

bei der Finanzierung von Gemeinschaftseinrichtungen und Programmen. Auch war die Kooperation mit den kleinen Anstalten in manchen Feldern schon so weit gediehen, dass man deren Unabhängigkeit in Frage stellen konnte. Zudem erlaubt es die moderne Digitaltechnik, sämtliche ARD-Angebote in jedem Land wahrzunehmen. Der Beitragszahler in Bremen profitierte also auch vom Angebot des Bayerischen Rundfunks. Hinzu kam der Zugriff auf ein Programmvermögen, in das die „großen“ Sender unverhältnismäßig mehr investierten, als die „kleinen“. Dies alles bot genügend Streitstoff. Daher begrüßten die Länder die ARD-interne Verständigung in Form der „Bonner Beschlüsse“.¹⁾ Bis zur Einführung des neuen Systems war insbesondere einem Liquiditätenspass kleinerer Anstalten vorgesorgt. Dadurch ließen sich auch die Vertreter der betroffenen Länder im Dezember 2009 auf die weiteren Beratungen des Systemwechsels ein.

IV.

Politischer Entscheidungsprozess 2010

Das Jahr 2010 wurde zum Jahr der Entscheidung. Im Hinblick auf die notwendigen Umstellungen war dies auch der letzte Zeitpunkt, um zum 1. Januar 2013 die Reform in Kraft zu setzen. Ein Jahr Vorlauf war aus Sicht der GEZ mindestens erforderlich. 535

1. Letzte Barrieren 2010

Die Formulierung des Textentwurfes schritt zügig voran. Möglich war das, weil die Fragen immer schon mit Textvorschlägen hinterlegt wurden. 18 Mal kamen die Rundfunkreferenten 2010 zu diesem Thema zusammen, fünfmal die Rundfunkkommission auf politischer Ebene. Was blieb, war die ungewisse Einschätzung der Potenziale eines Gebührenausfalls und möglicher Kompensationen. 536

1.1 Arbeitsgruppensitzungen im ersten Quartal 2010

Bereits am 15. Januar 2010 traf sich die AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“ wieder in Berlin. Im Entwurfstext (Stand 20. Januar 2010) fand sich nun eine Definition von *Wohnung* und *Betriebsstätte*, ein zentraler Baustein des neuen Modells. Die weiteren Fragen, darunter auch neue Ansätze zum Finanz- und Strukturausgleich, wurden am 17. und 18. Februar 2010 besprochen. Mit der Veröffentlichung des Gutachtens Kirchhof²⁾ wechselte man die Terminologie von der „Medienabgabe“ zum „Beitrag“. 537

Um ihre Finanzbasis zu sichern, stellten Vertreter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das „Hybrid“-Modell und das „Indexmodell“ vor. Ersteres wollte im privaten Bereich geräteunabhängig Beiträge erheben, im nicht-privaten aber an 538

1) Vgl. hierzu auch die Kommentierung unter § 12 RdNr. 2.

2) Vgl. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010.

der Gerätegebühr festhalten, um zum einen Proteste gering, zum anderen aber den Ertrag stabil zu halten. Das zweite Modell war nochmals der Versuch, die Erhöhungen des Beitrages zu „entpolitisieren“ und allein der KEF zu überantworten. Die Rundfunkkommission am 24./25. Februar 2010 in Berlin wollte beidem nicht folgen. Es sollte eine Reform aus einem Guss mit einheitlichen Tatbeständen sein. An der politischen Verantwortung für die Beitragshöhe hielt man ebenfalls fest, auch in der Erkenntnis, dass eine so wichtige Frage wie die Höhe der Gebühr respektive des Beitrags vom Gesetzgeber legitimiert werden müsste – mit entsprechendem Entscheidungsspielraum. Außerdem würden die Länderparlamente einer Reduzierung ihrer Kompetenzen nicht zustimmen. Eine Verhandlungsgruppe auf politischer Ebene wurde eingesetzt, bestehend aus den Ländern Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz einerseits und Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen auf der anderen Seite, die sich des Finanzausgleichs annehmen sollten. Denn noch forderte man von Seiten der „Nehmerländer“ eine Paketlösung mit der Finanzreform.

- 539 Es folgten Treffen der Rundfunkreferenten am 10./11. März 2010 in Hannover und am 22. März 2010 mit Vertretern der GEZ in Berlin. Die Anstalten kündigten an, über das „Hybrid-Modell“ nochmals mit *Paul Kirchhof* sprechen zu wollen, trotz der Ablehnung in der Rundfunkkommission. Die Ministerpräsidentenkonferenz am 25. März 2010 stand ganz im Zeichen der Reform des Jugendmedienschutzes, die Finanzreform spielte keine Rolle. Nachdem am 30. März 2010 erneut die AG „Zukunft der Rundfunkgebühr“ getagt und einen Fließtext des neuen Staatsvertrages formuliert hatte, wurde am 25. April 2010 das Gutachten Kirchhof der Öffentlichkeit vorgestellt. Eine Erörterung der Rundfunkfinanzierungsmodelle mit *Kirchhof* in der Rundfunkkommission war für einen späteren Termin geplant. Erst sollte die Fachebene die Folgerungen aus dem Gutachten ziehen, was am 19./20. Mai 2010 geschah und unmittelbar in den Entwurf einfluss.
- 540 Parallel dazu meldeten sich die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten und der VPRT. Beide beklagten eine „Schieflage“ im Dualen System, die durch eine Neuregelung der Finanzen noch verschärft werde. Die Gendarstellung des ZDF folgte auf dem Fuße: Im Fernsehen stünden den Öffentlich-rechtlichen einschließlich Werbung und „Sonstigem“ nur 5,4 Mrd. Euro, den Privaten dagegen – einschließlich Pay-TV-Erlösen – 5,9 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung. Und während sich die Zahl der öffentlichen Fernsehprogramme auf 23 beläufte, sei die Zahl der privaten Fernsehprogramme von 2003 bis 2009 von 66 auf 135 angestiegen. Beim Gesamtpublikum im Fernsehen erreichte der Private Rundfunk einen Zuschaueranteil von 56,6 %, bei den 14 – 49-Jährigen sogar 76,3 %. Diese Darstellung führte in der Politik zu der Frage, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Altersgruppe der unter 50jährigen noch seine Aufgabe erfülle.
- 541 Am 26. Mai 2010 sprachen Vertreter der Rundfunkkommission auf politischer Ebene mit Vertretern der KEF in Mainz zu deren Einschätzung des Systemwechsels.

Hintergrund für dieses Gespräch mit der KEF war unter anderem das Ziel, die Höhe des Beitrags bei 17,98 Euro zu halten. Es wurde deutlich, dass viele Unwägbarkeiten eine solche Vorhersage unmöglich machten: Aufkommensneutralität sei nicht zu garantieren. Das müsse erst mit dem 18. KEF-Bericht geprüft und gegebenenfalls im 19. KEF-Bericht korrigiert werden. Auch zu den weiteren Gesprächsthemen, Wegfall von Werbung und Sponsoring sowie Finanz- und Strukturausgleich, gab es keine neuen Erkenntnisse. Hinzu kamen kritische Äußerungen von KEF-Mitgliedern zum Gutachten Kirchhof. Die Probleme seien komplexer, als sie der Gutachter zugrunde lege, nicht zuletzt bei Fragen der Erhebungsdefizite, die auf schwindender Akzeptanz in der Bevölkerung beruhten. Es wurde empfohlen, einzelne Vorschläge des Gutachtens mit der EU-Kommission zu besprechen.

1.2 Das Gutachten Kirchhof

Das Gutachten von *Kirchhof* wurde zu der rechtlichen Absicherung für den Modellwechsel, nicht nur weil es die typisierende Betrachtung für zulässig und die Regelungsalternative einer gesetzlichen Nutzungsvermutung für unzulässig erklärte. Mit der typisierenden Betrachtung legte *Kirchhof* dar, dass alle Haushalte aufgrund der statistisch belegten Gerätedichte zur Zahlung herangezogen werden dürfen. Um eine europarechtliche Zulässigkeit sicherzustellen, empfahl er eine behutsame Reform, also den Austausch der Tatbestandsmerkmale Empfangsgerät mit Haushalt/Gewerbebetrieb. Ausgangspunkt seiner Thesen war, dass Empfangsgeräte in moderner Technik nicht mehr raumbunden verwendet würden, also Nutzergemeinschaften nicht mehr zusammenführe. Hörfunk- und Fernsehempfang werde kaum noch in technischer Alternativität erlebt.¹⁾ Deshalb sei es nicht mehr gerechtfertigt, an spezielle Empfangsgeräte anzuknüpfen. Wegen der zunehmenden Zahl illegaler Nutzer bestehe eine Ungleichheit. Dieses Vollzugsdefizit sei rechtstaatlich bedenklich, bei Erreichen eines „strukturellen Erhebungsdefizits“ gar verfassungswidrig. Der Abgabentatbestand müsse sich vielmehr an die Menschen richten, vergleichbar einem Erschließungsbeitrag der Anlieger für eine Straße, der sich nicht danach richtet, ob der Anlieger ein Kraftfahrzeug besitzt oder nutzt. Die konkrete Höhe leite sich also aus der Aufgabe ab. Jede Nutzung der allgemein zugänglichen Quelle Rundfunk müsse erfasst werden. Durch Erfüllung des Versorgungsauftrags werden die Individualfreiheiten aller Menschen ergänzt und verstärkt. Aus dem Auftrag leitet sich der Bedarf ab, dessen Finanzierung „programmneutral“ erfolgen müsse. Steuerfinanzierung lehnte *Kirchhof* mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt ab. Sonderabgaben seien nur mit ganz enger Zweckbindung und zeitlicher Beschränkung zulässig. Bei Gebühren und Beiträgen werde auf den Vorteil des Abgabenschuldners geblickt, wobei erstere mit Leistung („Empfangen“), letzterer schon mit Leistungsangebot („Empfangendürfen“) entstehe. Letzteres wäre eigentlich auch schon Grundlage der aktuellen „Gebühr“, denn ob ein Rundfunkemp-

542

1) Vgl. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2010, S. 13.

fangsgerät genutzt werde, sei unerheblich. Für geboten hielt der Gutachter sowohl das soziale Befreiungsrecht als auch eng begrenzte Freistellungen in Fällen subjektiver Nutzungseinschränkung. Die Finanzierung sei auch Gegenleistung für Verzicht auf (mehr) Werbung oder Sponsoring.

1.3 Rundfunkkommission am 9./10 Juni 2010

- 543 Die Rundfunkkommission tagte am 9./10. Juni 2010 auf Ministerpräsidentenebene. Das öffentlichkeitswirksame Ereignis war die Unterzeichnung des nie in Kraft getretenen 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (Novelle Jugendmedienschutzstaatsvertrag). Mindestens genauso wichtig war aber die Klärung der vielen Detailfragen zum künftigen 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.
- 544 Für den Entscheidungsprozess hatte die Rundfunkkommission – vorbereitet von der Fachebene – am 29. Mai 2010 erneut „Eckpunkte“¹⁾ formuliert, die wesentlich die Weiterentwicklung der bereits bekannten Fragen darstellten, bereinigt um die zwischenzeitlich geklärten. Zugleich versuchte man sich an einer Aufstellung der finanziellen Auswirkungen. Geschätzt wurden damals 219 Mio. Euro jährliches Defizit als Folge der Umstellung, des vorgesehenen ermäßigten Beitrags für Zweit- und Ferienwohnungen sowie weiterer Befreiungen. Mehreinnahmen erhoffte man sich in Höhe von 233 Mio. Euro durch die Einbeziehung aller Kraftfahrzeuge, die Heranziehung von finanziell leistungsfähigen Behinderten und den einmaligen Meldedatenabgleich. Diese Aufstellung wurde in der Folgezeit wiederholt ergänzt, korrigiert und neu berechnet. Trotz der Unsicherheiten des Zahlenmaterials wurde die Abschätzung der finanziellen Verschiebungen zum entscheidenden Moment in der weiteren Diskussion. Einzelne Regelungen lassen sich – so etwa die für Kraftfahrzeuge im nicht-privaten Bereich – allein auf diese Vorhersagen zurückführen. Grund dafür war die – nie in Frage gestellte – Aufkommensneutralität der Reform, begründet durch die Finanzierungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, und das politische Ziel der Beitragsstabilität.
- 545 Die Regierungschefin und die Regierungschefs der Länder nahmen diese Eckpunkte zur Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zustimmend zur Kenntnis. Damit war der Weg frei für die Rundfunkkommission, einen Entwurfstext zu formulieren, über den dann auf der Jahreskonferenz der Regierungschefin und der Regierungschefs der Länder vom 20. bis 22. Oktober 2010 entschieden werden sollte. Anschließend sollten die notwendigen Anhörungen auf Fachebene folgen. Noch wichtiger im Hinblick auf die politische Brisanz der Folgen eines Systemwechsels war die Vorunterrichtung der Landesparlamente. Wenn alles gut lief, war sogar eine Unterzeichnung am 15. Dezember 2010 möglich. Die ARD wurde gebeten, einen Vorschlag zum künftigen Finanz- und Strukturaus-

1) Veröffentlicht auf der Internetseite der Rheinland-pfälzischen Landesregierung, abrufbar unter <http://www.rlp.de/einzelansicht/archive/2010/june/article/einfacheres-und-gerechteres-rundfunkfinanzierungsmodell/>.

gleich vorzulegen, denn die bisherige Abrede lief mit der Gebührenperiode aus. Solange es eine Einheitsgebühr gab, blieben Ausgleichsmechanismen ein wichtiges Thema.

Damit war politisch beschlossen, dass zu einem geräteunabhängigen Rundfunkbeitragsmodell gewechselt wird, um die Konvergenzproblematik zu lösen, was in der Anhörung auf große Zustimmung stieß.¹⁾ Das Gutachten Kirchhof hatte also wesentlich zum Durchbruch beigetragen, geräteunabhängig einen Rundfunkbeitrag für jede Wohnung und jede Betriebsstätte zu erheben, mit der Begründung, diese Raumeinheiten seien die typische Nutzungsmöglichkeit. Vor diesem Hintergrund war es nur konsequent, auf die Differenzierung zwischen Grund- und Fernsehgebühr zu verzichten. Akzeptiert war, dass den typischen Privathaushalt die Belastung in bisheriger Höhe von 17,98 Euro trifft, auch jene, die kein Gerät oder nur ein Radio haben. Die Proteste nahm die Politik im Interesse einer verlässlichen und zeitgemäßen Basis für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Kauf. Erleichtert wurde dieses Zugeständnis, weil der Aufwand für Datenerhebung und Kontrolle durch Beauftragte verringert würde. Das Betreten der Wohnung, um ein Empfangsgerät ausfindig zu machen, sei nicht mehr erforderlich. Breiter Konsens herrschte auch, dass privater und nicht-privater Bereich (einschließlich der öffentlichen Hand) im bisherigen Umfang zur Finanzierung beitragen sollten.

Für den privaten Bereich entsprach die Neuregelung einer Ausdehnung der Zweigerätefreiheit auf alle in einer Wohnung wohnenden volljährigen Personen, die künftig als Gesamtschuldner haften. Im nicht-privaten Bereich²⁾ sollte eine Staffel nach Beschäftigten eingeführt werden. Deren Abstufung veränderte sich im Rahmen der folgenden Beratungen. So wurde beispielsweise die „Kleinbetriebsklausel“ von vier auf acht Beschäftigte erhöht und die Grenzen für die Staffelung nach Mitarbeitern nach oben verschoben, um die Akzeptanz im nicht-privaten Bereich zu verbessern.³⁾ Dazu gehörte auch der Wegfall des Beitrags für die berufliche Nutzung in einer privaten Wohnung. Zugestanden wurde den Sendern auch ein einmaliger, stichtagsbezogener Meldedatenabgleich.

- 1) Z. B. Stellungnahme des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. vom 18.10.2010, der zugleich aber den systematischen Bruch beim Dienstfahrzeug bemängelte. Aufgrund einer Umfrage wurde behauptet, 56 % der Unternehmen würden spürbar mehr zahlen, für nur 13 % stelle die Novelle eine Entlastung dar. Die Stellungnahme ist abrufbar unter <http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/stellungnahmen-ii/>.
- 2) Von Seiten der FDP wurde aber noch für eine Beitragsfreiheit der Unternehmen gekämpft, z. B. Landtag Mecklenburg-Vorpommern Drucksache 5/3732: „Keine Doppelzahlungen von GEZ-Gebühren – Unternehmen von GEZ-Gebühren befreien“.
- 3) Dem lagen Schätzungen zugrunde, dass von den 2.867.792 Betrieben in Deutschland 1.991.390 weniger als 5 Beschäftigte haben und nur 169 mehr als 5.000. Der GEZ gemeldete Standorte gab es 1.197.509.

- 548 Strittig blieben dagegen bis zum Ende die Forderung nach einem Unternehmensbezug anstelle der Betriebsstätte,¹⁾ die Behandlung nicht-privater Kfz und das Befreiungsrecht. Vor allem die Autovermieter liefen Sturm bei der Politik:²⁾ Schon das gegenwärtige Modell begründe eine unverhältnismäßige Belastung für die Branche. Die einkommensabhängigen Befreiungstatbestände im privaten Bereich sollten im Wesentlichen unverändert bleiben, aber für bestimmte „Härtefälle“ zusätzliche Möglichkeiten vorsehen, einschließlich der rückwirkenden Befreiung. Um die Kritik an der Regelung, dass finanziell leistungsfähige Menschen mit Behinderungen einen ermäßigten Beitrag in Höhe von einem Drittel des Rundfunkbeitrages entrichten, abzumildern, sollten die Erträge der Finanzierung barrierefreier Angebote dienen.³⁾ Dabei ging man davon aus, dass viele Schwerbehinderte aufgrund ihrer Einkommenssituation auch eine Befreiung wegen finanzieller Bedürftigkeit beanspruchen könnten. Für bestimmte nicht-private Pflichtige, wie gemeinnützige Einrichtungen der Jugend- und Altenhilfe, Schulen oder Feuerwehr, wurde das System stark vereinfacht und auf höchstens einen Beitrag pro Betriebsstätte begrenzt, wodurch wenige mehr belastet, aber viele entlastet wurden.
- 549 Weitere Änderungen wurden angenommen, etwa die länger schon geplante Gleichbehandlung von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei den Zeitgrenzen. Im Gegenzug wurde den Anstalten dafür eine Ausnahme für große Sportereignisse zugestanden. Die Rundfunkanstalten hatten behauptet, die Rechte nicht ohne diese Einblendungen zu erhalten.⁴⁾ Unterstützung für mehr Sponsoring gab es durch den Sportausschuss des Deutschen Bundestages.⁵⁾ Die Folgen dieser Regelung werden mit dem 19. KEF-Bericht Ende 2013 festgestellt und die Auswirkungen einer weiteren Reduzierung der Werbung und des Sponso-

1) In den Stellungnahmen nahezu aller Wirtschaftsverbände gefordert mit Verweis auf Filialbetriebe und Systemgastronomie.

2) Positionspapier des Bundesverbandes der Autovermieter Deutschlands e. V. vom 22.7.2010, abrufbar unter <http://bav.de/images/aktuelles/pdf/positionspapier%20eckpunkte.pdf>.

3) Gefordert wurden klare Zeitvorgaben, z. B. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Drucksache 19/7291. Der Deutsche Gehörlosenbund, die Deutsche Gesellschaft der Hörgeschädigten-Selbsthilfe und Fachverbände sowie der Deutsche Schwerhörigen e. V. forderten die schrittweise Einführung einer 100 % Untertitelungsquote, 5 % Gebärdenspracheinblendungen und von Hintergrundgeräuschen ungestörte Tonqualität.

4) Es wurde von der ARD vorgetragen, dass 40 % der Sportübertragungen im Ersten und 65 % in den Dritten gefährdet würden mit entsprechenden Folgen für die deutsche Sportlandschaft. Wenn nicht alle Sportereignisse vom Sponsoringverbot ausgenommen würden, beträfe dies 46 % der Sportsendungen. 1.870 Sportereignisse habe die ARD in den letzten vier Jahren gezeigt, zusätzlich 2.431 Sportsendungen. Die geplante Ausnahme für große Sportereignisse reiche nicht aus. So hätten im WM-Jahr 2006 42 % aller Sportsendungen nicht unterstützt werden dürfen – mit entsprechenden finanziellen Folgen für die Gebührenzahler oder die kleineren und Breitensportarten, die dann nicht mehr in dem Maße ausgestrahlt würden.

5) Deutscher Bundestag, Sportausschuss, Ausschussdrucksache 17 (5) 57.

rings abgeschätzt, um dann über eine generelle Werbefreiheit entscheiden zu können.¹⁾ Die Belastung der Bürger durch die Rundfunkabgaben sollte langfristig stabil bleiben. Die Rundfunkkommission erwartet nachhaltige Rationalisierungsmaßnahmen der Anstalten. Angekündigt wurde eine Überprüfung des Auftrags, wie er in den jeweiligen Landesgesetzen und den Rundfunkstaatsverträgen definiert war.

1.4 Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten am 20./22. Oktober 2010 in Magdeburg

In schneller Folge lösten sich jetzt Fassungen des Entwurfstextes ab. In den Ländern liefen die Ressortanhörungen. Zu der von Rheinland-Pfalz geplanten, zur Beschleunigung des Verfahrens vorgezogenen Anhörung auf Fachebene kam es nicht. Das weitere Vorgehen wurde von der Rundfunkkommission am 16. September 2010 in Speyer abgesprochen. Im Rahmen ihrer Jahrestagung setzten die Regierungschefinnen und die Regierungschefs der Länder den politischen Punkt hinter den Entwurf eines 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages. Nach den notwendigen Vorunterrichtungen der Landesparlamente sollte der Staatsvertrag am 15. Dezember 2010 unterzeichnet werden. Zuvor durfte die Rundfunkkommission auf der Grundlage weiterer Beratungen noch erforderliche Anpassungen des Staatsvertragsentwurfs vornehmen. Dazu trafen sich die Mitglieder am 9. Dezember 2010 in Mainz. Zugleich wurde beschlossen, bis zum 31. Dezember 2014 zur Fortentwicklung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Verhandlungen aufzunehmen, wozu die AG „Beitragsstabilität“ unter Vorsitz Sachsens eingesetzt wurde. 550

Beinahe wäre der Staatsvertrag noch an Bedenken Thüringens gescheitert. Grund war die problematische Nähe des geplanten Wohnungs-/Betriebsstättenbeitrages zu einer Steuer. Oder wie es ein Kritiker des Kirchhof-Gutachtens zusammengefasst ausdrückte: Die Begründung sei fundiert und die Schlussfolgerung hervorragend, sie passten nur nicht zusammen; denn begründet werde eine Steuer, behauptet ein Beitrag. Der Staatsrechtler *Christian Waldhoff* hatte ein Gutachten verfasst, das den Mitgliedern der Rundfunkkommission vorgelegt wurde. Gefordert wurden einzelne Änderungen, um die Abgabe in die Nähe eines Beitrages zu rücken und damit die Risiken einer Verfassungsklage zu minimieren. So sollte der Fall der objektiven Unmöglichkeit der Rundfunknutzung ausdrücklich geregelt werden und nicht bloß in der Begründung anklingen. Die Unterzeichnung des Staatsvertrages am 17. Dezember 2011 im Rahmen der Sitzung des Bundesrates hat das aber nicht gehindert. Die Zweifel fanden ansatzweise ihren Niederschlag in der Protokollerklärung Nr. 2. 551

1) Anlässlich der Reform forderten alle privaten Rundfunkanbieter eine nachhaltige Reduzierung zulässiger Werbung in öffentlich-rechtlichen Programmen, wenn nicht sogar die gänzliche Streichung.

2. Auf dem Weg zu einer Neuregelung 2011

- 552 Mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages war ein wichtiger, aber nicht der letzte Schritt getan. Intensiv wie selten nahmen sich die Landtage des Reformvorhabens an. Treiber der Diskussion waren vor allem die Unternehmen und andere Betroffene aus dem nicht-privaten Spektrum, die erhebliche Mehrbelastungen befürchteten und die Berechnungen der GEZ als grundsätzlich falsch ansahen. Der Druck wurde durch die nacheinander anstehenden Landtagswahlen in Hamburg, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin nicht vermindert.

2.1 Die Ratifikation

- 553 In der Konferenz der Ministerpräsidenten am 9. Juni 2011 berichtete für das Vorsitzland Sachsen-Anhalt Staatsminister *Robra* über den Stand der Ratifikation des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Hamburg hatte am 10. Februar 2011 als erstes Land ratifiziert. Andere nutzten die Frist aus – z. B. der Landtag in Sachsen am 23. November 2011, in Schleswig-Holstein am 16. Dezember 2011. So wurde die Ratifikationsurkunde – z. B. durch die Ministerpräsidenten der Länder Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt erst am 20. Dezember 2011 unterzeichnet. Doch konnte schließlich der Chef der Staatskanzlei in Kiel für das amtierende Vorsitzland der Ministerpräsidentenkonferenz mit Schreiben vom 29. Dezember 2011 die fristgerechte Hinterlegung aller Urkunden vermelden, so rechtzeitig genug, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zum 1. Januar 2013 sowie die in Art. 7 Abs. 2 des 15. RÄndStV genannten Bestimmungen für die Übergangsperiode zum 1. Januar 2012 in Kraft treten konnten. In den Landtagen war vor allem über die ungerechte Belastung bestimmter Gruppen debattiert worden.
- 554 Folgende Themenbereiche hätten die Ratifikation noch auf dem letzten Meter stoppen können:
- Beitragspflicht von nicht ausschließlich privat genutzten Kfz. Die Rundfunkanstalten gingen davon aus, dass die meisten Kfz wegen des vorhandenen Autoradios Gebühren hätten zahlen müssen. Unternehmer verwiesen darauf, Radios aus diesem Grund nicht angeschafft oder ausgebaut zu haben. Verlässliche Zahlen gab es nicht.
 - Beitragsstaffelung für Betriebsstätten: Vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen fühlten sich benachteiligt, die Handwerker beklagten sich ebenso wie Filialisten. Die Rundfunkanstalten gingen von einer Anmeldequote von 50 % der pflichtigen Geräte aus, die Unternehmer rechneten Mehrbelastungen über 50 % vor.
 - Ermäßigte Gebührenpflicht für finanziell leistungsfähige Behinderte.
 - Fragen des Datenschutzes, insbesondere der Kreis der Auskunftspflichtigen und der Umfang der Datenerhebung.

Dabei fanden sich in den Parlamenten oft überraschende Fürsprecher für die jeweiligen Gruppenanliegen. In verschiedenen Entschlüssen wurden die Anliegen aufgelistet, die die Abgeordneten formulierten, hier am Beispiel des Bayerischen Landtags:¹⁾

1. Der Landtag begrüßt den Modellwechsel von der gerätebezogenen Rundfunkgebühr zum Haushaltsbeitrag als zukunftsfähige Sicherung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und richtige Antwort auf die Konvergenz der Empfangsgeräte. Das neue System senkt die Zahl der Schwarz Hörer und -seher und reduziert gleichzeitig den Kontrollaufwand durch Gebührenbeauftragte.
2. Der Landtag sieht in der Verbreiterung der Basis ein wirksames Mittel, um drohende erhebliche Gebührenerhöhungen abzuwenden und sogar eine Senkung des individuellen Beitrags zu ermöglichen.
3. Der Landtag betont die Notwendigkeit, nach Inkrafttreten des neuen Rundfunkbeitragsstaatsvertrages zügig auf der Basis der Ergebnisse des 19. KEF-Berichtes die finanziellen Auswirkungen sowie Notwendigkeit und Ausgewogenheit der Anknüpfungstatbestände zu überprüfen.
4. Der Landtag erwartet, dass die Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge aufgrund der anwachsenden Zahlungen von Betriebsstätten langfristig entfallen und damit der verwaltungstechnische Aufwand beim Gebühreneinzug weiter reduziert werden kann.
5. Der Landtag fordert die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf, durch sparsameren Mitteleinsatz den Bedarf stabil zu halten und damit Beitragserhöhungen über den bloßen Inflationsausgleich hinaus zu vermeiden. Etwaige im Zuge der Neuordnung der Rundfunkfinanzierung entstehende Mehreinnahmen werden daher für eine Reduzierung der Belastung von Bürgern und Unternehmen genutzt werden.
6. Der Landtag unterstützt alle Bestrebungen, die Qualität der Sendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erhöhen, stärker den Kernauftrag zu fokussieren und dem Bürger einen erkennbaren Mehrwert für sein Geld zu liefern. Ein solcher Mehrwert ist insbesondere auch die Erhöhung barrierefreier Rundfunkangebote.
7. Der Landtag unterstreicht die Notwendigkeit, die Datenerhebung, -verarbeitung und -speicherung im Zusammenhang mit der Beitragserhebung auf ein Mindestmaß zu beschränken. Er sieht in kurzen Lösungsfristen für nicht oder nicht mehr benötigte Daten ein wichtiges Element eines effektiven Datenschutzes. Der für die Umstellungsphase vorgesehene Verzicht auf die Anmietung bzw. den Ankauf von Adressen bei kommerziellen Händlern sollte nach 2014 beibehalten werden.

1) Bayerischer Landtag Drucksache 16/7782.

2.2 Die Evaluierung

- 556 Zur Entschärfung der Lage beauftragten die Regierungschefinnen und Regierungschefs die Rundfunkkommission, rechtzeitig die Eckpunkte für eine umfassende Evaluierung zu erarbeiten, die im Jahr 2014 eine Bewertung erlaubten. Diese Arbeitsgruppe Evaluierung nahm schon bald ihre Tätigkeit auf und traf sich am 11./12. April 2012 mit Vertretern der KEF, der Rundfunkanstalten und der GEZ, um frühzeitig die notwendigen Daten zu sichern, die eine Beurteilung der aufgeworfenen Fragen ermöglichen. Es war aber schnell klar, dass nicht zuletzt aus Gründen der Datensparsamkeit nicht alle Informationen vorhanden sein werden, die in der politischen Diskussion hilfreich wären. Das bestätigte sich in einem Folgetreffen mit einem Vertreter eines statistischen Landesamtes. Für eine zusätzliche Erhebung von Daten – z. B. die Zahl der heute gebührenpflichtigen Kfz im nicht-privaten Bereich, deren Halter die Gebühr hinterzogen – fehlten aber Rechtsgrundlage und Mittel. Folglich werden nun ausschließlich die Daten der Anstalten und der KEF Grundlage der Prüfung sein, die von einem unabhängigen Wissenschaftler begleitet wird.

2.3 Die Beitragstabilität

- 557 Parallel zu den Ratifizierungsverfahren¹⁾ war die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) für den nächsten Turnus zu berufen. Mit Blick auf die anstehenden Wechsel im Beitragssystem sollte frühzeitig feststehen, wer demnächst die Prüfungen vornahm, nicht zuletzt um den Know-how-Transfer von ausscheidenden auf neue Mitglieder zu gewährleisten. Der nächste Bericht sollte zudem früher als sonst vorliegen, damit die Landtage bereits abschätzen könnten, ob es trotz Reform zu einer Erhöhung komme. Die Erwartung war eindeutig: Beitragstabilität, keine Erhöhung zusammen mit Systemwechsel. Die Hoffnungen darauf hatte der KEF-Vorsitzende und Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofes Fischer-Heidelberger schon vorab in einem SZ-Interview gedämpft²⁾. Die neuen KEF-Mitglieder wurden im Rahmen der Jahreskonferenz am 22./23. September 2011 in Quedlinburg berufen.

2.4 Der Finanzausgleich

- 558 Neben diesen beiden Themen beschäftigte sich die Rundfunkkommission am 22. September 2011 erneut mit dem Finanz- und Strukturausgleich innerhalb der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands. Die Länder der betroffenen ARD-Anstalten RB, SR und RBB hatten zu verstehen gegeben, dass hier noch ein Stolperstein liegen könnte. Vorgelegt wurde der *„Bericht der ARD zur Neuereg-*

1) Z. B. Bayerischer Landtag, Drucksache 16/7001 vom 21.1.2011, Antrag der Staatsregierung auf Zustimmung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge.

2) Süddeutsche Zeitung vom 19.11.2010, S. 17.