

Bericht
der Rundfunkkommission
zur Evaluierung des Rundfunkbeitrags
(Stand: 17. Juni 2015)

I. Ausgangslage:

Mit dem von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zwischen dem 15. und 21. Dezember 2010 unterzeichneten 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der in seinen wesentlichen Bestimmungen zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, wurde das Finanzierungssystem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine neue Grundlage gestellt. Mit der Umstellung wurde der bisherige Gerätebezug der früheren Rundfunkgebühr aufgegeben; stattdessen wurden als neue Anknüpfungspunkte für die Veranlagung mit dem neuen Rundfunkbeitrag dem Grundsatz nach Raumeinheiten, nämlich die Wohnung für den privaten Bereich und die Betriebsstätte und das Kfz im nicht privaten Bereich gewählt. Darüber hinaus wurde die vollständige Beitragsbefreiung von Menschen mit bestimmten Behinderungen auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts aufgegeben und stattdessen für diesen Personenkreis eine Privilegierung (Reduzierung der Rundfunkbeitragspflicht auf ein Drittel) eingeführt. Das Befreiungssystem mit der Anknüpfung an das Vorliegen bestimmter Sozialleistungsbescheide wurde beibehalten, wobei die Befreiungsmöglichkeiten im Rahmen der Härtefallregelung ausgeweitet wurden.

Mit der Reform der Rundfunkfinanzierung wurden verschiedene Ziele verknüpft:

- ▶ Etablierung eines zeitgemäßen Finanzierungssystems für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, das der Konvergenz der Medien Rechnung trägt.
- ▶ Stabilisierung der Rundfunkbeitragserträge der Rundfunkanstalten.
- ▶ Stabilisierung des Rundfunkbeitrags seiner Höhe nach.
- ▶ Beibehaltung der bisherigen sektoralen Verteilung des Rundfunkbeitragsaufkommens auf private Haushalte, die Privatwirtschaft und die öffentliche Hand.
- ▶ Abbau der Kontrollintensität des Systems zur Rundfunkfinanzierung.
- ▶ Verbesserung des barrierefreien Angebots im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Diese Erwartungshaltung der Länder wurde in einer Protokollerklärung aller Länder zum Ausdruck gebracht, wobei insbesondere in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen des Modellwechsels eine Evaluierung des Rundfunkbeitrags unter Mitwirkung einer unabhängigen Stelle vereinbart wurde. Im Zuge der Ratifikation des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages gab es in den Landtagen verschiedene Ent-

schließungsanträge, die - soweit sie der Evaluation zugänglich sind - sich neben den oben genannten Themen vor allem mit folgenden Aspekten auseinandersetzen:

- ▶ Reduzierung des Finanz- und Personalbedarfs der Gebühreneinzugszentrale (GEZ), jetzt: Beitragsservice.
- ▶ Überprüfung der Beitragspflicht für nicht privat genutzte Kraftfahrzeuge.
- ▶ Überprüfung der Regelungen zum Datenschutz unter Einbeziehung der Datenschutzbeauftragten der Länder.

II. Gang der Evaluierung:

Auf der Grundlage der Protokollerklärungen der Länder wurde auf Fachebene Anfang 2012 eine AG zur Evaluierung des Rundfunkbeitrags unter dem Vorsitz des Landes Baden-Württemberg eingesetzt. Im Februar 2013 wurde die DIW Econ, ein Consulting-Tochterunternehmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin, mit der unabhängigen, externen Begleitung des Evaluationsprozesses beauftragt.

Die AG Evaluierung hat die Rundfunkanstalten im Prozess der Umstellung des Finanzierungssystems sowie während der Einführungsphase des Rundfunkbeitrags in den Jahren 2013 und 2014, ab 2013 jeweils unter Beteiligung der DIW Econ, eng begleitet. Die Rundfunkanstalten haben im Rahmen der AG regelmäßig über den Stand ihrer Maßnahmen zur Umstellung des Finanzierungssystems, insbesondere über den Verlauf der Datenerhebung im Rahmen des einmaligen Meldedatenabgleichs (EMA) und die unterjährigen Ertragsprognosen, berichtet und im Februar 2015 einen eigenen Erfahrungsbericht zur Evaluierung des Rundfunkbeitrags vorgelegt.

Gemeinsam mit der DIW Econ wurde ein Evaluierungskonzept erarbeitet, mit dem die über den Beitragsservice verfügbaren Daten ausgewertet wurden. Daneben wurden die Ertragsprognosen der Anstalten sorgfältig verfolgt, Erhebungsverfahren auf statistische Zuverlässigkeit überprüft und die Ergebnisse hinsichtlich ihrer statistischen Signifikanz und ihrer Plausibilität bewertet. Hierzu gab es einen intensiven Austausch zwischen der DIW Econ einerseits sowie der KEF und dem Beitragsservice andererseits. Darüber hinaus wurde von der DIW Econ der 19. KEF-Bericht für die Länder analysiert und aufbereitet und ein Zwischenergebnis der Evaluierung auf Basis der Beitragszahlen für das Jahr 2013 erstellt. Im April 2015 wurde von der DIW Econ der endgültige Evaluierungsbericht auf Basis der Beitragszahlen der Jahre 2013 und 2014 einschließlich einer Prognose zur Entwicklung des Rundfunkbeitrags vorgelegt.

Gegenstand der Erörterungen in der AG war unter anderem auch die Frage eines aussagekräftigen Vorher-Nachher-Vergleichs in Bezug auf einzelne Beitragszahlergruppen (z.B. einzelne Wirtschaftszweige, Zweitwohnungen etc.). Diese Frage wurde sowohl mit einem Sachverständigen aus dem Bereich Statistik der Länder als auch mit der DIW Econ intensiv erörtert. Im Ergebnis stellte sich dieser Ansatz als unpraktikabel heraus, da weder die hierfür erforderlichen Daten beim Beitragsservice noch passende Referenzdaten bei den Statistischen Ämtern vorliegen. Etwaige Erkenntnisse wären damit allenfalls über Einzelerhebungen mit sehr großem Aufwand und – wenn überhaupt – allenfalls zu einzelnen Teilaspekten zu erzielen gewesen.

Vor diesem Hintergrund hatten die Rundfunkanstalten unabhängig vom Evaluierungsverfahren der Länder einen eigenständigen „Dialogprozess“ mit einigen, in Teilbereichen besonders betroffenen Gruppen (Kommunen, Kirchen, Unternehmen) initiiert, um die Ursachen etwaiger Mehrbelastungen zu untersuchen. Zur Begleitung dieses Prozesses wurde von den Anstalten ein renommiertes Consulting-Unternehmen, die E.CA Economics mit Sitz in Berlin, zugezogen. Nach einem längeren Vorklärungsprozess konnten in diesem Verfahren allerdings aufgrund einer nicht ausreichenden Mitwirkung der betroffenen Gruppen keine repräsentativen Ergebnisse gewonnen werden, sondern es wurden lediglich einige Tendenzen sichtbar.

Im Rahmen der AG wurden u.a. Informationsaustauschgespräche mit der KEF und regelmäßige Gespräche mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und den Spitzenverbänden der Wirtschaft auf Bundesebene geführt. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Wirtschaftsverbände wurden bis zuletzt über den Stand des Verfahrens auf dem Laufenden gehalten; zudem wurden fortlaufend mögliche Anpassungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag erörtert. Dabei wurden als mögliche Änderungsoptionen insbesondere auch die wahlweise Berücksichtigung von Vollzeitäquivalenten bei der Veranlagung von Betriebsstätten sowie eine weitere Entlastung privilegierter Einrichtungen (u.a. Kindergärten und Kindertagesstätten, Schulen, Heime und Ausbildungsstätten für Menschen mit Behinderungen) erörtert.

Im Rahmen der Evaluierung wurden zudem verschiedenste, von den Beitragszahlerinnen und -zahlern über entsprechende Eingaben an die Landesrundfunkanstalten oder an die Länder herangetragene Fallkonstellationen im privaten Bereich aufgegriffen und erörtert. Hier konnten zum Teil Lösungsmöglichkeiten durch redaktionelle Anpassungen und Klarstellungen oder durch kleinere Überarbeitungen des Gesetzestextes gefunden werden. Zum Teil konnten aber auch keine Lösungen gefunden werden, die durch abstrakt-generelle Regelungen hätten abgebildet werden können, ohne damit gleichzeitig neue Ungleichgewichte zu schaffen. Zudem konnte in Anlehnung an das Verfahren bei Kleingartenanlagen für Wochenendhäuser im Außenbe-

reich im Einvernehmen mit den Rundfunkanstalten eine Verständigung auf eine verwaltungspraktische Verfahrensweise erfolgen.

Im Bereich des Datenschutzes gab es im Nachgang zur Verabschiedung des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages verschiedene Gespräche zwischen den Rundfunkanstalten und den Landesbeauftragten für den Datenschutz (LfD), in die auch Vertreter der Länder mit einbezogen wurden. Diese Gespräche führten zu einer wesentlichen Konkretisierung der staatsvertraglichen Datenschutzvorgaben in den Rundfunkbeitragsatzungen der Rundfunkanstalten, mit der vielen Anliegen der LfD Rechnung getragen werden konnte. Am 21. Oktober 2014 führte die AG Evaluierung ein weiteres Gespräch zur Fortentwicklung der Datenschutzbestimmungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag mit den LfD und den Rundfunkdatenschutzbeauftragten der Anstalten. Den LfD sowie den Rundfunkdatenschutzbeauftragten wurde Gelegenheit gegeben, im Nachgang zu der Sitzung nochmals zum Gesamtkomplex der Datenschutzbestimmungen im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag Stellung zu nehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Evaluierung:

- Rechtsprechung

Alle bisherigen gerichtlichen Entscheidungen haben die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags bestätigt. Dazu zählen insbesondere zwei höchstrichterliche Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe von Rheinland-Pfalz und Bayern.

- Wirtschaftliche Auswirkungen

Die von den Ländern an die Reform der Rundfunkfinanzierung gestellten Erwartungen wurden erfüllt. Die Erträge der Rundfunkanstalten konnten stabilisiert werden. Aufgrund der gestiegenen Einnahmen konnte der Rundfunkbeitrag sogar um 48 Cent/Monat gesenkt werden. Gleichzeitig hat sich die sektorale Verteilung der Belastung mit dem Rundfunkbeitrag zwischen Privathaushalten, Wirtschaft und öffentlicher Hand nicht wesentlich verschoben. Auch innerhalb des nicht privaten Bereichs ist die Verteilung zwischen dem Profit- und dem Non-Profit-Anteil im Wesentlichen gleich geblieben. Ein eingeholtes Statistikgutachten ergab allerdings Hinweise auf eine leichte Erhöhung des Non-Profit-Anteils am Beitragsaufkommen.

Bei der Überprüfung der Veranlagung betrieblich genutzter Kfz konnte festgestellt werden, dass die Abschaffung der Beitragspflicht oder eine nach Betriebsstättenstaffeln gestufte Freistellung weiterer Kfz Mindereinnahmen von bis zu ca. 300 Mio. Euro bedeuten würden und damit nicht beitragsneutral umsetzbar sind. Der Gesamtertrag durch die Kfz-Veranlagung beläuft sich auf ca. 300 Mio. Euro

pro Jahr, d.h. rund 1,2 Mrd. Euro pro Beitragsperiode, was einem Anteil am Rundfunkbeitrag von etwa 0,75 Euro entspricht. Betriebsstätten (ohne Kfz und ohne privilegierte Einrichtungen) erbrachten im Jahr 2014 demgegenüber lediglich 374,3 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass bei einer "Verschiebung" des Beitragsaufkommens aus der Veranlagung betrieblich genutzter Kfz in die Betriebsstättenstaffel die Belastung dort fast verdoppelt werden müsste, was insbesondere zulasten von Kleinstbetriebsstätten ginge. Auch im Fall der Freistellung weiterer Kfz würde die Kompensation der Mindereinnahmen durch eine Erhöhung der Belastung der Betriebsstätten innerhalb der untersten Staffel zu erheblichen Zusatzbelastungen führen und damit insbesondere Kleinstunternehmen treffen.

- Kostenentwicklung des Beitragseinzugs

Der Aufwand des Beitragseinzugs beim zentralen Beitragsservice (ehemals GEZ) und in den Landesrundfunkanstalten soll planmäßig bis Ende 2016 um insgesamt 20% reduziert werden. Maßgeblicher Faktor der Aufwandsreduzierung ist hierbei der nahezu vollständige Abbau des sog. Beauftragendienstes der Landesrundfunkanstalten bis zum Jahr 2016; verbleiben sollen lediglich acht Berater/-innen, die ausschließlich im nichtprivaten Bereich eingesetzt werden. Das Personal beim zentralen Beitragsservice soll von 1224 Mitarbeitern (2012) auf deutlich unter Tausend im Jahre 2017 reduziert werden.

- Datenschutz

Im Bereich des Datenschutzes wurden in Konkretisierung der staatsvertraglichen Datenschutzvorgaben in den Rundfunkbeitragssatzungen der Rundfunkanstalten deutlich strengere Vorgaben formuliert als dies im Staatsvertrag angelegt ist. Damit wurde vielen Forderungen der Datenschutzbeauftragten der Länder auf untergesetzlicher Ebene Rechnung getragen.

Der einmalige Meldedatenabgleich (EMA) wurde reibungslos und erfolgreich durchgeführt. Durch den EMA und die hierdurch ausgelösten Direktanmeldungen konnten bis Ende 2014 netto 3,6 Mio. neue Beitragskonten (4,1 Mio. Direktanmeldungen abzüglich 0,5 Mio. Abmeldungen/Löschungen) generiert werden. In welchem Umfang aus den offenen Forderungen auch Beitragserträge entstehen, ist allerdings noch unklar.

- Barrierefreiheit

Die barrierefreien Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind seit der Einführung des neuen Rundfunkbeitrags deutlich ausgeweitet worden.

IV. Handlungsempfehlungen:

Aus den Ergebnissen der Evaluierung folgt sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch mit Blick auf die festgestellten wirtschaftlichen Auswirkungen kein Handlungsbedarf in Richtung einer grundlegenden Anpassung der Anknüpfungstatbestände für den Rundfunkbeitrag. Das Rundfunkbeitragssystem ist in rechtlicher Hinsicht bestätigt worden und hat überdies die Erwartungen der Länder erfüllt (Beitragsstabilität, keine wesentlichen sektoralen Verschiebungen in der Beitragsbelastung, Reduzierung der Kontrollintensität). Durch etwaige Eingriffe in die gewählte Systematik (z.B. Verzicht auf eine Veranlagung von Kfz) würde vielmehr die bisherige Bestätigung des Systems durch die Rechtsprechung gefährdet.

Die Rundfunkkommission empfiehlt den Regierungschefinnen und -chefs daher auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierung folgende Maßnahmen im Sinne einer Feinjustierung des Rundfunkbeitragssystems:

- Einführung eines Wahlrechts im nicht privaten Bereich zur Berechnung der Veranlagung einer Betriebsstätte entweder nach der Zahl der Beschäftigten nach Köpfen oder nach sog. Vollzeitäquivalenten.

Begründung:

Durch das Wahlrecht wird die durch die bisherige Zählweise nach Köpfen eingetretene höhere Belastung von Unternehmen der Privatwirtschaft und Einrichtungen der öffentlichen Hand mit vielen Teilzeitkräften abgemildert. Durch die Einräumung eines Wahlrechts wird ein Verwaltungsmehraufwand bei Kleinunternehmen vermieden. Im Hinblick auf die Definition von Vollzeitäquivalenten kann in Anlehnung an entsprechende Definitionen im Kündigungsschutzgesetz auf geltendes Recht zurückgegriffen werden.

Kosten: ca. 10 Mio. Euro/Jahr (Mehrbedarf ca. 0,025 Euro)

- Reduzierung der Veranlagung privilegierter Einrichtungen auf ein Drittel.

Begründung:

Abmilderung der Mehrbelastungen privilegierter und bisher nach dem früheren Rundfunkfinanzierungssystem nicht beitragspflichtiger gebührenpflichtiger Einrichtungen wie Kindergärten, Kindertagesstätten und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.

Kosten: 10,6 Mio. Euro/Jahr (Mehrbedarf ca. 0,025 Euro)

- Erstreckung der dem Antragsteller gewährten Befreiung bzw. Ermäßigung innerhalb der Wohnung auf Kinder des Antragstellers, des Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartners bis zur Vollendung des 25. Lebensjahrs.

Begründung:

Auch mit Eintritt der Volljährigkeit verfügen Kinder, die im Haushalt der Eltern leben, im Regelfall noch nicht über eigenes Einkommen. Für ihren Unterhalt kommen daher regelmäßig die Eltern auf, deren eigene Befreiung bzw. Ermäßigung vom Rundfunkbeitrag durch die volle Rundfunkbeitragspflicht des volljährigen Kindes letztlich wieder aufgehoben würde.

Kosten: nicht bezifferbar, nach Angaben der Anstalten geringfügig; Reduktion des Verwaltungsaufwands

- Verlängerung der Befreiungszeiträume um ein Jahr, wenn eine Befreiung aus demselben Befreiungsgrund über zwei Jahre Bestand hat.

Begründung:

Bei einem Folgeantrag wird vermutet, dass die Befreiungsvoraussetzungen über die Gültigkeitsdauer des Bescheids hinaus für ein weiteres Jahr vorliegen. Durch den Wegfall des Bearbeitungsaufwands für die ansonsten in kürzeren Abständen zu erstellenden Befreiungsbescheide werden beim Beitragsservice weitere Spielräume für Einsparungen geschaffen und der Aufwand wird auch für die Bürgerinnen und Bürger deutlich reduziert.

Kosten: keine

- Nachweis der Befreiungs- bzw. Ermäßigungsvoraussetzungen durch einfache Kopie der behördlichen Bestätigung bzw. des Leistungsbescheids.

Begründung:

Durch den Verzicht auf die Vorlage von Originalen oder amtliche Beglaubigungen wird das Befreiungs- bzw. Ermäßigungsverfahren bürgerfreundlicher ausgestaltet.

Kosten: keine

- Übernahme der konkretisierten datenschutzrechtlichen Regelungen in den Satzungen der Rundfunkanstalten in den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.

Begründung:

Durch die Übernahme der satzungsrechtlichen Konkretisierungen in den Staats-

vertrag wird das Datenschutzniveau auf gesetzlicher Ebene weiter angehoben.

Kosten: keine

- Aussetzung der Befugnis zum Adressankauf und zur Vermieterauskunft, stattdessen gesetzliche Verankerung eines weiteren vollständigen Meldedatenabgleichs im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.

Begründung:

Vollständiger Meldedatenabgleich kann zur dauerhaften Sicherung der Beitragsgerechtigkeit und Stabilisierung der Beitragseinnahmen beitragen. Weiterer Meldedatenabgleich schafft Grundlage zur Evaluierung dieser Maßnahme iHa eine dauerhafte gesetzliche Verankerung.

Kosten: keine

Zusätzlich sollen weitere redaktionelle Anpassungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages vorgenommen werden.

V. Weiteres Verfahren

Nach einer Verständigung der Rundfunkkommission mit der KEF wurde eine zeitliche Verschiebung des Verfahrens zur Erstellung des 20. KEF-Berichts vereinbart, um ein ordnungsgemäßes Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten für die Beitragsperiode von 2017 bis 2020 zu gewährleisten. Danach soll in der Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs (MPK) im Juni eine Entscheidung über die auf Basis der Ergebnisse der Evaluierung des Rundfunkbeitrags vorgelegten Handlungsempfehlungen getroffen werden, damit diese Maßnahmen von der KEF in ihre Berechnungen zum 20. KEF-Bericht miteinbezogen werden können. Bei einer Einigung auf den Staatsvertragsentwurf im Oktober 2015 könnte dieser in der MPK im Dezember 2015 unterzeichnet werden.