

Frank Hennecke

**Der Zwangsrundfunk  
oder Warum die Rundfunkabgabe rechts- und  
verfassungswidrig bleibt**

Eine Streitschrift

Ludwigshafen am Rhein 2021



## Vorwort

Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk steht in der Kritik. Die Kritik betrifft sowohl die Inhalte der Sendungen als auch die Verfassung des Rundfunks selbst, neuerdings auch, was die Höhe des „Rundfunkbeitrages“ angeht. Die Berichterstattung, die Kommentierung und sonstige Aktionen wie „Framing“ oder die Schmähung der älteren Generation haben öffentliche Empörung hervorgerufen, ja sogar zu Strafanzeigen geführt. Zu den inhaltlichen, institutionellen und personellen Verflechtungen des Rundfunks mit der Politik, die in den laufenden Debatten um den Rundfunkstaatsvertrag deutlich zutage treten, mußte das Bundesverfassungsgericht früher bereits mehrfach kontroverse Entscheidungen treffen; es hat freilich immer die Position des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks gestärkt. Auch das Finanzgebaren der Rundfunkanstalten wird wegen seines Ausgabevolumens und wegen seiner Intransparenz heftig kritisiert. Es mehren sich die Stimmen, den Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk insgesamt abzuschaffen.

Ein besonderer Kritikpunkt ist die Zwangsabgabe zur Finanzierung des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks, die nach einer Novelle der Rundfunkgesetze seit dem Jahre 2013 von nahezu allen Bürgern erhoben wird. Diese Abgabe findet in weiten Kreisen der Bevölkerung keine Akzeptanz. Die breite Ablehnung der Abgabe hat zu einer Vielzahl verwaltungsgerichtlicher Klagen geführt. Alle Klagen der Bürger sind jedoch von den Verwaltungsgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht in einer angesichts der anstehenden Rechtsfragen befremdlichen Einmütigkeit abgewiesen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2018 die Rundfunkabgabe für verfassungsgemäß erklärt. Lediglich für eine Zweitwohnung dürfe nach dem Bundesverfassungsgericht die Abgabe nicht erhoben werden; im übrigen aber hat es die Verfassungsbeschwerden abgewiesen.

Die Klageabweisungen durch die Verwaltungsgerichte und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 treffen den Rechtsstaat im Kern. Diese Rechtsprechung ist ein Skandal. Bei den Bürgern wächst die Verzweiflung am Rechtsstaat. *Endet der Rechtsstaat, wo mächtige politische Interessen beginnen?* Ist die „Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Rechts“<sup>1</sup> nicht mehr willkommen, wird sie sogar ausgebremst, wenn sie gegen politische Besitzstände zielt?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 hat keine Beruhigung herbeigeführt. Vielmehr sind zahlreiche weitere Verfahren bei den Verwaltungsgerichten anhängig. Auch mehrt sich bürgerschaftlicher Widerstand in Bürgerinitiativen und Internetplattformen. Vor allem aber unterliegt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts selbst der fachwissenschaftlichen Kritik.<sup>2</sup> So hat es denn auch zahlreiche Rechtsfragen unbeantwortet gelassen und womöglich auch gar nicht wahrnehmen wollen, so daß Anlaß zu weiterer Judikatur bestehen könnte.

Eine Zeitlang bestand noch die Hoffnung, es könne mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 noch nicht das letzte Wort gesprochen sein; einer der Verfassungsbeschwerdeführer in den am 18. Juli 2018 entschiedenen Verfahren hatte nach einer dem Verfasser vorliegenden Pressemitteilung den *Europäischen Gerichtshof für*

---

<sup>1</sup> *Johannes Masing*: Die Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Rechts, Berlin 1997; Professor Dr. iur. Johannes Masing war Mitglied des Ersten Senates des Bundesverfassungsgerichts, der über die Rundfunkabgabe am 18. Juli 2018 einstimmig entschieden hat.

<sup>2</sup> die seither – soweit erkennbar aber nur vereinzelt - geübt worden ist; vgl. etwa *Hubertus Gersdorf*: Muss das sein?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. August 2018, S. 7; *Kay E. Winkler*: Zurück zum Funkhaus, in: Telemedicus. Recht der Informationsgesellschaft, 13. 8. 2018; *Ines Duhanic*: Zulässige Erhebung des Rundfunkbeitrages – Falsche Signale aus Karlsruhe, in: MMR – Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung, 11/2018, S. 26-731.

*Menschenrechte* in Straßburg angerufen.<sup>3</sup> So tief ging die Verletzung der Menschen durch die Rundfunkabgabe und so wenig hatte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 Rechtsfrieden geschaffen. Doch der Gerichtshof hat die Menschenrechtsbeschwerde mit einer Entscheidung vom 21. März 2019 zurückgewiesen.<sup>4</sup> Das macht die Sache umso bitterer.

Die Interessen der Rundfunkanstalten haben durch das Scheitern der Abgabenerhöhung im Jahre 2020 einen empfindlichen, aber zu begrüßenden Rückschlag erhalten. Der Landtag von Sachsen-Anhalt hatte zu erkennen gegeben, daß er die vorgeschlagene Erhöhung ablehnen und daher dem Entwurf eines entsprechenden Staatsvertrages der Länder die Zustimmung verweigern werde. Dies wäre sein demokratisches Recht gewesen. Dann aber hat die Landesregierung von Sachsen-Anhalt aus opportunistischen Gründen den Gesetzesentwurf zurückgezogen, um eine parlamentarische und damit demokratische Entscheidung zu verhindern. Man staunt, mit welcher Unverfrorenheit die Rundfunkanstalten jetzt das Nichtzustandekommen der Erhöhung durch eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu einer Existenz- und zu einer Verfassungsfrage hochstilisieren, und man ist fassungslos, daß einige Bundesländer –allen voran Rheinland-Pfalz, das vom Sitz des ZDF in Mainz profitiert- diese Klage zu *Lasten ihrer eigenen Bürger* auch noch unterstützen.

Die vorliegende Streitschrift, die sich gleichwohl um juristische Argumentation bemüht, will demgegenüber einen Beitrag zur öffentlichen Kritik leisten. Vielleicht ergreifen die Verwaltungsgerichte in den noch laufenden Verfahren die Gelegenheit, ihr bei den Bürgern verlorengegangenes Vertrauen in ihre fachwissenschaftliche Kompetenz wiederzugewinnen. So hatte denn seinerzeit das Landgericht Tübingen mit seiner Vorlage an den Europäischen Gerichtshof vom 3. August 2017

---

<sup>3</sup> Pressemitteilung von *Robert Splett*, Verfassungsbeschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 1675/16.

<sup>4</sup> EGMR, Beschwerde 4598/19.

Mut gezeigt, allerdings ohne Erfolg.<sup>5</sup> Und vielleicht sieht sich das Bundesverfassungsgericht, das nach hiesiger Beobachtung seither alle noch anhängigen Verfassungsbeschwerden ohne Angabe von Gründen nicht mehr zur Entscheidung annimmt,<sup>6</sup> doch noch veranlaßt, die weiterhin rechtssuchenden Bürger nicht ohne Antwort zu lassen. Dem Rechtsstaat und dem Rechtsfrieden wäre gedient.

Der Verfasser dankt Herrn Professor Dr. iur. *Klaus Meßerschmidt*, Erlangen-Nürnberg / Frankfurt am Main, für die ihm großzügig überlassenen, substantiellen Beiträge, in denen an mehreren Stellen die verfassungsrechtlichen Überlegungen vertieft werden konnten und die jeweils gekennzeichnet sind. Zugleich dankt der Verfasser den vielen engagierten und mutigen Bürgerinnen und Bürgern, die sich der Rundfunkabgabe ebenfalls widersetzt haben, mit denen er deswegen in Kontakt stehen durfte und die ihn bestärkt und ihm mit viele Hinweise gegeben haben.

Ludwigshafen am Rhein, im Januar 2021

*F. H.*

---

<sup>5</sup> Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 13. Dezember 2018, in der Rechtssache C-492/17.

<sup>6</sup> Diese Praxis beruht auf §§ 93b Satz 1, 93d Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG). Durch diese Vorschriften wird das Gericht zwar entlastet, die in Art. 93 Absatz 1 Nr. 4a des Grundgesetzes garantierte Verfassungsbeschwerde aber faktisch abgeschafft.

## Inhalt

Vorwort.....	3
Inhalt.....	7
Zusammenfassung.....	12
<b>Der Zwangsrundfunk oder Warum die Rundfunkabgabe rechts- und verfassungswidrig bleibt.....</b>	<b>13</b>
<b>A Gerichtlicher Rechtsschutz.....</b>	<b>18</b>
1. Rechtsschutz im Allgemeinen.....	18
2. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. März 2016.....	19
3. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. September 2017.....	22
4. Verfassungsbeschwerde.....	23
<b>B Die Rechtswidrigkeit der „Festsetzungsbescheide“ im Verwaltungsverfahren.....</b>	<b>23</b>
1. Das Verfahren der „Kontoführung“ als Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze.....	24
1.1. Die unzulässige Differenz zwischen Abgabezeitraum und Forderungstilgung.....	24
1.2. Die anhaltende Inverzugsetzung des Bürgers.....	25
1.3. Das Unterlaufen des Rechtsschutzes.....	25
1.4. Die Unzuträglichkeit der Vollstreckung.....	26
1.5. Grenzen der Satzungsgewalt.....	26
2. Der Mangel an Bestimmtheit.....	28
3. Der Mangel an Vollzugskompetenz.....	29
4. „Gesamtschuldnerische Haftung“ als Einfallstor von Willkür.....	32
5. Das Übermaß der Vollstreckung.....	33
6. Ausnahme vom Verwaltungsverfahrensgesetz.....	36

7. Automatische Erstellung als Mangel an Form.....	37
8. Der Ausschluß der Barzahlung.....	37
9. Defizite der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung .....	38

## **C Die Verfassungswidrigkeit der Landesgesetze über den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag von 2010 / 2011.....**

### **I. Rundfunkabgabe verstößt gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes.....**

1. Das Finanzverfassungssystem des Grundgesetzes.....	39
2. Das Typenschema öffentlicher Abgaben.....	40
2.1. Die Steuer.....	40
2.2. Die Gebühr.....	40
2.3. Die Sonderabgabe.....	41
2.4. Der Beitrag.....	41
3. Die gesetzliche Regelung.....	43
4. Die Rundfunkabgabe ist kein Beitrag.....	44
4.1. Ergänzung zum verfassungsrechtlichen Begriff des Beitrages.....	45
4.2. Die Bestimmung des Abgabentatbestandes als „Möglichkeit des Rundfunkempfangs“.....	47
4.3. Der Wohnungsinhaber als Abgabenschuldner....	52
4.4. Die körperschaftliche Verfassung des Beitrages..	57
4.5. Die Rundfunkabgabe als „Entgelt“ für den Rundfunkempfang?.....	59
4.6. Vergleich mit dem Steuerrecht.....	59
4.7. Die Rundfunkabgabe als unzulässige Realsteuer.	60
4.8. Steuerliche Abzugsfähigkeit.....	61
4.9. Mangel an sozialer Differenzierung.....	61
4.10. Solidarpflicht der Beitragszahler für Befreite?..	62
4.11. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018.....	63
4.12. Abschließende Wertung: Die Rundfunkabgabe als unzulässige Zwangsabgabe.....	64



<b>II.</b>	
	<b>Die Rundfunkabgabe verletzt Grundrechte.....65</b>
1.	<b>Recht auf informationelle Selbstbestimmung..65</b>
	1.1. Das Erfassungssystem.....65
	1.2. Die unentrinnbaren Auskunftsansprüche und der „Meldedatenabgleich“ .....66
	1.3. Der Daten-Pool beim „Beitragservice“ .....67
	1.4. Die Datenmengen.....70
2.	<b>Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.....71</b>
3.	<b>Recht auf Gleichheit.....72</b>
	3.1. Die Ungleichbehandlung.....72
	3.2. Die ungleiche Behandlung der Haushalte.....73
	3.3. Die verfassungsrechtlichen Grenzen einer „Egalisierung“ und „Typisierung“.....73
	3.4. Fehlen einer landesspezifischen Statistik als Grundlage einer Egalisierung.....76
	3.5. Die ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Ausländern.....77
	3.6. Die Belastung der Behinderten.....77
	3.7. Der verlorene Maßstab.....78
4.	<b>Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit</b> .....79
	4.1. Freie Wahl der Informationsmittel und der Eingriff in das Grundrecht.....79
	4.2. Mangelnde Einschränkungbarkeit des Grundrechtes..84
	4.3. Die Beschwer.....85
	4.4. Die Wechselseitigkeit der Meinungs- und Informationsfreiheit.....85
5.	<b>Recht auf Freizügigkeit.....85</b>
	5.1. Die Grundlast auf die Wohnung.....85
	5.2. Mangelnde Einschränkungbarkeit des Grundrechts....87
6.	<b>Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung.....88</b>
7.	<b>Recht auf Glaubens- und Gewissensfreiheit.....88</b>
8.	Verstoß gegen das Zitiergebot.....90

**III.****Die Rundfunkabgabe verstößt gegen die verfassungsmäßige Ordnung.....91**

1. Die Rundfunkabgabe bedeutet unzulässige Staatsnähe.....91
2. Die Rundfunkabgabe verstößt gegen Grundsätze der Rechts- und Verfassungsordnung.....91
  - 2.1. Aufspüren des Bürgers.....91
  - 2.2. Kontoführung und Ausschluß der Barzahlung.....92
  - 2.3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....92
  - 2.4. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.....93
  - 2.5. Formenmißbrauch.....95
3. Der Widerspruch zum föderalistischen Prinzip.....96
4. Die maßlose Überregulierung eines Bußgeldtatbestandes..97
5. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018.....98

**IV.****Abschließende Wertung.....98**

1. Die Eingriffstiefe.....98
2. Die Dimension der Verfassungswidrigkeit.....99
3. Der Befangenheitsantrag.....99
4. Die fachwissenschaftliche Diskussion.....100

**V.****Mangel an Rechtfertigung.....100**

1. Paternalismus in Politik und Rechtsprechung.....101
2. Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk als hohes Gemeinschaftsgut?.....102
3. Die verfassungsrechtliche Stellung des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks.....103
4. Der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk als periphere Staatsaufgabe.....103
5. Gerichtliche „Grenzkontrolle“ des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks.....104

<b>D Alternativen zur Finanzierung</b> .....	109
Schriftumsverzeichnis.....	112
Der Autor und Impressum.....	117

## **Zusammenfassung**

Die Verwaltungsgerichte haben bislang alle Klagen von Bürgern gegen die seit 2013 geltende Rundfunkabgabe abgewiesen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 18. Juli 2018 die Rundfunkabgabe für verfassungsgemäß erklärt. Gleichwohl hält die öffentliche und rechtswissenschaftliche Diskussion an. Die vorliegende Schrift unternimmt den Versuch nachzuweisen, daß die Rundfunkabgabe, was ihre Erhebung angeht, nach wie vor keine verwaltungsrechtliche Grundlage hat, und was die gesetzliche Grundlage selbst angeht, verfassungswidrig ist. Die Rundfunkabgabe ist kein „Beitrag“ im finanz-verfassungsrechtlichen Sinne, sondern eine verkappte Steuer, zumindest die Form einer Abgabe, die das Grundgesetz nicht kennt. Die Rundfunkabgabe verstößt zudem gegen die Grundrechte nach Artikel 2 Absatz 1, 3, 5 Absatz 1, 11 Absatz 1, 13 Absatz 1 des Grundgesetzes und gegen die verfassungsmäßige Ordnung insgesamt. Die vorliegende Schrift tritt insoweit der bisherigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 entschieden entgegen.

## **Der Zwangsrundfunk oder Warum die Rundfunkabgabe rechts- und verfassungswidrig bleibt**

Der Öffentlich-Rechtliche Zwangsrundfunk ist seit einiger Zeit bereits zum Gefängnis-Rundfunk avanciert.

Hat es die Zwangsabgabe auf die Wohnung zur Finanzierung des Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks, der kein Bürger entrichten kann, bisher erlaubt, durchaus sachgerecht von Zwangsrundfunk zu sprechen, wie es die vorliegende Publikation auch tut und wie es eine frühere Schrift<sup>7</sup> auch getan hat, so hat die Praxis dieses Rundfunks inzwischen noch eines „draufgesetzt“: Mit Gefängnishaft wird der Bürger verfolgt, der nicht zahlt, weil er den Rundfunk ablehnt. So weit hat es denn der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk gebracht, so weit hat er sich im öffentlichen Rechtsbewußtsein delegitimiert, daß er sich in der Presse bereits als Gefängnis-Rundfunk bezeichnen lassen muß.<sup>8</sup>

Die seit 2013 geltende Rundfunkabgabe,<sup>9</sup> die jeder Bürger, der eine Wohnung hat, zahlen muß, auch wenn er weder ein

---

<sup>7</sup> *Frank Hennecke*: Der Zwangsrundfunk oder Warum die neue Rundfunkabgabe rechts- und verfassungswidrig ist. Eine Streitschrift, 6. Auflage, Ludwigshafen am Rhein 2018; vgl. auch ders.: Werkvertrag anerkannt! Ein Bericht zu zwei für Werkvertragsunternehmen äußerst wichtige wissenschaftliche Studien nebst kurzen Beiträgen zum Verfassungs-, Arbeits- und Sozialrecht aus der anwaltlichen Praxis, Mannheim 2019, S. 53 ff.

<sup>8</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. Oktober 2016, S. 13. Von einem konkreten Fall ist bereits zuvor berichtet worden, vgl. den Bericht „Gefängnisstrafe. Rundfunkbeitrag verweigert“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. April 2016, S. 13.

<sup>9</sup> Rechtsgrundlage sind die gleichlautenden Landesgesetze sämtlicher Bundesländer, mit denen diese den Rundfunkbeitragstaatsvertrag (RBStV) von 2010 in Landesrecht umsetzen. Für Rheinland-Pfalz vgl. das Gesetz vom 23. November 2011, Gesetz- und Verordnungsblatt 2011, S. 385. Der