Abgeordnetenhaus BERLIN

Der Vorsitzende
des Petitionsausschusses

Abgeordnetenhaus von Berlin, Petitionsausschuss, 10111 Berlin

openPetition gGmbH
Herrn Jörg Mitzlaff
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Geschäftszeichen	Bearbeiter(in)	Zimmer	Telefon (030) 2325 -	Telefax (030) 2325 -	Datum
3204/18	Herr Lasson	A 002	1479	1478	15.08.2019 / La

Sehr geehrter Herr Mitzlaff,

die Mitglieder des Petitionsausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin haben Ihre Eingabe vom 7. November 2018 zum Thema **Aufhebung der Rundfunkbeitragspflicht**, die uns vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zugeleitet worden ist, beraten. Leider kommen wir wegen der Vielzahl der vorliegenden Eingaben erst jetzt dazu, Ihnen zu antworten. Für die eingetretene Verzögerung bitten wir um Entschuldigung.

Mit der Eingabe hatten Sie die Forderung verbunden, die allgemeine Rundfunkbeitragspflicht aufzuheben. Die von Ihnen eingereichte Eingabe wurde auf der Internet-Plattform openPetition von Frau Ann-Cathrin Jöst initiiert und in der Zeit von Dezember 2017 bis Februar 2018 von 67 Unterstützenden aus Deutschland mitgezeichnet.

Mit der Petition sind verschiedene Aspekte zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden. Hierzu gehören Regelungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere soweit diese einen nutzungsunabhängigen Rundfunkbeitrag vorsehen. Weiterhin geht es um die Erhebung von Rundfunkbeiträgen bei sozial beziehungsweise finanziell schwächeren Personen und im Kern um eine Abschaffung der Rundfunkbeitragspflicht.

Zu diesen verschiedenen Aspekten hat uns der Regierende Bürgermeister von Berlin, den wir in dieser Angelegenheit um Stellungnahme gebeten hatten, ausführlich berichtet. Er hat dargestellt und begründet, wieso sich die Länder für ein Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der konkreten Gestalt des Rundfunkbeitrags entschieden haben, unter welchen Voraussetzungen eine Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht in Betracht kommt und abschließend auch eine mögliche Verletzung von Grundrechten geprüft.

In der uns vorliegenden Stellungnahme wird die Sach- und Rechtslage im Einzelnen wie folgt dargelegt:

I. Rundfunkfinanzierungsmodelle

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt aufgrund seiner Sicherungsfunktion für das demokratische Gemeinwesen eine verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie zu, die neben Unterhaltungsangeboten auch zeitgemäße Verbreitungsformen (über das Internet) umfasst. Eine Finanzierung und Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die ihn in die Lage versetzt, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, ist ein Verfassungsauftrag, für dessen Erfüllung die Länder verantwortlich sind. Diese Finanzierung ist staatsfern organisiert, da über die finanzielle Ausstattung mittelbar Einfluss auf das Programmangebot ausgeübt werden könnte.

1. Frühere Finanzierungsmodelle (bis Ende 2012): geräteabhängige Rundfunkgebühr

Bereits seit den Anfängen des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland wurde die Zahlungspflicht an das Vorhandensein eines Rundfunkempfangsgerätes geknüpft. Aufgrund des stetigen Zuwachses der Zahl der Menschen, die mit einem Empfangsgerät am Rundfunk teilnahmen, stellte sich die Frage einer Gebührenerhöhung über einen langen Zeitraum nicht. Doch sowohl die Ausweitung der Medienangebote insgesamt und damit auch derjenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch die aufgrund zurückgehender Neuanmeldungen sinkenden Einnahmen führten zu der Notwendigkeit von Gebührenerhöhungen und zu der Frage der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

Vor diesem Hintergrund galt ab 01.01.2007 zunächst die sogenannte „PC-Gebühr" für neuartige Geräte, mit denen Rundfunk empfangen werden kann. Diese Regelung folgte dem System der gerätebezogenen Rundfunkgebühr: Wenn Rundfunk zunehmend auch über neuartige Geräte empfangen wird und die Zahl der Anmeldungen bei Radios und Fernsehern sinkt, dann muss der Anknüpfungspunkt auf sämtliche Rundfunkempfangsgeräte erstreckt werden. Jedoch führte diese Einbeziehung neuartiger Geräte, mit denen Rundfunk empfangen werden kann, zu umfangreichen Diskussionen. Denn anders als Radios oder Fernseher dienen etwa Computer oder Smartphones nicht primär dem Empfang von Rundfunk, können aber ohne weiteres Radios oder Fernseher ersetzen. Gerade wenn jemand tatsächlich über kein klassisches Rundfunkempfangsgerät verfügt, dürfte die Verwendung eines Computers oder Smartphones für den Rundfunkempfang recht wahrscheinlich sein. Trotz der Einführung dieses Gebührentatbestandes, der im Übrigen auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden ist, blieben Akzeptanzprobleme, die den (Landes-)Gesetzgeber schließlich bewogen, das System der Rundfunkfinanzierung ab 2013 grundlegend umzustellen.

2. Gegenwärtiges Finanzierungsmodell (seit 2013): geräteunabhängiger Rundfunkbeitrag

Ausgangspunkt für die ab 2013 geltende Reform war somit die Erkenntnis, dass die frühere Rundfunkgebühr mit ihrem Gerätebezug aufgrund der technischen Entwicklung kein zukunftstaugliches Modell mehr darstellt. Die Akzeptanz einer Ausweitung der Zahlungspflicht war und ist jedoch problematisch, obwohl der frühere Gerätebezug nicht zwingend ist. Denn das Bundesverfassungsgericht stellte bereits zur damaligen Rundfunkgebühr klar, dass die für das Bereithalten eines Empfangsgerätes zu zahlende Gebühr keine Gegenleistung für eine

Leistung darstelle, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk sei. Die Leistungspflicht bestehe daher auch ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der einzelnen Empfänger und knüpfe allein an den Empfängerstatus an, der durch den Besitz eines Empfangsgerätes begründet werde. Daraus wird deutlich, dass es auch im früheren System nicht auf die tatsächliche Nutzung von Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ankam, sondern der Gerätebezug nur als Anknüpfungspunkt gewählt wurde, um das Finanzierungsgebot umzusetzen.

Zum 01.01.2013 wurde schließlich die bisherige Rundfunkgebühr von einem geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag abgelöst. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter, Herr Prof. Kirchhof, hat als Gutachter diesen Systemwechsel zum geräteunabhängigen Beitrag nicht nur als verfassungsrechtlich machbar bestätigt, sondern zugleich klargestellt, dass gerade die unveränderte Fortführung des alten Systems im Laufe der Zeit wegen abnehmender Funktionstüchtigkeit zu einem verfassungsrechtlichen Problem geworden ist. Theoretisch wären auch andere Anknüpfungspunkte als die Wohnung für ein neues Rundfunkfinanzierungssystem denkbar gewesen. Da das neue System aber möglichst wenig Veränderungen für die Masse der Betroffenen bringen sollte, lag insbesondere der Wohnungsbezug nahe. Demgegenüber hätte eine Umstellung auf zum Beispiel „einen Beitrag pro Kopf" massive Veränderungen bedeutet und wäre ganz entgegen dem sonstigen gesetzgeberischen Trend nicht gerade familienfreundlich gewesen.

Da bei diesem nunmehr gültigen Rundfunkfinanzierungsmodell der Gerätebezug bei der Zahlungspflicht entfällt, folgt daraus, dass es nicht mehr darauf ankommt, ob die Zahlungspflichtigen überhaupt Rundfunkempfangsgeräte besitzen. Dies ist ein zwangsläufiges Ergebnis des Systemwechsels. Anders als bei einer Steuer, die in den allgemeinen Staatshaushalt fließt, kommt es bei einem abgabenrechtlichen Beitrag auch nicht auf eine Bemessung nach individueller Leistungsfähigkeit an. In der Konsequenz müssen zwar auch diejenigen, die über keinerlei rundfunkempfangstaugliche Geräte verfügen – also keine Computer, Smartphones oder ähnliches besitzen – nun zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen. Sollten allerdings jetzt Personen zur Zahlung herangezogen werden, die früher nur deshalb keine Rundfunkgebühr gezahlt haben, weil sie ihre rundfunkempfangstauglichen Geräte nicht angemeldet hatten, dann gehört dieses Ergebnis zu den erklärten Zielen der Reform. Denn weder kam es bei der früheren Rundfunkgebühr noch bei dem heutigen Rundfunkbeitrag auf die tatsächliche Nutzung der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an.

II. Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht

Da der Rundfunkbeitrag ausschließlich für die Möglichkeit erhoben wird, die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen, entsteht die jeweilige Zahlungspflicht ohne einen individuellen Vertragsschluss, zumal der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerade keine private Veranstaltung ist.

1. Aus sozialen Gründen

Im Hinblick auf die finanzielle Belastung des Einzelnen bietet der seit 2013 geltende Rundfunkbeitrag aber ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit für eine Befreiung von der Zahlungspflicht aus sozialen Gründen. Voraussetzung dafür ist der Bezug einer der in § 4 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) genannten Sozialleistungen. Zuvor wurde bereits 2005 das Recht der Rundfunkgebührenbefreiung, für das bis dahin in den einzelnen Ländern Befreiungsverordnungen galten, durch den seinerzeitigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag

Leistung darstelle, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk sei. Die Leistungspflicht bestehe daher auch ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der einzelnen Empfänger und knüpfe allein an den Empfängerstatus an, der durch den Besitz eines Empfangsgerätes begründet werde. Daraus wird deutlich, dass es auch im früheren System nicht auf die tatsächliche Nutzung von Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ankam, sondern der Gerätebezug nur als Anknüpfungspunkt gewählt wurde, um das Finanzierungsgebot umzusetzen.

Zum 01.01.2013 wurde schließlich die bisherige Rundfunkgebühr von einem geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag abgelöst. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter, Herr Prof. Kirchhof, hat als Gutachter diesen Systemwechsel zum geräteunabhängigen Beitrag nicht nur als verfassungsrechtlich machbar bestätigt, sondern zugleich klargestellt, dass gerade die unveränderte Fortführung des alten Systems im Laufe der Zeit wegen abnehmender Funktionstüchtigkeit zu einem verfassungsrechtlichen Problem geworden ist. Theoretisch wären auch andere Anknüpfungspunkte als die Wohnung für ein neues Rundfunkfinanzierungssystem denkbar gewesen. Da das neue System aber möglichst wenig Veränderungen für die Masse der Betroffenen bringen sollte, lag insbesondere der Wohnungsbezug nahe. Demgegenüber hätte eine Umstellung auf zum Beispiel „einen Beitrag pro Kopf" massive Veränderungen bedeutet und wäre ganz entgegen dem sonstigen gesetzgeberischen Trend nicht gerade familienfreundlich gewesen.

Da bei diesem nunmehr gültigen Rundfunkfinanzierungsmodell der Gerätebezug bei der Zahlungspflicht entfällt, folgt daraus, dass es nicht mehr darauf ankommt, ob die Zahlungspflichtigen überhaupt Rundfunkempfangsgeräte besitzen. Dies ist ein zwangsläufiges Ergebnis des Systemwechsels. Anders als bei einer Steuer, die in den allgemeinen Staatshaushalt fließt, kommt es bei einem abgabenrechtlichen Beitrag auch nicht auf eine Bemessung nach individueller Leistungsfähigkeit an. In der Konsequenz müssen zwar auch diejenigen, die über keinerlei rundfunkempfangstaugliche Geräte verfügen – also keine Computer, Smartphones oder ähnliches besitzen – nun zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen. Sollten allerdings jetzt Personen zur Zahlung herangezogen werden, die früher nur deshalb keine Rundfunkgebühr gezahlt haben, weil sie ihre rundfunkempfangstauglichen Geräte nicht angemeldet hatten, dann gehört dieses Ergebnis zu den erklärten Zielen der Reform. Denn weder kam es bei der früheren Rundfunkgebühr noch bei dem heutigen Rundfunkbeitrag auf die tatsächliche Nutzung der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an.

II. Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht

Da der Rundfunkbeitrag ausschließlich für die Möglichkeit erhoben wird, die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen, entsteht die jeweilige Zahlungspflicht ohne einen individuellen Vertragsschluss, zumal der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerade keine private Veranstaltung ist.

1. Aus sozialen Gründen

Im Hinblick auf die finanzielle Belastung des Einzelnen bietet der seit 2013 geltende Rundfunkbeitrag aber ebenso wie die frühere Rundfunkgebühr die Möglichkeit für eine Befreiung von der Zahlungspflicht aus sozialen Gründen. Voraussetzung dafür ist der Bezug einer der in § 4 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) genannten Sozialleistungen. Zuvor wurde bereits 2005 das Recht der Rundfunkgebührenbefreiung, für das bis dahin in den einzelnen Ländern Befreiungsverordnungen galten, durch den seinerzeitigen Rundfunkgebührenstaatsvertrag

III. Keine Verletzung grundrechtlich geschützter Positionen

Auch unter Berücksichtigung der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) bleibt es der freien Entscheidung des Petenten überlassen, welche Medien er für sich nutzen will. Er wird durch den Rundfunkbeitrag nicht gezwungen, die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen. Das Recht, sich aus frei zugänglichen Medien informieren zu können, besagt auch nicht, dass diese Medienangebote kostenlos zu sein haben. Mithin wird der Petent nicht in seinem Recht aus Art. 5 GG verletzt, wenn ihm die Mitfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auferlegt wird, er dessen Angebote aber nicht nutzt.

Ebenso wenig wird er im Hinblick auf die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG dazu gezwungen, die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu nutzen. Der Rundfunkbeitrag wird für die Möglichkeit der Nutzung der Angebote geschuldet und ist die Umsetzung einer öffentlichen Finanzierungspflicht, die sich genauso wie die allgemeine Handlungsfreiheit auf das Grundgesetz stützen kann und diese in verhältnismäßiger Weise einschränkt. Insoweit bedeutet allgemeine Handlungsfreiheit nicht die Freiheit von öffentlichen Zahlungspflichten. Gleiches gilt für die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG.

Der Rundfunkbeitrag stellt selbst in Anbetracht des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG eine zulässige Typisierung dar. Denn bei einem Massenverfahren wie dem Rundfunkbeitrag muss der Gesetzgeber gerade nicht jedem Einzelfall entsprechen, sondern lediglich eine typisierende Gerechtigkeit herstellen. Speziell bei abgabenrechtlichen Regelungen hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, um zu verallgemeinern, zu pauschalieren sowie an Regelfälle anzuknüpfen und Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht zu lassen. Die Statistiken belegen, dass in annähernd 100 Prozent der Wohnungen zum Empfang von Rundfunk taugliche Geräte vorhanden sind. Laut Statistischem Bundesamt sind seit Jahren konstant etwa 96 Prozent der Haushalte mit mindestens einem Fernseher ausgestattet. Daran knüpft der Gesetzgeber in typisierender Weise an. Demzufolge dient als Anknüpfungspunkt für den Rundfunkbeitrag die Existenz einer Raumeinheit, in der üblicherweise eine Rundfunknutzung stattfindet, mithin im privaten Bereich die Wohnung und im nichtprivaten Bereich die Betriebsstätte bzw. das Kraftfahrzeug.

Darüber hinaus ermöglicht der neue Rundfunkbeitrag im Hinblick auf die Beitragsgerechtigkeit eine gleichmäßigere Heranziehung der Zahlungspflichtigen, ohne zugleich mit einer Ausdehnung des früheren Beauftragtendienstes verstärkt in die Privatsphäre des Einzelnen eindringen zu müssen.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin hat zusammenfassend festgestellt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen soll und zwar mit einem thematisch umfassenden und dabei journalistisch hochwertigen Angebot. Damit ein solches Angebot finanziert werden kann, muss es auch von allen Bürgerinnen und Bürgern – soweit sie nicht aus sozialen Gründen oder wegen eines Härtefalls befreit sind – finanziell getragen werden. Auf eine konkrete Gegenleistung im Sinne der Nutzung von Programmen und Sendungen kann es hingegen nicht ankommen, denn dies liefe auf das Finanzierungsmodell von Bezahl-Fernsehen (Pay-TV) hinaus.

Im Ergebnis sehen die Länder den Rundfunkbeitrag als die rechtlich zutreffende und im Übrigen zeitgemäße Umsetzung des zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehenden Finanzierungsgebotes an. Der bisherige Verlauf der zahlreichen Rechtsstreitigkeiten zum

Rundfunkbeitrag vor den Verwaltungs- und Landesverfassungsgerichten sowie zuletzt speziell die beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.07.2018 und des Europäischen Gerichtshofes vom 13.12.2018 bieten keinen Ansatzpunkt, dies in Zweifel zu ziehen. Vielmehr ist gerade durch die letztgenannten Entscheidungen das System des Rundfunkbeitrages – auch höchstgerichtlich – nahezu vollumfänglich bestätigt worden. Lediglich die derzeitige Rechtslage der Beitragspflicht für Zweitwohnungen wurde für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt.

Vor diesem Hintergrund kommt – dies hat der Regierende Bürgermeister von Berlin abschließend festgestellt – eine Aufhebung der Rundfunkbeitragspflicht nicht in Betracht. Eine Kündigung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages würde den ersatzlosen Wegfall der Finanzierungsgrundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach sich ziehen, was mit Blick auf dessen verfassungsmäßigen Auftrag nicht haltbar wäre. Es könnte zwar ein anderes System als der aktuelle Rundfunkbeitrag ersonnen werden, es ginge aber stets nur um das „wie" der Finanzierung, nicht aber um das „ob".

Die ausführlichen Darlegungen des Regierenden Bürgermeisters machen deutlich, dass es gute Gründe gibt, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich in der bestehenden Form beizubehalten. Nicht zuletzt hat auch die bestehende Rechtsprechung dieses Modell bestätigt. Wir halten die vorgestellten Hinweise und Argumente für überzeugend. Vor diesem Hintergrund sehen wir keine Möglichkeit, uns als Petitionsausschuss für die von Ihnen gewünschte Abschaffung des Rundfunkbeitrags einzusetzen.

Es gibt eine Reihe von Tatbeständen, die zu einer Befreiung oder Ermäßigung des Rundfunkbeitrags führen, damit es im Einzelfall nicht zu Härten kommt. In der o. a. Stellungnahme sind diese in allgemeiner Form bereits vorgestellt worden. Zur besseren Übersicht haben wir ergänzend eine ausführliche Zusammenstellung der bestehenden Regelungen und der hierzu erforderlichen Nachweise als Anlage beigefügt. Damit besteht aus unserer Sicht eine gute und umfassende Grundlage, um in Einzelfall auftretende Härten abzuwenden. Eine Änderung der geltenden Regelungen oder zusätzliche Härtefallregelungen sind aus unserer Sicht gegenwärtig nicht erforderlich; zumindest lassen die vorliegende Eingabe sowie die hierzu vorliegenden Kommentare dies nicht erkennen.

Unsere Antwort an Sie ist sehr ausführlich geraten und stellt ohne Frage – schon wegen der zuweilen erforderlichen juristischen Betrachtungen – keine einfache Lektüre dar. Wir hoffen jedoch, dass wir die Gründe, die zu dem jetzt bestehenden Modell des Rundfunkbeitrags geführt haben, damit nachvollziehbar erläutern konnten.

Wir danken Ihnen und den Initiatoren der Eingabe für das uns entgegengebrachte Vertrauen. Gleichzeitig bitten wir Sie, unsere Antwort den Unterstützenden der Eingabe auf geeignetem Wege ebenfalls zur Kenntnis zu geben. Die Bearbeitung der Eingabe haben wir mit diesem Schreiben abgeschlossen.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage

Kristian Ronneburg