



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Bundesverfassungsgericht stärkt Unabhängigkeit und Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen technischen Möglichkeiten

Zusammenfassung:

In seinem Urteil vom 11. September 2007 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden von ARD, ZDF und Deutschlandradio gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Länder für den Zeitraum vom 1. April 2005 bis zum 31. Dezember 2008 im Wesentlichen als begründet angesehen. Die Beschwerdeführer hatten insofern die Verletzung ihrer Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Gebührenfestsetzung geltend gemacht, als die Landesgesetzgeber die von der – mit unabhängigen Sachverständigen besetzten – Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) empfohlene Gebühr um 28 Cent unterschritten hatten; insoweit wird von einer Verringerung der Erlöse der Rundfunkanstalten für den Zeitraum von vier Jahren um rund 440 Mio. Euro ausgegangen. Nach dem Urteil entsprechen die Gründe für die Abweichung von dem Gebührenvorschlag der KEF nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Dies führt zur Verfassungswidrigkeit der Gebührenfestsetzung im Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Die Nichtigkeit der Gesamtregelung hat dies aber nicht zur Folge. Das Bundesverfassungsgericht hat es als verfassungsrechtlich hinnehmbar angesehen, von einer Neufestsetzung der Gebühr abzusehen, da die neue Gebührenperiode schon am 1. Januar 2009 beginnt. Unter bestimmten Voraussetzungen ist den Rundfunkanstalten bei der nächsten Gebührenfestsetzung ein Ausgleich zu gewähren. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die staatsvertraglich ergänzend eingeführten – für die KEF maßgeblichen – Prüfungskriterien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand richteten, waren diese erfolglos.

Hintergrund:

Das Verfassungsgericht bestätigt die **Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**, der nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden dürfe. Die Finanzierung müsse vielmehr entwicklungsoffen gestaltet werden. In diesem Zusammenhang weist das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf Gefährdungen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfalt durch den **erheblichen Konzentrationsdruck im Bereich des privatwirtschaftlichen Rundfunks** hin. Dabei wird die Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren an Rundfunkveranstaltern ebenso thematisiert wie das Engagement von Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten schreite voran. Im Hinblick auf eine Umstrukturierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens hält das Bundesverfassungsgericht eine – in anderen Mitgliedstaaten der EU seit langem praktizierte – **Vollindexierung der Rundfunkgebühr** (Orientierung an bestehenden Wirtschaftsparametern) für verfassungsrechtlich zulässig. Eine solche Indexierung sei im besonderen Maße geeignet, das Verfahren gegen sachfremde Einflüsse abzusichern.

Das Bundesverfassungsgericht knüpft unmittelbar an sein Gebührenurteil vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60) an und bekräftigt dessen Grundsätze auch unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen technischen Entwicklungen. Aufgrund dieses Urteils haben die Länder das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr neu geregelt und auf eine gesetzliche, d.h. staatsvertragliche Grundlage gestellt. Seitdem wird die Rundfunkgebühr in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt: Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf an. Auf der zweiten Stufe prüft die KEF, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die KEF erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Finanzlage der Rundfunkanstalten; darin nimmt sie insbesondere zur Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr notwendig ist. Auf der dritten Stufe setzen die Länder die Rundfunkgebühr fest.

Auf der Grundlage des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages beschlossen die Länder, die Rundfunkgebühr zum 1. April 2005 um 88 Cent auf 17,03 Euro monatlich zu erhöhen. Damit unterschritten sie jedoch die Gebührenempfehlung der KEF, die eine Erhöhung zum 1. Januar 2005 um 1,09 Euro auf 17,24 Euro vorgeschlagen hatte. Dies wurde insbesondere mit dem Ziel der angemessenen Belastung der Gebührenzahler angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage, nicht hinreichend erschlossenen Einsparpotenzialen, der Gesamtentwicklung des dualen Rundfunksystems sowie dem Wettbewerb der Medien begründet.

Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung davon aus, dass die **Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** einschließlich seiner bedarfsgerechten Finanzierung zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört. Der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient die vorrangige Finanzierung über öffentlich-rechtliche Gebühren. Das Bundesverfassungsgericht hat mit dieser Aussage sowohl die **Gebührenfinanzierung** als auch die von den Ländern vorgenommene **Erstreckung der Rundfunkgebührenpflicht auf neuartige Rundfunkempfangsgeräte verfassungsrechtlich abgesichert**. Andere Finanzierungsquellen wie Werbung oder Sponsoring sind verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Einer Erosion der Identifizierbarkeit der öffentlich-rechtlichen Programme sollte aber entgegengewirkt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat die staatsvertraglichen Regelungen zum Verfahren der Gebührensatzsetzung als mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar angesehen. Hiernach sind Abweichungen des Gesetzgebers von dem Gebührevorschlag der KEF nicht ausgeschlossen. Das Gericht hatte bereits in seinem Gebührenurteil von 1994 ausgeführt, dass sich die zulässigen Abweichungsgründe im Wesentlichen in den beiden Gesichtspunkten der Sicherung des Informationszugangs und der angemessenen Belastung für die Gebührenzahler erschöpfen werden. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebührengesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebührenzahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch den Rundfunk gefährden. Das Bundesverfassungsgericht stellt aber **hohe Anforderungen an eine verfassungskonforme Abweichung vom Gebührevorschlag der KEF**. Die bereits angeführten Gründe genügen den Anforderungen an eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung nicht, so dass die Begründung für die Gebührenabweichung die Entscheidung der Landesgesetzgeber insgesamt nicht trägt. Sofern der Gesetzgeber mit der Abweichung von dem Gebührevorschlag das Ziel verfolgt, auf den Wettbewerb der privaten und der öffentlich-rechtlichen Medien im dualen System einzuwirken, handelte es sich um eine – im Rahmen der Gebührenentscheidung unzulässige – medienpolitische Zwecksetzung.

Quelle:

- Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007, - 1 BvR 2270/05 -, - 1 BvR 809/06 -, - 1 BvR 830/06 -