

Hadamitzky, Andreas; von Blanckenburg, Korbinian

Article — Published Version

Haushaltsabgabe statt Gerätegebühr: Eine Zukunft ohne GEZ?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hadamitzky, Andreas; von Blanckenburg, Korbinian (2006) :
Haushaltsabgabe statt Gerätegebühr: Eine Zukunft ohne GEZ?, Wirtschaftsdienst, ISSN
0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 11, pp. 729-734,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10273-006-0586-9>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/42637>

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.

Andreas Hadamitzky, Korbinian von Blanckenburg

Haushaltsabgabe statt Gerätegebühr: Eine Zukunft ohne GEZ?

Derzeit erfolgt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland über von der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) eingezogene Zwangsbeiträge, die sich am Besitz eines Empfangsgerätes orientieren. Am 19. Oktober 2006 wurde von den Ministerpräsidenten der Bundesländer die Ausweitung der GEZ-Gebühr auf internetfähige Computer beschlossen. Wie sollte eine optimale Bereitstellung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus finanzwissenschaftlicher Perspektive erfolgen?

Der 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der zum 1. Januar 2007 in Kraft tritt, sieht eine Ausweitung der Rundfunkgebühren auf internetfähige Computer oder Handys mit Online-Funktion vor. Doch schon für das Jahr 2009 wird politisch eine Umstellung der Finanzierung auf eine geräteunabhängige Haushaltsabgabe in Erwägung gezogen, die insbesondere von den Ministerpräsidenten der Länder Niedersachsens und Bayerns – Wulff und Stoiber – gefordert wird. Die endgültige Entscheidung über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehprogramms und die Rolle, welche die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in diesem Zusammenhang spielen soll, ist derzeit aber noch ungeklärt. Die Debatte über eine erneute Reform gibt daher Anlass, die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten generell aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu analysieren.

Der Grundversorgungsauftrag als Ausgangslage

Mit dem dritten Rundfunkurteil vom 16. Juni 1981 hat das Bundesverfassungsgericht den privaten Rundfunk für grundsätzlich zulässig erklärt; begründet wurde das duale Rundfunksystem jedoch erst mit dem vierten Rundfunkurteil. In Deutschland besteht seitdem ein so genanntes duales Rundfunksystem, in dem sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Rundfunkanstalten als Anbieter von Rundfunk- und Fernsehprogrammen auftreten. Der Begriff „dual“ bezieht sich auf das verfassungsrechtlich zwingend vorgesehene Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.¹

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht bereits im ersten Rundfunk-

urteil von 1961 die Sonderstellung eines „Grundversorgungsgaranten“ zugewiesen und diese im vierten (1986), sechsten (1991) und siebten Rundfunkurteil (1992) weiter vertieft.² Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte nach diesen Urteilen vor den Kräften des Wettbewerbs und der potentiellen Gefahr der unzulässigen Einflussnahme der Werbewirtschaft auf die Programmgestaltung geschützt werden.³ Gemäß des Rundfunkstaatsvertrags ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet“.

Theoretisch umfasst der Begriff des „Grundversorgungsauftrages“ die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit mehreren Programmen, die Bereitstellung umfassender Informationen sowie die Sicherung der gleichwertigen Meinungsvielfalt durch entsprechende Institutionen. Im Mittelpunkt der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Grundversorgungsgarant steht aber explizit der programmliche Aspekt. Das Bundesverfassungsgericht fordert in Anlehnung an § 2 des Rundfunkstaatsver-

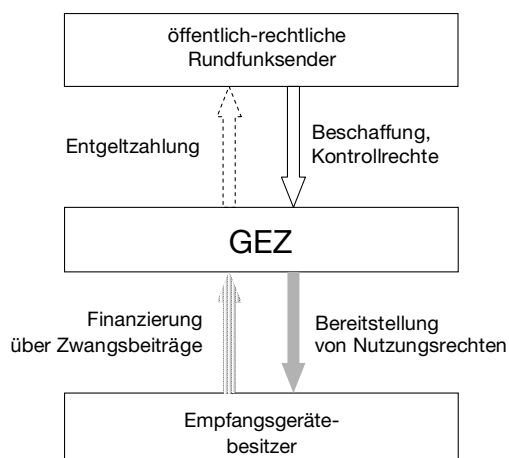
¹ Ein detaillierter Überblick über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie die Entstehungsgeschichte des dualen Rundfunks findet sich bei W. Bomas: Der duale Rundfunk. Seine Bedeutung für die Entwicklung des Rundfunkmarktes, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 2005, H. 206, S. 7 ff.

² Einen allgemeinen Überblick über den Grundversorgungsauftrag geben R. Scheble: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994; sowie derselbe: Grundversorgung – Definition und Umfang, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 39. Jg. (1995), H. 6, S. 383-390; verfassungsrechtlich untersucht wird der Grundversorgungsauftrag von H. Bethge: Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. Eine verfassungsrechtliche Analyse, in: Media Perspektiven, 1996, H. 2, S. 66-72.

³ Vgl. H. Kresse: Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung im dualen Rundfunksystem, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 1995, H. 26, S. 2 ff.; und Horst M. Scheilhaaß: Die Rundfunkordnung aus institutionenökonomischer Sicht, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 2003, H. 163, S. 3.

Andreas Hadamitzky, 28, Dipl.-Kaufmann, und Korbinian von Blanckenburg, 27, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Münster.

Abbildung 1
Das aktuelle System der Rundfunkfinanzierung



Quelle: Eigene Darstellung.

trages, die Grundversorgung als ein „Vollprogramm“ zu verstehen. So hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe, die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen informierenden, bildenden, beratenden und unterhaltenden Angeboten zu versorgen.⁴

Die aktuelle Finanzierungsstruktur

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanzieren sich im Wesentlichen über Rundfunkgebühren, die genau genommen Rundfunkbeiträge darstellen. Die rechtliche Grundlage für diese stellt der Rundfunkgebührenstaatsvertrag dar. Neben den Rundfunkbeiträgen finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch über Werbeeinnahmen, Sponsoring und Zinserträge; mit Blick auf den Grundversorgungsauftrag ist jedoch gesetzlich vorgesehen, dass die vorrangige Finanzierungsquelle der Beitragseinzug sein soll.⁵

Organisiert wird die Beitragserhebung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über die GEZ, die die Sender als Gemeinschaftseinrichtung gegründet haben. Die Beitragserhebung orientiert sich dabei am Besitz eines Empfangsgerätes. Als Gegenleistung für die Beitragszahlung stellt die GEZ Nutzungsrechte an öffentlich-rechtlichen Rundfunkdarbietungen für die Verbandsmitglieder zur Verfügung. Diese geräteorientierte Zwangsbeitragslösung stößt aber nicht nur auf geringe Akzeptanz in der Bevölkerung, sondern ist auch ökonomisch fragwürdig.

Rechtlich geregelt ist die Beitragserhebung im Rundfunkgebührenstaatsvertrag und im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Danach erfolgt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über einen Beitrag in Höhe von 5,52 Euro pro Monat für ein Radio und 17,03 Euro pro Monat für ein Fernsehgerät bzw. für beide Geräte, sofern der Nutzer nicht gebührenbefreit ist. Ab dem 1. Januar 2007 werden auch „neuartige Rundfunkgeräte“ gebührenpflichtig. Für internetfähige Computer fällt der Grundbeitrag an, wenn kein Beitrag für Fernseher und Radio bezahlt wird.

Das gesamte Beitragsvolumen ist zwischen 1996 und 2005 von etwa 4,7 auf 7,1 Mrd. Euro angestiegen (das entspricht einer Steigerung von 51%) (vgl. Abbildung 2);⁶ davon entfallen etwa 570 Mio. Euro auf nicht-private Gebührensahler. Aus den Beiträgen für internetfähige Computer werden zunächst nur etwa 30 Mio. Euro erwartet.⁷ Im gleichen Zeitraum stiegen die Verwaltungskosten der GEZ von 89,2 auf 161,9 Mio. Euro; dies bedeutet ein Anstieg der Verwaltungskosten um 82% und ein Anstieg der anteiligen Verwaltungskosten am gesamt Beitragsvolumen von 1,9 auf 2,3%. Die Höhe der Verwaltungskosten liefert einen Anhaltspunkt für die mit der aktuellen Finanzierungsform verbundenen Transaktionskosten.

Die Nutzer

Der Nutzerkreis wird derzeit durch den Rundfunkgebührenstaatsvertrag festgelegt. Danach gehören zum Nutzerkreis diejenigen Bevölkerungsteile, die „technische Einrichtungen zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- und Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunkdarbietungen“ besitzen.⁸ Zum 1. Januar 2007 gehören zusätzlich zu diesem rechtlichen Nutzerkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme all diejenigen Personen, die internetfähige Computer oder Handys besitzen.

Als ersten Anhaltspunkt für den Umfang dieses rechtlichen Nutzerkreises kann die Gesamtanzahl an vorhandenen Fernseh- bzw. Radiogeräten bei der GEZ herangezogen werden. Die GEZ weist hierzu für das Jahr 2005 eine Gesamtzahl von 38,8 Mio. angemeldeten gebührenpflichtigen Hörfunk- und 33,5 Mio. Fernsehgeräten aus; gebührenbefreit sind 3,7 Mio. Hörfunk- und 3,3 Mio. Fernsehgeräte.⁹ Doch tatsäch-

⁴ Vgl. J. Eckhardt: Strukturen, Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Kräftefeld der Politik, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 1998, H. 107, S. 16.

⁵ Vgl. ebenda, a.a.O., S. 23 ff.

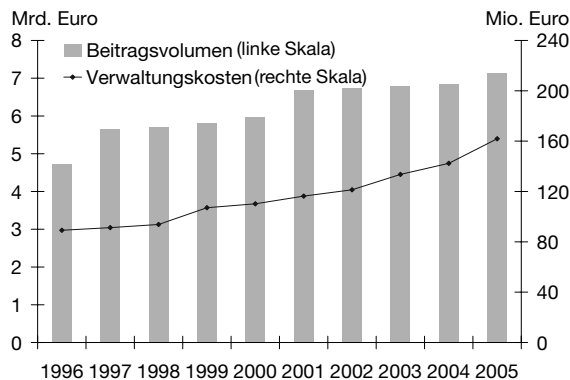
⁶ Vgl. GEZ Geschäftsbericht 2005, S. 40, www.gez.de, letzter Zugriff: 24.10.2006.

⁷ Vgl. 15. KEF-Bericht, Dezember 2005, Band 1, S. 75, www.KEF-Online.de/inhalte/bericht15/kef_15bericht_band1.pdf, letzter Zugriff: 24.10.2006.

⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages.

⁹ Vgl. GEZ: Geschäftsbericht 2005, a.a.O., S. 39.

Abbildung 2
Beitragsvolumen und Verwaltungskosten der GEZ
 (in Mrd. und Mio. Euro)



Quelle: GEZ Geschäftsbericht 2005, S. 40, www.gez.de, letzter Zugriff: 24.10.2006.

lich werden nicht alle Rundfunkteilnehmer von der GEZ erfasst bzw. sie entziehen sich der Zwangsbeitragsfinanzierung über die GEZ. Auf die Problematik des so genannten Schwarzsehens weist die GEZ in ihrem Geschäftsbericht hin und versucht dieses über personalintensive Kontrolleinrichtungen zu bekämpfen. Denn würden sämtliche Haushalte ihre Geräte anmelden, müssten alleine von den Privathaushalten etwa 39,2 Mio. Fernsehgeräte gemeldet sein, tatsächlich waren im Jahr 2005 aber nur 33,3 Mio. gebührenpflichtige oder gebührenbefreite Geräte gemeldet,¹⁰ so dass davon ausgegangen werden kann, dass etwa 15% der Haushalte mindestens ein Fernsehgerät zum Empfang bereithält, ohne dieses angemeldet zu haben. Zahlreiche Studien stützen dieses Ergebnis. So ermittelt beispielsweise die SWR-Medienforschung für das Jahr 2005 eine Haushaltspenetration bei Fernsehgeräten von 99,8%.

Betrachtet man also nicht nur den Besitz eines Empfangsgerätes, sondern die Möglichkeit der Nutzung öffentlich-rechtlicher Programme, vergrößert sich der Nutzerkreis. Die Trittbrettfahrerquote dürfte somit deutlich über der genannten Prozentzahl liegen. Die Arbeitsgemeinschaft Media Analyse ermittelte, dass 93,5% der Bevölkerung (ab 14 Jahren) in den letzten 14 Tagen Radio gehört hat.¹¹ Fernsehsendungen werden nach einer Studie der AGF/GfK-Fernsehforschung von 75,4% der Bevölkerung täglich genutzt.¹² Rundfunkdarbietungen lassen sich im Zeitalter moderner

¹⁰ Vgl. o.V.: Statistik (Anhang), in: Media Perspektiven 3/2006, S. 177.

¹¹ Vgl. o.V.: Radionutzung stabil auf hohem Niveau, www.agma-mmc.de/04_presse/, letzter Zugriff: 24.10.2006.

¹² Vgl. o.V.: Anteil der Seher an der Gesamtbevölkerung an einem durchschnittlichen Wochentag, www.agf.de/daten/zuschauermarkt/seher, letzter Zugriff: 24.10.2006.

Informationstechnologien aber nicht nur über Fernseh- und Radiogeräte empfangen, sondern auch über das Internet und internetfähige Handys. Das Statistische Bundesamt weist für 2005 eine Haushaltspenetration bei Internetzugängen von 68% und eine Abdeckung mit Mobiltelefonen von 76,4% aus. Damit lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass in Anbetracht der genannten Bestands- und Nutzerzahlen davon ausgegangen werden kann, dass nur geringste Bevölkerungsteile weder Fernseh- noch Rundfunkprogramme über eines der genannten Empfangsgeräte nutzen. Als tatsächlicher Nutzerkreis kann somit die gesamte Bevölkerung angenommen werden.

Die ökonomische Bereitstellungsempfehlung

Unter Beachtung der Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Grundversorgungsgarant und des ermittelten Nutzerkreises, der die Gesamtbevölkerung abdeckt, erscheint die derzeitige Struktur des Gebühreneinzugs ökonomisch als fragwürdig und sollte daher überprüft werden. Zur Ableitung der optimalen Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Rundfunkprogrammen soll im Folgenden das von Grosseckttler entwickelte Lösungsschema für Bereit- und Herstellungsprobleme herangezogen werden. Mit Hilfe dieses Schemas wird nicht nur der Gutstyp, sondern auch der zugehörige Bereitstellungsverband ermittelt. Hieraus ergibt sich dann auch die optimale Tarifierung.¹³

Ein möglicher Verband müsste als Bereitstellungs-garant – bisher ist dies der Zwangsverband GEZ – die benötigte Ausstattung mit Programmen bei möglichst geringen Kosten bereitstellen, indem er diese bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beschafft und die Übermittlung an den Nutzerkreis sicherstellt. Die Herstellung garantierter Einheiten von Rundfunkdarbietungen ist dabei unabhängig von der Verbandsgröße. Zusätzliche Nutzer können bei konstanter Qualität versorgt werden, indem auf die bestehende Infrastruktur zurückgegriffen wird. Gleiches gilt für das primäre Verbreitungsmedium. Die Verbreitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkdarbietungen erfolgt nämlich primär über Hochleistungsantennen, die flächendeckend aufgestellt sind. Hierbei treten keine Arten von Überfüllungserscheinungen auf, d.h. die Kosten der Programmherstellung und -ausstrahlung werden durch das Hinzutreten weiterer Nutzer nicht erhöht. Bei der Nutzenproduktion (d.h. dem Konsum) entstehen also Gruppenvorteile, weil die einzelnen

¹³ Vgl. H. Grosseckttler: Öffentliche Finanzen, in: D. Bender et al.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, München 2003, S. 601 ff.

Verbandsmitglieder – die Gesamtbevölkerung – als Bedarfsverursachungseinheiten nicht voll zählen bzw. bestehende Kosten für die Herstellung der Rundfunkdarbietungen sowie die Errichtung und den Unterhalt von Sendemasten auf einen größeren Nutzerkreis verteilt werden können.¹⁴

Rivalität um öffentlich-rechtliche Rundfunkdarbietungen besteht damit nicht. Dies ist in der Literatur weitgehend unbestritten. Umstritten ist aber, ob man Zahlungsunwillige von der Nutzung auf Basis des Privatrechts ausschließen kann. Prinzipiell könnte man dies mittels Verschlüsselungstechnik tun. Öffentlich-rechtliche Sendungen stellen somit im Prinzip Klubkollektivgüter¹⁵ dar. Es ist jedoch fraglich, ob eine privatrechtliche Exklusion rechtlich zulässig, technisch möglich und zu vertretbaren Kosten durchführbar ist. So weisen der Rundfunkstaatsvertrag sowie das Grundgesetz in Art. 5 dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die bereits beschriebene und verfassungsrechtlich fixierte Stellung eines Grundversorgungsgaranten zu, so dass sich innerhalb des dualen Rundfunkangebots die Zielsetzungen diametral widersprechen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll für eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung sorgen sowie einen umfassenden Überblick über alle wesentlichen Lebensbereiche geben. Die bereits genannten Grundsätze der Objektivität, Unparteilichkeit, Meinungsvielfalt sowie Ausgewogenheit sollen hierbei zentral berücksichtigt werden. Ein Ausschluss zahlungsunwilliger Nutzer dürfte auf privatrechtlicher Basis damit verfassungsrechtlich unzulässig sein, und es bleibt aus dieser Sicht damit nur die öffentlich-rechtliche Exklusion. Technisch wäre eine solche privatrechtliche Exkludierbarkeit theoretisch zwar möglich, sie ist praktisch aber nicht umsetzbar. Voraussetzung hierfür ist die flächendeckende digitale Verschlüsselung und Verbreitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme. Diese ist momentan aber nur regional begrenzt gegeben, so dass auch aus technischer Sicht eine privatrechtliche Exklusion ausscheidet. Vergleicht man weiterhin die Kosten einer privatrechtlichen Exklusion mit den Verwaltungskosten im derzeitigen System, so erscheint eine öffentlich-rechtliche Exklusion ebenfalls vorzuziehen.¹⁶

¹⁴ Vgl. M. Kops: Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 2005, H. 196, S. 9.

¹⁵ Vgl. H. Grossekkettler: Öffentliche Finanzen, a.a.O., S. 577.

¹⁶ D. Slama: Das Schwarzseher-Problem beim Pay-TV, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, 2005, H. 203, S. 68 ff.

Zusammenfassend lässt sich für den Verband zur Bereitstellung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkdarbietungen Folgendes festhalten: Der Verband stellt bei Berücksichtigung der rechtlichen Restriktionen ein Kollektivgut bereit, das sich durch Nicht-Rivalität und eine Nichtexkludierbarkeit auf privatrechtlicher Basis auszeichnet. Rivalität entsteht bei der Nutzung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkdarbietungen nicht, da die Bereitstellungsmenge – und damit auch die Bereitstellungskosten – praktisch unabhängig von der Zahl der Nutzer sind. Weiterhin erscheint eine privatrechtliche Exklusion von öffentlich-rechtlichen Sendungen über eine Verschlüsselung nicht nur rechtlich zweifelhaft, sondern auch technisch zu kostspielig. Deshalb sollte, wie bereits realisiert, auf Basis Öffentlichen Rechts exkludiert werden.

Die Tarifierung

Bei der Wahl der optimalen Tarifierung, die sich aus dem ermittelten Gutstyp ableiten lässt, müssen das Subsidiaritäts- und das Kongruenzprinzip beachtet werden. Zur Durchsetzung des Kongruenzprinzips stehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, die mit Hilfe des Extensionsniveaus beschrieben werden.¹⁷

Da es sich bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkdarbietungen um Kollektivgüter handelt, scheidet die Bereitstellung über das Individualniveau und das Vereins- bzw. Genossenschaftsniveau aus. Bei einer Zwangs-genossenschafts- oder Zwangsvereinslösung, die in Betracht gezogen wird, stehen zur Finanzierung neben Grenzkostengebühren und freiwilligen Beiträgen auch Zwangsbeiträge zur Verfügung. Zahlungsunwillige Nutzer können so auf Basis des Öffentlichen Rechts an der Finanzierung der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkdarbietungen beteiligt werden. Die Bereitstellung würde über eine öffentliche Körperschaft unterhalb des Niveaus einer Gebietskörperschaft erfolgen. Würde man ein höheres Extensionsniveau wählen, könnten zur Finanzierung auch spezielle oder allgemeine Steuern herangezogen werden.

Der tatsächliche Nutzerkreis deckt sich, wie bereits erläutert, mit der Gesamtbevölkerung. Da Zwangsvereine zahlungsunwillige Nutzer zur Finanzierung des bereitgestellten puren Kollektivgutes öffentlich-rechtliche Rundfunkdarbietungen zwingen können, wäre eine Lösung auf Zwangsvereinsebene sowohl mit dem Kongruenz- als auch dem Subsidiaritäts-

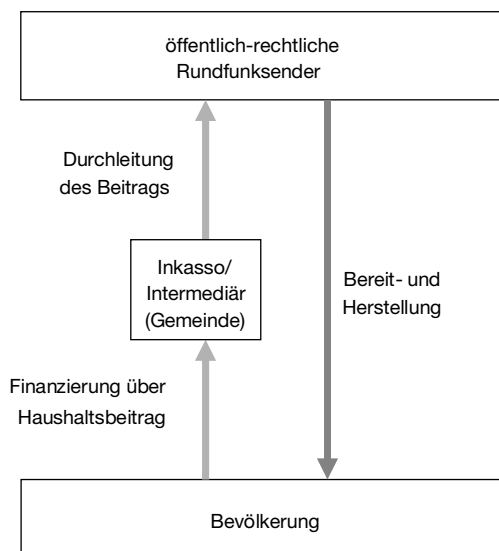
¹⁷ Vgl. H. Grossekkettler: Öffentliche Finanzen, a.a.O., S. 586 f.; und H. Grossekkettler: Verbände zwischen Markt und Staat aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: H. J. Schmidt-Trenz, R. Stober: Jahrbuch für Recht und Ökonomik des Dritten Sektors, 2006, S. 15 ff.

prinzip vereinbar. Der Rundfunkstaatsvertrag und der Rundfunkgebührenstaatsvertrag sehen ohnehin eine solche Beitritts- und Beitragspflicht vor. Eine Steuerfinanzierung würde dagegen dem Äquivalenzprinzip widersprechen, da eine (spezielle) Steuer z.B. auch so festgesetzt werden kann, dass mehr als die Kosten gedeckt und die Überschüsse für andere Zwecke verwendet werden können. Eine Steuererhöhung zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehprogramme würde zudem eine Zusatzlast verursachen, die bei einer Einkommensteuererhöhung ungefähr 50% des benötigten Steuervolumens in Höhe von 7,1 Mrd. Euro beträgt.^{18,19} Bei einer (sachlich näher liegenden) Mehrwertsteuerlösung dürfte die Zusatzlast etwas geringer, aber immer noch sehr erheblich sein.

Die Bereitstellungsempfehlung würde unter Beachtung des Kongruenz- und des Subsidiaritätsprinzips damit vorsehen, öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehprogramme über einen Zwangsbeitrag auf Zwangsvereinsebene bereitzustellen. Zur Finanzierung sollte die Gesamtbevölkerung herangezogen werden und nicht nur diejenigen, wie heute realisiert, die ein Empfangsgerät besitzen. Es ist jedoch verfassungsrechtlich fraglich, ob eine Kopfbeitrags-Lösung einer Haushaltsabgabe vorzuziehen ist.

Die optimale Bereitstellungsempfehlung sieht vor, dass der gesamte potentielle Nutzerkreis zur Zwangsfinanzierung herangezogen werden sollte, d.h. dass zwangsweise ein Kopfbeitrag für alle potentiellen Nutzer (= Einwohner ab einem bestimmten Alter) oder eine Haushaltsabgabe erhoben wird. Eine solche Lösung, die den gesamten potentiellen Nutzerkreis umfasst, wäre auf Basis des Öffentlichen Rechts durchsetzbar. Dieser Zwangsbeitrag würde zudem treffgenau alle Rundfunkteilnehmer erfassen, d.h. die Quote der Schwarzseher beläuft sich auf Null. Denn jeder potentielle Nutzer muss den Zwangsbeitrag bezahlen, auch wenn er glaubhaft versichert, dass er öffentlich-rechtliche Rundfunkdarbietungen nicht hört und sieht. Derzeit erforderliche, kostenintensive Kontrollinstanzen könnten so eingespart werden. Die Transaktionskosten für die Erhebung und das Einziehen der Rundfunkbeiträge sowie die Verwaltung des Nutzerkreises wären somit wesentlich geringer als die aktuelle Bereitstellung über die GEZ, die Verwaltungskosten in Höhe von

Abbildung 3
Das Zwei-Phasen Modell der optimalen Rundfunkfinanzierung



Quelle: Eigene Darstellung.

161,9 Mio. Euro verausgabt. Weitere Einsparpotentiale sind bei den Ausgaben für Werbemaßnahmen, für die personalintensive Gewinnung neuer Teilnehmer sowie für die Teilnehmerbetreuung zu erwarten.

Würde man sich für einen Zwangsbeitrag in Form eines Kopfbeitrags entscheiden, so würde dieser nach Berechnung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages in Abhängigkeit von der Zahl der Gebührenbefreiungen zwischen 9 Euro (3 Mio. Gebührenbefreiungen) und 11 Euro (12 Mio. Gebührenbefreiungen) pro Monat betragen. Verfassungsrechtlich scheint aber ein solcher Beitrag mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes problematisch, sofern dieser nicht auf die familiäre Situation abstellen würde. So wird nach Angaben des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages bei einer Kopfbeitrags-Lösung ein Alleinstehender um 7-8 Euro pro Monat entlastet, während eine Familie mit zwei volljährigen Kindern insgesamt 36-44 Euro mehr aufwenden müsste. Eventuell Transaktionskosten verursachende Umverteilungsmaßnahmen und Ausnahmetatbestände wären die Folge eines solchen Kopfbeitrages.²⁰

Hier kämen die Vorteile einer Haushaltsabgabe zum Tragen, die pro Haushalt unabhängig von der Personenzahl erhoben wird. Ein Ein-Personen-Haushalt müsste damit genauso viel bezahlen wie ein Vier-Personen-

¹⁸ Vgl. W. F. Richter: Wirkungen von Steuern und Sozialbeiträgen, in: Beiträge für die 30. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft, 19./20. September 2005.

¹⁹ Unter einer Zusatzlast versteht man Verzerrungen, die durch ein Ausweichverhalten (Steuerhinterziehung, weniger Arbeit etc.) der Nutzer verursacht werden.

²⁰ Vgl. G. Feil: Zur möglichen Höhe einer allgemeinen Medienabgabe für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 10-58/06, Berlin 2006.

sonen Haushalt. Berechnungen ergeben, dass sich die Höhe der Abgabe bei unterstellten 10% befreiten Haushalten auf maximal 16 Euro pro Monat belaufen würde, also geringer als bei der derzeitigen Bereitstellungsform ist. Möglicherweise könnte der Haushaltsbeitrag sogar zusammen mit Gemeindeabgaben wie etwa für die Müllabfuhr erhoben werden. Anzumerken ist außerdem, dass bei einem Kopfbeitrag wie auch bei der präferierten Haushaltsabgabe eine Beitragsdifferenzierung vorgenommen werden könnte, um über die Kostenäquivalenz hinaus noch Annäherungen an eine individuelle Nutzenäquivalenz herbeizuführen. Dies könnte über einen so genannten Vorteilsausgleich erreicht werden, der sich an plausiblen Maßstäben orientiert. So könnten gewerbsmäßige Nutzer (wie z.B. Hotels) mit einem höheren Beitrag belegt werden. Damit dürften die genannten Beitragshöhen noch etwas geringer ausfallen.

Die Aussichten für die künftige Finanzierung

Es wurde gezeigt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkdarbietungen bei bestehendem Grundversorgungsauftrag ein Kollektivgut darstellen, für das eine Zwangsbeitragslösung auf Zwangsvereinsebene die optimale Finanzierungsform darstellt. In Hinblick auf die Penetrationsrate von etwa 98% von Rundfunk- und Fernsehgeräten in deutschen Privathaushalten und unter zusätzlicher Berücksichtigung der zunehmenden Bevölkerungsteile, die über internetfähige Computer und Handys mit Online-Funktionen verfügen, ist davon auszugehen, dass sich der Nutzerkreis mit nahezu der gesamten Bevölkerung in Deutschland deckt.

Die finanzwissenschaftliche Bereitstellungsempfehlung widerspricht damit der aktuell realisierten Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über die GEZ, bei der eine Verbandsmitgliedschaft über den Besitz eines Empfangsgeräts bestimmt wird. Dies führt zu erheblichen Trittbrettfahrereffekten, die sich vermeiden lassen, würde man die vorgeschlagene Bereitstellungsempfehlung und Finanzierung über eine Haushaltsabgabe realisieren. Damit könnten nicht nur alle Nutzer zur Finanzierung herangezogen und die Trittbrettfahrerproblematik gelöst, sondern auch Transaktionskosten eingespart werden. Eine Haushaltsabgabe ist im Vergleich zum Kopfbeitrag verfassungsrechtlich vorzuziehen und kann auch transaktionskostengünstig zusammen mit Gemeindeabgaben erhoben werden. Eine Zwangsbeitragslösung in Form einer Haushaltsabgabe bei einer Erweiterung des Nutzerkreises stellt damit die aus finanzwissenschaftlicher Sicht optimale Bereitstellungsform dar. Der Gebühreneinzug über die GEZ wäre damit zukünftig nicht mehr notwendig.