

# Neuer Beitrag, neues Programm!

Die Haushaltsabgabe und der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Kristina Peters

## I. Einleitung

Anstelle einer wortreichen Einführung in die Thematik sei hier zur Verdeutlichung der Fragestellungen und Beweggründe dieses Beitrages eine Aussage des Kolumnisten Harald Martenstein zum Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland zitiert: „*Ich sehe gerne Tagesschau, auch die Sportschau. Ich habe nichts gegen Talkshows und die Sendung mit der Maus. Aber mit den Filmen und den Serien ist es so, dass ich vom Betrachten der meisten dieser Werke gesundheitliche Probleme bekomme. Ich bin zu jung für so etwas. Ich warte, bis ich senil bin. Aber ich werde dazu gezwungen, diesen Ungeist zu finanzieren, jeder deutsche Haushalt muss neuerdings eine Zwangsabgabe für Förster-, Nonnen- und Pfarrerfilme der untersten intellektuellen und ästhetischen Kategorie bezahlen. Wieso gibt es keinen Volksaufstand? Warum schweigt Ralph Giordano, wenn man ihn wirklich einmal braucht?*“<sup>1</sup>

Einen Volksaufstand vermag diese Zeitschrift vielleicht nicht anzuzetteln und Herr Giordano hat diesen Beitrag auch nicht verfasst, aber es wird höchste Zeit für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vorab ist klarzustellen, dass sich der folgende Beitrag lediglich mit dem in der Überschrift bezeichneten Ausschnitt der Probleme, die sich im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben, befasst. Die Frage der abgabenrechtlichen Einordnung der neuen Rundfunkbeiträge sowie der daraus resultierenden Zuständigkeitsprobleme,<sup>2</sup> die Zulässigkeit des Finanzierungsmodells angesichts geänderter gesellschaftlicher, medienpolitischer und technischer Verhältnisse, die Zulässigkeit der Betriebsstättenabgabe sowie die konkrete Höhe der Zahlungspflicht unter Berücksichtigung der Aufkommensneutralität sind vielfältige, ernst zu nehmende Fragestellungen, die den Umfang dieses Beitrages schlicht sprengen würden.

## II. Die neue Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Das BVerfG hat die Frage, worum es sich bei den Zahlungen der Bürger im Rahmen der Rundfunkfinanzierung abgabenrechtlich handelt, bisher explizit offen gelassen.<sup>3</sup>

1 Martenstein, ZEITmagazin vom 02.12.2010. Die vollständige Kolumne ist einsehbar unter <http://www.zeit.de/2010/49/Martenstein>.

2 Vgl. Beitrag in diesem Heft, S. 29..

3 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 – 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1948).

Die Änderung der Bezeichnung mit dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (folgend RÄStV) von *Rundfunkgebühr* zu *Rundfunkbeitrag* verdeutlicht gleichwohl die nun eingetretene Änderung in grundsätzlichen Zügen: Mit der vollständigen Entkoppelung der Zahlungspflicht von einer grundsätzlichen – wenngleich nicht notwendig konkreten – Rundfunkteilnahme ist dem Bürger jede Möglichkeit genommen, sich der Zahlungspflicht zu entziehen. Wird der Bürger unabhängig von einer Inanspruchnahme an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt, so handelt es sich bei der Zahlungspflicht um einen Beitrag. Auch hier muss dem Bürger eine Gegenleistung in Gestalt eines Vorteils erwachsen,<sup>4</sup> den er im Gegensatz zum Gebührenmodell jedoch als Voraussetzung für das Bestehen einer Zahlungspflicht lediglich in Anspruch nehmen können muss. Eben dieser Vorteil bietet den vielen Kritikern Grund zu Zweifeln an der Beitragsnatur.<sup>5</sup> Nichtsdestotrotz kommt diese Umschreibung der Zahlungspflicht der (neuen) Wahrheit um einiges näher als die Bezeichnung als „Gebühr“. Die Umbenennung ist unabhängig von der konkreten abgabenrechtlichen Einordnung im Hinblick auf den durch die Begrifflichkeiten widerspiegelten Paradigmenwechsel durchaus von Wert. Sie verdeutlicht den Unterschied, den auch der Hinweis auf die vormalige nur sehr geringe Möglichkeit, der Zahlungspflicht zu entgehen, nicht zu relativieren vermag.

## III. Mögliche Schlussfolgerungen für den Funktionsauftrag?

Im Folgenden soll demnach untersucht werden, inwiefern die gesetzgeberische Ausgestaltung der neuen Zahlungspflicht – seine abgabenrechtliche Zulässigkeit unterstellt – inhaltliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Es stellt sich die Frage, welche Konsequenzen dieser Paradigmenwechsel für die Anforderungen an eine Rechtfertigung der Zahlungspflicht hat.<sup>6</sup>

4 Vgl. statt vieler Gersch, in: Klein, AO, 11. Auflage 2012, § 3 Rn. 20 m.w.N.

5 Vgl. nur Geuer mit weiteren Gegenargumenten in MMR-Aktuell 2012, 335995, der beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof Popularklage gegen die neuen Rundfunkbeiträge eingereicht hat. Ähnlich auch Degenhart, ZUM 2011, 193 (196).

6 Zur Vereinheitlichung der Ausführungen wird im Folgenden auf das Grundgesetz und nicht auf die einzelnen Landesverfassungen Bezug genommen.

## 1. Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks *de lege lata*

§ 11 des Rundfunkstaatsvertrag (folgend RStV)<sup>7</sup> positioniert den Auftrag des öffentlichen Rundfunks wie folgt:

„(1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“

(2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“

Diese Interpretation des Funktionsauftrages entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur alten Gebührenregelung, wonach Unterhaltung, Information und Kultur ohne inhaltliche Beschränkung Gegenstand des Programms sein sollen, um insbesondere im Wettbewerb mit privaten Veranstaltern bestehen zu können.<sup>8</sup>

Insofern man also mit Blick auf § 11 des RStV annehmen könnte, dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland zumindest auf gesetzlicher Ebene bereits eine Konkretisierung erfahren habe, so stimmt dies nicht. Zwar fordert Abs. 1 S. 6 „auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“ Allerdings soll ja gerade § 11 erst bestimmen, wie dieses öffentlich-rechtliche Angebotsprofil überhaupt ausgestaltet ist. Durch seine weite Umschreibung des Angebots – in Umsetzung der entsprechenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – wendet er sich jedoch von der Formulierung eines solchen ab. Ein „öffentlich-rechtliches Angebotsprofil“ existiert demnach *de lege lata* überhaupt nicht.

## 2. Grundrechtsintensität der neuen Beitragsregelung

Die Auferlegung einer Geldzahlungspflicht zur Sicherung des Rundfunkangebotes entspringt dem Spannungsverhältnis zwischen der von Artikel 5 Abs. 1 S. 2 Fall 2 GG garantierten Rundfunkfreiheit und den Grundrechten der

Zahlungspflichtigen.<sup>9</sup>

### a) Die allgemeine Handlungsfreiheit

Die Auferlegung einer Geldzahlungspflicht betrifft den Adressaten in seiner durch Artikel 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit (und nicht etwa in Artikel 14 GG, der lediglich Eigentumspositionen und nicht das Vermögen als solches schützt).<sup>10</sup> Gemäß der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war dieser Eingriff durch die Sicherung der Rundfunkfreiheit gemäß Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG gerechtfertigt.<sup>11</sup> Zu beachten ist jedoch, dass die Intensität des Eingriffs in Artikel 2 Abs. 1 GG nun gesteigert wurde: bisher konnte man sich durch den Verzicht auf Empfangsgeräte einer Zahlungspflicht entziehen. Diese Möglichkeit ist nach der neuen Regelung nun nicht mehr gegeben.

### b) Der Gleichheitssatz

Mit der neuen Regelung geht jedoch die Betroffenheit eines weiteren Grundrechts einher: wird Gleiches ungleich oder Ungleiches gleich behandelt und erfahren die Betroffenen hierdurch einen Nachteil, verstößt dies gegen den Gleichheitssatz des Artikel 3 Abs. 1 GG.<sup>12</sup> Vorliegend werden Menschen, die kein Empfangsgerät besitzen, genauso behandelt wie solche, die das Rundfunkangebot grundsätzlich nutzen wollen und daher ein Empfangsgerät bereithalten.<sup>13</sup> Dass diese beiden Personengruppen bisher unterschiedlich behandelt wurden, wurde in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts übrigens explizit zur Verneinung einer Verletzung von Artikel 3 Abs. 1 GG herangezogen.<sup>14</sup> Erschwerend tritt hinzu, dass zu der ersten Gruppe vielfach Menschen zählen, welche zu einer Nutzung des Rundfunkangebotes gar nicht oder nur sehr eingeschränkt in der Lage sind – etwa Blinde oder Gehörlose.<sup>15</sup> Zudem muss es in einer freiheitlichen Gesellschaft möglich sein, sich bewusst *gegen* eine Teilnahme und Nutzung der Massenkommunikation und –information zu entscheiden.<sup>16</sup>

## 3. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Gemäß der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll der Funktionsauftrag des öffentlich-

7 In der Fassung des 15. RÄStV, in Kraft seit 01.01.2013.

8 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 – 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1944).

9 Hierzu grundlegend BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 – 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942.

10 Beschluss des BVerfG vom 06.09.1999 – 1 BvR 1013/99 = ZUM 1999, 943 (944).

11 Vgl. oben, Fn. 10.

12 Vgl. statt vieler *Kischel*, in: Eppinger/Hillgruber (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar GG (Hrsg. Epping/Hillgruber), Edition 17, Art. 3, Rn. 15.

13 So auch *Geuer*, MMR-Aktuell 2012, 335995.

14 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 – 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1948).

15 Diese werden nach der jetzigen Gesetzeslage lediglich im Falle einer Kumulierung verschiedener Beeinträchtigungen auf Antrag von der Zahlungspflicht befreit. Regelmäßig wird lediglich eine Ermäßigung gestattet, vgl. § 4 RBStV.

16 So auch *Degenhart*, ZUM 2011, 193 (196).

rechtlichen Rundfunks über die bloße Hilfestellung zur Meinungs- und Willensbildung hinaus Angebote zur Unterhaltung, Information und Kultur umfassen, um insbesondere im Wettbewerb mit privaten Veranstaltern bestehen zu können.<sup>17</sup> Die Vermittlung dieser Inhalte soll demnach die Beeinträchtigung der erwähnten Grundrechte der Zahlungspflichtigen rechtfertigen können.

Sofern das BVerfG bisher in Bezug auf das Erfordernis einer funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausführte, dass „die Mittelausstattung [...] nach Art und Umfang seinen Aufgaben entsprechen [muss]“<sup>18</sup>, so stellt sich die Frage, inwiefern sich dieser Kausalzusammenhang auch in umgekehrter Richtung anwenden lässt. Wäre es nicht lediglich konsequent, im Lichte der neuen Rundfunkbeiträge zu fordern, dass seine Aufgaben nach Art und Umfang auch der Mittelausstattung entsprechen müssen? Und entsprächen die Aufgaben insbesondere nach ihrer Art nicht jedenfalls dann der erhöhten Mittelausstattung, wenn gleichermaßen ein erhöhter Stellenwert des Angebots erreicht würde? Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassen, wie der Rundfunkfreiheit Rechnung getragen wird - demnach sind verschiedene Modelle denkbar. Es hat die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der dualen Rechtsordnung ausdrücklich an die Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geknüpft.<sup>19</sup> Nur „für die Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers“ habe man daraus eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeleitet. Vor dem Hintergrund eines so eindeutigen Fingerzeigs sollten die Verantwortlichen daher nicht dem Irrtum erliegen, dass die für die bisherige Regelung anerkannte Legitimation für dieses System unendlich sei - vielmehr ist selbiges angesichts aktueller Entwicklungen durchaus als endlich zu begreifen und eine Legitimation immer wieder neu darzulegen.

Auch der Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit wirft mehr Fragen auf, als er Antworten liefert. Rechtfertigt man den bisherigen umfassenden Funktionsauftrag mit einem Hinweis darauf, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag im dualen System nur im Falle seiner Wettbewerbsfähigkeit erfüllen kann,<sup>20</sup> so erinnert dies gefährlich an einen Zirkelschluss. Eine materielle Rechtfertigung für einen umfassenden, niveauneutralen Funktionsauftrag wird so jedenfalls nicht dargelegt, sondern lediglich von den äußeren Rahmenbedingungen her argumentiert. Der Verweis auf diese äußeren Rahmenbedingungen als Voraussetzung des Gelingens des Funktionsauftrages ersetzt nicht die Darlegung desselben. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, weshalb eine Wettbewerbsfähigkeit allein über ein umfassendes Angebot hergestellt werden können soll, immerhin

kann insbesondere auch die Identifizierung und Vereinnahmung einer Marktnische wettbewerbsfähig machen.

Das Bundesverfassungsgericht stellte zudem ausdrücklich fest, dass Begrenzungen des Funktionsauftrages durch den Gesetzgeber keineswegs von vorneherein verfassungswidrig seien.<sup>21</sup> Vielmehr verfüge dieser über einen „breiten Gestaltungsraum“<sup>22</sup>. Der Funktionsauftrag sei zwar in der Verfassung angelegt, aber durch den Gesetzgeber zu konkretisieren.

#### 4. Heranziehung der Grundsätze für Zwangsbeiträge einer Zwangskörperschaft

Schreibt sich ein Studierender an der Universität eines Bundeslandes, dessen Landesgesetze eine verfasste Studierendenschaft vorsehen, ein, so statuiert dies für den Studierende eine Zwangsmitgliedschaft in dieser verfassten Studierendenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts, verbunden mit der Verpflichtung zur Zahlung von Zwangsbeiträgen zu Beginn eines jeden Semesters. Ist man als Rechtsanwalt oder Arzt tätig, so besteht eine Zwangsmitgliedschaft in den entsprechenden Kammern - ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts und ebenfalls verbunden mit der Verpflichtung zur Zahlung von Zwangsbeiträgen.

Wohnt man in dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, so ist man neuerdings Zwangsmitglied in einer Art Empfangsgemeinschaft und verpflichtet zur Zahlung des Rundfunkbeitrages. Die neue Ausgestaltung der Zahlungspflicht und ihre Titulierung als „Beitrag“ ziehen eigentlich zwangsläufig den Vergleich mit den Zwangskörperschaften und ihren Beiträgen nach sich. Auch wenn die abgabenrechtliche Einordnung hier explizit offen gelassen werden soll, so drängt sich aufgrund der Vergleichbarkeit des Regelungsgegenstandes (und nicht erst des Empfindens der Betroffenen) und des Mangels an einschlägiger Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit von durch öffentlich-rechtliche Anstalten erhobenen Zwangsbeiträgen eine Heranziehung der Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Zwangskörperschaften, welche Zwangsbeiträge erheben, geradezu auf. Möglicherweise kann ein solcher Vergleich bei der Untersuchung der Zulässigkeit der neuen Rundfunkbeiträge beziehungsweise deren Auswirkungen auf den Funktionsbeitrag der Rundfunkanstalten hilfreich sein.

17 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1944).

18 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1944), m.w.N.

19 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1944), m.w.N.

20 So BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1944), m.w.N.

21 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1944).

22 BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 = NJW 1994, 1942 (1945).

Das Bundesverfassungsgericht urteilte in ständiger Rechtsprechung, dass Zwangsmitgliedschaften in Körperschaften des öffentlichen Rechts dort zulässig sind, wo „legitime öffentliche Aufgaben“<sup>23</sup> erfüllt werden.<sup>24</sup> Um solche handelt es sich bei Aufgaben, „an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so gear- tet sind, daß sie weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muß.“<sup>25</sup> Darüber hinaus muss der Eingriff in die individuelle Freiheit verhältnismäßig sein. Dies ist er nur, sofern er geeignet und erforderlich ist und „schließlich das Maß der den einzelnen durch seine Pflichtzu- gehörigkeit treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihm und der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht“<sup>26</sup>.

Unabhängig von der nicht unproblematischen Frage, ob sich die hier angesprochenen Zwangskörperschaften und die von ihnen (tatsächlich) wahrgenommenen Aufgaben (auch heute noch) unter die durch das Bundesverfassungs- gericht aufgestellten Anforderungen subsumieren lassen,<sup>27</sup> so ist doch eine Ableitung einheitlicher Maßstäbe für deren Legitimation zweifelsfrei möglich: eine Zwangsmitglieds- chaft sowie die mit ihr einhergehenden Zahlungspflichten sind nur dort gerechtfertigt, wo den Betroffenen ein Vorteil erwächst, der in einem bestimmten öffentlichen Interesse liegt, welches durch die Zwangsmitgliedschaft und die damit verbundene Zahlungspflicht in verhältnismäßiger Wei- se erreicht wird.

Demnach stützt auch dieser Vergleich die Schlussfolge- rung, dass eine Begrenzung des Funktionsauftrages des öf- fentlichen Rundfunks im Hinblick auf konkrete Aufgaben, welche einem klar benannten öffentlichen Interesse dienen, notwendig ist. Durch die Erfüllung dieser Aufgaben müssen den Zahlungspflichtigen Vorteile erwachsen, die sie nicht ohne weiteres durch private Veranstalter erhalten könnten. Der Vergleich wird umso interessanter, als dass Zwangskör- perschaften im Verhältnis zu ihren Mitgliedern die Beru- fung auf Grundrechte aufgrund eben dieser durch den Staat

angeordneten Zwangsmitgliedschaft versagt ist.<sup>28</sup> Wenn- gleich man an dieser Stelle den Rundfunkanstalten kaum die Berufung auf Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 Fall 2 GG versagen möchte, so sollte dies jedoch zumindest bei der Abwägung der Rundfunkfreiheit mit den Grundrechten der Zahlungs- pflichtigen zusätzlich berücksichtigt werden.

##### 5. Möglichkeiten einer Rechtfertigung der Haushalts- abgabe

Im Hinblick auf die Steigerung der Eingriffsintensität bezüglich Artikel 2 Abs. 1 GG könnte der Neuregelung ei- ner unbedingten Zahlungspflicht auf der Ebene der Rech- ttfertigung Rechnung getragen werden. Unabhängig von dem etwas missverständlichen Wortlaut darf auch in die Handlungsfreiheit nur aufgrund eines Gesetzes eingegrif- fen werden, das mit der Verfassung in Einklang steht und insbesondere verhältnismäßig ist.<sup>29</sup> Mithin muss es einen legi- timen Zweck verfolgen und für geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Als legitimer Zweck kann hier nicht ohne weiteres auf die Rundfunkfreiheit verwiesen werden, da ein solcher Ver- weis erst durch eine Konkretisierung des Rundfunkauftra- ges eine inhaltliche Aussage erhält. Des Weiteren muss im Hinblick auf die Erforderlichkeit verlangt werden, dass die- ser Zweck nicht ohne weiteres durch private Rundfunkan- stalten erfüllt werden kann. Dieser Punkt wird auch durch einen Vergleich mit der Rechtsprechung zu den Zwangs- körperschaften gestützt. Daher bietet es sich an, sich auf die Wurzeln der Rundfunkfreiheit zu besinnen und den legiti- men Zweck in einer konkreten, von den privaten Anbietern klar abgrenzbaren Leistung für die Meinungs- und Wil- lensbildung der Bevölkerung zu suchen. Ziel muss sein, den Bürgern eine Informationsquelle zur Verfügung zu stellen, die sie befähigt, als mündige Protagonisten einer freiheit- lich-demokratischen Gesellschaft zu agieren. Dieser ihnen zufließende – oder zumindest angebotene – Vorteil wäre klar abgrenzbar und könnte aufgrund deren wirtschaftli- chen Abhängigkeiten von Werbeverträgen und Einschalt- quoten nicht ohne weiteres von privaten Anbietern geleistet werden. Zudem wäre er für den Zahlungspflichtigen auch klar erkennbar – wodurch ein Grundrechtseingriff zumin- dest auf emotionaler Ebene durchaus an Intensität verlieren kann.

Was den Eingriff in Artikel 3 Abs. 1 GG betrifft, so ist zu beachten, dass bei der Formulierung von Gesetzen nicht jede individuelle Besonderheit Beachtung finden kann. Aus diesem Grund wird eine gesetzgeberische Typisierung dort als zulässig erachtet, wo von einer Ungleichbehandlung ledi- glich atypische Ausnahmefälle betroffen sind, der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht allzu schwer wiegt und eine

23 BVerfG, Beschluss vom 18. 12. 1974 - 1 BvR 430/65 u. 259/66 = NJW 1975, 1265 m.w.N., bzgl. der Errichtung von Arbeitnehmerkammern.

24 vgl. außerdem bzgl. der Industrie- und Handelskammer BVerfG, Beschluss vom 19. 12. 1962 - 1 BvR 541/57 = NJW 1963, 195; bzgl. der verfassten Studierendenschaften BVerfG, Urteil vom 12.05.1999 - 6 C 14/98 = NVwZ 2000, 318 (319). Diese Grundsätze wurden bspw. auf die Ärztekammer und die Rechtsanwaltskammer übertragen, vgl. zu ersterer VG Göttingen, Urteil vom 02.07.2008 - 1 A 223/06 = BeckRS 2008, 37535; zur Rechtsanwaltskammer AnwGH Hamburg, Beschluss vom 13. 2. 2004 - II ZU 9/03 = NJW 2004, 1174 (1179).

25 BVerfG, Beschluss vom 18. 12. 1974 - 1 BvR 430/65 u. 259/66 = NJW 1975, 1265 .

26 BVerfG, Beschluss vom 18. 12. 1974 - 1 BvR 430/65 u. 259/66 = NJW 1975, 1265 (1266) m.w.N.

27 Was jedenfalls für die verfasste Studierendenschaft zu bezweifeln ist, vgl. schon *Wahlers*, NVwZ 1985, 804. Titel: „Die verfasste Studieren- denschaft als rechtliches und hochschulpolitisches Problem“.

28 *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, 38. Ergänzungslieferung 2012, § 90 Rn. 157 m.w.N.; auf den Streit hinsichtlich der Grundrechtsfähigkeit von Körperschaften des öffentli- chen Rechts im Übrigen kommt es mithin gar nicht an.

29 Ständige Rechtsprechung, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 06.06.1989 - 1 BvR 921/85 = NJW 1989, 2525.

Vermeidung eines Verstoßes sehr schwierig wäre.<sup>30</sup> Die hier von der Ungleichbehandlung betroffenen Personen stellen jedoch keine verhältnismäßig geringe Anzahl von Fällen dar<sup>31</sup> – es handelt sich vielmehr zumindest bei Menschen mit Behinderungen, für welche die Wahrnehmung des Angebotes stark beeinträchtigt oder gar ausgeschlossen ist, um ganze Bevölkerungsgruppen.

Zudem muss auch für Ungleichbehandlungen ein hinreichend gewichtiger Grund bestehen.<sup>32</sup> Hier ließe sich parallel zu Artikel 2 Abs. 1 GG argumentieren: ein zufließender beziehungsweise bereitgestellter Vorteil in Gestalt der genannten konkreten Leistung für die demokratische Öffentlichkeit könnte zumindest im Hinblick auf eine Ungleichbehandlung derjenigen, die auf Grundlage bestimmter Überzeugungen auf das Angebot verzichten wollen, eine ausreichende Rechtfertigung liefern. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz wäre bezogen auf diese auch nur unter Schwierigkeiten vermeidbar, da Überzeugungen erforscht und Nutzungsgewohnheiten eruiert werden müssten. Dies gilt jedoch nicht für Menschen mit Behinderungen. Kann jemand ohne Schwierigkeiten zweifelsfrei nachweisen, dass ihm oder ihr der genannte Vorteil schon aus tatsächlichen Gründen gar nicht zufließen kann, so ist eine gleichwohl auferlegte Zahlungspflicht keinesfalls verhältnismäßig.

Als Zwischenergebnis lässt sich demnach festhalten, dass durch eine Konkretisierung des Funktionsauftrages dergestalt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen konkreten, von dem Angebot der privaten Rundfunkanstalten abgrenzbaren Vorteil liefern, eine weitestgehende materielle Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe erreicht werden könnte. Diese Auslegung wird durch den Vergleich mit den Zwangskörperschaften des öffentlichen Rechts gestützt und bewegt sich innerhalb des vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich offen gelassenen Gestaltungsrahmens. Zum einen muss für die Zahlungspflichtigen klar ersichtlich sein, welche Leistungen im Gegenzug für die Beitragspflicht erbracht werden. Eine Angleichung der Ausrichtung von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk – ob nun unter der Maxime der Wettbewerbsfähigkeit oder der Wirtschaftlichkeit durch eigene Werbeeinnahmen – erschwert eine solche Transparenz jedoch und wird sie auf lange Sicht wohl sogar unmöglich machen. Des Weiteren muss ein konkreter Nutzen für die demokratische Öffentlichkeit ersichtlich sein. Dem Einzelnen muss demnach genauso wie der gesamten Gesellschaft ein klar abgrenzbarer Vorteil zufließen.

Als Alternative zum bisherigen Wettbewerbsmodell ließe sich demnach die Integration des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ein Umfeld globaler Rundfunkangebote anstreben. Durch die Konkretisierung seines Funktionsauf-

trages könnte er einen eigenen Mehrwert liefern, durch den er sich klar von den anderen Anbietern abgrenzt und gleichermaßen seine Existenzberechtigung sowie seine Wettbewerbsfähigkeit sichert. Im Hinblick auf den Gleichheitssatz wird der Gesetzgeber allerdings unter Berücksichtigung von Menschen, welche das Rundfunkangebot aus tatsächlichen Gründen nicht in Anspruch nehmen können, einen „Ausweg“ aus der Zahlungspflicht schaffen müssen.

## 6. Schlussfolgerungen für einen Funktionsauftrag *de lege ferenda*

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Neuregelung der Rundfunkbeiträge durch die Haushaltsabgabe eine begrenzende Konkretisierung des Funktionsauftrages notwendig machen<sup>33</sup>. Doch wie soll diese aussehen? Auch Unterhaltung kann zur Meinungs- und Willensbildung beitragen. Denkt man an die Satire, so möchte man sagen: gerade die Unterhaltung! Gerade schwer verdauliche, wenig unterhaltsame Thematiken können hier massenwirksam aufbereitet werden. Zudem ist Unterhaltung – ein gewisses Niveau vorausgesetzt – Teil des kulturellen Lebens.

Wo also soll eine sinnvolle Grenze verlaufen? Wie lässt sich der Auftrag im Hinblick auf einen konkret zufließenden, von der Tätigkeit der privaten Rundfunkanstalten abgrenzbaren Vorteil, wie lässt sich ein solches öffentliches Interesse konkretisieren? Hier lässt sich als Beispiel die weltweit angesehene British Broadcasting Corporation (BBC) heranziehen. Sie wird allein über Gebühren finanziert, ihr ist keine Werbung erlaubt.<sup>34</sup> Dadurch besteht jedoch auch kein Druck durch Einschaltquoten, weil keine – oder zumindest nur marginale – Abhängigkeiten etabliert werden. Dass wirtschaftliche Einflussnahmen auch auf den öffentlichen Rundfunk zu befürchten sind, zeigt nicht zuletzt der neueste Skandal um Schleichwerbung bei ZDF.<sup>35</sup> Die BBC gibt selbst Verpflichtungserklärungen ab, welche im Parlament diskutiert werden. Programmänderungen werden zuvor mit der Bevölkerung erörtert. So gab sie beispielsweise 1995 das Versprechen ab, mehr Dokumentarsendungen zur Hauptempfangszeit zu senden als alle anderen Anbieter.<sup>36</sup> Mit ihrer Selbstverpflichtung etabliert sich die BBC demnach als potenter Wettbewerbssteilnehmer – jedoch nicht im Sinne eines allumfassenden, niveauneutralen Angebots, sondern gerade als Zulieferer von Inhalten, die zur Meinungs- und Willensbildung eines mündigen Bürgers im Hinblick auf die Wahrnehmung seiner staatsbürgerlichen Rechte und

30 Ständige Rechtsprechung, vgl. nur BVerfG, Urteil vom 28. 4. 1999 - 1 BvL 11-94, 33-95 u. 1 BvR 1560-97 = NJW 1999, 2505 (2507). Vgl. zu den im Rahmen des Artikel 3 GG vertretenen Prüfungsmaßstäben Schmidt, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 13. Aufl. 2013, Artikel 3 GG, Rn. 30 ff.

31 So im Ergebnis auch Degenhart, ZUM 2011, 193 (196).

32 Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfG, Urteil vom 28. 4. 1999 - 1 BvL 11-94, 33-95 u. 1 BvR 1560-97 = NJW 1999, 2505 (2507).

33 Vgl. auch Degenhart, ZUM 2011, 193 (200).

34 Vgl. zu den Charakteristika der BBC: Bullinger, Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, S. 64 f. Einsehbar unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-981693C6-10755628/bst/d4\\_rundfunk.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-981693C6-10755628/bst/d4_rundfunk.pdf) (abgerufen am 13.03.2013).

35 Vgl. Berichterstattung von Klormann, „Thomas Gottschalk musste vom ZDF ermahnt werden“, FAZ, 14.01.2013.

36 Bullinger (Fn. 54), S. 66f.

Pflichten beitragen<sup>37</sup>. Dass diese Selbstverpflichtung nicht bloß leere Worte sind, zeigt ein Blick auf Programm und Ansehen. Gerade durch diese Selbstverpflichtung hat die BBC sich ihre Nische im Wettbewerb geschaffen, die sie nur durch eine Erfüllung eben jener Verpflichtung auch halten kann.

§ 11 des RStV bietet mit den ersten drei Sätzen seines ersten Absatzes bereits das Grundgerüst für eine solche Ausrichtung. Erst Satz vier setzt das Erfordernis des Bundesverfassungsgericht nach umfassender Wettbewerbsfähigkeit auf jedem Niveau um. Es ließe sich als neuer Abs. 1 S. 4 Folgendes einfügen:

*„Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen, sofern dies für die Meinungsbildung und Willensbildung in einer demokratischen und sozialen Gesellschaft von Bedeutung ist.“*

Entsprechend könnte auch Abs. 2 angepasst werden:

*„Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrages die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote in den Grenzen des öffentlich-rechtlichen Angebotsprofils zu berücksichtigen.“*

Um die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf die Intensivierung der Grundrechtseingriffe für die Bürger transparenter und nachprüfbarer zu machen und vielleicht auch den Rundfunkanstalten eine Hilfestellung für die Identifizierung der eigenen Nische im Angebotsprofil zu bieten, würde sich zudem die Schaffung eines neuen Abs. 3 anbieten, der eine Selbstverpflichtung nach dem Vorbild der BBC vorsieht:

*„Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben zu Beginn eines jeden Jahres eine Selbstverpflichtung vorzulegen, aus der ihre Leistungen für die in Absatz 1 genannten Ziele klar hervorgehen. An dieser haben sie ihr eigenes Programm auszurichten.“<sup>38</sup>*

Damit darf selbstverständlich unter Berücksichtigung des Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG kein Eingriffsrecht in die programmatische Gestaltung einhergehen. Es handelt sich vielmehr um die Herstellung der notwendigen Transparenz sowie ein konkretisierendes Versprechen zur Verstärkung der Akzeptanz bei den Zahlungspflichtigen.

#### IV. Fazit

Im Hinblick auf die zeitlichen Veränderungen sinkt das Legitimationsniveau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Demgegenüber hat der Gesetzgeber mit der Neuregelung das Legitimationsbedürfnis gleichwohl gesteigert. Die Neuregelung gebietet eine Konkretisierung des Funktionsauftrages des öffentlichen Rundfunks dergestalt, dass dieser einem konkreten öffentlichen Interesse dient, welches nicht ohne weiteres durch Private erfüllt werden kann. Ein solches öffentliches Interesse stellt die Leistung eines Informationsangebots zur Schaffung einer mündigen Gesellschaft dar. Hierdurch fließt dem einzelnen Zahlungspflichtigen ein Vorteil zu, der im Übrigen möglicherweise auch zur Lösung der abgabenrechtlichen Einordnung herangezogen werden könnte. Mit der Formulierung dieses Funktionsauftrages allein ist es jedoch nicht getan – vielmehr muss sich das Selbstverständnis der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wandeln.

Zu bedenken ist ferner, dass der vorliegende Beitrag nur einen begrenzten Ausschnitt der im Zusammenhang mit den Rundfunkbeiträgen zu diskutierenden verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen aufgreift. Kumulieren sich diese Erwägungen mit den übrigen Ansatzpunkten inhaltlicher Zweifelsfragen, so dürfte dies den hier formulierten Forderungen durchaus noch zusätzlich Gewicht verleihen.

37 Vgl. die sechs „public purposes“ im Jahresbericht 2011/2012, einsehbar unter <http://www.bbc.co.uk/annualreport/2012/trust/performance/publicpurposes/> (abgerufen am 13.02.2013).

38 Dies geht in Inhalt und Zielsetzung weit über die in § 11 e Abs. 2 RStV bereits vorgesehene Berichtspflicht voraus. Ein Leistungsversprechen im Vorfeld der Erbringung dieser Leistungen hat auf die öffentliche Meinung und den Wettbewerb einen anderen und intensiveren Einfluss als eine Berichtspflicht alle zwei Jahre.