für den Modellvorschlag ausdrücklich nicht getroffen.

Das Hessische Modell erwirtschaftet ein Gebührenaufkommen von rund 7,3 Mrd. Euro, was in etwa dem heutigen Stand entspricht. Es beantwortet nicht die Frage, ob die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich in dieser Höhe notwendig ist.

Rundfunkgebühr als Beitrag zur demokratischen Meinungsbildung

Das duale Rundfunksystem in Deutschland ist ein gesellschaftspolitischer Beitrag für ein aufgeklärtes Miteinander auf der Basis einer demokratischen Verfassung. Es trägt dem Gedanken der Medien als vierter Gewalt im Staat genauso Rechnung wie einem staatspolitischem Interesse der Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art gemäß Programmauftrag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss hierfür ausgestattet sein.

Gegenwärtig wird über eine geräteorientierte Gebühr die Rundfunkfinanzierung sichergestellt. Auf Grund technologischer Entwicklungen konvergieren immer mehr Kommunikationskanäle, so dass die Definition eines Rundfunkgerätes nicht mehr sinnvoll möglich ist. Eine geräteorientierte Gebührenerhebung ist somit letztlich ungerecht und bedeutet eine erhebliche Belastung für die Innovationskraft der Wirtschaft in vielerlei Hinsicht.

Deshalb haben die hessischen IHKs ihre Medienpolitische Kommission Hessen beauftragt, mit dem Hessischen Modell ein neues, aufkommensneutrales Finanzierungssystem zu entwickeln. Es ist dabei ein einfaches, möglichst unbürokratisches, für die Bevölkerung nachvollziehbares Gebührenmodell erarbeitet worden. Es trägt dem technologischen Wandel Rechnung und gewinnt gleichzeitig verloren gegangene gesellschaftliche Akzeptanz für Rundfunkgebühren zurück.

1. Eckpunkte

Das Hessische Modell baut auf folgenden Eckpunkten auf:

- **Aufkommensneutralität.** Mit dem neuen Modell wird in etwa das gleiche Volumen an Gebühren generiert wie bisher (derzeit 7,29 Mrd € pro Jahr¹).
- **Nutzer- und Nutzungsunabhängigkeit / Solidarprinzip.** Der Beitrag wird unabhängig von der Nutzung des Angebots bei jedem Erwachsenen erhoben. Alle Wahlberechtigten (Kommunalwahl, Ausländerbeiratswahl) entrichten die Gebühr.
- **Technikunabhängigkeit.** Die Gebührenveranlagung ist unabhängig von der Übertragungstechnik und der Art der genutzten Endgeräte (TV-Gerät, Radio, PC, Mobiltelefon usw.).
- **Sozialverträglichkeit.** Einkommensschwache Gruppen bekommen die Gebühr erstattet.
- **Wahrung der Programmautonomie.** Das Modell nimmt keinen Einfluss auf die Programmgestaltung und stellt den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Rundfunkanstalten nicht in Frage.

Basis der zukünftigen Gebührenpflicht ist die Wahlberechtigung.

¹ GEZ-Geschäftsbericht 2006, S. 37.

2. Berechnungsgrundlage

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stiftet einen Nutzen für die Gemeinschaft, daher sollen keine individuellen Nutzungsentgelte erhoben werden. Die Finanzierung erfolgt gemeinschaftlich. Jeder hier dauerhaft lebende volljährige Bürger leistet einen pauschalen Beitrag. Als Kriterium für die Dauerhaftigkeit wird das Wahlrecht bei Bundestags- oder Ausländerbeiratswahlen herangezogen. Um die soziale Ausgewogenheit zu garantieren und Familien und Lebensgemeinschaften nicht stärker zu belasten als im derzeitigen Modell werden diese besser gestellt.

Derzeit leben 62 Mio. Bundestagswahlberechtigte² in Deutschland. Dazu kommen rund 2,5 Mio. wahlberechtigte Ausländer³. Davon leben 14,6 Mio. allein und 49,9 Mio. in Lebensgemeinschaften⁴. Unter Einbeziehung der Besserstellung von Lebensgemeinschaften und Wahrung der Aufkommensneutralität ergibt sich ein monatlicher Gebührensatz von **15,36 €** für allein lebende und **7,68 €** für in Partnerschaften lebende Personen.

	Personen	im Monat	im Jahr	Gebühren- aufkommen
allein lebend	14,6 Mio.	15,36 €	184,32 €	2,69 Mrd. €
in Lebensgemein- schaften	49,9 Mio.	7,68 €	92,16 €	4,60 Mrd. €
Σ	64,5 Mio.			7,29 Mrd. €

Damit ist die zukünftige Belastung von in Partnerschaft lebenden Personen und Familien geringer als im aktuell gültigen Gebührensystem (17,03 €)⁵.

² Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006, Seite 102.

³ Eigene Berechnung. Der Berechnung liegt eine sehr konservative Schätzung zu Grunde. In Wirklichkeit dürfte die Anzahl der ausländischen Wahlberechtigten höher liegen. Dies würde zu einer höheren Zahl von Gebührenzahlern führen und – unter Voraussetzung der Aufkommensneutralität - zu einem geringeren Gebührensatz.

⁴ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006, S. 46. Der Begriff Lebensgemeinschaft wird hier sehr weit gefasst. Unter in Lebensgemeinschaften lebende Personen werden alle Nicht-Singles gefasst, die unter Umständen eine Lebensgemeinschaft nachweisen könnten. Tatsächlich dürfte die Zahl der in Lebensgemeinschaften lebenden Person geringer als 49,9 Mio und die Zahl der Singles höher als 14,6 Mio sein. Dies führt – unter Voraussetzung der Aufkommensneutralität – zu niedrigeren Gebührensätzen.

⁵ vgl. §8 RfFinStV; Grundgebühr: 5,52 €, Fernsehgebühr: 11,51 €. Die Unterscheidung zwischen Grund- und Fernsehgebühr entfällt im hessischen Modell.

Der Gebührennachlass für in Lebensgemeinschaften lebende Personen erfolgt auf Vorlage des entsprechenden Nachweises. Die prüfende Stelle ist die GEZ.

Mit dem Einzug der Gebühren bleibt weiterhin die GEZ beauftragt. Die Daten der beitragspflichtigen Personen werden von den Einwohnermeldeämtern übermittelt. Da das System Gerätekontrollen vor Ort überflüssig macht, können die Aufwendungen für den Gebühreneinzug, derzeit 162 Mio. €⁶, erheblich reduziert werden.

3. Gebührenerstattung / Staatsquote

Einkommensschwache und behinderte Personen erhalten einen Anspruch auf Gebührenübernahme durch den Sozialträger. Die Gebührenrückerstattung erfolgt über die Sozialleistungen. Anspruch auf Gebührenrückerstattung erhalten solche Personengruppen, die im derzeitigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag nach §6 bereits von den Gebühren befreit sind, sofern sie bundestags- oder ausländerbeiratswahlberechtigt sind (Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, ALG II/Sozialgeld, Grundsicherung im Alter, Behinderte mit einem Grad der Behinderung von 80% und mehr usw.).

Die Entscheidung über die Gebührenerstattung treffen die Sozialämter der Kommunen.

Die Gebührenbefreiung für öffentliche Einrichtungen, Krankenhäuser und sonstige gemeinnützige Einrichtungen ist obsolet. Im Hessischen Modell besteht die Gebührenpflicht nur für natürliche Personen.

Die Anzahl der Personen mit Anspruch auf Gebührenerstattung variiert nach den zugrunde gelegten Rechenverfahren. Derzeit liegen der GEZ etwa 2,8 Mio. Anträge auf Gebührenbefreiung⁷ vor. Es ist aber davon auszugehen, dass mit der systematischen Erfassung der Gebührenpflichtigen über die Daten der Einwohnermeldeämter die Anzahl der zur Erstattung berechtigten Personen deutlich größer wird und etwa auf 5,7 Mio. Personen⁸ steigt.

⁶ GEZ-Geschäftsbericht 2006, S. 40.

⁷ vgl. GEZ-Geschäftsbericht 2006, S.24

⁸ Die Gruppe der zur Erstattung berechtigten Personen basiert bei dieser Modellrechnung auf den Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), den Sozialgeld- bzw. Arbeitslosengeld II-Empfängern, den Empfängern von Grundsicherung im Alter und Empfängern von BaföG, die nicht bei ihren Eltern leben. Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006, S. 151, S. 190, S. 206, S. 210.

Werden 5,7 Mio Personen mit Anspruch auf Gebührenerstattung angenommen, ergäbe sich eine staatliche Belastung durch Kostenerstattungen der Rundfunkgebühren von etwa 645 Mio. €. Dies entspricht einem Anteil von 8,8 %.

	Personen	im Monat	im Jahr	Gebühren- aufkommen
allein lebend⁹	1,3 Mio.	15,36 €	184,32 €	240 Mio. €
in Lebensgemein- schaften	4,4 Mio.	7,68 €	92,16 €	405 Mio. €
Σ	5,7 Mio.			645 Mio. €

Bei einem staatlichen Rückführungsanteil von unter 10% sieht das Hessische Modell das Kriterium für eine ausreichende Staatsferne als erfüllt an. Die Erstattung ist vergleichbar den Mietzuschüssen, Zahlungshilfen für Kühlschränke etc.

4. Beteiligung der Wirtschaft

Die Ministerpräsidenten der Länder fordern, dass bei der Neu-Ordnung der Rundfunkgebühren die Wirtschaft nicht von der Beitragsverpflichtung ausgeschlossen wird. Derzeit entrichtet die Wirtschaft über die Unternehmen einen Beitrag von ca. 570 Millionen €¹⁰. Im *Hessischen Modell* sieht die öffentlich-rechtliche Rundfunkversorgung stringent nur die Zuordnung zu wahlberechtigten Personen vor.

Eine gesellschaftlich relevante Gruppe wie die Wirtschaft zu einer Anteilsfinanzierung zu verpflichten, lässt sich allenfalls nur ableiten aus dem Nutzen und Bedarf der Unternehmen als juristische Personen, sich in einem demokratisch aufgeklärten Umfeld zu bewegen. Diese Begründung gilt genauso für staatliche, kommunale und öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Deshalb sehen die Hessischen IHKs hier keinen Handlungsbedarf.

Als natürliche Privatpersonen sind die Unternehmensinhaber von der Rundfunkgebührenpflicht in aller Regel ohnehin erfasst. Sollte sich aus dem Prinzip der Sozialverträglichkeit darüber hinaus eine Notwendigkeit der Beteiligung der Wirtschaft ergeben, werden auch alle juristischen Personen zu Gebühren verpflichtet. Zu dieser Notwendigkeit gibt es derzeit keine abschließende Rechtsmeinung.

⁹ vgl. Fußnote 4.

¹⁰ vgl. Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste, Zur möglichen Höhe einer allgemeinen Medienabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 2006 (WD 10 – 58/06).

5. **Gebührenentwicklung bei veränderter demografischer Verteilung**

Gesellschaft unterliegt beständigem demografischen Wandel. Auch in veränderten demografischen Konstellationen wahrt das *Hessische Modell* sowohl seine soziale Ausgewogenheit als auch die Sicherstellung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Insbesondere ist bei der gegenwärtigen Entwicklung damit zu rechnen, dass die Anzahl der Single-Haushalte steigt.

Szenario 1: Anstieg der Single-Haushalte

	Personen	im Monat	im Jahr	Gebühren- aufkommen
allein lebend	16,6 Mio.	15,36 €	184,32 €	3,06 Mrd. €
in Lebensgemein- schaften	47,9 Mio.	7,68 €	92,16 €	4,41 Mrd. €
Σ	64,5 Mio.			7,47 Mrd. €

Dies würde nach dem Hessischen Modell zu einem gesteigerten Gebührenaufkommen oder – unter der Voraussetzung der Aufkommensneutralität – zu sinkenden Gebührensätzen führen.

Nicht zu erwarten ist dagegen ein Rückgang der Ein-Personen-Haushalte. Aber selbst bei einer konservativen Schätzung einer Verringerung dieser Haushalte auf 12,6 Mio. liefert das Hessische Modell eine sozial ausgewogene Gebührenverteilung.

Szenario 2: Rückgang der Single-Haushalte

	Personen	im Monat	im Jahr	Gebühren- aufkommen
allein lebend	12,6 Mio.	15,76 €	189,12 €	2,38 Mrd. €
in Lebensgemein- schaften	51,9 Mio.	7,88 €	94,56 €	4,91 Mrd. €
Σ	64,5 Mio.			7,29 Mrd. €

Paarhaushalte liegen mit einer Belastung 15,76 € immer noch günstiger als bei der aktuell gültigen Veranlagung für Rundfunk- und Fernsehgeräte (17,03 €).

Wird auch bei dieser wohlgemerkt nicht zu erwartenden demografischen Entwicklung eine Beteiligung der Wirtschaft mit eingeschlossen, können wiederum Beitragssätze erzielt werden, die um 15,- bzw. 7,- € liegen.

6. Konformität mit der gegenwärtigen Rechtslage

Die Anknüpfung an die Wahlberechtigung steht in einer inhaltlichen Nähe zu der Aufgabe des Rundfunks, ein inhaltlich umfassendes Programmangebot zu bieten und so an der Meinungs- und politischen Willensbildung mitzuwirken. Die Grundidee des *Hessischen Modells* korrespondiert daher mit der Funktion und dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Rundfunkrechtlich sind verschiedene Vorgaben, wie die Sicherstellung der Funktionserfüllung des Rundfunks, die Sozialverträglichkeit der Gebühren und das Gebot der Staatsferne des Rundfunks zu berücksichtigen. Durch die Aufkommensneutralität des Vorschlags werden die finanziellen Mittel zur Funktionserfüllung nicht in Frage gestellt. Das Modell der Bedarfsanmeldung und die Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühren durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) werden nicht angetastet. Bei der Festlegung der Rundfunkgebühren muss berücksichtigt werden, dass diese nicht außer Verhältnis zum Nutzen und zum Leistungsvolumen stehen. Dies ist ein Gebot der Sozialverträglichkeit der Gebühren. Das Modell berücksichtigt die Sozialverträglichkeit der Gebühren des Weiteren durch die staatliche Gebührenübernahme bei sozialer Bedürftigkeit.

Das *Hessische Modell* genügt dem Gedanken der Staatsferne des Rundfunks. Die Bereitstellung der erforderlichen Daten durch den Staat erfolgt in einem formellen Akt, ohne dass Möglichkeiten zu inhaltlichen Vorgaben für die Programmgestaltung gegeben sind. Die Daten sind zudem relativ leicht anderweitig reproduzierbar, so dass keine unzumutbare Abhängigkeit vom Staat besteht. Die Gebührenerstattung für einkommensschwache Bürger führt zu einer teilweisen staatlichen Finanzierung des Rundfunks, die im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne problematisch ist. Durch die Ausgestaltung als Erstattungsanspruch, dessen Geltendmachung von dem Bürger abhängt, ist trotz der mittelbaren Finanzierungsleistung keine Einflussnahmemöglichkeit des Staates auf den Rundfunk gegeben.

Anders als bei Modellen, welche eine Pro-Kopf-Pauschale propagieren, zeichnet sich das hessische Modell durch das Vorhandensein einer Gegenleistung aus. Die Rundfunkgebühr wird gezahlt, damit die Wahlberechtigten ihre Wahlentscheidung informiert und politisch gebildet treffen können. Damit hält das Hessische Modell auch den verfassungsrechtlichen Bedenken stand, die das sogenannte Pro-Kopf-Modell aus der Diskussion gehebelt haben.

Jegliche Ansätze, die staatsnahe oder staatliche Zahlungen an den Rundfunk zum Gegenstand haben, sind rechtlich als höchst problematisch zu bewerten. Dies gilt auch für den Einzug der Gebühren über das Steuersystem. Diese Ansätze der Rundfunkorganisation widersprechen dem Gebot der Staatsferne. Das Fehlen einer unmittelbaren Gegenleistung führt dazu, dass die Abgabe als

Steuer zu bewerten ist. Für eine solche fehlt den Ländern bereits die Kompetenz. Zudem würden die Einnahmen der Budgethoheit der Parlamente unterliegen. Eine unmittelbare Zuwendung der Gebühren an die Rundfunkanstalten wäre nicht möglich, da diese keine Steuersubjekte sind. Schließlich wäre eine Bewertung als staatliche Beihilfe naheliegend, die dazu führen würde, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einer staatlichen Kontrolle unterliegen. Die hessischen IHKs sprechen sich für ein Modell aus, bei dem die Bürger ihren Rundfunk unmittelbar bezahlen und das Gebot der Staatsferne des Rundfunks europäischen Tendenzen zum Trotz gewahrt bleibt.

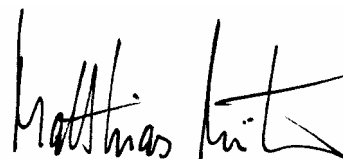
Im *Hessischen Modell* sind die Gebühren ausdrücklich nicht als Steuern zu bewerten.

Die Diskussion über die politische Begründung der Zahlungsverpflichtung für die Rundfunkgebühren kann sogar dazu beitragen, dass durch die gesellschaftliche Diskussion das Bewusstsein für die Staatsform der Demokratie wächst. Insbesondere könnte verdeutlicht werden, welche Rolle dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugedacht ist und dass Demokratie von mündigen Bürgerinnen und Bürgern und deren Mitwirkung am staatlichen System lebt.

**Medienpolitischen Kommission Hessen
unter Beteiligung der Fachanwältin für Urheber- und
Medienrecht, Petra Marwitz**



Ulrike Gehring
Vorsitzende



Matthias Müller
Geschäftsführer

Stand: 4. Oktober 2007