



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

Martin Stadelmaier

Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil  
des Bundesverfassungsgerichtes für die Länder

**Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Heft 237**

**Köln, im Dezember 2007**

## **Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 237: 978-3-938933-41-1

Schutzgebühr 6,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen  
und abgerufen werden unter der Adresse  
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift



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

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Martin Stadelmaier

**Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil  
des Bundesverfassungsgerichtes für die Länder\***

Gliederung

1. Einleitung .....	5
2. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind getrennt zu regeln .....	6
3. Die Umsetzung der Zusagen gegenüber der EU-Kommission als wichtiger Bestandteil eines 11. Rundfunkänderungs-Staatsvertrags .....	7
4. Künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Rundfunkabgabe oder eine vereinfachte Rundfunkgebühr? .....	9
5. Schlussbemerkung.....	11

---

\* Vortrag, den der Verfasser, Staatssekretär und Leiter der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, am 13. 11. 2007 auf der vom Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln veranstalteten Tagung "Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" vorgetragen hat.



Martin Stadelmaier

## Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichtes für die Länder

### 1. Einleitung

Herzlichen Dank. Meine Damen und Herren. Es ist natürlich bitter, wenn man weiß, dass man zwischen Ihnen und dem Kaffee steht. Und dann auch noch zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Stellung nehmen soll. Ich will es aber dabei nicht belassen, sondern auch erläutern, wie die Länder mit dem Urteil weiter umgehen wollen, auch mit dem, was sie mit Brüssel vereinbart haben.

Wenn man das Urteil anschaut, dann kann man aus unserer Sicht erst einmal feststellen, dass das geltende Staatsvertragsrecht, insbesondere das Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertragsrecht einschließlich der erweiterten Kompetenzen der KEF, verfassungskonform ist. Insofern besteht kein staatsvertraglicher Handlungsbedarf, etwas zu ändern, auch nicht mit Blick auf das kommende Gebührenverfahren.

Zum Zweiten ist deutlich geworden, dass Karlsruhe den bezüglich der Gebührenhöhe verfassungswidrigen Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag doch als näher zu unseren Verfassungszielen ansieht, als wenn überhaupt kein Staatsvertrag zustande gekommen wäre. Die rheinland-pfälzische Landesregierung hätte ganz gut mit dem ungekürzten KEF-Vorschlag leben können, das ist ja bekannt. Aber wenn man gefangen genommen wird, dann ist das schwierig. Wenn man gefangen genommen wird nicht nur von den Ländern, die das SMS-Papier zu verantworten hatten, sondern auch von vielen Intendanten der ARD, des Deutschlandradios und des ZDF, die uns beschworen haben, unbedingt ein Ergebnis zustande zu bringen, egal unter welchen Umständen. Drittens: Das Bundesverfassungsgericht hat das geltende Rundfunkgebührenverfahren beschrieben, und es hat keine Kritik an der Erhebung von Rundfunkgebühren auf neue Empfangsgeräte erhoben. Wenn man sich die hitzige Diskussion vor anderthalb/zwei Jahren in Erinnerung ruft um die so genannte PC-Gebühr, mag man vielleicht verstehen, dass wir das mit Zufriedenheit gelesen haben.

Herr Marmor hat es schon dargestellt: Die laufende Gebührenperiode bleibt unangetastet. Ich weiß nicht, ob es zu Nachberechnungen kommt. Wir haben aus unserer Sicht immer deutlich gemacht, dass solche Nachberechnungen selbstverständlich in dieses Verfahren hineingehören. Was aus unserer Sicht wichtig ist, ich bin dabei ganz bei Herrn Marmor: Das Gericht hat zwar Abweichungen vom KEF-Vorschlag für möglich gehalten, aber zumindest für Verfahren, die

sich in einem solchen Rahmen bewegen, wie die KEF ihn jetzt vorschlägt, sehe ich eigentlich keine Möglichkeit, von dem Vorschlag auch tatsächlich abzuweichen. Der Wert des Urteils liegt aus unserer Sicht in einem ganz anderen Bereich, nämlich darin, deutlich herausgearbeitet zu haben, dass die Länder und die Länderparlamente ihre Aufgabe und ihre Gestaltungsfunktion im Bereich der Definition und Beschreibung des Funktionsauftrags und öffentlich-rechtlichen Programmumfangs wahrnehmen können. Und das haben wir auch fest vor.

## **2. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind getrennt zu regeln**

Welche Konsequenzen ziehen wir jetzt aus diesem Urteil? Zunächst einmal müssen wir deutlicher voneinander trennen als in der Vergangenheit, zwischen der Festlegung des öffentlichen Auftrags auf der einen Seite und der Frage der Rundfunkfinanzierung auf der anderen Seite. Das betrifft beide Seiten, sowohl die Umsetzung eines KEF-Vorschlages als auch künftige Rundfunkfinanzierungsmodelle. Das bedeutet für mich, dass wir in der Regel für jeden dieser Bereiche einen isolierten Staatsvertrag machen müssen. Wir sollten diese vielleicht auch klugerweise zeitlich ein bisschen entzerren. Das hat seine Bedeutung vor dem Hintergrund der konkreten Verfahren, in denen wir uns derzeit befinden. Das ist zum einen das so genannte EU-Beihilfeverfahren gegen ARD und ZDF, in dem wir zugesagt haben, dass wir bis zum 1. Mai 2009 die Umsetzung realisiert haben wollen. Die KEF hat ihren Bericht vorgelegt, darüber ist hier gesprochen worden, und aus der letzten Ministerpräsidentenkonferenz stammt der Auftrag, bis zum Sommer 2008 zwei neue Finanzierungsmodelle zu konkretisieren, die Haushalts- und Unternehmensabgabe auf der einen Seite und die vereinfachte Rundfunkgebühr auf der anderen Seite. D. h. wir haben wieder eine gewisse Parallelität. Wir müssen versuchen, diese auseinander zu halten und eben auch politische Paketlösungen zu vermeiden, die nichts mit der Rundfunkgebühr zu tun haben und zu tun haben sollten.

Zur KEF und ihrer Gebührenempfehlung, ihrer vermuteten Gebührenempfehlung, ist aus der Politik schon manches gesagt worden. Herr Oettinger hat deutlich gemacht, dass der Mut der Seinen für Korrekturen durch Karlsruhe deutlich gedämpft worden ist. Wir hatten damit als sozialdemokratisch regierte Länder eh keine Schwierigkeiten. Insofern gehe ich davon aus, dass das in den Landtagen auch vor dem Hintergrund von Karlsruhe nicht sehr viel anders gesehen wird.

### **3. Die Umsetzung der Zusagen gegenüber der EU-Kommission als wichtiger Bestandteil eines 11. Rundfunkänderungs-Staatsvertrags**

Wir haben vor, einen 11. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag auf den Weg zu bringen, für die Umsetzung der Zusagen gegenüber der EU-Kommission. Dabei möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass wir im Augenblick einen ganz beachtlichen 10. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag auf den Weg bringen, mit dem wir vor allen Dingen die Fragen der Meinungsvielfalt, der Pluralität, der Zugangssicherung und des Verhinderns von Monopolstrukturen für die Plattformen in der digitalen Welt regeln.

Aber ich will auf den 11. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag zu sprechen kommen, der in diesem Zusammenhang, wie ich glaube, interessanter ist und der in der öffentlichen Diskussion ja auch eine größere Rolle spielt. Zum einen kann man sagen, dass das, was wir mit Brüssel vereinbart haben, vom Verfassungsgericht nicht kritisiert worden ist, obwohl wir Länder das ausdrücklich in die mündliche Verhandlung eingeführt haben. Damit hat Karlsruhe aus unserer Sicht indirekt bestätigt, dass die dortigen Zusagen der Länder auch verfassungsgemäß sind.

Ich möchte diese Zusagen noch einmal in Erinnerung rufen. Es geht um die Präzisierung des Auftrags für ARD, ZDF und Deutschlandradio, und zwar auf verschiedenen Gebieten, aber eben vorrangig um die Verankerung eines Drei-Stufen-Tests für neue und veränderte Angebote in der digitalen Welt. Der wird irreführender Weise immer Public Value-Test genannt. Bei diesem Test sind erstens Aussagen darüber zu treffen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht – ich vermute, Sie haben heute Morgen schon darüber geredet. Zweitens ist zu klären, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen wird. Und drittens ist zu prüfen, welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

Wenn Sie sich diese drei Dinge auf der Zunge zergehen lässt, einen Moment darüber nachdenken, dann erahnt man, welcher Diskussionsbedarf für die innerstaatliche Umsetzung da drin steckt, welche Anforderungen an die Anstalten, sich dazu Gedanken zu machen, welche Anforderungen aber auch an die Länder, gesetzliche Normen zu finden, die dies abdecken können.

Der zweite Bereich umfasst die organisatorische Trennung der Aktivitäten von ARD und ZDF in Tochtergesellschaften und marktkonformes Verhalten dieser Tochtergesellschaften bei kommerziellen Aktivitäten. Und der dritte Bereich betrifft die Transparenz der Geschäftspolitik von ARD und ZDF – und natürlich immer auch von Deutschlandradio, das sollte man nicht ganz außen vorlassen – im Rahmen des Sportrechteerwerbs und der Anerkennung der Verpflichtung zur Sublizenzierung nicht genutzter Rechte.

Brüssel hat ausdrücklich anerkannt, entgegen den ursprünglichen Überlegungen, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk grundsätzlich mit seinen Angeboten auf allen Übertragungswegen vertreten sein kann. Insofern deckt sich das auch

ein Stück weit mit dem, was Karlsruhe zur Entwicklungsgarantie in der digitalen Welt gesagt hat. Es ist dann allerdings Aufgabe des Mitgliedstaats, in dem genannten Verfahren diesen Auftrag näher zu umreißen und zu begrenzen.

Das ist die Aufgabe, der wir uns jetzt zu stellen haben; denn es ist völlig klar, dass die von Karlsruhe betonte Entwicklungsgarantie nicht bedeutet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Rundfunkgebühren alles auf allen Übertragungswegen machen muss oder anbieten soll. Hier kommt der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wenn man die Diskussionen mitverfolgt, in eine beachtliche Schiefelage. Da meinen nämlich einige der Kolleginnen und Kollegen, dass diese Entwicklungsgarantie der Definition des Funktionsauftrages vorgelagert sei, sie sozusagen toppen würde. Das ist ein fataler Irrtum. Wenn man diesen Weg weiter verfolgte, würde man mit Sicherheit in einen schwerwiegenden Konflikt mit den Ländern kommen, den wir im nächsten Rundfunkänderungs-Staatsvertrag entsprechend lösen würden.

Aus unserer Sicht geht es darum, schlüssige Digital-Konzepte zu entwickeln, und zwar zunächst durch die Rundfunkanstalten. Nach unserer Vorstellung wäre es kein guter Ansatz, wenn die Länder dies staatsvertraglich im Detail festlegen würden. Wir glauben vielmehr, dass wir mit den digitalen Konzepten im Rahmen der Selbstverpflichtung ein Instrumentarium haben, das die Rundfunkanstalten sehr wohl in der Lage versetzt zu sagen, was sie tun wollen, und auch, was sie lassen wollen. Ich glaube, dass das, was bisher zu den digitalen Konzepten vorgelegt worden, die geforderten Kriterien nicht erfüllt.

Hinzu kommt, dass in der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion gelegentlich durcheinander geworfen wird, was die gegenwärtige Rechtslage ist und was die Wünsche für die Zukunft sind. Bei einigen Fragen, angefangen von der Mediathek über Fernsehen auf Abruf – Internetangebote des WDR beispielsweise – liegen wir auseinander. Aber das werden wir jetzt klären, wir sind darüber ja in der Diskussion, auch mit dem WDR. All diese Projekte haben sich daran zu messen, was die gegenwärtige Rechtslage ist. Das ist klar von dem zu unterscheiden, was man sich vielleicht für die Zukunft wünscht. Bei allem Aufbruch in eine neue digitale Welt, bei allem Experimentieren, das man ohne jeden Zweifel braucht, ist es doch so, dass nicht alles möglich ist, was man sich in den Sendern vorstellt.

Zur Indexierung, meine Damen und Herren, hat Herr Marmor schon Einiges gesagt. Ich will darauf nicht weiter eingehen. Das wird anschließend Herr Bachmann tun, vermute ich, er wird auch etwas dazu sagen können, was in der KEF jetzt schon üblich ist. Ich sehe in der Rundfunkpolitik eigentlich niemanden, der der Auffassung ist, dass wir bei der Rundfunkgebühr zu einem Vollindexierungsverfahren kommen sollten.



#### **4. Künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Rundfunkabgabe oder eine vereinfachte Rundfunkgebühr?**

Lassen Sie mich noch einige Bemerkungen machen zu der zweiten Thematik: Haushalts- und Unternehmensabgabe oder vereinfachte Rundfunkgebühr. Das Verfassungsgericht hat den Handlungsrahmen der Länder im Hinblick auf alternative Rundfunkfinanzierungsmodelle in keiner Weise begrenzt. Insofern haben sich die Regierungschefs im Oktober 2007 auch frei gefühlt, über diverse Modelle zu diskutieren, wie man sich künftig zur Finanzierung des Rundfunks vorstellen kann. Sie haben sich auf die beiden genannten Modelle verständigt, die ausgearbeitet und weiterentwickelt werden sollen. Dabei war allen klar, dass ein Modellwechsel erst für die Gebührenperiode ab dem Jahr 2013 in Frage kommt. Insofern haben wir uns vorgenommen, bis zum Sommer 2008 die genannten Modelle weiter zu konkretisieren und entsprechende Prüfergebnisse vorzulegen. Das heißt nicht, dass wir in einen wesentlichen Bereich der Legitimation der Gebühr, die ja häufig – gelegentlich auch nicht ganz fair – am Verhalten der GEZ und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festgemacht wird, nicht in andere Überlegungen einbeziehen können. Das bezieht sich auf Vorstellungen, wie sie beispielsweise der Kollege Eumann immer wieder geäußert hat, ob man nicht im Bereich der GEZ so etwas wie ein Schiedssystem braucht, um die allfälligen Konflikte zu lösen. Das kann man sich überlegen, denn bis 2013 ist noch ein langer Zeitraum. In dem kann man auch viel Porzellan der Zustimmung zerdeppern.

Modelle wie die Kopfpauschale oder eine Abgabe pro Wahlberechtigtem haben wir beiseite geschoben. Sie sind nicht ausgeschlossen aus der politischen Diskussion, aber sie haben sich ebenso wenig als tragfähig erwiesen wie die Vorstellung, dass wir kurzerhand die Mehrwertsteuer für den Rundfunk erhöhen, die wir dann mit möglichst ungeraden Mehrwertsteuersätzen nach den Vorschlägen der KEF auch immer wieder anpassen müssten.

Es waren viele Gründe, die dazu geführt haben, dass wir uns auf die Haushalts- und Unternehmensabgabe und auf ein vereinfachtes Rundfunkgebührenmodell konzentriert haben. Erstere Alternative knüpft an dem Erhebungsmerkmal der Haushalte und der Wohnungen und im nicht privaten Bereich an die Betriebsstätte und den Firmensitz an, was juristisch im Übrigen nicht ganz so leicht zu lösen ist, wie es zunächst mal erscheint. Bei der zweiten Alternative, der Fortentwicklung des Rundfunkgebührenmodells, haben wir die drastische Vereinfachung der Vorschriften vor Augen gehabt, die Gebührenpflicht transparenter zu machen und die bestehenden Ungerechtigkeiten auszuräumen. Wenn ich das sage, merken Sie, welche Schwierigkeiten damit verbunden sind. Denn jeder dieser Befreiungstatbestände ist von den Rundfunkanstalten mehr oder weniger eigenmächtig schon mal interpretiert worden. Und jeder dieser Ausnahmetatbestände verbindet sich mit einem politischen Anliegen der sechzehn Länder, die zusammensitzen, um darüber zu bestimmen, wie man das Ganze vereinfacht. Das ist ein schwieriges Geschäft.

Ich will aber doch sagen, dass mögliche Elemente eines solchen Modells darin bestehen, die Differenzierungen nach herkömmlichen und neuartigen Empfangsgeräten aufzuheben. Ich glaube, das wäre ein beachtlicher Fortschritt. Die Trennung von Grund- und Fernsehgebühr wird aufgehoben. Im privaten Bereich würde pro Haushalt grundsätzlich nur eine Gebühr anfallen. Die würde dann allerdings vermutlich erheblich höher ausfallen als die jetzige, weil wir ja gegenwärtig 7,3 Milliarden Euro erbringen müssen, künftig noch mehr. Wir würden die Gebührenpflicht von Geräten in Zweit- und Ferienwohnungen im privaten Bereich aufheben und wir würden nur eine Gebühr pro Betriebsstätte oder Standort haben, wobei man darüber nachdenken muss, auch über Größenklassen zu reden, weil man den Handwerksbetrieb nicht ohne weiteres mit den Fordwerken vergleichen kann. Es würde bedeuten oder könnte bedeuten, dass mobile Geräte und Geräte in KFZ jeweils einer Betriebsstätte oder einem Standort zugeordnet würden. Und wir könnten das soziale Rundfunkgebühren-Befreiungsrecht abschaffen; ob das gelingt, lassen wir mal offen. Das hätte aber zur Folge, dass die Rundfunkgebühr, wie andere staatliche Leistungen oder Steuern, im Rahmen der Sozialhilfe der unterschiedlichen Träger zu berücksichtigen wäre. Das ist eine Frage, die die Länder dann auch mit dem Bund verhandeln müssten, und der dürfte sicher nicht erfreut sein.

Damit zeigt sich, was die beiden Modelle verbindet; ich denke, es lohnt sich, dem nachzugehen. Die beiden Modelle würde verbinden: 1. die Fortsetzung der solidarischen Finanzierung durch Privathaushalte und dem nicht privatem Bereich, und zwar vermutlich ohne eine größere Verschiebung der Anteile untereinander, wobei ich mir insgesamt schon ein stärkeres Engagement der Wirtschaft in diesem Bereich vorstellen kann. Sie verbindet 2. auch, dass weiterhin die GEZ oder eine vergleichbare Stelle für den Gebühreneinzug vorgehalten werden muss. Und sie verbindet 3. das Prinzip der grundsätzlichen Zweitgerätefreiheit und Einmalbelastung pro Zahlungspflichtigem. Das wären ganz erhebliche Erleichterungen. Unterscheiden würde die beiden Modelle die Aufgabe des Gerätebezugs bei der Haushalts- und Unternehmensabgabe und der Fortbestand des Gerätebezugs auch bei einem vereinfachten Rundfunkgebührenmodell.

Wir empfinden das Urteil von Karlsruhe und die Diskussionen, die es im Umfeld darum gegeben hat, schon als eine der wesentlichen Fragen nach der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wir empfinden es auch als einen Auftrag, der Frage nachzugehen, ob wir es nicht deutlich besser machen können. Das haben wir uns bis zum Sommer 2008 vorgenommen, wobei jedem klar ist – und ich hoffe, das ist heute auch hier deutlich geworden –, dass es da keinen einfachen Weg gibt.



## 5. Schlussbemerkung

Den gibt es übrigens an anderer Stelle auch nicht. Wenn diskutiert wird über die Fragen der Mediathek und die Aufstellung von ARD, ZDF und Deutschlandradio in der digitalen Welt vor dem Hintergrund von Brüssel und des Karlsruher Gerichtsurteils, dann erscheint manches als Schwarz-Weiß-Schema einer Auseinandersetzung, die es in der Realität nicht gibt. Es ist ohne jeden Zweifel so, dass die Rundfunkanstalten nicht nur mit ihren Gremien herausarbeiten müssen, was sie in absehbarer Zeit als Geschäftspolitik wollen und was sie anstreben, und dass sie dafür geeignete Verfahren finden müssen. An diesen Verfahren muss es auch Kritik geben können, vor allem wenn man in Experimentierphasen ist, die nicht gleich als Generalangriffe fehl interpretiert werden müssen.

Auf der anderen Seite stellen sich den Ländern eine Reihe sehr schwerwiegender Fragen, wie sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der digitalen Welt aufgestellt sehen möchten. Das verbindet sich mit vielen grundsätzlichen Entscheidungen, beispielsweise der Frage, in welchem Verhältnis eigentlich neuartige Verbreitungswege zu den Kosten stehen, die sie auslösen, und wie viele Nutzer damit erreicht werden. Es ist weiterhin klug, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich an der Durchsetzung bestimmter industriepolitischer Projekte beteiligt, wie er das lange Zeit – und erfolglos – bei DAB getan hat, wie er das gegenwärtig erfolgreich im Bereich des mobilen Empfangs tut. Ohne den öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde auf diesem Gebiet überhaupt nichts laufen und funktionieren.



ISBN 978-3-938933-41-1  
ISSN 0945-8999