

Eingangsreferat: Neuordnung der Rundfunkgebühr?

Medientreffpunkt Mitteldeutschland, 08.05. 2007

Ausgangspunkt: Funktion der Landtage

Das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr bringt die Landtage stets erneut in diese Zwangslage: Sie können einer von den Ministerpräsidenten der Länder staatsvertraglich vereinbarten Gebührenanpassung – dies ist das freundlichere Wort für Gebührenerhöhung – unverändert zustimmen; sie können diese ablehnen. In letzterem Falle scheidet das Verfahren insgesamt. Der politische Entscheidungsdruck, den Staatsvertrag zu ratifizieren, ist also erheblich und auch die sächsischen Parlamentarier haben bisher den Aufstand jeweils nur geprobt. Eigene Gestaltungsmöglichkeiten haben die Landtage nicht. Dies geht einerseits auf die traditionelle Exekutivlastigkeit des deutschen Föderalismus zurück. Andererseits ist hierfür auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ursächlich, die „Politik“ weitestgehend von der Gebührenfestsetzung fernhalten will. Die Politik, dies sind die demokratisch legitimierten Volksvertretungen in den Ländern, die hier gleichsam unter Generalverdacht gestellt werden. Den Landtagen ist Beurkundung von Entscheidungen, die, der Sache nach von freischwebenden Kommissionen vorbereitet, auf exekutiver Ebene festgelegt worden sind. Dies sehen sie zu Recht als ihrer Stellung nicht angemessen. Inwieweit das Bundesverfassungsgericht dies korrigieren wird, bleibt abzuwarten.

Grundkonsens und aktuelle Zweifel

Vorauszuschicken ist: Über die prinzipielle Notwendigkeit, öffentlich-rechtlichen Rundfunk leistungsfähig zu erhalten und ihm eine adäquate Finanzausstattung zu sichern, besteht ebenso Konsens, wie über die prin-

zipielle Verfassungskonformität des bestehenden Systems der Gebührenfinanzierung, die nicht an die konkrete, tatsächliche Inanspruchnahme des öffentlichen-rechtlichen Angebots geknüpft ist.

Dieser Konsens besteht nicht mehr ungetrübt dort, wo es um die konkrete Ausgestaltung des Finanzierungssystems geht. Aus verfassungsrechtlicher wie europarechtlicher Sicht werden zusehends Zweifel angemeldet. Es ist hier nicht der Ort, um die Diskussion über die Beihilfequalität der Rundfunkgebühr erneut anzufachen. Dass jedenfalls staatlich verantwortete, nicht marktmäßige Zuwendungen an bestimmende und in multiplen Rollen vertretene Akteure im Wettbewerb in einer Größenordnung wie die der Rundfunkgebühren vom Geltungsanspruch des Wettbewerbsrechts des EG-Vertrags unberührt bleiben sollten, diese Sichtweise ist nicht realistisch. Eine nähere Konkretisierung des speziellen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist gemeinschaftsrechtlich gefordert, und hierin treffen sich dessen Forderungen mit denen des Verfassungsrechts.

Die aktuelle Diskussion um die Rundfunkgebühr, für die die problematische PC-Gebühr entscheidender Auslöser war, macht jedenfalls dies deutlich: in der Entwicklung des dualen Systems scheint nach nunmehr zwei Jahrzehnten ein Punkt erreicht, an dem es erforderlich ist, sich der grundsätzlichen Funktionszuordnung zwischen dessen beiden Sektoren erneut zu vergewissern, hat sich das System so weitgehend konsolidiert, dass die grundsätzliche Frage, was öffentlich-rechtlicher Rundfunk künftig im gesamtgesellschaftlichen Interesse leisten und was dafür auch von der Allgemeinheit finanziert werden soll, einer erneuten und grundsätzlichen Erörterung bedarf. In dieser Ordnung hat sich auch die Funktion der Rundfunkgebühr gewandelt. Denn es werden auch solche Programmsegmente und Programmkategorien oder Programminhalte durch Gebühren finanziert, die gleichermaßen Bestandteil eines kommerziellen Angebots sein könnten und für die das spezifisch öffentlich-rechtliche Element aus sich heraus nicht darstellbar ist. Es ist deshalb nach dem spezifischen Mehrwert der öffentlich-rechtlichen Angebote zu fragen; dies sollte generelles Kriterium für neue öffentlich-rechtliche Angebote sein.

Der Rundfunkauftrag als Anknüpfungspunkt

Auftragsbestimmung und Finanzierungsregelung sind weitestmöglich zu entkoppeln. Vorrangig ist die Bestimmung des Rundfunkauftrags vorzunehmen. Hier besteht Gestaltungsfreiheit, sind es die Landtage, die die maßgeblichen Entscheidungen treffen. Die derzeitige Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung ist keineswegs auf Dauer unverrückbar festgeschrieben. In dem Maße andererseits, in dem die Politik am geltenden System festhalten will, verengen sich auch die Handlungsspielräume bei der Rundfunkgebühr, in der Finanzierungsfrage.

Für grundlegende Neuordnungen im dualen System dürfte auf absehbare Zeit kein Konsens erzielbar sein. Gedacht werden könnte etwa an ein Auftrags- oder Zerlegungsmodell. Langfristig allerdings wird die weitere Diversifizierung der Angebote und eine zunehmende Unschärfe des Rundfunkbegriffs weitergehende Differenzierungen auch im Rundfunkauftrag unabweisbar werden lassen. Im Rahmen des bestehenden dualen Systems jedenfalls ist eine Präzisierung dahingehend vorzunehmen, dass neue Programme und Angebote an die Erfüllung bestimmter, staatsvertraglich näher festzulegender Voraussetzungen geknüpft werden. Insgesamt wird es darauf ankommen, künftig zwischen Rundfunkangeboten im Sinn eines service-public, und kommerziell erbrachten Rundfunkangeboten eindeutiger als bisher zu unterscheiden.

Bedarfsermittlung und Aufsicht

Wie immer der Rundfunkauftrag definiert wird, eine Ermittlung des Finanzierungsbedarfs der Rundfunkanstalten bleibt auch weiterhin erforderlich. Eine unmittelbare Befassung der Landtage etwa mit der Notwendigkeit programmbezogener Aufwendungen muss als ausgeschlossen gelten. Andererseits bedeuten Kommissionen mit rechtlich unklarem Status nicht nur eine Flucht aus der parlamentarischen Verantwortung, sondern durchbrechen auch die Legitimation einer eminent grundrechtsrelevanten Entscheidung wie die der Festsetzung der Rundfunkgebühr. Deshalb könnte etwa die für die Bedarfsfeststellung zuständige Instanz mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden. In diesem Zusammenhang ist generell über die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nachzudenken. Neben der bereits eingeleiteten Stärkung der Gremienaufsicht erscheint unter den Gegebenheiten des dualen Systems eine externe Aufsicht un-

verzichtbar, die dann, auch im Interesse weitergehender Professionalisierung, mit den Aufgaben der KEF zusammenzuführen wäre.

Beitragsartige Finanzierung

Auf der letzten Stufe einer Neuordnung der Rundfunkgebühr geht es dann um die Aufbringung und Erhebung des Finanzbedarfs. Hierfür sind nach geltendem Recht diese grundsätzlichen Merkmale ausschlaggebend, über deren Beibehaltung der Gesetzgeber zu entscheiden hat:

- Beitragsartige Finanzierung, die an den Status als Rundfunkteilnehmer und nicht an die konkrete Nutzung von Rundfunkangeboten anknüpft;
- Begründung des Teilnehmerstatus durch Bereithalten eines Empfangsgeräts;
- Entstehung der Gebührenpflicht unabhängig davon, ob öffentlich-rechtlicher Rundfunk genutzt wird;
- Nachrangige Erschließung anderweitiger Finanzierungsquellen, wie z. B. der Werbung.

Es scheint weitgehender Konsens zu bestehen, an einer prinzipiell beitragsartigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks derzeit festzuhalten. Eine Steuerfinanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln ist wohl verfassungskonform darstellbar; gleichwohl mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden und würde zudem die Beihilfeproblematik neu aufwerfen. Eine Rundfunksteuer als Zwecksteuer wäre verfassungsrechtlich nur dann zu legitimieren, wenn eine noch engere Aufgabenbestimmung vorgenommen würde. Dies gilt auch für nichtsteuerliche Abgaben. Eine Entgeltfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, etwa über ein Abonnementfernsehen, würde wiederum den öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag in nicht hinnehmbarer Weise gefährden. Die Programme liefen Gefahr, ihr spezifisches Programmprofil weitestgehend verlieren, oder aber sich zu Minderheitenprogrammen zu entwickeln. In beiden Fällen würden sie den grundrechtlichen Funktionen, die ihnen aktuell zugeschrieben werden, nicht mehr gerecht. Deshalb sollten auch Überlegungen zu einer Grundverschlüsselung öffentlich-rechtlicher Programme mit größter Zurückhaltung angegangen werden.

Folgerungen

Kann also die Rundfunkgebühr bleiben, wie sie ist? Ich denke nein. Der Streit um die PC-Gebühr – der übrigens mit simplen Mitteln der teleologi-

schen, also auf den Gesetzeszweck bezogenen Auslegung der einschlägigen Normen weitgehend hätte entschärft werden können – hat gezeigt, dass die Gebühr in ihrer derzeitigen Ausgestaltung an Grenzen der Akzeptanz stößt. Auch verfassungsrechtlich überschreitet eine Gebührenpflicht für multifunktional nutzbare Geräte die Grenzen zulässiger gesetzgeberischer Typisierung. Das Merkmal des Bereithaltens eines Geräts zum Empfang verliert im Zug der Konvergenz der Endgeräte seine Unterscheidungskraft. Die gebotenen Konsequenzen hieraus sind an sich hinreichend erörtert. Eine allgemeine Haushaltsabgabe wird, soweit man nicht an der bisherigen Gebühr festhalten will, favorisiert. Sie müsste allerdings, um Abgabengerechtigkeit zu erzielen, um eine gestaffelte Abgabe für Betriebsstätten ergänzt werden. Sie müsste auch, um nicht wieder zur verfassungswidrigen Sonderabgabe zu mutieren, eine Befreiungsklausel enthalten, gewissermaßen eine Robinsonklausel für denjenigen, der nun tatsächlich nicht Radio hört oder fernsieht. Der Vorteil läge also vor allem in einer Pauschalierung und Vereinfachung des Verfahrens, in der Chance höherer Rechtssicherheit.

Was die Höhe des Beitrags betrifft, so war es ja bisher vor allem das Kriterium der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer, das zu Rechtsunsicherheit geführt hat. Es geht hier um die Obergrenze zumutbarer Belastung. Was liegt näher, als diese an die Entwicklung der verfügbaren Einkommen zu binden. Indexgestützte Berechnungen können insoweit hilfreich sein. An eine medienspezifische Teuerungsrate anzuknüpfen, würde demgegenüber dem Kriterium der Belastung der Rundfunkteilnehmer keine Rechnung tragen, würde zudem den Automatismus der Gebührenentwicklung beschleunigen. Es kann auch immer nur um eine Obergrenze des Zumutbaren gehen; es muss auch möglich sein, die Gebührenkurve flacher zu halten. Allein der Umstand, dass ein Grundrechtsträger seine Grundrechte mit begrenzten Mitteln verwirklichen muss, bedeutet noch keine verfassungswidrige Beschränkung grundrechtlicher Autonomie. Für den privaten Grundrechtsträger ist dies grundrechtlicher Alltag.

Durch vereinfachte Gebährentatbestände und ein formalisiertes Verfahren, was den Wegfall der Beitragspflichtigkeit betrifft, würde auch die GEZ deutlich entlastet. Auf einen weiteren Aspekt der Tätigkeit der GEZ möchte ich nur hinweisen: Einen erheblichen Anteil machen Anträge auf Gebührenbe-

freierung aus sozialen Gründen aus. Dass auch sozial Schwachen der Zugang zum Rundfunk als oft ihre einzige Verbindung zum kulturellen Geschehen offenzuhalten ist, das steht außer Frage. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass es Aufgabe der Rundfunkanstalten selbst ist, diese Sozialleistung zu bringen und sie aus den Gebühren der übrigen Rundfunkteilnehmer zu finanzieren. Auch unter verfassungsrechtlichen Gründen der Lastengleichheit ist es vorzugswürdig, diese Kosten auch der Allgemeinheit zu überbürden. Dies würde nicht nur die GEZ und damit die Verwaltungskosten der Rundfunkanstalten entlasten, sondern auch die Rundfunkanstalten von Zufälligkeiten der sozialen Schichtung gerade in ihrem Sendebereich.

Sonstige Finanzierungsquellen kommen allenfalls nachrangig in Betracht. Werbung generell zu untersagen, mag rechtspolitisch wünschenswert sein, verfassungsrechtlich geboten ist dies nicht, solange jedenfalls die Werbung nur nachrangige Finanzierungsquelle bleibt. Dies allerdings muss der Fall sein, während sonstige kommerzielle Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in tendenziellem Widerspruch zum Rundfunkauftrag stehen; hier scheint es jedenfalls an einer gewissen Transparenz zu fehlen. Eine Umwandlung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Pay-TV, im Sinn eines Abonnementfernsehens etwa, wäre, wie schon ausgeführt, verfassungsrechtlich unzulässig. Dies schließt freilich nicht aus, für einzelne neue Dienste, die zumindest nicht im Fokus des klassischen Rundfunkauftrags stehen, den durch sie verursachten speziellen Mehraufwand von Einzelentgelten zu refinanzieren. Dies beträfe etwa mobile Dienste wie Handy-TV u. ä.

Stellung und Funktion der Landtag

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung stellt sich für die Zukunft die Frage nach der rechtlichen Stellung und Funktion der Landtage. Es handelt sich hier um ein grundsätzliches Problem des kooperativen Föderalismus, der damit verbundenen Entmachtung der Landtage. Dem ist nur durch grundsätzliche Reformen der bundesstaatlichen Ordnung beizukommen, die meines Erachtens drängender sind, als das Hin- und Herschieben einzelner Titel in den Kompetenzkatalogen der Art. 73 f. GG. Abgesehen von weitergehenden Informationspflichten der

Regierungen gegenüber den Landtagen, wie sie in Ansätzen auch jetzt verwirklicht sind, wäre hier etwa an Beteiligungsrechte der Landtage in Anlehnung an Art. 23 GG zu denken. Dort sind für bestimmte Angelegenheiten der Europäischen Union verbindliche, von der Bundesregierung maßgeblich zu berücksichtigende Stellungnahmen des Bundesrates vorgesehen. Ähnliche Verpflichtungen der jeweiligen Landesregierung, Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen, dürften auch unter Berücksichtigung eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verfassungskonform realisierbar sein. Eine andere Frage ist, ob dann realistisch noch am Einstimmigkeitsprinzip für staatsvertragliche Festlegungen festgehalten werden könnte. Doch sind dies Grundsatzfragen der föderalen Ordnung des GG, die nicht mit Fragen der Gebührenfestsetzung vermengt werden sollten.