

Evaluation der Einführung des Rundfunkbeitrags

*Zusammenfassung der Ergebnisse des
Evaluationsprozesses*

Version: 7. Juli 2015

DIW Econ GmbH

Dr. Anselm Mattes

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

amattes@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die wichtigsten Ergebnisse	4
2.1	Gesamtes Beitragsaufkommen	4
2.2	Lastenverteilung zwischen privatem und nicht-privatem Bereich	5
2.3	Soziale Aspekte	5
2.4	Belastungen im nicht-privaten Bereich	5
2.5	Bewertung des Meldedatenabgleichs	6
2.6	Senkung des Aufwandes beim Zentralen Beitragsservice für die Beitragserhebung	7
2.7	Nicht analysierte Fragestellungen	7
3.	Mögliche Reformmaßnahmen	8
3.1	Diskutierte Maßnahmen	8
3.2	Mögliche Auswirkungen auf die Beitragsstabilität	9
4.	Fazit	10

1. Einleitung

DIW Econ als Beratungsunternehmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat den Evaluationsprozess der Bundesländer zur Einführung des Rundfunkbeitrags als externer Partner begleitet und unterstützt. DIW Econ begleitete den Evaluierungsprozess, indem die Auftraggeber frühzeitig bei der Gestaltung des Evaluationskonzepts beraten, die Datenerhebung sorgfältig verfolgt, Erhebungsverfahren auf statistische Zuverlässigkeit überprüft und die Ergebnisse hinsichtlich ihrer statistischen Signifikanz und ihrer Plausibilität bewertet wurden. Weiterhin unterstützte DIW Econ die Bundesländer bei der Beschaffung und Analyse relevanter Daten und führte teilweise eigene Analysen und Modellrechnungen durch. Im August 2013 legte DIW Econ ein Evaluationskonzept vor, das die Reformziele abgegrenzte, die im Rahmen der Evaluierung untersucht werden sollten, sowie die Möglichkeiten zur Operationalisierung der Fragstellungen auf Basis von Daten des Zentralen Beitragsservice sowie des 18. und des 19. KEF-Berichts darstellte.

2. Die wichtigsten Ergebnisse

2.1 Gesamtes Beitragsaufkommen

Das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag betrug 7.681 Millionen Euro im Jahr 2013 und 8.324 Millionen Euro im Jahr 2014. Dies ist ein Zuwachs gegenüber dem Aufkommen aus der Rundfunkgebühr, das im Jahr 2012 bei 7.493 Millionen Euro lag, und auch gegenüber der ursprünglichen Planung. Das bisher realisierte und in Zukunft zu erwartende Aufkommen ist ausreichend, um den Finanzierungsbedarf der Rundfunkanstalten in der aktuellen Beitragsperiode von 2013 bis 2016 zu decken. Die aktuellen Prognosen der Rundfunkanstalten gehen sogar von einem Mehraufkommen für die Planungsperiode 2013 bis 2016 in Höhe von ca. 1,51 Mrd. Euro gegenüber der Anmeldung zum 19. KEF-Bericht aus.

Die wesentlichen Ursachen für das über den Planungen liegende Beitragsaufkommen liegen in verschiedenen Bereichen: Vor allem konnten deutlich mehr Wohnungen als geplant in den Bestand des Zentralen Beitragsservice geholt werden. Diesbezüglich stellte sich der Abgleich der Bestandsmeldedaten der Einwohnermeldebehörden als ein wirkungsvolles Instrument heraus. Aber auch im nicht-privaten Bereich, der allerdings nur knapp zehn Prozent des Gesamtaufkommens ausmacht, zeigte sich, dass deutlich mehr Betriebsstätten als ursprünglich geplant existieren. Dies betrifft insbesondere Kleinstbetriebsstätten mit bis zu 8 Beschäftigten.

Das Mehraufkommen gegenüber den Planungen der Rundfunkanstalten beruht dementsprechend vor allem auf einer höheren Ausschöpfung eines bisher unerschlossenen Potenzials an privaten Beitragszahlern, die bisher keine Rundfunkgebühr bezahlten, und an der größeren Anzahl von Kleinbetriebsstätten als angenommen.

2.2 Lastenverteilung zwischen privatem und nicht-privatem Bereich

Die Verteilung des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag zwischen dem privaten und nicht-privaten Bereich hat sich durch die Einführung des Rundfunkbeitrags im Vergleich zum Jahr 2012 nicht wesentlich geändert. Der Anteil des nicht-privaten Bereich am gesamten Gebührenaufkommen betrug 9,56 Prozent im Jahr 2012; der nicht-private Anteil des Beitragsaufkommens betrug 9,86 Prozent im Jahr 2013 und 9,26 Prozent im Jahr 2014. Allerdings gibt es Hinweise auf eine leichte Mehrbelastung des Non-Profit-Bereichs innerhalb des nicht-privaten Bereichs.

2.3 Soziale Aspekte

Hinsichtlich der Befreiungen aus sozialen Gründen nach §4(1) RBStV zeigt sich, dass es im Vergleich zum Jahr 2012 vor der Einführung des Rundfunkbeitrags eine leicht steigende Anzahl an befreiten Personen gibt. Demgegenüber ist die Zahl der Teilbefreiungen aus gesundheitlichen Gründen nach §4(2) RBStV gesunken. Es ist zu vermuten, dass einige Personen, die sich früher aus gesundheitlichen Gründen befreien ließen, nun aus sozialen Gründen befreit sind. Exakte Aussagen dazu sind jedoch auf Basis der Daten des Zentralen Beitragsservice oder anderer verfügbarer Quellen nicht möglich.

2.4 Belastungen im nicht-privaten Bereich

Das gesamte Beitragsaufkommen aus dem nicht-privaten Bereich ist sowohl gegenüber der Planung als auch gegenüber dem Gebührenaufkommen im Jahr 2012 gestiegen. Da das Aufkommen im privaten Bereich ebenfalls angestiegen ist, ist der Anteil des nicht-privaten Bereichs am Gesamtaufkommen allerdings weitgehend stabil geblieben.

Einen wesentlichen Anteil am überplanmäßigen Aufkommen aus dem nicht-privaten Bereich macht die wesentlich höhere Anzahl an Betriebsstätten und vor allem an Kleinbetriebsstätten

mit bis zu acht Beschäftigten aus. Hier bestand eine erhebliche Planungsunsicherheit, weil die Definition einer „Betriebsstätte“ in der Wirtschaftsstatistik bislang nicht existierte und daher unbekannt ist, wie viele Betriebsstätten nach der Definition des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags in der Bundesrepublik existieren.

Die Kleinstbetriebsstätten machen mit knapp 150 Mio. Euro im Jahr 2014 aufgrund ihrer großen Zahl einen bedeutenden Teil des Aufkommens im nicht-privaten Bereich von insgesamt 770 Mio. Euro aus. Das Einkommen durch größere Betriebsstättengrößenklassen fällt demgegenüber jeweils geringer aus. Das Rundfunkbeitragsaufkommen aus der Belastung von Kfz beträgt ca. 300 Mio. Euro pro Jahr und ist die zweite bedeutende Einkommenskomponente im nicht-privaten Bereich. Demgegenüber ist das Einkommen aus privilegierten Einrichtungen mit ca. 22 Mio. Euro im Jahr 2014 relativ gering.

2.5 Bewertung des Meldedatenabgleichs

Durch den Abgleich der Bestandsdaten der Einwohnermeldeämter mit den Beitragskontendaten des Zentralen Beitragsservice konnten im privaten Bereich zahlreiche zusätzliche Wohnungen in den Bestand des Beitragsservice geholt werden. Im Jahr 2014 wurden brutto 4,1 Millionen Beitragskonten durch die so genannte Direktanmeldung in den Bestand geholt, abzüglich damit verbundener Abmeldungen und Löschungen kam es zu 3,6 Millionen zusätzlichen Beitragskonten. Es ist allerdings zum aktuellen Zeitpunkt noch unklar, welches Beitragsaufkommen dadurch letztendlich realisiert werden wird, weil darunter auch Wohnungen fallen, die ggf. nicht (mehr) existieren, deren Bewohner nicht beitragspflichtig sind oder sich befreien lassen können. Weiterhin ist damit zu rechnen, dass die direktangemeldeten, tatsächlich beitragspflichtigen Wohnungsinhaber nicht alle Beitragsschulden in vollem Umfang bezahlen werden.¹

Dieses Instrument war damit sehr erfolgreich. Es hat zu einem deutlichen Mehreinnahmen im Vergleich zu der Planung bzw. Anmeldung der Rundfunkanstalten zum 19. KEF-Bericht geführt und zum anderen zur Beitragsgerechtigkeit beigetragen.

¹ Die Rundfunkanstalten gehen nach Absprache mit den beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften davon aus, dass von den offenen Forderungen aus der Direktanmeldung gut 30 Prozent realisiert werden können.

2.6 Senkung des Aufwandes beim Zentralen Beitragsservice für die Beitragserhebung

Die Einführung des Rundfunkbeitrags hat unter anderem durch den weitgehend vollständigen Abgleich der Bestandsdaten der Einwohnermeldebehörden zu einem personellen und finanziellen Mehraufwand beim Zentralen Beitragsservice geführt. Dieser soll nach der Einführungsperiode 2013/2014 unter das Ausgangsniveau sinken. Die Entwicklung des personellen und finanziellen Aufwands des Zentralen Beitragsservice für den Beitragsservice verläuft nach Plan. Im Vergleich zum Jahr 2012 wurde der Personalbestand (nach einem vorübergehenden Personalzuwachs im Jahr 2013) zum Ende des Jahres 2014 um gut 30 Vollzeitäquivalente gesenkt.

2.7 Nicht analysierte Fragestellungen

Einige Fragestellungen zur Belastung verschiedener Beitragszahlergruppen, die im Rahmen der Evaluation von Interesse gewesen wären, konnten auf Basis der Daten des Zentralen Beitragsservice sowie ergänzender, öffentlich verfügbarer Daten der amtlichen Statistik nicht analysiert werden. Die wesentliche Beschränkung ergibt sich aus einer mangelnden Datenverfügbarkeit hinsichtlich spezifischer Beitragszahlergruppen und deren Ent- oder Belastung durch die Einführung des Rundfunkbeitrags. Zu den Fragestellungen, die nicht analysiert werden konnten gehören die Belastung von Zweitwohnungen sowie Ferien- und Wochenendhäusern und die Belastung ehemaliger Nur-Hörfunkteilnehmer. Weiterhin konnte die Höhe der Verwaltungs- bzw. Bürokratiekosten, die auf Seiten der privaten und nicht-privaten Beitragszahler entstehen, nicht erfasst werden. Hinsichtlich der Verschiebung der Belastung spezifischer Gruppen von Betriebsstätten, die in kirchlicher oder kommunaler Trägerschaft stehen oder die zu Unternehmen gehören, die über eine Vielzahl an Betriebsstätten verfügen (bspw. Filialunternehmen im Einzelhandel) konnten ebenfalls keine Aussagen getroffen werden.

Der Hintergrund dazu ist, dass der Zentrale Beitragsservice aus Datenschutzgründen nur solche Daten von den Beitragspflichtigen erhebt, die für die Erhebung des Rundfunkbeitrags notwendig sind. Beispielsweise ist die Information, ob eine Betriebsstätte sich in kommunaler Trägerschaft befindet, nicht für die Erhebung des Rundfunkbeitrags notwendig und wird daher nicht erhoben und gespeichert.

3. Mögliche Reformmaßnahmen

3.1 Diskutierte Maßnahmen

Im Rahmen des Evaluationsprozesses wurden verschiedene Maßnahmen diskutiert, mit denen verschiedene Beitragszahlergruppen entlastet werden sollten. Zu diesen Maßnahmen gehörten:

- In der Protokollerklärung zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wurde von verschiedenen Bundesländern gefordert, zu prüfen, inwiefern auf eine Belastung betrieblicher Kraftfahrzeuge verzichtet werden kann. Die Analyse der Daten des Zentralen Beitragsservice zeigte, dass durch die Beitragspflicht für betriebliche Kraftfahrzeuge jährlich ca. 300 Mio. Euro und in der gesamten Planungsperiode von 2013 bis 2016 ca. 1,2 Mrd. Euro an Beitragsaufkommen generiert werden. Daraus folgt, dass eine Befreiung betrieblicher Kraftfahrzeuge mit dem Ziel der Beitragsstabilität nicht vereinbar ist. Darüber hinaus würde der nicht-private Bereich im Vergleich zum privaten Bereich deutlich entlastet. Wenn alternativ das Minderaufkommen durch eine stärkere Belastung der Betriebsstätten ausgeglichen werden sollte, müsste dort die Belastung annähernd verdoppelt werden. Dies würde insbesondere zu einer Belastung von Kleinbetriebsstätten führen.

Alternativ wurde vorgeschlagen, je nach Betriebsstättengröße eine höhere Anzahl an Kraftfahrzeugen zu befreien.² Exakte Berechnungen zu den Mindereinnahmen einer solchen Reform sind nicht möglich, weil im Datenbestand des Zentralen Beitragsservice die Verteilung der Kraftfahrzeuge auf die einzelnen Betriebsstätten nicht enthalten ist. Eine Abschätzung der maximal möglichen Mindereinnahmen (bei tatsächlicher Ausschöpfung der vollständigen Anzahl möglicher befreiter Fahrzeuge bei allen Betriebsstätten) ergibt, dass es zu Mindereinnahmen von bis zu 75 Mio. Euro (Untergrenze des Vorschlags) oder 103 Mio. Euro pro Jahr (Obergrenze des Vorschlags) kommen könnte. Auch in diesem Fall würde eine Kompensation der Mindereinnahmen durch eine Erhöhung der Belastung der Betriebsstätten innerhalb der Staffel zu erheblichen Zusatzbelastungen führen.

² Bspw. Vorschlag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks vom 02.03.2015: „So könnte man in den Staffeln ‚9 bis 19‘, ‚20 bis 49‘ und ‚50 bis 250 Beschäftigte‘ statt wie heute nur ein Fahrzeug jeweils z.B. 2 bis 3, 5-6 und 10 bis 12 Fahrzeuge von der Beitragspflicht freistellen.“

- Im Rahmen des Evaluationsprozesses wurde diskutiert, die leichte Mehrbelastung der Non-Profit-Einrichtungen innerhalb des nicht-privaten Bereichs, die beispielsweise kommunale und kirchliche Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen trifft, durch eine Absenkung des maximalen Beitrags, den nach §5(3) RBStV privilegierte Einrichtungen leisten müssen, auf einen Drittelbeitrag zu kompensieren. Eine solche Maßnahme würde zu Mindereinnahmen in Höhe von ca. 10,3 Mio. Euro pro Jahr und damit ca. 41 Mio. Euro pro Planungsperiode führen.
- Im Rahmen des Evaluationsprozesses wurde darüber hinaus diskutiert, den Inhabern von Betriebsstätten ein Wahlrecht einzuräumen, ob die Anzahl der Beschäftigten nach der Anzahl der beschäftigten Personen („Köpfen“) oder nach der (gleichen oder geringeren) Anzahl der Vollzeitäquivalente berechnet werden soll.³ Einer Abschätzung der DIW Econ auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes nach würde ein solches Wahlrecht zu Mindereinnahmen von ca. 10 Mio. Euro pro Jahr bzw. von ca. 40 Mio. Euro pro Planungsperiode führen.

3.2 Mögliche Auswirkungen auf die Beitragsstabilität

Im Rahmen des Evaluationsprozesses hat DIW Econ auf Basis des 19. KEF-Berichts verschiedene Szenarien berechnet, mit denen die finanziellen Spielräume für die genannten Reformoptionen unter Berücksichtigung der Beitragsstabilität in der Planungsperiode 2017 bis 2020 abgeschätzt werden können. Dazu wurde die Entwicklung der im 19. KEF-Bericht für das Jahr 2016 anerkannten Aufwendungen der Rundfunkanstalten auf Basis der durchschnittlicher jährlicher Wachstumsraten in Höhe von ein bzw. zwei Prozent für die Planungsperiode 2017 bis 2020 fortgeschrieben. Für die Erträge der Rundfunkanstalten, die sich nicht aus dem Rundfunkbeitrag (bzw. der Rundfunkgebühr) ergeben, wie beispielsweise Werbe- und Sponsoringerträge oder Finanzerträge, wurde durchschnittliche jährliche Wachstumsraten aus der Vergangenheit angesetzt. Unter Verwendung der Beitragsaufkommensprognose im 19. KEF-Bericht und der aktuellen Beitragsaufkommensprognose der Rundfunkanstalten vom 4. März 2015 lässt sich auf diese Weise näherungsweise berechnen, welche Spielräume für die Entlastung verschiedener Beitragszahlergruppen sich ergeben, wenn gleichzeitig der Rundfunkbeitrag seiner Höhe nach stabil bleiben soll.

³ Die Berechnung der Vollzeitäquivalente erfolgt in Anlehnung an §23(2) Kündigungsschutzgesetz: Beschäftigte werden bei weniger als 20 Wochenstunden mit 0,5, bei weniger als 30 Wochenstunden mit 0,75 und bei 30 und mehr Wochenstunden mit 1 gezählt.

Eine solche Berechnung unterliegt jedoch großen Unsicherheiten und kann nur als Anhaltspunkt für die weitere Entwicklung verwendet werden. Insbesondere ist zum aktuellen Zeitpunkt weder bekannt, welchen Finanzbedarf die Rundfunkanstalten für die kommende Planungsperiode 2017 bis 2020 anmelden werden, noch welchen Finanzbedarf die KEF anerkennen wird. Darüber hinaus besteht Unsicherheit darüber, wie hoch das Rundfunkbeitragsaufkommen in der aktuellen Planungsperiode und in der kommenden Planungsperiode tatsächlich ausfallen wird. Ein wesentlicher Unsicherheitsfaktor besteht auch darin, dass unklar ist, welcher Anteil der offenen Forderungen aus der Direktanmeldung im Rahmen des Meldedatenabgleichs als werthaltig anzusehen ist.

Sowohl auf Basis der Beitragsertragsschätzung im 19. KEF-Bericht als auch auf Basis der aktuellen Rundfunkbeitragserschätzung der Rundfunkanstalten ergibt sich für die aktuelle Planungsperiode von 2013 bis 2016 ein deutlicher Überschuss, d.h. die Summe der Beitragserträge und der anderen Erträge der Rundfunkanstalten liegen deutlich über den von der KEF anerkannten Aufwendungen. Für die kommende Planungsperiode von 2017 bis 2020 ergibt sich nach verschiedenen Szenarien auch ohne die Umsetzung möglicher Reformoptionen ein strukturelles Defizit. Dieses wird jedoch – je nach Szenario vollständig oder größtenteils – durch den Überschuss der aktuellen Planungsperiode gedeckt werden können.

4. Fazit

Aus Sicht von DIW Econ als Begleiter des Evaluationsverfahrens ergibt sich aus der Evaluation kein grundlegender Reformbedarf. Einzelne Maßnahmen können jedoch kleinere Unwuchten bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags beseitigen.

Deutlich wurde allerdings, dass das gesamte Beitragsaufkommen in der aktuellen Planungsperiode von 2013 bis 2016 erheblich oberhalb des geplanten und von den Rundfunkanstalten für den 19. KEF-Bericht angemeldeten Aufkommens liegen wird. Dies wird zu einem Überschuss in der aktuellen Beitragsperiode führen, der dazu genutzt werden kann, einen höheren Bedarf der Rundfunkanstalten in der nächsten Planungsperiode 2017 bis 2020 zu decken. Auf diese Weise kann voraussichtlich auch für die kommende Beitragsperiode der Rundfunkbeitrag seiner Höhe nach stabil gehalten werden. Kleinere Maßnahmen wie die Berücksichtigung der Vollzeitäquivalente bei der Staffeleinstufung von Betriebsstätten oder die Reduzierung der maximalen Belastung privilegierter Einrichtungen auf einen Drittelbeitrag sind zum aktuellen

Planungsstand mit dem Ziel der Beitragsstabilität vereinbar. Größere Maßnahmen wie die Abschaffung der Beitragspflicht für Kraftfahrzeuge würden die Beitragsstabilität dagegen stark gefährden.