



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Dieter Dörr

**Das Verfahren
zur Bemessung der Rundfunkgebühr
in der Diskussion**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln
Heft 10/1994**

Köln, im Februar 1994



Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben
Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

ISSN 0945-8999

Prof. Dr. Dieter Dörr, Saarbrücken

Das Verfahren zur Bemessung der Rundfunkgebühr in der Diskussion*

1. Einleitung

Ich habe mich über die Einladung nach Köln gerade wegen meiner besonderen Beziehung zur Universität zu Köln sehr gefreut. Ich möchte auch besonders gerne zu diesem Thema reden, denn es ist ein ganz aktuelles Thema im Rundfunkrecht, aber auch in der Rundfunkökonomie. Naturgemäß werde ich etwas mehr den Schwerpunkt auf die rechtlichen Fragen legen, die aber immer mit den ökonomischen Fragen zusammenhängen, wie Sie an bestimmten Aussagen von mir sehr schnell feststellen werden.

Das Thema ist, wie gesagt, hoch aktuell. Das Bundesverfassungsgericht hat sich gestern den ganzen Tag in der mündlichen Verhandlung eingehend mit dem Gebührenfestsetzungsverfahren beschäftigt, hat eine Anhörung durchgeführt und alle mit dem Gebührenfestsetzungsverfahren zusammenhängenden Fragen mit den Beteiligten erörtert.

Ausgangspunkt des Verfahrens war ein Vorlageverfahren des bayerischen Verwaltungsgerichtshofs. Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hat anlässlich von Klagen, mit denen sich Gebührenpflichtige gegen den Kabelgroschen wandten, festgestellt, das Gebührenfestsetzungsverfahren sei verfassungswidrig, der Staat dürfe nicht die Gebühren allein festsetzen, das müsse eigentlich, so der bayerische Verwaltungsgerichtshof, den Rundfunkanstalten selbst überlassen bleiben. Der eben erwähnte Kabelgroschen diente dazu, die Kabelpilotprojekte zu finanzieren, damals fing man gerade mit der Verkabelung an, um damit auch den privaten Rundfunk zu installieren. Anlässlich dieser Klage kam der bayerische Verwaltungsgerichtshof zu der oben erwähnten Feststellung und legte die Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor.

Dieses Verfahren hat sehr lange in Karlsruhe gelegen, aber jetzt ist es doch zur Verhandlung gekommen und das Verfassungsgericht nützt dieses Verfahren dazu, das gesamte Gebührenfestsetzungsverfahren zu überprüfen, nicht etwa vorrangig

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser, Justitiar des Saarländischen Rundfunks und Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, am 1. 12. 1993 im Rahmen der Veranstaltung "Rundfunkökonomisches Kolloquium" des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln gehalten hat.

oder gar ausschließlich den Kabelgroschen, der Kabelgroschen spielte in der mündlichen Verhandlung so gut wie keine Rolle.

Zunächst zurück zum Ausgangspunkt, warum ist eigentlich das Gebührenfestsetzungsverfahren ein finanzwissenschaftliches, ein auch für die Rundfunkanstalten ungeheuer wichtiges finanzielles und auch ein rechtliches Problem?

2. Der Anspruch auf funktionsgerechte Finanzausstattung

Dazu muß man kurz einmal sagen wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland organisiert ist und was seine Grundlagen sind. Eine wichtige Grundlage ist der § 10 Rundfunkstaatsvertrag, der als Teil des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland zum 1.1.1992 in Kraft getreten ist. Dieser § 10 RuFuStV verpflichtet den Staat, und d.h. die Länder, den Rundfunkanstalten eine Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzt, ihre verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben, so die Formulierung von § 10, zu erfüllen.

Diese Regelung in § 10 RuFuStV ist aber nicht etwa nur eine staatsvertragliche Regelung, sondern hat einen verfassungsrechtlichen Hintergrund. Insoweit gibt der § 10 RuFuStV nur wieder, was das Bundesverfassungsgericht aus dem Artikel 5 Abs. 1 GG, aus der Rundfunkfreiheit, abgeleitet hat. Das Bundesverfassungsgericht hat schon seit längerem festgestellt, daß die Rundfunkfreiheit die Länder verpflichtet, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgabengemäß zu finanzieren. Aus der Verfassung hat das Gericht dies abgeleitet. Das geht zurück auf die ganze Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit begreift, und die der Ansicht ist, wegen dieser dienenden Freiheit müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk die sog. Grundversorgungsaufgabe erfüllen, und zwar unabhängig von der Frage der Frequenzknappheit und unabhängig von der Frage der Finanzierbarkeit privaten Rundfunks - jedenfalls unter den gegenwärtigen Bedingungen - den Vorbehalt macht das Bundesverfassungsgericht. Das muß ich der Vollständigkeit halber erwähnen.

Der Rundfunkstaatsvertrag sagt, auch die Finanzausstattung muß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor allem den Bestand und die Entwicklung sichern, insoweit sagt der Rundfunkstaatsvertrag nichts anderes, als das, was das Bundesverfassungsgericht vor allem im 6. Rundfunkurteil, im sogenannten Nordrhein-Westfalen-Urteil ausgeführt hat. Denn dort hat das Bundesverfassungsgericht dezidiert erklärt, der Staat sei verpflichtet, die Finanzausstattung so zu gestalten, daß der Bestand und die Entwicklung einschließlich der technischen Fortentwicklung der

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet ist. Dies ist der Ausgangspunkt.

3. Die gegenwärtigen Probleme bei den Werbeeinnahmen

Nun muß man wissen, wie kommt jetzt die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt zustande. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei uns soll sich auch nach dem Staatsvertrag aus der Mischfinanzierung finanzieren. Er soll sich in erster Linie aus Gebühren, aber daneben auch aus Werbeeinnahmen und aus sonstigen Einnahmen finanzieren. Das ist die sog. Modell der Mischfinanzierung, und das Bundesverfassungsgericht hatte diese Mischfinanzierung ausdrücklich als ein verfassungskonformes und auch besonders wünschenswertes Modell angesehen, weil es einseitige Abhängigkeit vermeide. Denn die Gebührenfinanzierung mache die Rundfunkanstalten in gewisser Weise vom Staat abhängig, die Werbefinanzierung mache die Rundfunkveranstalter von den Werbetreibenden abhängig, weil sie Programm nur als Werberahmenprogramm begreifen würden und daher natürlich auch Einfluß auf das Programm nehmen wollten. Deshalb müsse im Vordergrund die Gebührenfinanzierung stehen, aber es wäre besonders sachgerecht, daneben auch die Werbefinanzierung vorzusehen.

Die Gebührenfinanzierungsfrage ist heute ein so brisantes Problem geworden, weil die tatsächliche Entwicklung der Rundfunkveranstalter und der Rundfunklandschaft zu dramatischen Veränderungen geführt habe. Dies spielte auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht eine sehr große Rolle. Was sind nun diese dramatischen Änderungen? Die dramatischen Änderungen bestehen darin, daß sich die Mischfinanzierung völlig verändert hat. Ich will Ihnen das einmal auch an ein paar Zahlenentwicklungen deutlich machen. Die ARD finanzierte sich in der Vergangenheit bis zum Jahr 88/89 immer zu ca. 20 % aus Werbung - innerhalb der ARD gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Anstalten - und zu ca. 80 % aus Gebühren; es war zwar etwas weniger, weil daneben noch die sonstigen Einnahmen gestanden hatten, also Einnahmen aus Rechteverwertung usw. - aber 20 % Werbung. Die Werbeeinnahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei der ARD sind in den letzten Jahren vollständig zusammengebrochen, weil die Privaten erfolgreich sind und weil sie keinen Werbezeitbegrenzungen unterliegen. Werbung ist an sich attraktiv nach 20.00 Uhr, aber nach 20.00 Uhr darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht werben, wie sie wahrscheinlich alle wissen. Das ist rechtlich im Staatsvertrag so festgeschrieben.

Die Werbeeinnahmen sind also von den 20 % auf ca 8 % für die ARD in diesem Jahr zurückgegangen, und um den WDR zu nehmen als größte ARD-Anstalt, dort betragen die Werbeeinnahmen zur Zeit noch 4 %, und man kann noch nicht sagen, daß die Talsohle erreicht ist. Man kann sogar sagen, daß sich irgendwann die Frage stellen wird, ob die Werbung sich noch rechnet für das Werberahmenprogramm.

Der ZDF Staatsvertrag hat festgeschrieben, daß sich das ZDF zu einem erheblichen Teil auch aus Werbung finanzieren sollte. Beim ZDF lag der Werbeanteil bei ca. 40 %. Das ZDF hat die Werbeeinbrüche im vollen Umfang erst etwas später zu spüren bekommen, aber jetzt schlagen sie auch dort voll zu Buche. Das ZDF hat Werbeeinbrüche um 50 % verzeichnet, d.h. der Anteil ist von 40 % auf ca. 20 % zurückgegangen. Dadurch entsteht natürlich eine Bilanzierungslücke, die niemand eingeplant hatte, und die auch nicht etwa Grundlage der letzten Gebührenfestsetzung war, vielmehr ist kein Externer davon ausgegangen, daß die Werbeeinnahmen so dramatisch zurückgehen. Das Gutachten der PROGNOSE-Gruppe, die als besonders renommiert galt, hat in seinem Gutachten drei Annahmen vorgesehen, eine gute, eine mittlere und eine schlechte Annahme, und selbst die schlechte Annahme ist von der Entwicklung noch bei weitem übertroffen worden.

4. Das gegenwärtige Gebührenfestsetzungsverfahren

Die Entwicklung zeigt, daß aus der Mischfinanzierung zunehmend eine reine Gebührenfinanzierung wird. Beim WDR wird dies besonders deutlich, bei 4 % Werbeeinnahmenanteil an den Gesamteinnahmen kann man kaum noch von einer Mischfinanzierung sprechen. Die Gebührenfinanzierung hat faktisch ungeheuer an Bedeutung gewonnen. Nun ist die Frage, wie werden eigentlich die Gebühren festgesetzt, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Einnahmen erhält, die er zu seiner Aufgabenerfüllung benötigt? Wie geht das Verfahren vor sich, nach welchem Recht, eine ganz wichtige Frage, werden eigentlich die Gebühren festgesetzt?

Dafür sieht der Rundfunkstaatsvertrag ein Verfahren vor, und dieses Verfahren ist Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten ist vor allem in §12 RuFuStV geregelt.

Nun enthält §12 RuFuStV eine relativ lange Regelung, die ich aber trotzdem in den Grundzügen Ihnen einmal kurz vorstellen muß. Nach §12 Abs 1 wird der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelmäßig entsprechend den

Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft und mindestens alle zwei Jahre festgestellt. Das ist der Ausgangspunkt.

Im Absatz 2 wird gesagt, wie man den Finanzbedarf prüft, wie man also feststellt, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Und dafür stellt der Rundfunkstaatsvertrag eine ganze Reihe "objektiver Kriterien" auf. Man kann die Frage stellen, inwieweit ist dies eigentlich handhabbar.

Also erstens wird gesagt bei der Entwicklung des Finanzbedarfs ist insbesondere zugrundezulegen die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Hörfunk- und Fernsehprogramme, die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme sowie die nach Landesgesetzgebung jeweils zulässigen Hörfunkprogramme. Das ist das erste Kriterium. Dieses erste Kriterium kann man die Umsetzung der Bestandsgarantie nennen. Das bestehende Hörfunk- und Fernsehprogramm soll gesichert werden.

Dann nennt die Nummer zwei die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten. Wenn sich also die Rundfunktechnik verändert, soll das berücksichtigt werden bei der Ermittlung des Finanzbedarfs. Wir haben gerade so einen Technologiesprung, nämlich das zunehmende Nebeneinander von Satellitenverbreitung und terrestrischer Verbreitung. In den neuen Bundesländern sind schon 30% der Haushalte fast nur noch über Satellit erreichbar. Das macht deutlich, hier entsteht eine neue Technik und das Bundesverfassungsgericht hat im 6. Rundfunkurteil gesagt, wenn so eine neue Verbreitungstechnik entsteht, dann muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk daran teilhaben, weil er sonst ja die Haushalte gar nicht mehr erreichen kann. Also um beim Beispiel zu bleiben, in den neuen Bundesländern können sie einen Großteil der Teilnehmer nicht mehr erreichen, wenn Sie nicht über Satellit Fernsehen verbreiten.

Das dritte Kriterium ist die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich. Dieses Kriterium spielt eine besondere Rolle unter dem Stichwort "Indexierung der Rundfunkgebühr", ich komme später noch einmal darauf zurück, also kann man einen medienspezifischen Teuerungsindex ermitteln, um den zukünftigen Finanzbedarf in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fortzuschreiben.

Und viertes die Entwicklung der Werbeeinnahmen und der sonstigen Einnahmen. Und da hat man sich beim letzten Mal stark verkalkuliert, denn da gab es Prognosen zu den Werbeeinnahmen, nur sind die in keiner Weise eingetroffen, sondern die Werbeeinnahmen haben sich viel schlechter, also nach unten entwickelt, als das jeder vorausgesehen hat.

Und dann wird in Absatz 3 noch ein Auftrag formuliert, unter Berücksichtigung des bisherigen Verfahrens soll bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.

Und nun kommt die entscheidende Vorschrift, das ist der Absatz 4, über eine Anpassung der Rundfunkgebühr wird jeweils anschließend an die Feststellung des Finanzbedarfs entschieden. Ich möchte das ganze ein bißchen erläutern, wie das praktisch vor sich geht, denn von der Norm allein hat man noch gar nichts.

Die Ermittlung des Finanzbedarfs, die alle zwei Jahre erfolgen soll, wird durch eine Kommission festgestellt, das ist eine Kommission, die für die Rundfunkanstalten eine der wichtigsten Einrichtungen überhaupt ist, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten. Diese Kommission haben die Ministerpräsidenten eingeführt, um die Auflage in §12 RuFuStV und vorher gab es eine vergleichbare Vorschrift, zu erfüllen, um also den Finanzbedarf zu ermitteln.

Diese Kommission besteht aus 17 Mitgliedern, einem Vorsitzenden, der ist nicht stimmberechtigt, sechs Sachverständigen und fünf Vertretern aus den Staatskanzleien und fünf Vertretern aus den Landesrechnungshöfen. Sie kann mit zehn Stimmen entscheiden. Die Sachverständigen werden von den Ländern vorgeschlagen, die nicht über ihre Rechnungshöfe und nicht über ihre Staatskanzleien in der KEF vertreten sind. Und der Vorsitzende der Kommission ohne Stimmrecht ist der Chef der Staatskanzlei, bei der der Rundfunk angesiedelt ist, das ist zur Zeit Rheinland Pfalz.

Diese Kommission ermittelt den Finanzbedarf und stellt dann das Ergebnis vor. Und dann entscheiden die Ministerpräsidenten über eine Gebührenerhöhung, aber nicht etwa allein, sondern die Gebührenerhöhung muß durch Staatsvertrag erfolgen. Die Ministerpräsidenten müssen also einen Staatsvertrag abschließen und diesem Staatsvertrag müssen alle Landesparlamente zustimmen. Es wird deutlich, daß das Verfahren recht kompliziert ist und bei 16 Ländern vielleicht etwas schwieriger wird als bei 11 Ländern und daß ein Land, wenn es nicht zustimmt, jede Gebührenerhöhung verhindern kann.

5. Verbesserungsmöglichkeiten

Und genau das ist der Ausgangspunkt und der Hauptgegenstand der Verhandlung. Das Bundesverfassungsgericht hat jetzt verdeutlicht und durch Fragen seiner Richter zum Ausdruck gebracht, daß es gegen dieses Verfahren zumindest Bedenken hat.

Warum? Weil das Bundesverfassungsgericht sagt, wir stehen hier in einem Dilemma. Auf der einen Seite verlangt die Verfassung, daß der Rundfunk aufgabengemäß ausgestattet wird, finanziell. D.h. er muß eine Finanzausstattung haben, so daß er alle Aufgaben, die ihm nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zukommen, erfüllen kann, nämlich vor allem die Grundversorgung zu betreiben, aber auch die Entwicklungsgarantie muß berücksichtigt werden, um all diese Aufgaben erfüllen zu können. Auf der anderen Seite kann hier, bei diesem Verfahren ohne klar erkennbare objektive Faktoren jede Gebührenerhöhung verhindert werden. Das ist eigentlich das Problem. Gibt es ein Verfahren, das in objektiverer, der Rundfunkfreiheit näher liegenderer Weise geeignet ist, die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern.

a) Präzisierung der objektiven Kriterien

So gibt es zwei große Problemfelder. Das ist einmal die Frage, kann man nicht die Kriterien verbessern, wenn man mit materiellen Grundsätzen beschreiben kann, welche Finanzausstattung der öffentlich-rechtliche Rundfunk erhalten soll.

Der erste große Einwand, der hier nämlich gegen eben diese Bestimmung einem jeden Juristen ins Auge springt, ist folgender. Die objektiven Kriterien treffen eigentlich nur die Ermittlung des Finanzbedarfs. Eine Bindung der Ministerpräsidenten an diese Kriterien ist jedenfalls *expressus verbis* nicht vorgesehen. Es heißt jedenfalls in §12 Abs. 4 RuFuStV, daß über die Anpassung der Rundfunkgebühr anschließend an die Feststellung entschieden wird. Es ist aber weder eine Bindung an die Feststellung der KEF noch eine Bindung an die Festlegungen dieser Norm vorgesehen. Und das ist nicht etwa nur ein theoretisches Problem, das hat die Vergangenheit ja deutlich gemacht, weil immer im Umfeld von Gebührenerhöhungen bei der Entscheidung über Gebührenerhöhungen in manchen Bundesländern alle mögliche Wünsche verkündet werden; also der Wunsch ein gewisses Programm zu machen oder nicht zu machen. Dies spielt im politischen Umfeld immer eine große Rolle dabei, ob man einer Gebührenerhöhung zustimmt oder nicht. Es gibt da einige Beispiele, vor allem aus dem Land Baden-Württemberg, wo dieser Versuch sehr unverholen unternommen wurde, wo man gesagt hat, Gebührenerhöhungen verhindern wir erst mal, es hat dann ein Jahr gedauert, bis die Gebührenerhöhung dann zustande gekommen ist, und man hat diese Zustimmung mit Wünschen an die Rundfunkanstalten verbunden. Es ist auch festzustellen, daß bei der Rundfunkgebühr immer häufiger ein gewisser Anteil für bestimmte Aufgaben vorgesehen ist. Dies ist eine ganz neue Entwicklung. So wird zum Beispiel vorgeschrieben, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 75

Pfennig der Gebühr für den nationalen Hörfunk verwenden müssen, insgesamt 210 Mio DM jährlich für den europäischen Kulturkanal, und zwei Prozent für die Landesmedienanstalten und eine Mark für die Aufbauhilfe in den neuen Bundesländern. Das, um deutlich zu machen, was das heißt, hat dazu geführt, daß von der letzten Gebührenerhöhung um fünf Mark bei den Landesrundfunkanstalten 2,09 DM übriggeblieben sind. Das macht deutlich, welche großen Teile mittlerweile für bestimmte Zwecke vorgesehen werden.

b) Die Selbstfestsetzung durch die Landesrundfunkanstalten

Eine Alternative, die auch der bayerische Verwaltungsgerichtshof sah, ist nicht viel besser. Danach sollen die Landesrundfunkanstalten selber die Rundfunkgebühr festsetzen, durch ihre Gremien. Das war eine Idee, die der bayerische Verwaltungsgerichtshof entwickelt hat. Diese Idee spielt im Moment keine entscheidende Rolle mehr. So hat das Bundesverfassungsgericht dieser Idee schon in seiner Entscheidung zum Werbeverbot in hr3 eine Absage erteilt.

Es gibt zwei Gründe, die gegen diese Idee sprechen:

Der erste Grund ist, daß die Legitimation der Gebühr Schaden nehmen könnte, weil hier sofort der Eindruck der Selbstbedienung entstehen könnte, wenn die Rundfunkanstalten, die von der Gebühr profitieren, diese auch selber festsetzen. Wir kennen das aus anderen Bereichen und auch dort ist man mit solchen Verfahren nicht ganz glücklich. Deshalb hat das Verfassungsgericht gemeint, es ist schon von daher sinnvoll, wenn ein Dritter über die Gebühr entscheidet, nicht die Rundfunkanstalt selbst.

Zum zweiten haben alle Selbstverwaltungskörperschaften, und davon sind die Rundfunkanstalten nicht frei, auch wenn man das seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestreiten würde, eine gewisse Tendenz, ihre Aufgaben auszuweiten. Wenn man noch selber die Gebühr festsetzt, wird diese Tendenz gefördert. Das hat das Bundesverfassungsgericht in der letzten Entscheidung, die bezüglich der Mischfinanzierung erging, sehr deutlich hervorgehoben, auch deshalb können nicht die Rundfunkanstalten selbst die Gebühren festsetzen.

Hinzu kommt ein weiteres, das Bundesverfassungsgericht hat immer die Auffassung vertreten, die Rundfunkgebühr sei keine Gebühr für eine einzelne Rundfunkanstalt, die Nordrhein-Westfalen zahlen ihre Gebühr nach den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts nicht für den WDR, und wie sollte dann auch der Teil für das ZDF bestimmt werden, sondern die Gebühr ist die Leistung für die Gesamtveranstaltung Rundfunk in Deutschland. Diese Formulierung ist ständig in

der Rechtsprechung zu finden. Also die Gebühren zahlt der Bürger dafür, daß er eine Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Bundesrepublik angeboten bekommt. Und wenn man diesen Gedanken vertritt, und das sagen sehr viele Juristen, dann ist die Einheitlichkeit der Gebühr, jedenfalls solange das Rundfunksystem im Verbund angeboten wird, nicht teilbar, ist die Einheitlichkeit der Gebühr vorgegeben, und auch das spricht gegen eine Einzelfestsetzung durch die einzelnen Anstalten.

c) Die Verbesserung der Verfahrensvorschriften

Das zeigt aber, daß das Dilemma noch größer wird. Denn nun kommen Sie als Jurist zu der ganz schwierigen Frage, daß es auf der einen Seite den Staat braucht. Der muß zwar den Ausgleich zwischen den Gebührenschuldern und den Rundfunkanstalten herbeiführen. Auf der anderen Seite soll aber der Rundfunk aus guten Gründen staatsfrei sein. Der Staat soll nicht durch die Finanzausstattung, das wurde auch immer wieder betont, Einfluß auf den Rundfunk als solchen nehmen. Etwa auf das Programm, etwa auf einzelne Programme. Und wenn sie Äußerungen in den letzten Tagen einmal verfolgt haben, sind solche Gefahren nicht von der Hand zu weisen. Da gab es mal kritische Sendungen und da hat ein Politiker mehr aus dem Süden mal gesagt, ja wenn das so weiter geht, dann werden wir in Zukunft keine Gebühren mehr erhöhen. Das zeigt deutlich, daß solch eine Gefahr durchaus besteht. Und deshalb meint das Bundesverfassungsgericht, daß das Verfahren so gestaltet werden müsse, daß es solche Gefahren möglichst ausschließt; man kann sie nicht vollständig ausschließen, aber weitgehend.

Nun, kann man mehr objektive Kriterien entwickeln? Ich bin kein Finanzwissenschaftler, deswegen bin ich da auch mit der Aussage etwas vorsichtig. Ich bin jedenfalls mit dem Bundesverfassungsgericht, das dies bereits in einer Entscheidung geäußert hat, der Meinung daß, dies jedenfalls sehr schwer ist. Daß man Kriterien ermittelt, was Bestands- und Entwicklungsgarantie rechnerisch bedeutet, ist jedenfalls kaum möglich. Und zwar deshalb, weil die Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Entscheidung für gewisse Programme auch immer den Finanzbedarf mitbestimmt und Programmfreiheit ein Kernbereich der Rundfunkfreiheit ist. Auf der anderen Seite kann es nicht so sein, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen Programmentscheidungen allein den Finanzbedarf bestimmt. Daß er also, um ein extremes Beispiel zu nennen, auf einmal noch vier Fernsehprogramme machen will und sagt, ihr müßt jetzt auf Verfassung wegen uns das alles finanzieren. Das kann auch nicht richtig sein. Die Schwierigkeit ist, wenn man keine objektiven konkreten Kriterien entwickeln

kann, oder jedenfalls nicht vielmehr als die, die §12 RuFuStV bereits nennt, nämlich der Bestand der bisherigen Programme muß gesichert werden, die Teuerung muß mitberücksichtigt werden, die Werbeeinnahmen, die technische Entwicklung, dann muß man am Verfahren ansetzen. Dann muß man das Verfahren verbessern, um ein möglichst objektives Ergebnis zu erreichen. Und gegen das bisherige Verfahren habe ich ganz grundlegende Bedenken und ich will auch nicht verhehlen, wo die liegen. Manche trauen sich zwar nicht, das so deutlich anzusprechen, aber ich spreche das ganz bewußt sehr deutlich an.

aa) Die Zusammensetzung der KEF

Das erste, wogegen ich große Bedenken habe, ist die Besetzung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs, die eine ganz maßgebliche Rolle spielt. Wenn man eine Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs installiert, diese besteht auf der Grundlage eines Beschlusses der Ministerpräsidenten, und die dazu nutzen will, daß sie den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten ermittelt, dann muß sie möglichst staatsfern und möglichst objektiv zusammengesetzt sein. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zeichnet sich dadurch aus, und das spielt in der Verhandlung eine doch wichtige Rolle, daß die Entscheidung mit zehn von 16 Stimmen getroffen wird. Ich will nicht sagen daß die jeweiligen Vertreter nicht objektiv oder unabhängig sind, darum geht es gar nicht, es geht mir um die Staatsfreiheit. Und es sind hier fünf Vertreter, die direkt dem Staat zuzurechnen sind, und diese Staatsvertreter bereiten auch die Entscheidung der Ministerpräsidenten vor. Fünf Vertreter kommen aus den Landesrechnungshöfen. Nun sind die Landesrechnungshöfe eine sehr ehrenwerte Einrichtung und sie sind auch in ihrer Aufgabenerfüllung durchaus staatsfrei, nur Landesrechnungshöfe gehören zu dem staatlichen Bereich. Nun ist es sehr fraglich, und ich spreche das ganz bewußt an, weil ich das mit der Praxis verbinde, ob gerade Landesrechnungshöfe in der Lage sind, den Finanzbedarf von Rundfunkanstalten zu ermitteln. Gerade Rundfunkanstalten sollten anders arbeiten als die kameralistische Verwaltung, nämlich moderner, unter Berücksichtigung von Betriebsnotwendigkeiten. Und die Landesrechnungshöfe haben große Schwierigkeiten damit, daß der Rundfunk außerhalb der öffentlichen Verwaltung steht.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist eben kein Teil der öffentlichen Verwaltung. Er fällt auch nicht unter deren Vorschriften und Tarifverträge, sondern er hat ein eigenes Tarifrecht. Das wirkt sich auch praktisch aus, die Bezahlung beim Saarländischen Rundfunk ist eine andere als beim WDR. Beim Bayerischen Rundfunk ist sie wieder anders, alle haben ihre eigenen Tarife, ihr eigenes Dienstrecht, es ist kein öffentlicher Dienst, aber die Landesrechnungshöfe behandeln den Rundfunk

tendenziell wie den öffentlichen Dienst, und man kann sagen, ein Glück daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der ja wirklich einige Schwächen hat, noch kein öffentlicher Dienst ist. Und wenn er das wäre, dann wäre er noch wesentlich weniger in der Lage, sich dem zunehmend rauher werdenden Wettbewerb zu stellen. Man kann Rundfunk nicht von acht Uhr morgens bis fünf Uhr abends betreiben. Der Rechnungshof macht manchmal Anmerkungen, die darauf hindeuten, er vertrete die Meinung, daß das so sein könnte. Insgesamt ist es sicherlich richtig, auch einen Vertreter des Rechnungshofes in der KEF zu haben. Aber fünf Rechnungshofvertreter und fünf Staatskanzleivertreter, das ist wohl eine sehr starke Dominanz der staatlichen Vertreter. Auch ist interessant, daß in der KEF die Rundfunkanstalten selbst überhaupt nicht vertreten sind, obwohl das Bundesverfassungsgericht immer der Auffassung war, es müsse hier ein gewisser Ausgleich zwischen Rundfunkanstalten und staatlichem Sektor stattfinden. Denn die Rundfunkanstalten dürfen ihren Finanzbedarf nicht selber festlegen aber der Staat darf es auch gerade nicht allein tun. Also man müsste über die Zusammensetzung der KEF intensiv nachdenken, jedenfalls den Sachverständigenbereich stärken und den staatlichen Einfluß einschränken.

bb) Die Bindung an die Empfehlung der KEF

Dies hat aber nur dann eine Bedeutung, wenn man auch eine gewisse Bindung der Entscheidung an solche Empfehlungen vorsehe und an solche objektiven Kriterien. Denn im Moment ist es wirklich so, daß nicht nur von Gesetzes wegen keine Bindung gegeben ist, sondern daß es auch in der Praxis noch nie einen Fall gab, daß die Empfehlungen der KEF von den Ministerpräsidenten vollständig umgesetzt worden wären. Nun kann man sagen, das ist durchaus bewußt erfolgt. Das war ganz unterschiedlich, mal hat man die zeitlichen Grenzen verändert, mal hat man sonstige Dinge verändert. Und das ist das eine, was sicherlich verbesserungsbedürftig ist, also die Frage, wie soll eine solche Kommission zusammengesetzt sein, und inwieweit besteht eine Bindung an deren Empfehlungen.

c) Die Indexierung der Rundfunkgebühr

Was aber meines Erachtens noch wichtiger ist, man braucht ein Verfahren, das für die Rundfunkanstalten größere Planungssicherheit schafft. Zumindest, was die Bestandssicherung betrifft. Und da kommt man meines Erachtens um Elemente der Indexierung nicht herum.

aa) Das indexgestützte Berechnungsverfahren

Nun gibt es zwei Wege. Einen Weg hat die KEF nach langen Verhandlungen mit den Rundfunkanstalten eingeschlagen. Es gibt den einen Weg, daß man den Finanzbedarf indexgestützt ermittelt. Was heißt das? Daß man die rundfunkspezifische Teuerungsrate errechnet und dabei ist die KEF mit den Rundfunkanstalten sehr weit gekommen. Sie können also den bestandsbezogenen Finanzbedarf heute indexieren. Sie können diesen Index anhand eines rundfunkspezifischen Warenkorbs sehr genau errechnen. Da ist man sich auch erstaunlicherweise relativ schnell für viele Bereiche einig geworden. Denn die rundfunkspezifische Teuerungsrate ist eine ganz andere als die übrige. Wenn Sie wollen, kann ich Ihnen das in der Diskussion anschließen erläutern. Die rundfunkspezifische Teuerungsrate liegt höher. Dies hängt mit Kostensteigerungen für Rechte vor allem bei den Sportrechten hängt das zusammen. Die Steigerungsraten gehen teilweise in die Tausende von Prozent, das führt dazu, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk teilweise einfach nicht mehr in der Lage ist, bestimmte Rechte zu erwerben.

Wenn man dieses indexgestützte Berechnungsverfahren wählt, kann man den bestandsbezogenen Finanzbedarf, der ja eine entscheidende Rolle spielt, genau errechnen und darauf aufbauend für die Zukunft fortschreiben.

bb) Die echte Teilindexierung

Man kann auch - und dieses Beispiel haben eine ganze Reihe anderer Staaten interessanterweise gewählt - noch einen Schritt weiter gehen, was mir noch sympathischer wäre, man kann den bestandsbezogenen Finanzbedarf echt indexieren, d.h., man kann durch Staatsvertrag vorsehen, daß dieser Teil der Gebühr in einem gewissen Zeitraum indexgestützt erhöht wird. Damit haben Sie nämlich ein klares, objektives Kriterium und Sie haben die Möglichkeit ausgeschaltet, daß ein Land notwendige Gebührenanpassungen blockiert oder mit Versuchen der Einflußnahme auf das Programm verbindet. Ein solches Verfahren ist etwa in Großbritannien vorgesehen und gerade jetzt sogar verbessert und verstärkt worden, wobei man ja in Großbritannien die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten von Werbeeinnahmen ganz ausschließt. Dafür sind die Gebühren eben so bemessen und werden automatisch angepasst, daß man auf die Werbeeinnahmen ganz verzichten kann.

Wenn eine echte Teilindexierung und eine Verbesserung der Zusammensetzung der KEF gelingt, kann man, meine ich, es ansonsten bei dem bisherigen Verfahren belassen.

Man muß allerdings ein großes Problem wirklich weiterhin bedenken, und da gibt es noch keine Patentlösung. Das ist die Frage, was passiert eigentlich, wenn ein Land, bei der Teilindexierung das Problem für die Bestandssicherung ausschließt, aber es geht ja auch um die Entwicklungssicherung, die Empfehlung der KEF ablehnt. Sie haben sicherlich schon mal von DAB gehört als neuer Verbreitungsform im Hörfunk.. Und diese Gefahr, daß ein Land die Sache blockiert, nimmt zu, wenn Sie 16 Länder haben. Es gibt auch dafür gewisse Modelle, die diskutiert werden und die von der ARD und dem ZDF gemeinsam vorgeschlagen wurden, nämlich das Modell, daß man im Rundfunkstaatsvertrag nur noch eine Ermächtigung zur Gebührenerhöhung vorsieht, und die Länder dann durch Rechtsverordnung die Gebührenerhöhung umsetzen. Und der entsprechende Beschluß kann dann mit qualifizierter Mehrheit der Ministerpräsidenten gefaßt werden. Dieses Verfahren gibt es bereits beim Finanzausgleich, nämlich wenn sich da die Rundfunkanstalten innerhalb der gesetzlichen Vorgaben nicht einig werden, dann entscheiden die Ministerpräsidenten der Länder mit qualifizierter Mehrheit.

6. Ausblick

Man wird sehen, welches Modell das Verfassungsgericht vielleicht dem Gesetzgeber anraten wird, oder ob es vielleicht alles beim alten belassen wird. Dies erwarte ich nicht gerade, ich erwarte zumindest gewisse Hinweise. Jedenfalls ist das bisherige Verfahren nicht das im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit optimale Verfahren. Vor allem weil die Werbeeinnahmen als zweiter Faktor zunehmend wegbrechen, und damit der Ausgleich zwischen Rundfunkgebühren und Werbung nicht mehr funktioniert. Ich glaube nicht, daß sich die Werbeeinnahmen noch einmal sichtbar erholen, jedenfalls wenn der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten nicht mehr Werbung gestattet, was auch mit Problemen verbunden ist. Daher sollte man ein Verfahren wählen, das möglichst den Rundfunk von staatlichen Einflüssen freihält. Das ist bei der Gebühr bei keinem Verfahren völlig auszuschließen. Dies wäre auch illusorisch, die Höhe einer Gebühr ist auch eine politische Frage und soll auch in der Politik durchaus kontrovers diskutiert werden. Nur man sollte ein Verfahren wählen, das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Finanzmittel gibt, die er für seine Aufgabenerfüllung braucht nach möglichst objektiven Kriterien, denn ich bin der festen Überzeugung und nur dann stimmt meine Aussage, daß wir den öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiter brauchen, da befinde ich mich in guter Gesellschaft, denn daran hat das Bundesverfassungs-

gericht schon in seinem letzten Urteil keinen Zweifel gelassen. Ich bin gerne bereit, diese und weitere Aspekte noch zu diskutieren.

Prof. Hansmeyer:

Vielen Dank für das hochinteressante Referat. Ich selbst habe zu Beginn des Kolloquiums vor einigen Wochen einen Vortrag zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehalten und ich denke, daß das Referat von Herrn Kollegen Dörr wesentliche Ergänzungen zu meinen Ausführungen gegeben hat. Meine Damen und Herren, erlauben Sie mir, daß ich eine Bemerkung mache, und eine erste Frage stelle.

Die Bemerkung soll dazu dienen, Ihnen zu zeigen, welche Problematik ein solches Problem behandelt, und das ist für uns Ökonomen eine ganz spannende Frage, wenn Juristen versuchen, eine ökonomischen Tatbestand sozusagen objektiv auszudrücken.

Vor dieser Frage stand das Bundesverfassungsgericht schon mehrere Male, Herr Dörr hat das Stichwort Finanzausgleich gebracht, aber er meinte damit den Fianzausgleich unter den Rundfunkanstalten. Das Bundesverfassungsgericht hat auch über den Länderfinanzausgleich schon des öfteren debattiert, und auch Urteile gefällt, schwerwiegende Urteile sogar gefällt, wie inzwischen das föderale Konsolidierungsprogramm zeigt. Da ging es beispielsweise um das Problem, was ist objektiv der Finanzbedarf, und man kann nur sagen das Bundesverfassungsgericht hat sich in dieser Frage ungeheuer schwer getan. Man hat dabei nach meiner Überzeugung auch echte Fehlentscheidungen getroffen, beispielsweise einen Finanzbedarf ermittelt, der föderalismuspolitisch völlig unsinnig ist, nämlich den Finanzbedarf für die politische Führung, der also so aussieht, daß er also Zwergstaaten wie Bremen oder auch das Saarland den Bedarf für die politische Führung von den anderen Ländern zumißt. Dazu kann man nur sagen, wenn ein föderales Gebilde nicht mehr in der Lage ist, seine Führung, seine Ministerpräsidenten zu bezahlen, dann gehört es aufgelöst. An diesem Beispiel sieht man schon, wie schwierig es ist, objektive Kriterien zu ermitteln. Aber ich glaube, bei einem Punkt hat sich das Verfassungsgericht ganz sauber aus der Affäre gezogen, nämlich bei einem anderen Punkt. Darauf möchte ich hinweisen, weil diese Parallele besonders hilfreich ist.

Es hat nämlich ein Urteil gefällt zur Interpretation des Artikels 115 GG. Art. 115 GG regelt, in welcher Höhe der Zentralstaat Kredite aufnehmen darf; er legt dabei eine Obergrenze fest, nämlich in Höhe der öffentlichen Investitionen. Jetzt hatte

die CDU/CSU-Fraktion, als sie noch in der Opposition war, gegen die damalige Regierung geklagt, es handele sich um eine Verletzung des Grundgesetzartikels, denn die Verschuldung des Staates im Jahre X sei höher gewesen als die im Grundgesetz vorgesehene Obergrenze der Investitionen. Nun gibt es eine Ausnahmeregelung, nämlich die Obergrenze Investitionen darf überschritten werden, wenn es sich um eine Abwehr der Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts handelt. Das war natürlich die Verteidigungslinie der Regierung, also wir durften davon abweichen, also höhere Kredite aufnehmen, weil es sich ja um eine Abwehr der Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts handelte. Die Verhandlungen drehten sich zunächst um die Frage, wie können wir eine Verletzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellen. Die Diskussion verlief ergebnislos. Es gibt keine allgemeingültige Interpretation, d.h. wir können nicht sagen, wann Preisniveaustabilität erreicht ist, ist das bei zwei Prozent der Fall, wann ist das volkswirtschaftliche Gleichgewicht erreicht., welche Teilbereiche der Zahlungsbilanz müssen da ausgeglichen sein und ganz problematisch ist ein ausreichendes und stetiges Wirtschaftswachstum. Ich hoffe Sie merken es meine Damen und Herren, das war genau das Parallelproblem zu der Frage, was ist eine richtige Gebühr. Den Maßstab für eine richtige Gebühr gibt es nicht. Und zwar gibt es ihn deswegen nicht, weil es sich bei der Festlegung von einer Gebühr immer um Rückkopplungsprobleme handelt. D.h. wenn ich Kostengrößen ermittelt habe, dann wirken diese Ermittlungen der Kostengrößen wiederum auf andere Größen ein. es gibt niemals sozusagen ein stationäres Gleichgewicht. Das Verfassungsgericht hat in der Frage um den Art. 115 genau das gemacht, was Herr Dörr immer wieder in der Forderung betonte, nämlich es gibt keine Objektivität des Tatbestandes, aber es gibt eine Objektivität oder besser Rationalität des Verfahrens. Wenn Sie das alleine aus der Stunde mitnehmen, dann haben Sie schon viel mitgenommen.

Ich habe aber außer diesem Punkt noch eine ganz einfache Frage. Unter den Fragen, die das Verfassungsgericht gestern vorgetragen hat, war eine Frage nämlich: gewinnen in diesem Zusammenhang die Einschaltquoten Einfluß auf die Entscheidung über die Höhe der Gebühren. Und das wäre, wenn ich das richtig sehe, im ganzen Fragenkatalog das einzige Mal, daß hier der Hörer und Seher der Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten berücksichtigt wird. Und da Sie ja gestern dabei waren, wäre es für uns alle interessant, zu dieser Frage etwas mehr zu erfahren.

Professor Dörr:

Mit Ihrer letzten Frage will ich anfangen, weil sie ja ganz konkret zu beantworten ist, gewinnen Einschaltquoten Einfluß auf die Gebühr, da waren eigentlich zwei Fragen mit verbunden, gewinnen sie es wirklich und sollen sie Einfluß gewinnen?

Fangen wir mit dem ersten an, sollen sie Einfluß gewinnen, man könnte sich ja dafür erwärmen indem man sagt, das ist doch typisch Gebühr. Gebühr bedeutete doch, daß ich für das, was ich tatsächlich an Leistung abrufe, auch bezahle. Aber das Verfassungsgericht selber hat die Rundfunkgebühr anders gesehen, und hat gesagt, die ist teilnahmeunabhängig, es genügt das Bereithalten des Geräts, das hat das Verfassungsgericht übrigens ausdrücklich bestätigt, weil die Gebühr die Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland finanzieren soll und gerade nicht die einzelne Sendung oder ähnliches. Und deshalb war einhellige Meinung übrigens aller Befragten, selbst des Vertreters der privaten Rundfunkveranstalter, dies sollte nicht der Fall sein, also die Einschaltquoten sollten keinen Einfluß auf die Gebühr gewinnen. Es soll nicht eine Art öffentlich-rechtliches Pay-TV geben, wobei sogar von einigen Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Gedanke des Pay-TV in die Diskussion eingebacht wurde, was mich etwas überrascht hat.

Aber es war die einhellige Auffassung, wenn man öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterhin so will, wie man ihn bisher als Bundesverfassungsgericht versteht, darf das gerade nicht sein, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll ja die Grundversorgung sichern. Ich darf Sie auf das sechste Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgericht verweisen, wo erstmals versucht wird, dem Begriff der Grundversorgung etwas Kontur zu geben. Was gemeint ist, ist klar, der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll den klassischen Rundfunkauftrag in voller Breite erfüllen. Also Kultur, Unterhaltung, Sport, er soll das gesamte, was wir in Deutschland unter Rundfunk verstehen, einschließlich Kultur anbieten. Weil die Verfassungsrichter der Meinung sind, dies können die Privaten nicht bzw. dies können sie nur, wenn wir sie dazu verpflichten, aber dann ist privater Rundfunk eigentlich kein privater Rundfunk mehr. Privater Rundfunk soll eben grundsätzlich machen dürfen, was er will, dann ist aber nicht sichergestellt, daß die umfassende und ausgewogene Information erfolgt. Das zweite ist, gewinnen sie wirklich Einfluß und da würde ich sagen, man kann gar nicht bestreiten, daß auch dies auf Gebührenentscheidungen der Parlamente einen gewissen Einfluß hat. Auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, da werden Sie mir sicher zustimmen, Herr Grätz kennt ja diese Diskussion auch aus der Politik und aus den Rundfunkgremien, spielt die Einschaltquote eine große Rolle. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine Resonanz mehr

findet, wird er zunehmend Schwierigkeiten haben, die Politik für Gebührenerhöhungen überhaupt gewinnen zu können. Das merkt man, wenn man Diskussionen auch im rundfunkpolitischen Raum hört, da wird immer über Einschaltquoten diskutiert. Und es wird nicht etwa gesagt, das ist ja doch ein bemerkenswerter Vorgang, dies war ein herausragendes Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern es wird gesagt, das mag zwar sein, aber es hat trotzdem nur vier Millionen erreicht, und gleichzeitig hatte RTL mit irgend etwas anderem acht Millionen Zuschauer. Es gibt ein sehr engagiertes Rundfunkbeispiel der ARD aus jüngster Zeit, "Die neue Heimat", die eigentlich unbestritten ein großes Stück Rundfunkkultur war, trotzdem hat es zu weitverbreiteter Kritik geführt, wie kann man so etwas um viertel nach acht senden, wenn damit die Einschaltquoten nur diese und jene Marke erreichen. Also deshalb, wenn man nur nach den Einschaltquoten ginge, könnte man so etwas in Zukunft nicht senden.

Was Sie zunächst gesagt haben, da kann ich Ihnen nur zustimmen. Ich sehe das zu dem Verfahren und zu den objektiven Kriterien ganz genau so, und auch das Verfassungsgericht ist in diesem Verfahren von einer ähnlichen Erkenntnis ausgegangen, wenn man sich den Fragenkatalog einmal ansieht. Und dann vermute ich dasselbe was sie vermuten, wenn ich gerade noch einmal die Fragen des Berichterstatters Revue passieren lasse, dann liegt das für mich ziemlich nahe. Und der Haupteinwand des Verfassungsgerichts, auch gerade nach dem Statement des Vorsitzenden der KEF, der nämlich das Verfahren sehr deutlich beschrieben hat, war eigentlich genau ihr Einwand: Es wurde nämlich gesagt, ja wie legen denn die Ministerpräsidenten nachher die Gebühr rational fest? Begründen die das überhaupt? Nachdem der Vorsitzende das erklärt hat, hat ein Richter gesagt, das kommt mir genauso vor, als würde das Pi mal Daumen festgelegt. Nicht wörtlich aber ziemlich genau mit dieser Aussage. Die Ministerpräsidenten machen dann doch was sie wollen, und begründen dies noch nicht einmal rational. Das ist eigentlich mein Einwand gegen den 12 RuFuStV, daß er zwar versucht, den Finanzbedarf rational feststellen zu lassen, und dann aber sagt am Ende entscheiden die Ministerpräsidenten, ohne diese Entscheidung näher begründen zu müssen. Es gibt überdies neben dem Votum der KEF auch noch eine Stellungnahme der Rundfunkanstalten. Auch da wird nicht näher begründet warum man jetzt diesen oder jenen Ansatz gewählt hat. Das ist schon bemerkenswert, weil dies zeigt, und das ist auch mein Einwand, hier wird nicht die Entscheidung rational getroffen.

Was die Zusammensetzung der KEF angeht, da haben Sie recht. Es ist sehr schwer zu sagen, wie soll man es eigentlich besser machen, ich habe gegen die jetzige Zusammensetzung einzuwenden, daß sie einmal ein Übergewicht der

Rechnungshöfe aufweist, die auch in eine merkwürdige Doppelrolle hinengeraten. Sie sind nämlich präventiv Kontrolleur und auch noch nachher repressiv Kontrolleur, da wissen die Rechnungshöfe schon vorher viele Dinge, die sie nachher kontrollieren sollen. Und da ist zum anderen das Übergewicht der Rundfunkreferenten, weil mir da die Gefahr zu groß zu sein scheint, daß es von vorneherein politische Rückkopplungen gibt. Und wenn man mal mit Vertretern der KEF bei einem Glas Bier spricht, dann wird das auch ziemlich deutlich, also man hat so den Verdacht, daß die schon vorher wissen, was nachher am Ende der Berechnungen herauskommen soll. Das kann man natürlich nicht belegen, aber bei so einer Zusammensetzung ist zumindest die Gefahr nicht von der Hand zu weisen. Deshalb sollte man mehr in Richtung Royal Commission gehen, also eine Expertenkommission, die auch ihre Stärken und Schwächen hat. Man sollte natürlich die Bindung erhöhen, aber dafür brauchen sie eine gewisse Änderung auch des Beschlußverfahrens, wenn die Landtage da noch alle zustimmen müssen, dann entsteht eben das, was da immer entsteht. Ja das was wir als Fraktion X machen, das machen wir nur, wenn in Baden-Württemberg dies oder jenes angesiedelt wird oder nicht angesiedelt wird. Es werden ganz seltsame Verbindungen und Wünsche geäußert, das liegt ganz einfach im politischen Entscheidungsprozeß begründet. Aber die Gebühr soll ja eben nicht ein politischer Preis sein, sondern sie soll eine bestimmte Aufgabe der Rundfunkanstalten absichern und an sich wäre es ja so, daß die Rundfunkanstalten wirklich die Gebühren selber festsetzen, die Gebühren werden von dem festgesetzt, der sie erhebt, das ist der Regelfall der Gebühr von sonstigen Einrichtungen. Nur das geht nicht, weil sie einen Ausgleich zwischen dem Gebührenzahler und den Rundfunkanstalten brauchen, das ist aus meiner Sicht nicht machbar, da bin ich übrigens auch wirklich der Meinung, daß man damit den Rundfunkanstalten nicht nutzen sondern schaden würde, jedenfalls auf mittlere Sicht, auch wegen der Legitimationsprobleme. Sie dürfen hier auch nicht rein in den staatlichen Bereich gehen, weil der Rundfunk ja eben auch staatsfrei sein soll, das ist die Schwierigkeit. Ich gebe aber gerne zu, das ist ein Dilemma, das das Verfassungsgericht mit verursacht hat. Denn das Verfassungsgericht hat auf der einen Seite die Staatsfreiheit des Rundfunks propagiert, hat aber auf der anderen Seite verlangt, daß gerade der Staat die Staatsfreiheit des Rundfunks ausgestaltet und damit den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch finanziell ausgestaltet und absichert. Da kommt man in dieses Dilemma hinein, Herr Grimm hat das übrigens in der Verhandlung erfreulich offen angesprochen.

Ich habe wie gesagt da auch keine Patentlösung, aber ich meine man sollte über eine etwa andere Zusammensetzung nachdenken. Indexierung ist hier auch

gemeint als ein Stück mehr Plausibilität, denn gerade bei der Bedarfsanalyse ist das natürlich gut machbar. Wir haben natürlich auch die Pflicht zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aber man muß sehen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß wegen der gewaltigen Einbrüche bei den Werbeeinnahmen im Moment enorm einsparen. Und es ist erstaunlich, daß man doch absehen kann, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk dies doch jedenfalls in der laufenden Gebührenperiode einigermaßen bewältigen kann. Sie haben vielleicht gesehen, 1 Plus gibt es seit heute nicht mehr. Man hat mit dem ZDF kooperieren und sich an 3sat beteiligen müssen und es wird weitere solche Einschnitte geben. Es gibt auch mehr und mehr Kooperation, der Saarländische Rundfunk kann auch kein drittes Programm allein machen, was wieder mit der Größe oder Kleinheit des Landes zusammenhängt, wobei auf der anderen Seite die kleinen Anstalten in mancher Hinsicht ganz kostengünstig arbeiten, das muß man auch sehen. Und man kann mit Kooperation sicher auch einiges erreichen, ohne gleich die Frage zu stellen, soll man größere Einheiten bilden, was angeblich immer zu Kostensenkungen führt. Ein gutes Beispiel ist der ORB, bei dem niemand geglaubt hat, daß er ohne Finanzausgleich leben kann, der heute erklärt er brauche keinen Finanzausgleich, Unser Intendant hat das immer gegen harte Kritik behauptete, ein ORB könne aus eigenen Einnahmen leben.

Ich meine auch, man kann das Verfahren nur plausibler machen. Es gibt aber nicht das ideale Verfahren und es gibt nicht die objektiven Faktoren, die man zur Hans nimmt und die man dann hochrechnet und dann kommt man zu 3,50 DM Gebührenerhöhung. Das geht nicht auf, weil eins das andere bedingt. Wenn die Rundfunkanstalten mit Einsparbemühungen Erfolg haben, benötigen sie etwas weniger an zukünftigen Finanzen, wenn sie etwas mehr Programm machen sollen, Sie wissen ja den europäischen Kulturkanal den haben nicht die Rundfunkanstalten erfunden, den hat die Politik erfunden, den muß aber der Gebührenzahler finanzieren und zwar von deutscher Seite mit über 100 Millionen im Jahr brauchen sie auch mehr Gebühren. Das war eine politische Vereinbarung zwischen Herrn Kohl und Herrn Mitterand, und die Länder haben dem zugestimmt.

Prof. Hansmeyer:

So, jetzt will ich aber den Rest der Zeit noch nutzen für weitere Fragen.

Herr Wegner:

Mein Name ist Wegner; ich bin seit einem halben Jahr der neue Geschäftsführer der KEF. Ich muß ausdrücklich sagen, Ihre sachliche Darstellung war vollkommen korrekt, ich habe höchstens an einigen Bewertungen etwas zu meckern, das liegt in der Natur der Sache. Zunächst muß man sehen, wieso die KEF eingerichtet worden ist. Vorher war es ja so, daß die Rundfunkanstalten zu den Ministerpräsidenten gesagt haben, das wollen wir, und dann haben die Ministerpräsidenten gesagt, das kriegt Ihr. Und damit waren die Ministerpräsidenten irgendwann nicht mehr ganz zufrieden. Thema Objektivität. Sie waren also selbst etwas unglücklich mit diesem Verfahren, deswegen haben die Ministerpräsidenten ja die KEF eingesetzt.

Zur Zusammensetzung. Sie haben sich ja überlegt, wer versteht was von der Sache, und dadurch sind diese verschiedenen Gruppen entstanden. Und das sind in der Tat Rundfunkreferenten der Staatskanzleien, die in der Tat ja etwas von der Sache verstehen, zweitens sind das in der Tat Vertreter der Landesrechnungshöfe, die durch Prüfung der Landesrundfunkanstalten auch etwas von der Sache verstehen und grundsätzlich durch die Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eh was davon verstehen müssen. Und bei den Sachverständigen, da gibt es die verschiedenen, Wirtschaftsprüfer, Betriebswirte, ein Verfassungsrechtler und so weiter. Aus Sicht der Ministerpräsidenten ist das ja eine durchaus rationale Zusammensetzung, da brauchen wir ja nicht darüber zu diskutieren. Ihren Vorschlag, die Rundfunkanstalten mit in die KEF zu nehmen, halte ich für den falschen Weg, denn dann wird nämlich aus einem Sachverständigengremium ein Gremium, wo Interessenskonflikte aufeinanderprallen. Die Vertreter der Rundfunkanstalten werden doch automatisch für die maximal hohe Rundfunkgebühr stimmen. Deswegen halte ich davon gar nichts.

Prof. Hansmeyer:

Das war nicht der Vorschlag von Herrn Dörr, sondern der ARD. Herr Wegner: Ja, aber Prof Dörr ist ja nun auch Vertreter der ARD, wenn auch nur einer Anstalt.

Prof. Dörr:

Mein Vorschlag war deshalb bewußt sehr stark auf die Indexierung gerichtet.

Herr Wegner:

Da sind wir uns ja drüber einig. Was die Rundfunkanstalten angeht, die sind ja an diesem Verfahren ausdrücklich beteiligt. Erstens: die Basis der Ermittlungen der KEF sind die mittelfristigen Finanzvorschauen von ARD und ZDF. Die KEF kann die ja selber gar nicht erheben, wir sind eben auf die Daten der Rundfunkanstalten angewiesen. Es kann auch gar nicht anders sein wegen des Grundsatzes der Programmautonomie. Die KEF kann ja nicht sagen, dieses und jenes ist überflüssig, sondern die Grundlage muß ja von den Anstalten geliefert werden. Und dann überprüft die KEF diese Angaben auf Plausibilität, macht natürlich hier und da Abstriche und das stößt natürlich auch hin und wieder auf Proteste der Anstalten, und kommt dann auf dieser Grundlage zu einem Finanzbedarf auf deren Grundlage dann die notwendigen Gebührenerhöhungen berechnet werden. Jetzt verstehe ich aber nicht, warum Sie dafür sind, daß diese Vorschläge verbindlich sein sollen. Weil in der Vergangenheit war das so, daß dieser Gebührevorschlag immer auf die Proteste der Anstalten stieß. Und die gesagt haben, damit kommen wir aber nicht aus, wir wollen mehr haben und dann haben die Ministerpräsidenten in der Regel was drauf gelegt. Es gibt keinen einzigen Fall, wo das Endergebnis für die Anstalten schlechter aussah. Der Gebührevorschlag war von den Ministerpräsidenten in der Regel als die untere Marge betrachtet worden, und dann wurde immer noch ein bißchen draufgelegt. Ob das immer so rational war, weiß ich nicht, vieles ist aber auch begründet worden durch Sonderprojekte, Sie haben ja auch schon einige dargestellt. In der Tat muß das Ziel in der Planungssicherheit für die Rundfunkanstalten liegen, das kann man auch machen unter Verwendung der Elemente der Teilindexierung, was den bestandsbezogenen Bedarf angeht, da sind wir uns vollkommen einig, wobei ich bezüglich der Durchsetzung nicht ganz so optimistisch bin. Nicht sinnvoll wäre, deswegen verstehe ich gar nicht, warum die BBC immer als Beispiel genannt wird, dieser Gesamtindex, der bei der BBC angewendet wird. Das ist nämlich kein Index der rundfunkspezifischen Teuerungsrate, sondern der Lebenshaltungskostenindex, der wie Sie selbst dargestellt haben, ja wesentlich niedriger liegt, das heißt, diese Indexierung der BBC ist ein Element der Ausblutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in England und ist ja nicht zufällig auch in der konservativen Regierung erfunden worden. Deswegen weiß ich gar nicht, warum die BBC immer als Vorbild genommen wird. Auch einige der ARD-Intendanten haben ja seit Jahren immer gesagt, wir wollen einen Gesamt-Index und haben immer die BBC als Vorbild hingestellt. Das wäre meines Erachtens der falsche Weg, wir brauchen eben gerade eine höhere Rate, als die Preissteigerungsrate des Lebenshaltungskostenindex und deswegen ist die Teilindexierung in der Tat ein richtiges Modell. Auch Ihr Vor-

schlag, vom Staatsvertrag wegzukommen und stattdessen über Rechtsverordnungen zu machen ist m.E. nicht ganz unproblematisch. Nehmen wir mal den Fall, Nordrhein-Westfalen und Bayern werden dabei überstimmt, durch eine qualifizierte Mehrheit der Ministerpräsidenten ich kann mir nicht vorstellen, daß dann der Herr Rau oder der Herr Stoiber in ihren Kabinetten sagen, ich bin überstimmt worden, wir müssen da jetzt mitmachen. Das halte ich für genauso prekär wie die jetzige Situation. Bei 16 Ländern ist das noch wesentlich schwieriger, zumal einige Länder im Osten ja schon angedroht haben, es soll 1997 zu keiner Gebührenerhöhung kommen, aber jetzt muß ich denken, das kriegen wir trotzdem hin.

Professor Hansmeyer hat richtig zusammengefaßt, wo es hingehen muß, das Verfahren muß möglichst weit objektiviert werden, nichts anderes ist möglich, oder wie die Chinesen sagen, der Weg ist das Ziel, und daran sollten wir weiter arbeiten.

Prof. Dörr:

Ich möchte Ihnen völlig zustimmen, ich bin ja jetzt von den bestehenden Verfahren ausgegangen. Die Einsetzung einer Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs ist ein Fortschritt, kein Rückschritt. Um das ganz deutlich zu sagen. Das ist ein Element der Objektivierung des Verfahrens. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung gewesen, und nun möchte mich ja auch nicht für die Abschaffung der KEF plädieren sondern ganz im Gegenteil allenfalls für eine andere Zusammensetzung. Gegen die Zusammensetzung habe ich weiterhin gewisse Bedenken, das habe ich auch aufgezeigt, das soll aber nicht heißen, daß die Arbeit dort nicht sachgerecht durchgeführt wird, in keiner Weise. Es gibt ja viele Bereiche, wo man wirklich, gerade beim indexgestützten Berechnungsverfahren in gemeinsamer Arbeit ein gutes Stück weiter gekommen ist, das haben viele nicht für möglich gehalten, daß man überhaupt die rundfunkspezifische Teuerungsrate so weit für viele Bereiche zusammenfassen kann. Auch ich bin Anhänger allenfalls einer Teilindexierung, Sie können nur den Bestand indexieren, sei es durch indexgestütztes Berechnungsverfahren innerhalb der KEF mit anschließender Empfehlung oder sei es durch eine echte Teilindexierung, dann bräuchte man aber eine Änderung des Staatsvertrags, an die glaube ich auch nur, wenn das Verfassungsgericht entsprechende Hinweise gibt.

Bezüglich einer Rechtsverordnung kann man sicherlich geteilter Meinung sein. Sie müssen jedenfalls im Staatsvertrag eine Grundlage schaffen, Sie brauchen für die Gebühr immer die gesetzliche Grundlage. Aber wie gesagt, im Finanzausgleich ist ja so etwas schon tatsächlich vorgesehen und für andere Bereiche, da geht es

auch. Und die Bewertungen gehen ein wenig auseinander, die einen haben mehr ihre Bedenken die anderen sagen, dadurch kommt die Gebühr ein wenig stärker aus der politischen Diskussion heraus. Denn erstaunlicherweise wird über den Finanzausgleich innerhalb der ARD viel gestritten, der spielt aber in der Politik eine relativ kleine Rolle, das hängt vielleicht auch mit seiner insgesamt doch nicht so erheblichen Größenordnung zusammen.

Aber es ist richtig, man muß bei der Objektivierung im Verfahren fortschreiten. Ich bin kein Anhänger davon, das ganze Verfahren nun völlig auf den Kopf zu stellen. Und ob nun der ARD-Vorschlag zur Zusammensetzung der KEF der richtige ist, da habe ich schon meine gewissen Zweifel. Ich habe deshalb auch gesagt, bei mir liegt eher das Schwergewicht auf der Indexierung und das Schwergewicht, daß man jedenfalls die Anzahl der staatlichen Vertreter reduziert und eher die Anzahl der Sachverständigen stärkt, im Sinne einer Royal Commission in Großbritannien. Was völlig richtig ist, in Großbritannien gilt nur das Modell der Indexierung. Der Index als solcher ist sehr problematisch. Man hat ihn zwar jetzt ein wenig verbessert, vorher lag er sogar unterhalb der Inflationsrate, und da diente er wirklich dazu, die BBC ein wenig an die Kandarre zu nehmen und die Regierung hatte da ja noch weitergehende Vorstellungen, sie wollte die BBC ja vor allem auf die Werbung verweisen und das Interessante war, BBC hat sich gegen diesen Vorschlag gewendet, weil sie genau wußte, daß man damit eigentlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beseitigen wollte.

Prof. Hansmeyer:

Wir sind zwar schon etwas über die Zeit, aber ich möchte trotzdem nicht versäumen, Herrn Grätz, den Vorsitzenden des Rundfunkrats des WDR, zu begrüßen. Unser Thema beschäftigt sicher auch den Rundfunkrat, und ich möchte Herrn Grätz Gelegenheit geben, vielleicht noch einige Bemerkungen zu machen.

Herr Grätz:

Vielen Dank. Nur kurz zwei oder drei Bemerkungen, wir sind ja sonst weitgehend einer Meinung, aber hier kommt es deutlich auf die Nuancierung an, das weiß man auch, weil weder das eine noch das andere völliges Fehlen des Staates bei dieser Gebührengestaltung bedeuten kann. Und dann ist es sehr wichtig, wo man sich in der Nuancierung einpendelt, wenn das Urteil vorliegt. Ich glaube, es wäre ein großer Fortschritt, wenn das Prinzip der Einstimmigkeit, nicht nur der Ministerpräsidenten, sondern auch bei 16 Landtagen inzwischen, aufgehoben würde,

nicht mit einer einfachen Mehrheit, aber es gibt ja Modelle einer qualifizierten Mehrheit, durch die nicht ein größere Zahl von Ländern vergewaltigt wird, aber wo doch, wenn eine kleine Minderheit protestiert, sie doch um eine gewissermaßen bundestaatliche Treue angehalten werden kann. Es würde unser ganzes System lahmlegen, wenn etwa ein Parlament letztlich der Erpresser sein könnte. Das wäre im Grunde unerträglich.

Das zweite ist, es wird leider nie eine Royal Commission in Deutschland geben, aber die Richtung des Gedanken ist richtig. Ich könnte mir vorstellen, daß das Gericht den Gedanken aufgreift und sagt, wenn im Februar das Urteil kommt, es muß gewährleistet sein, daß die staatlichen Vertreter in der KEF nicht die Mehrheit haben. Und das hieße ja die Mehrheit müssen Leute sein, ehrenwerte Leute, die Experten sind, möglicherweise aber auch nicht ausdrückliche Experten, aber die Lebenserfahrung einbringen in eine solche Kommission.

Und es kommt ein weiteres hinzu, was die Rundfunkanstalten seit Jahren mit Recht bemängeln, natürlich bei den Beratungen der KEF müssen Sie immer anliefern und alles detailliert begründen, und das ist auch richtig so und das muß so bleiben. Nur, sie haben nicht einmal das Recht, daß jede, geprüft durch einen Landesrechnungshof, oder Bundesrechnungshof, zum prüfen der Institution hat. Nämlich wenn der Schlußbericht des Landesrechnungshofes mit den Monika vorliegt, dann hat jede Institution, die etwa durch Landes- oder Bundesmitteln gefördert wird, vor der Versendung des Schlußberichts, das Recht zur abschließenden Stellungnahme. Und es zeigt sich das dann meistens schon ein Großteil der Mängel oder der Anklagepunkte ausgeräumt werden kann. Und dann die wirkliche Substanz der "Anklagepunkte" übrig bleibt und an das Parlament geht. Also das ist ein weiterer Punkt und ich muß ein Wort hinzufügen, die Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof haben eine ganz wichtige Funktion, nur ich bin länger im Parlament als in Rundfunkgremien und die Parlamente, nicht die Regierung, setzen ja die Rechnungshöfe ein. Rechnungshöfe sind Instrumente des Parlamentes. Ich müßte also sehr stark für das Wirken der Rechnungshöfe plädieren, aber ich muß eben auch sagen, aus der Verfolgung der Art des Wirkens der Rechnungshöfe in den Rundfunkanstalten, daß wir nicht in der Lage sind, das ist systemimmanent, zu unterscheiden zwischen, in der Regel Behörden, die zu prüfen sind, ob sie wirtschaftlich und sparsam mit den Mitteln umgehen, und Rundfunkanstalten, die gerade jetzt im Konkurrenzkampf auch immer mehr unternehmerische Konturen entwickeln müssen, das ist ein ungeheures Dilemma und im Grunden neige ich immer mehr dazu, daß die Rechnungshöfe zwar wie bisher in den Rundfunkanstalten prüfen müssen, aber eigentlich nicht in diese KEF gehören.

