

Prof. Dr. iur. Armin Dittmann  
unter Mitarbeit von Dr. iur. Tobias Scheel

# Die Finanzierung des öffentlich- rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe

Verfassungsrechtliche Anforderungen an  
eine geräteunabhängige Haushalts- und  
Betriebsstättenabgabe

Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von  
ARD, ZDF und Deutschlandradio



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

## Teil A

<b>Anlass, Gegenstand und Methode der Untersuchung</b>	9
I. Anlass der Untersuchung	9
1) Kritik der Gebührenfinanzierung und Reformbedarf	9
2) Alternative Finanzierungsmodelle – Überblick	12
II. Gegenstand der Untersuchung – Die Medienabgabe	16
1) Grundgedanke einer geräteunabhängigen Medienabgabe	17
2) Weitere Ausgestaltung der Medienabgabe – Annahmen	19
3) Eingrenzung der Untersuchung	20
III. Methode der Untersuchung	21

## Teil B

<b>Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Medienabgabe</b>	22
I. <i>Rundfunk</i> verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Medienabgabe	23
1) Gebot einer funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	23
2) Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	24
3) Vereinbarkeit der Medienabgabe mit den rundfunkverfassungsrechtlichen Anforderungen	25
4) Zwischenergebnis	26
II. <i>Finanz</i> verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Medienabgabe	26
1) Verfassungsrechtliche Grundlagen hoheitlicher Abgabenerhebung	27
a) Steuer, Gebühr und Beitrag als klassische Abgabeformen	27
b) Zuordnung der Medienabgabe?	28
2) Sonderabgaben als spezielle Finanzierungsform	29
a) Grundsätzliche Zulässigkeit von Sonderabgaben	29
b) Zum Begriff der Sonderabgabe	31

c)	Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben	32
d)	Zur »ratio« der restriktiven Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion	35
(1)	»Gefährdungspotenzial« der Sonderabgabe	35
(2)	Schutzfunktion der restriktiven Zulässigkeitsvoraussetzungen	36
3)	Die Medienabgabe – Keine Sonderabgabe	38
a)	Keine zwangsläufige Zuordnung der Medienabgabe zur Kategorie der Sonderabgabe	38
b)	Begriffliche Abgrenzung zur Sonderabgabe	39
(1)	Relevanz der Kompetenzgrundlage	39
(2)	Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als <i>eigenständige</i> Kompetenzgrundlage der Rundfunkfinanzierung	40
(3)	Rundfunkgebühr und Medienabgabe als kompetenzrechtlich gedeckte Finanzierungsformen	41
c)	Weitere rundfunkverfassungsrechtlich bedingte Unterschiede zur Sonderabgabe	43
(1)	Aufkommenswirkung »zugunsten der öffentlichen Hand«?	43
(2)	Keine »gestaltende Einflussnahme« durch die Medienabgabe	44
(3)	Kein nur »temporärer Charakter« der Rundfunkfinanzierung	45
d)	Kein sonderabgabentypisches Gefährdungspotenzial der Medienabgabe	47
(1)	Keine »neue« Abgabenquelle	48
(2)	Keine Gefährdung der finanzverfassungsrechtlichen Ordnungsfunktion	48
(3)	Keine Gefährdung der grundrechtlichen Schutzfunktion der Finanzverfassung	50
4)	Die Medienabgabe als sonstige Abgabe	51
a)	Grundsätzliche Zulässigkeit sonstiger Abgaben	51
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen sonstiger Abgaben	52
c)	Die Medienabgabe als »sachkompetenzimplizite« sonstige Abgabe	53
(1)	Besondere sachliche Rechtfertigung	53
(2)	Wahrung der Belastungsgleichheit	54
(3)	Haushaltsrechtliche Sonderstellung der Medienabgabe	55
(4)	Einstufung als »sachkompetenzimplizite« Abgabe	57

5) Zwischenergebnis	58
III. Grundrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Medienabgabe	58
1) Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 1 GG	59
a) Problemansatz	59
b) Normative Ausgangslage	59
c) Ungleichbehandlung durch die Medienabgabe	61
d) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	62
(1) Allgemeine Grundsätze	62
(2) Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	63
(3) Generalisierungsbefugnis des Gesetzgebers	65
(4) Verbleibende Gleichheitsprobleme	66
(5) Gleichheit im Belastungserfolg	68
2) Vereinbarkeit mit der allgemeinen Handlungsfreiheit – Art. 2 Abs. 1 GG	69
a) Eingriff in den grundrechtlichen Schutzbereich	69
b) Rechtfertigung des Eingriffs	70
3) Zwischenergebnis	72
<b>Teil C</b>	
<b>Ergebnisse der Untersuchung</b>	73
<b>Literaturverzeichnis</b>	79