

Terschüren, Anna

Article — Published Version

Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Terschüren, Anna (2014) : Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 3, pp. 221-227,
<https://doi.org/10.1007/s10273-014-1659-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141345>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Anna Terschüren

Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Rundfunkbeitrag soll die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung sicherstellen. Doch schon ein Jahr nach seiner Einführung zeigt sich, dass er zu ungerechtfertigt stärkeren Belastungen von Unternehmen und Kommunen führt. Zudem ist der Rundfunkbeitrag nicht verfassungskonform ausgestaltet. Die Autorin stellt ein alternatives System der Rundfunkfinanzierung vor, in dem auf Einnahmen aus Werbung und Sponsoring verzichtet und der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus Steuermitteln finanziert wird.

Der im Januar 2013 eingeführte Rundfunkbeitrag wird auf verschiedenen Ebenen stark kritisiert: Im Fokus der öffentlichen Diskussion steht der Unmut der Bevölkerung über Doppelbelastungen bzw. stark gestiegene Belastungen durch die Reform, beispielsweise von Filialunternehmen. Auch die Kommunen beschwerten sich über zu hohe Kosten. Ebenso stößt der für das System notwendige Meldedatenabgleich auf Sorgen hinsichtlich der Wahrung der informationellen Selbstbestimmung. Doch am schwersten wiegen die von Rechtsexperten beklagten Verfassungsverstöße, die die Einrichtung des Rundfunkbeitrags mit sich bringt: Bei der neuen Abgabe handele es sich demnach um eine finanzverfassungswidrige Zwecksteuer, zu deren Einrichtung bzw. Einzug die Bundesländer bzw. Rundfunkanstalten keine Kompetenzen hätten; im Ergebnis verstoße der Rundfunkbeitrag gegen die allgemeine Gleichbehandlung und die allgemeine Handlungsfreiheit.¹

Jüngst wurde zudem bekannt, dass die Einführung des Rundfunkbeitrags keinesfalls aufkommensneutral von-statten ging – was jedoch als Anforderung des Gesetzgebers an seine Reform formuliert wurde –, sondern vor-

aussichtlich Mehreinnahmen von über 1 Mrd. Euro für die Beitragsperiode 2013 bis 2016 mit sich bringen wird. Zur Debatte steht, ob diese Mehreinnahmen zur Senkung des Rundfunkbeitrags und/oder zur Schaffung einer Rücklage für künftigen Finanzbedarf eingesetzt werden.²

Die aufgeführten Probleme zeigen, dass es einer „Reform der Reform“ bedarf. Insbesondere die verfassungsrechtlichen Problemstellungen machen die Suche nach einer Alternative zur Ablösung des Rundfunkbeitrags unumgänglich. In diesem Beitrag wird daher ein alternatives System der Rundfunkfinanzierung vorgestellt.³

Formen der Rundfunkfinanzierung

Dass es einer Neuordnung der Rundfunkfinanzierung und Abkehr von der Rundfunkgebühr bedurfte, entsprach spätestens seit der Jahrtausendwende der überwiegenden Meinung in der Politik. Als Finanzierungsalternativen wurden seitdem diverse Modelle diskutiert. Die Ideen reichten von einer lediglich modifizierten Rundfunkgebühr über eine Bürgerabgabe bis hin zu verschiedenen Formen der Steuerfinanzierung.⁴ Der Gesetzgeber entschied sich für das Modell des Rundfunkbeitrags, verknüpft mit der Hoffnung, eine verfassungskonforme und sozial gerechte Finanzierungsform gefunden zu haben, die der Konver-

1 Vgl. C. Degenhart: Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder – Rechtsgutachten, Leipzig 2013, S. 11 ff.; vgl. E. Geuer: Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Verwaltungsgrundschau, 58. Jg. (2012), H. 11, S. 379; vgl. T. Koblenzer, C. Günther: Abgabenrechtliche Qualifizierung des neuen Rundfunkbeitrags und finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen, http://www.handelsblatt.com/downloads/7971384/2/Gutachten_Koblenzer (28.3.2013), S. 20; vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Ilmenau 2013, S. 144; vgl. A. Terschüren: Zur Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags – Warum der Rundfunkbeitrag eine finanzverfassungswidrige Zwecksteuer darstellt, in: Computer und Recht, 29. Jg. (2013), H. 11, S. 706. Zur Erläuterung und ökonomischen Würdigung der Reform siehe K. Herrmann: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 552-556.

2 Vgl. o.V.: Die KEF empfiehlt den Ländern, den Rundfunkbeitrag um 73 Cent auf 17,25 Euro monatlich zu senken, http://kef-online.de/inhalte/presse/kef_pressemitteilung_18122013.doc (20.12.2013).

3 Der Beitrag ist im Wesentlichen an die Dissertation der Autorin „Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells“, <http://www.db-thueringen.de/servlets/DocumentServlet?id=22199>, Ilmenau 2013, angelehnt.

4 Vgl. R. Hartstein et al. (Hrsg.): Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Loseblattausgabe, Entstehungsgeschichte RStV, Heidelberg u.a.O. 2013, Zf. 180 ff.

Dr. Anna Terschüren ist Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Industrieökonomik der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

genz der Medien begegnen sowie zu einer vereinfachten Abgabenerhebung führen sollte.⁵ Unabhängig davon, ob teilweise die Reformziele erreicht werden konnten, wird der Rundfunkbeitrag vielerorts kritisiert.

Während die übrigen Abgabenvorschläge nach genauerer Betrachtung aus verschiedenen Gründen verworfen wurden, fällt auf, dass mögliche Steuermodelle kaum vertieft diskutiert, sondern vielmehr unter dem Vorwand abgelehnt wurden, die Wahrung der Staatsferne könne hier nicht sichergestellt werden.⁶ Zwar würde die Einrichtung einer eigenen Rundfunksteuer aufgrund kompetenzieller Vorgaben an finanzverfassungsrechtliche Grenzen stoßen;⁷ eine Finanzierung aus bestehenden Haushaltsmitteln bietet sich jedoch nach wie vor an.⁸ Den Rundfunkanstalten könnten die notwendigen Mittel aus den Haushalten der Länder zugeleitet werden; sie würden somit aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

Motivation für eine Steuerfinanzierung

Eine Steuerfinanzierung würde zunächst dem Umstand gerecht, dass es sich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus verfassungsrechtlicher Sicht um ein sogenanntes Allgemeingut ohne individualisierbare Gegenleistung

handelt, das dem Gemeinwesen dienen soll.⁹ Derartige Güter sind nach finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben über Steuern zu finanzieren.¹⁰

Unter Allokations- bzw. Effizienzgesichtspunkten hätte eine Steuerfinanzierung den entscheidenden Vorteil, dass der Abgabeneinzug über die Finanzämter erfolgen würde. Somit könnte der Beitragsservice abgeschafft werden und weitere Aufwendungen der Rundfunkanstalten im Zusammenhang mit dem Abgabeneinzug würden entfallen. Ebenso erübrigten sich viele behördliche Aufwendungen, z.B. im Rahmen von Vollstreckungsverfahren, die im Zusammenhang mit dem Abgabeneinzug verursacht werden. Außerdem entfielen die aufwendigen Regelungen und Verfahren zu Beitragsbefreiungen. Eine Steuerfinanzierung würde also deutliche Kostensenkungen ermöglichen, da der Rundfunkbeitrag als eigene Abgabe und somit Erhebung und Vollzug komplett wegfielen. Verteilungspolitisch hätte eine Steuerfinanzierung den Vorteil, dass sie an die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpfen würde und demnach sozial bei Weitem gerechter wäre, als es der jetzige Rundfunkbeitrag ist. Würden des Weiteren die Landesrundfunkanstalten auf Basis ihres individuellen Finanzbedarfs aus den Haushalten der Länder finanziert, könnte der ARD-interne Rundfunkfinanzausgleich entfallen, der einen enormen bürokratischen Aufwand verursacht.¹¹

Eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus den Länderhaushalten soll nun mit Konzentration auf ökonomische bzw. in erster Linie finanzwissenschaftliche Aspekte genauer untersucht werden; detaillierte verfassungsrechtliche Prüfungen eines solchen Modells sind hier nicht vorgesehen und an anderer Stelle bereits erfolgt.¹²

Modell einer Steuerfinanzierung

Konkret könnte eine Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie folgt gestaltet werden: Der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten würde zunächst wie bisher auf Basis des bestehenden dreistufigen Abgabefestsetzungsverfahrens ermittelt. Die Rundfunkanstalten

5 Vgl. Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, http://www.rlp.de/no_cache/ministerpraesidentin/staatskanzlei/medien/?cid=122590&did=69566&secha sh=ad15bce2 (21.12.2013), S. 2.

6 Die Verengung der Diskussion kritisieren ebenfalls A. Fiebig: Gerätebezogene Rundfunkgebührenpflicht und Medienkonvergenz – Rundfunkgebührenpflicht für Internet-PC und Rechtsnatur der Rundfunkgebühr, Berlin 2008, S. 214; C. Waldhoff: Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht, Jg. 2011, H. 1, S. 1; vgl. detailliert A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 218 f.

7 Vgl. H. D. Jarass: Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr – Rechtswissenschaftliches Gutachten, Münster 2007, S. 48 f.

8 Anderer Auffassung war jüngst H. Kube: Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung – Rechtsgutachten erstellt im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, 2013, S. 21 ff., der jedoch lediglich politische Bedenken äußert und nicht überzeugend belegen kann, warum eine Steuerfinanzierung auszuschließen wäre.

9 Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 194 ff.

10 Vgl. BVerfG: Beschluss vom 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (347); BVerfG: Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (298).

11 Vgl. V. Heydt: Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 100 (1975), H. 4, S. 588 f.; A. W. Reuters: Die Rundfunkgebühr auf dem Prüfstand der Finanzverfassung, Frankfurt a.M. u.a.O. 2009, S. 199; A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 200 ff.

12 Vgl. ebenda, S. 217; vgl. C. Waldhoff, a.a.O., S. 1 ff.

melden ihren Finanzbedarf an die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die KEF überprüft diese Meldungen und stellt im Anschluss den Finanzbedarf fest. Anschließend schreibt der Gesetzgeber die Abgabenhöhe im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag fest.

Im Gegensatz zum jetzigen Verfahren würde der Gesetzgeber jedoch keinen monatlichen Betrag festlegen, der durch die Abgabepflichtigen zu entrichten wäre, sondern den individuellen Finanzbedarf jeder Rundfunkanstalt pro Jahr, gültig für eine Abgabenperiode. Somit müsste die KEF den individuellen Finanzbedarf jeder Landesrundfunkanstalt ermitteln und nicht mehr – wie es gegenwärtig der Fall ist – aggregiert für die gesamte ARD. An der Ermittlung der Finanzbedarfe von ZDF und DRadio änderte sich nichts. Die so ermittelten und durch den Gesetzgeber festgeschriebenen Finanzbedarfe wären fixiert und nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr beeinflussbar.

Durch die Beibehaltung des bisherigen dreistufigen Abgabefestsetzungsverfahrens würde somit weiterhin die Staatsferne gewahrt, denn die Einflussmöglichkeiten des Gesetzgebers blieben unverändert – lediglich die festgeschriebene Einheit wäre neu. Die Länder hätten nun die Pflicht, den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ihre Budgets je nach Finanzierungszuständigkeit einzustellen und den Rundfunkanstalten die Mittel für ihren entsprechenden Bedarf – beispielsweise in vierteljährlichen Intervallen – zuzuleiten. Somit würden die jeweiligen für die Rundfunkanstalten zuständigen Länder die Finanzierung aus ihren Haushalten vornehmen. Im Gegenzug bedürfte es einer Erhöhung der Einnahmen der Länder, um die neue Ausgabenverpflichtung bestreiten zu können, ohne dass andere Aufgaben der Länder, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden, unter der Rundfunkfinanzierung leiden würden.¹³

Verzicht auf Werbung und Sponsoring

Eine Reform der Rundfunkfinanzierung könnte außerdem dazu genutzt werden, sich von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu lösen. Werbung war seit Anbeginn eine Einnahmequelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Während früher noch hohe Einnahmeanteile von ca. 20% bei der ARD und 40% beim ZDF aus der Werbung generiert wurden, sind sie bis heute

drastisch zurückgegangen. Für die Abgabenperiode 2013 bis 2016 werden die Werbe- und Sponsoringumsätze bei voraussichtlich etwa 6% insgesamt liegen.¹⁴

Diesen geringen Einnahmequellen steht jedoch ein hohes Risiko mit Blick auf die Programmgestaltung gegenüber: Aufgrund des Wunsches der Rundfunkanstalten, Werbeeinnahmen zu erzielen, eröffnet sich eine indirekte Einflussmöglichkeit auf das Programm durch Dritte – im Mindesten mit Blick auf die Genres, die zu werberelevanten Zeiten gesendet werden. Die Rundfunkanstalten orientieren sich hier in erster Linie an den Einschaltquoten und den Interessen Werbetreibender, die bestimmte Zielgruppen erreichen möchten. Das Resultat: Eine Annäherung an das quotenstarke Programm des Privatrundfunks ist unausweichlich, da das Interesse an der Veranstaltung von Werbung deutlich zurückgehen würde, wenn die gewünschten Zuschauer und -hörer nicht erreicht werden würden. Zu werberelevanten Zeiten bestehen daher für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kaum Anreize, ein unabhängiges, vielfältiges Programm zu gestalten. Problematisch ist hieran, dass seine Existenzberechtigung bzw. Begründung für eine öffentliche Finanzierung jedoch auf der Verbreitung eines vielfältigen Programms und der Unabhängigkeit von Dritten fußt, demnach ein Einfluss Werbetreibender – welcher Form auch immer – nicht akzeptabel ist.¹⁵

Durch eine Verknappung der Werbeflächen und das Entfallen der Wettbewerbsverzerrungen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk würden die Preise für die verbleibenden Werbeplätze voraussichtlich steigen und somit das private Duopol aus der ProSiebenSat.1 Media AG und der Mediengruppe RTL an Marktmacht auf dem Werbemarkt gewinnen. Geht man im Gegenzug davon aus, dass Werbung von den Rundfunkkonsumenten als störend wahrgenommen wird, so würden weniger Werbeunterbrechungen zu einer Steigerung der Konsumentenrente am Rezipientenmarkt führen. Die gesamten wohlfahrtsökonomischen Implikationen sind jedoch nur schwer abschätzbar, insbesondere aufgrund der Netz-

¹³ Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 205 f.; zur Wahrung der Staatsferne bei einer Steuerfinanzierung vgl. ebenda, S. 222, A. W. Reuters, a.a.O., S. 200; C. Waldhoff, a.a.O., S. 8 f.

¹⁴ Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF): 18. KEF-Bericht, Mainz 2011, Zf. 46, 451, 454, 489.

¹⁵ Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 169 f.; ebenfalls kritisch vgl. T. Vesting: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: R. Pethig, S. Blind (Hrsg.): Fernsehfinanzierung: ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Wiesbaden 1998, S. 185 ff.; vgl. zu den potenziellen negativen Auswirkungen auf das Programm auch insbesondere BVerfG: Urteil vom 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 = BVerfGE 119, 181 (220).

Tabelle 1

Finanzbedarf der Rundfunkanstalten 2011

in Mio. Euro

	Aufwendungen				Gesamt	Erträge				Finanzbedarf
	Gesamt	für Finanzausgleich und Strukturhilfe	für Gebühreneinzug	Verbleibend		aus Rundfunkabgabe, Finanzausgleich, Strukturhilfe	Netto-Umsätze der Werbege-sellschaften	der Landesrundfunkanstalten aus Sponsoring	Verbleibend	
	1	2	3	4 = 1 - 2 - 3	5	6	7	8	9 = 5 - 6 - 7 - 8	10 = 4 - 9
BR	1015,1	9,1	30,7	975,3	1004,1	877,7	55,2	4,5	66,7	908,6
HR	485,6	1,3	14,7	469,6	467,5	402,4	31,3	2,6	31,2	438,4
MDR	673,2	4,1	17,4	651,7	684,1	571,0	26,4	2,2	84,5	567,2
NDR	1064,4	7,3	31,2	1025,9	1079,4	952,6	39,4	3,2	84,2	941,7
RB	96,8	0,0	1,1	95,7	93,9	69,7	8,5	0,7	15,0	80,7
RBB	394,1	0,3	12,1	381,7	412,1	359,0	23,0	1,9	28,2	353,5
SR	109,9	0,1	1,6	108,2	109,4	94,9	6,5	0,5	7,5	100,7
SWR	1117,8	10,3	31,2	1076,3	1125,2	982,3	67,7	5,6	69,6	1006,7
WDR	1384,3	24,5	37,2	1322,6	1384,7	1127,9	87,5	7,2	162,1	1160,5
ARD	6341,2	57,0	177,2	6107,0	6360,4	5437,5	345,5	28,4	549,0	5558,0
DRadio	223,8	-	6,6	217,2	218,3	192,1	-	-	26,2	191,0
ZDF	2037,4	-	56,9	1980,5	2109,5	1741,8	145,4	-	222,3	1758,2
Gesamt	8602,4	57,0	240,7	8304,7	8688,2	7371,4	519,3	-	797,5	7507,2

Quelle: A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Ilmenau 2013, S. LXXXIII mit weiteren Nachweisen.

effekte – also der Wechselwirkungen – zwischen Werbe- und Rezipientenmarkt.¹⁶

Derartige Aspekte sowie das erschwerte Erreichen spezieller Zielgruppen bei einem Werbeverbot in den öffentlich-rechtlichen Angeboten mögen insbesondere die Werbetreibenden sorgen. Allerdings wäre es absurd, die Werbung aufgrund dessen als Einnahmeform beizubehalten. Trotzdem wird dieses Argument für die Aufrechterhaltung der Ausstrahlung von Werbung sogar von den Rundfunkanstaltsvertretern bzw. Vertretern ihrer Tochterunternehmen vorgebracht.¹⁷ Im Ergebnis sollte von einer anteiligen Werbe- und Sponsoringfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund der nachteiligen Auswirkungen auf das Programm dringend abgesehen werden. Durch den Wegfall dieser Einnahmeform

ergäbe sich jedoch ein leicht erhöhter Finanzbedarf der Rundfunkanstalten.

Finanzbedarf der Rundfunkanstalten

Bei der vorgeschlagenen Finanzierungsreform entfielen somit die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring, ebenso jedoch Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Beitragseinzug. Außerdem würden die ARD-internen Aufwendungen und Einnahmen aus dem Rundfunkfinanzausgleich entfallen, was bei der Berechnung der individuellen Finanzbedarfe relevant wäre. Tabelle 1 zeigt beispielhaft den sich daraus ergebenden Finanzbedarf für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dieser setzt sich aus den anstaltsindividuellen Aufwendungen, bereinigt um die genannten entfallenden Positionen abzüglich der Erträge, die unabhängig vom Rundfunkbeitrag, den Werbe- und Sponsoringeinnahmen sowie dem Finanzausgleich anfallen, zusammen. Im Ergebnis verbliebe für das Jahr 2011 ein Finanzbedarf von 7507,2 Mio. Euro, der aus Steuermitteln gedeckt werden müsste.

Zunächst läge es natürlich nahe, die Ländersteuern zu erhöhen, um hieraus die Rundfunkfinanzierung zu bestrei-

16 Vgl. R. Dewenter: Der Mediensektor zwischen Wettbewerb und Regulierung: aktueller und zukünftiger (De-)Regulierungsbedarf, in: T. Theurl (Hrsg.): Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung?: Europas neue Herausforderungen, Berlin 2011, S. 164 f.

17 Vgl. A. Hesse: Rundfunkrecht – Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, München 2003, Kapitel 4, Zf. 153; M. Loeb: Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 48. Jg. (2004), H. 4, S. 299.

Tabelle 2

Erforderliche Erhöhungen der Steuereinnahmen 2011

in Mio. Euro

	Steuereinnahmen Bundesgebiet	Anteil an gesamt	Erforderliche Zusatzeinnahmen zur Rundfunkfinanzierung	Neue benötigte Gesamteinnahmen	Entspricht Steigerung der Einnahmen
Einkommensteuer	171 745	45,51%	3416	175 161	≈ 1,99%
Körperschaftsteuer	15 634	4,14%	311	15 945	≈ 1,99%
Umsatzsteuer	190 033	50,35%	3780	193 813	≈ 1,99%
Gesamt	377 412	100,00%	7507	384 919	≈ 1,99%

Quelle: A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Ilmenau 2013, S. LXXXVI mit weiteren Nachweisen.

ten. Allerdings sind die Einnahmen aus den Ländersteuern so gering, dass sie um 57% erhöht werden müssten;¹⁸ dies wäre nicht praktikabel.

Bei näherer Betrachtung erscheint es außerdem sinnvoller, Steuerarten zu wählen, die die Allgemeinheit in Gänze betreffen, da sich das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an sie richtet. Demnach böte sich eine Erhöhung von Gemeinschaftsteuern, genauer der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, an.¹⁹ Hierdurch werden sowohl der private als auch der nicht private Bereich unter Zugrundelegung der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert. Für die Rundfunkfinanzierung wäre eine Steuererhöhung der Einnahmen um ca. 2% notwendig (vgl. Tabelle 2). Welche Steuer nun praktisch um welchen Anteil erhöht würde, wäre eine rein politische Entscheidung. Zur vereinfachten Betrachtungsweise wird davon ausgegangen, dass alle drei Steuerarten um die gleiche Rate erhöht würden.

Problematisch ist an diesem Vorschlag zunächst, dass die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Gemeinschaftsteuern nicht nur den Ländern, sondern auch Bund und Gemeinden zufließen.²⁰ Allerdings wäre es möglich, die Mehreinnahmen im Ergebnis nur den Ländern zuzuleiten: Hierzu könnte die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen so angepasst werden, dass zwar Bund und Gemeinden Mehreinnahmen aus der Anhebung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, jedoch zum Ausgleich Mindereinnahmen aus der Umsatzsteuer bekämen (vgl. Tabelle 3).²¹ Denn die Einnahmeanteile der Gebietskörperschaften an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind in der Ver-

fassung festgeschrieben, während die Umsatzsteuerverteilung einfachgesetzlich geregelt ist und somit leichter angepasst werden kann.²²

Praktisch ergäbe sich die Herausforderung für den Gesetzgeber, einen Korridor zu wählen, innerhalb dessen Einnahmeveränderungen und Veränderungen der Ausgabeverpflichtungen für die Rundfunkfinanzierung in den Länderhaushalten zu tolerieren wären, bevor es zu einer Anpassung der Steuertarife und/oder der Umsatzsteuerverteilung kommen müsste.²³

Schlüsselung der Länderanteile an der Rundfunkfinanzierung

Die Erhöhungen der Einnahmen aus den genannten Gemeinschaftsteuern und eine entsprechende Anpassung der Umsatzsteuerverteilung würden also dazu führen, dass den Ländern die Mittel zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Verfügung stünden. Dies würde jedoch zunächst nur für den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten in Gänze gelten. Ebenso müsste sichergestellt werden, dass die Haushalte auf der jeweiligen Länderebene entsprechende Mehreinnahmen zu verzeichnen hätten.²⁴

Um dies überprüfen zu können, muss zunächst betrachtet werden, welche neuen Ausgaben die Länder jeweils konkret zu tätigen hätten. Klar dürfte sein, dass Rundfunkanstalten eines einzelnen Landes aus seinem Haushalt allein zu finanzieren wären (der WDR würde also beispielsweise aus dem Haushalt Nordrhein-Westfalens finanziert). Für

18 Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 238.

19 Ebenda, S. 201; vgl. C. Waldhoff, a.a.O., S. 10.

20 Vgl. Art. 106 Abs. 3, 5 GG.

21 Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 209.

22 Vgl. Art. 106 Abs. 3, 4 GG.

23 Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 257.

24 Ebenda, S. 209 f.

Tabelle 3
Verteilung der Steuereinnahmen auf
Gebietskörperschaften 2011

in Mio. Euro

	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
1. Originäre Verteilung				
Einkommensteuer	72 992	72 992	25 762	171 745
Körperschaftsteuer	7 817	7 817		15 634
Umsatzsteuer	102 433	83 807	3 793	190 033
Gesamt	183 242	164 616	29 555	377 412
2. Verteilung nach Steuererhöhung				
Einkommensteuer	74 443	74 443	26 274	175 161
Körperschaftsteuer	7 973	7 973		15 945
Umsatzsteuer	104 451	85 494	3 868	193 813
Gesamt	186 867	167 910	30 142	384 919
Abweichung gesamt 2. zu gesamt 1.	3 625	3 294	587	7 507
3. Verteilung nach Anpassung der Umsatzsteuerverteilung				
Einkommensteuer	74 443	74 443	26 274	175 161
Körperschaftsteuer	7 973	7 973		15 945
Umsatzsteuer	100 826	89 707	3 281	193 813
Gesamt	183 242	172 123	29 555	384 919
Abweichung gesamt 3. zu gesamt 1.	0	7 507	0	7 507

Quelle: A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Ilmenau 2013, S. LXXXVII mit weiteren Nachweisen.

Mehrländeranstalten, das ZDF und das DRadio müsste jedoch eine Schlüsselung der Finanzierungsanteile gefunden werden. Für eine solche Schlüsselung gäbe es verschiedene Möglichkeiten. Beispielsweise könnte die Last eines jeden Landes für gemeinschaftlich finanzierte Rundfunkanstalten nach den Kosten der „eigenen“ Rundfunkanstalten, den Steuereinnahmen oder der Einwohnerzahl gewichtet werden.²⁵

- Von der erste Variante ist sicherlich abzusehen: Würden die Finanzierungsanteile im Verhältnis der Kosten der „eigenen“ Rundfunkanstalt zu den Gesamtkosten ermittelt, so würden Länder mit teuren Rundfunkanstalten stärker belastet, obwohl der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten fast völlig außerhalb ihres Einflussbereichs liegt und aufgrund der Staatsferne des Rundfunks auch zwingend liegen muss.²⁶ Zwar mag die

Notwendigkeit der Existenz kleiner Rundfunkanstalten, wie von Radio Bremen oder vom Saarländischen Rundfunk, in Frage stehen; es ist auch grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob die Rundfunkanstalten fortbestehen sollen.²⁷ Existieren sie jedoch, so ist ihre Finanzierung in voller Höhe des erforderlichen Finanzbedarfs verfassungsrechtlich bedingt.²⁸

- Bei den Steuereinnahmen eines Landes als Maßstab handelt es sich auf den ersten Blick um eine neutralere Größe. Hier könnten jedoch negative Anreize entstehen, denn die Länder würden für ihr wirtschaftliches Verhalten bestraft, da sie bei überdurchschnittlichen Steuereinnahmen auch einen höheren Finanzierungsanteil am öffentlich-rechtlichen Rundfunk leisten müssten und umgekehrt.²⁹ Dieses Problem erinnert an die Debatte um die Gerechtigkeit des Länderfinanzausgleichs.
- Ein im Verhältnis völlig neutrales Maß zur Gewichtung wäre die Einwohnerzahl. Und tatsächlich eignet sich diese Größe zur Schlüsselung, denn die Finanzierungsanteile für gemeinschaftlich finanzierte Rundfunkanstalten, gewichtet nach der Einwohnerzahl, entsprechen insgesamt am ehesten den jeweiligen Steuermehreinnahmen aus der Anhebung der genannten Gemeinschaftsteuern.³⁰

Die Auswirkungen der verschiedenen Schlüsselungen auf die Finanzkräfte können Tabelle 4 entnommen werden. Hierin sind zunächst die Finanzkräfte der Länder nach dem Länderfinanzausgleich abgebildet, allerdings unter leicht vereinfachten Annahmen, die für die weiteren Berechnungen notwendig sind. In Zeile 2 werden die Finanzkräfte abgebildet, die sich nach den vorgeschlagenen Steuererhöhungen und dem anschließendem Länderfinanzausgleich ergäben. Die Zeilen 3 bis 5 zeigen die verschiedenen modellhaften Finanzkräfte nach Steuererhöhung, Länderfinanzausgleich und anschließender Rundfunkfinanzierung. Da Ausgabenverpflichtungen im Länderfinanzausgleich grundsätzlich nicht berücksichtigt werden, mindert in den Berechnungen die Rundfunkfinanzierung im Anschluss an den Länderfinanzausgleich die Finanzkraft. Bei der Betrachtung der Abweichungen zeigt sich, dass die Variante der Schlüsselung nach der

²⁵ Ebenda, S. 244 ff.

²⁶ Vgl. BVerfG: Urteil vom 22.2.1994 – 1 BvL 30/88 = BVerfGE 90, 60 (92, 102 ff.); BVerfG: Urteil vom 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 = BVerfGE 119, 181 (220 ff.).

²⁷ Vgl. zu den Befugnissen des Gesetzgebers BVerfG: Beschluss vom 5.10.1993 – 1 BvL 35/81 = BVerfGE 89, 144 (153); R. Hartstein et al. (Hrsg.), a.a.O., § 12 RStV, Zf. 5.

²⁸ Vgl. BVerfG: Beschluss vom 6.10.1992 – 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 = BVerfGE 87, 181 (198); R. Hartstein et al. (Hrsg.), a.a.O., § 12 RStV, Zf. 5.

²⁹ Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 245 f.

³⁰ Ebenda, S. 246 f.

Tabelle 4

Finanzkraft der Bundesländer nach Rundfunkfinanzierung

Finanzkraftmesszahl in % der Ausgleichsmesszahl nach Länderfinanzausgleich

	NW	BY	HE	SL	HB	BW	RP	SH	HH	NI	MV	SN	ST	TH	BB	BE
1 Länderfinanzausgleich 2011 (vereinfacht)	99,5	105,2	105,3	97,0	91,5	103,6	98,1	98,6	100,9	99,0	95,1	95,6	95,5	95,4	96,2	90,7
2 Länderfinanzausgleich nach Erhöhung der Steuereinnahmen	99,5	105,1	105,2	97,1	91,5	103,5	98,2	98,7	100,6	99,1	95,2	95,7	95,6	95,5	96,3	90,7
3 Länderfinanzausgleich nach Rundfunkfinanzierung, Gewichtung Einwohnerzahl (LRA) bzw. Kosten der LRA je Einwohner (ZDF, DRadio)	100,1	105,5	105,2	91,2	83,5	104,0	97,9	98,1	100,4	99,3	93,6	95,5	94,7	94,6	95,9	91,3
4 Länderfinanzausgleich nach Rundfunkfinanzierung, Gewichtung Steuereinnahmen	99,6	105,1	105,1	95,9	90,5	103,6	98,1	98,8	100,9	99,1	95,0	95,6	95,5	95,4	96,7	91,1
5 Länderfinanzausgleich nach Rundfunkfinanzierung, Gewichtung Einwohnerzahl	99,5	105,1	105,1	95,9	90,6	103,6	98,0	98,6	101,4	99,0	95,1	95,6	95,5	95,4	96,4	91,4
6 Abweichung 3 - 1	0,6	0,3	-0,1	-5,8	-8,0	0,4	-0,2	-0,5	-0,5	0,3	-1,5	-0,1	-0,8	-0,8	-0,3	0,6
7 Abweichung 4 - 1	0,1	-0,1	-0,2	-1,1	-1,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4
8 Abweichung 5 - 1	0,0	-0,1	-0,2	-1,1	-0,9	0,0	-0,1	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7

Quelle: eigene Darstellung nach A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland – Analyse der Neuordnung und Entwicklung eines idealtypischen Modells, Ilmenau 2013, S. XCII ff. mit weiteren Nachweisen.

Einwohnerzahl insgesamt die geringsten Abweichungen von den gegenwärtigen Finanzkräften verursachen würde.

Um die verbleibenden Auswirkungen der Rundfunkfinanzierung auf die Finanzkräfte der Länder abzumildern, könnte eine Anpassung der Formeln zur Berechnung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge im Länderfinanzausgleich nach § 10 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in Betracht gezogen werden.³¹

³¹ Vgl. A. Terschüren: Die Reform der Rundfunkfinanzierung ..., a.a.O., S. 247 f.

Fazit

Eine Reform der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung sollte insbesondere zwei Aspekte berücksichtigen: Zum einen bedarf es einer Abkehr von Werbung und Sponsoring im Programm der Rundfunkanstalten. Zum anderen sollte eine verfassungskonforme Finanzierungsform gefunden werden, die die bisherigen Unzulässigkeiten und weiteren Probleme des Rundfunkbeitrags vermeidet. In Betracht käme daher eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus bestehenden Haushaltsmitteln. Eine solche Finanzierung mag politisch problematisch oder gar unerwünscht sein, ist jedoch aus Gründen der Allokationseffizienz und insbesondere der Verfassungskonformität dem aktuellen System dringend vorzuziehen.

Title: Tax Money and Advertising Revenues – How Could Public Broadcasting Be Alternatively Financed?

Abstract: The funding system for public broadcasting in Germany is facing several difficulties: The existing license fee "Rundfunkbeitrag" causes discontent in the society and creates constitutional violations. Therefore, a reformation of public broadcasting funding is necessary. In this article, an alternative model is discussed, namely the implementation of a tax-financed system. Public broadcasting should receive payments from the budgets of the federal states to fulfill its tasks. At the same time, commercials should be banned from public broadcasting, because partial dependency on the advertising industry has a negative influence on the programming.

JEL Classification: K34, L82, P43