



Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln

Lutz Marmor

Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil  
des Bundesverfassungsgerichtes  
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

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

**Heft 241**

**Köln, im Februar 2008**

## **Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 241: 978-3-938933-45-9

Schutzgebühr 7,00 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

Lutz Marmor

**Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil  
des Bundesverfassungsgerichtes  
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk\***

Gliederung

1. Vorbemerkungen.....	5
2. Anlass und Grund für die Verfassungsbeschwerden der öffentlich- rechtlichen Rundfunkanstalten .....	6
3. Das Bundesverfassungsgericht hat die Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den zentralen Punkten bestätigt .....	7
4. Der dynamische Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt auch für die digitale Welt .....	9
5. Werbung und Sponsoring bleiben zulässige Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	10
6. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts stärkt die KEF .....	10
7. Eine Vollindexierung wäre eine zulässige Alternative zum bestehenden Gebührenfestsetzungsverfahren .....	12
8. Fazit .....	13

---

\* Vortrag, den der Autor, bis Ende 2007 Verwaltungsdirektor und stellvertretender Intendant des WDR, seit Anfang 2008 Intendant des NDR, am 13. 11. 2007 auf der vom Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln veranstalteten Tagung "Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" gehalten hat.



Lutz Marmor

Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil  
des Bundesverfassungsgerichtes  
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

**1. Vorbemerkungen**

Heute Nachmittag möchte ich Ihnen erläutern, welche Bedeutung das Urteil des Bundesverfassungsgerichts für eine ARD-Anstalt beziehungsweise für einen Verwaltungsdirektor einer großen ARD-Anstalt hat. Dabei würde ich Ihnen gerne zunächst einige Fakten im Zusammenhang mit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermitteln. Hierüber gibt es großen Streit, auch die EU-Kommission befasst sich damit. Aber wenn der eigentliche Streitgegenstand einmal genauer betrachtet wird, mag sich vielleicht auch das eine oder andere wieder relativieren.

Die aktuelle Rundfunkgebühr, also der derzeitige Streitgegenstand, beträgt 17,03 €, davon entfallen 11,94 € auf die ARD. Wie viel ist das, 11,94 €? Das sind 40 Cent pro Tag für das gesamte Angebot der ARD. Wenn Sie das ZDF dazu nehmen und das Deutschlandradio, dann sind es 56 Cent. Aktuell sind wir ja wieder in einer Gebührenrunde mit der KEF. Die ARD hatte eine Erhöhung um drei Cent pro Tag für einen Zeitraum von vier Jahren beantragt. Wenn man sich diese Beträge vor Augen führt, relativieren sich die Aufgeregtheiten in der Debatte. Da wird von einer unerträglichen Belastung der Bürger gesprochen – und was sind das für Steigerungsraten! Da wird der ARD Expansion vorgeworfen. Von Expansion kann bei solchen Anträgen, bei solchen Summen doch nun wahrlich keine Rede sein. Wir haben als ARD in dieser Runde den Inflationsausgleich beantragt, nicht mehr und nicht weniger. Und wir werden ihn nicht bekommen, so viel kann man schon sagen. Auch bei der letzten Gebührenrunde war es vergleichbar. Dies sollte bei allen Diskussionen im Auge behalten werden. Sicherlich ist es juristisch hoch interessant, wie wir uns über das Gebührenfestsetzungsverfahren streiten. Grundsätzlich bin ich dennoch der Auffassung, wenn Sie die Leistung und Gegenleistung sehen, haben wir ein Rundfunksystem, dessen wir uns in Europa in keiner Weise schämen müssen. Ganz im Gegenteil! Ich beziehe ausdrücklich das duale Rundfunksystem ein, also auch die privaten Marktteilnehmer als Wettbewerber. Das deutsche Rundfunksystem ist wirklich eines der leistungsfähigsten in Europa, wahrscheinlich sogar auf der Welt. Und ich denke, ein Staat – und sicher auch die EU – wären gut beraten, diesen Aspekt nicht zu übersehen und ein leistungsfähiges, funktionierendes Rundfunksystem auch als Wettbewerbsfaktor zu betrachten.



Wir haben drei Cent beantragt. Auch wenn es sich hier um ein anderes Geschäft handelt – vergleichen Sie diesen Zuwachs z. B. einmal mit der Preisentwicklung in der Zeitungsbranche. Wie gesagt, drei Cent für vier Jahre. Ich kann es nur wiederholen. Zwar könnte man umgekehrt sagen, ja, wenn es hier um wenige Cent geht, dann lasst euren Antrag doch sein. Allerdings muss man hierbei bedenken: Die Masse macht es. Für uns bedeutet ein Cent viel Geld. Sie müssen aber einmal die Brille des Bürgers aufsetzen. Für den Bürger bieten wir ein vernünftiges Leistungs- und Gegenleistungsverhältnis. Wird das nicht so gesehen, haben wir Akzeptanzprobleme, dann nutzt uns am Ende kein Verfassungsgericht, dann nutzt uns auch keine Politik, wenn wir bei den Bürgerinnen und Bürgern keine Akzeptanz finden, dann haben wir verloren. Das entbindet aber nicht von den Debatten, die heute im Mittelpunkt stehen, nämlich der Frage: Was bedeutet jetzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts?

Erlauben Sie mir bitte noch eine Vorbemerkung mit Blick auf unsere Wettbewerber. Auch da kann von einer Schieflage im dualen System wirklich keine Rede sein. Das ist ja in Deutschland durchaus ausgewogen. Der kommerzielle Bereich hat etwa gleich hohe Erträge wie wir. Hier müssen natürlich Einnahmen aus Pay TV mitgerechnet werden. Aber das ist ja, gerade in den letzten Jahren, auch ein zu berücksichtigendes Geschäftsfeld. Auch die jüngste Studie der DLM hat gezeigt, dass die Entwicklung im kommerziellen Sektor deutlich besser war als im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Es wäre auch traurig, wenn sich die privaten Anbieter angesichts der positiven wirtschaftlichen Entwicklung mit solchen Zuwachsraten bescheiden müssten, wie wir sie in den letzten Jahren erlebt haben.

Worüber reden wir? Wir reden über die Gebührenerträge, die machen immerhin über 80 % unserer Erträge aus und stellen unseren Lebensnerv dar. Alle anderen Erträge stehen dahinter weit zurück. Die wirken ergänzend und sind wichtig im System der Mischfinanzierung, aber sie können die Gebühr keineswegs ersetzen.

## **2. Anlass und Grund für die Verfassungsbeschwerden der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten**

Was waren Anlass und der Grund für die Verfassungsbeschwerden der ARD, dann auch mit Abstand des ZDF und des Deutschlandradios? Die KEF hatte in ihrem gebührenrelevanten 14. Bericht eine Gebühr von 17,24 Euro vorgeschlagen. Und die Ministerpräsidentin und Ministerpräsidenten der Länder haben davon abweichend im 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine Gebühr von 17,03 Euro festgelegt. Das ist natürlich grundsätzlich möglich. Gründe für eine Abweichung müssen allerdings vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben und sie erschöpfen sich im Wesentlichen, das ist auch jetzt wieder vom Gericht bestätigt worden, im Informationszugang und in der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer. Daraufhin haben wir uns die Begründung der Entscheidung der Ministerpräsidenten angesehen und die war für uns nicht nachvollziehbar. Und

so standen wir vor der wirklich schwierigen Frage, wie hierauf angemessen reagiert werden kann: Entweder nehmen wir diese Entscheidung hin, auch im Interesse eines guten Verhältnisses zu den Ländern bzw. zur Politik, oder wir fordern unser gutes Recht. Vor allem haben wir uns von der Überlegung tragen lassen, dass wir auch zukünftig kein Einspruchsrecht mehr haben werden, wenn wir jetzt nicht reagieren. Wir wussten auch, dass der Weg zum Bundesverfassungsgericht risikoreich ist. Es kann einem keiner die Gewähr geben, wie letztendlich geurteilt wird. Das letzte Urteil hierzu stammt aus dem Jahr 1994. Es war nicht klar, dass es in den Grundlinien unbedingt so fortgeschrieben würde, wie es jetzt geschehen ist. Es hätte auch anders ausgehen können. Aber trotz dieses Risikos haben wir gesagt, wir brauchen vor allem Klarheit. Was nutzt es, wenn wir in rundfunk-/medienpolitischen Diskussionen immer wieder mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag argumentieren, wenn uns entgegengehalten werden kann: ja, das war 1994; die Welt hat sich doch völlig verändert. Hierauf kann heute nicht mehr Bezug genommen werden. Deshalb war es unser wichtiges Ziel, auch wirklich Klarheit und Rechtssicherheit und auch eine Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zu erhalten.

Ich denke, es war richtig und wichtig, als ARD Flagge zu zeigen und zu sagen: Ja, wir lassen das überprüfen. Ich empfinde das übrigens in einem Rechtsstaat auch als einen normalen Vorgang; dafür ist ein Verfassungsgericht da. Was nicht das Ziel war, das haben wir auch immer öffentlich erklärt, war eine förmliche Korrektur der festgesetzten Gebühr.

### **3. Das Bundesverfassungsgericht hat die Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den zentralen Punkten bestätigt**

Das nunmehr vorliegende Urteil besagt, dass die Zustimmungsgesetze und Beschlüsse der Länder zu Art. 6, Nr. 4, 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit der Rundfunkfreiheit nicht vereinbar sind. Das in Art. 6 Nr. 2a 8 des Rundfunkänderungsstaatsvertrages geregelte neue Kriterium der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand wurde allerdings vom Verfassungsgericht als mit der Rundfunkfreiheit für vereinbar erklärt. Entsprechend ist auch im Urteil eine Kostenteilung 2/3 zu 1/3 vereinbart worden.

Bei dem zuletzt genannten Kriterium wurde die Klage der Rundfunkanstalten zurückgewiesen. Danach ist es eben keine Verletzung der Rundfunkfreiheit, das erweiterte Prüfkriterium der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand einzuführen. Auch da können wir mit dem Ergebnis leben. Denn das Verfassungsgericht hat eine so genannte verfassungskonforme Auslegung gewählt. Wir hatten die Sorge, dass dies ein eigenständiges Prüfkriterium wird, das alle anderen Kriterien möglicherweise „überholen“ könnte. Damit wäre alles, was es an fachspezifischer Prüfung durch die KEF gegeben hat, dann möglicherweise durch dieses Kriterium gefährdet! Das hat das Verfassungsgericht durch die konforme Auslegung ver-



hindert, indem es gesagt hat, die bisherigen Prüfkriterien der KEF sind auch bereits so angelegt, dass diese beispielsweise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung berücksichtigen. Da wird mit Indizes gearbeitet, mit Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Personalkostenentwicklung. Wir berücksichtigen die prognostizierte Preisentwicklung des Bruttoinlandsprodukts, also den Deflator. Insofern ist beim KEF-Prüfverfahren schon eine Menge in dieser Richtung einbezogen worden. Das ist auch richtig, da wir Teil des öffentlichen Geschehens und der wirtschaftlichen Entwicklung sind.

Zur Feststellung der Höhe der Rundfunkgebühr durch die Länder: Die war nun wirklich in der Begründung in Teilen eben nicht nachvollziehbar. Es ist dabei zum Beispiel zu einem Doppelabzug gekommen. Die KEF hat gesagt: Wir sehen noch weitere Wirtschaftlichkeitspotenziale bei den Rundfunkanstalten. Für diese weiteren Potenziale, die sie teilweise angedeutet hat, hat sie uns dann einen Rationalisierungsfaktor von 0,5 % der Gesamtaufwendungen auferlegt. Das heisst, diese Begründung der Länder für die Reduzierung der Gebührenempfehlung war schon von der KEF berücksichtigt. Dies darf dann aber nicht noch einmal ein zusätzliches Kriterium bei der Festsetzung durch die Länder sein. Darüber hinaus gibt es eine Reihe anderer Punkte, bei denen das Verfassungsgericht die Begründung als nicht ausreichend erachtet hat.

Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber auch Rechte eingeräumt. Das Verfahren im Einzelnen ist Sache des Gesetzgebers. Es wäre z. B. auch eine Vollindexierung denkbar. Es wäre grundsätzlich auch möglich, die Gebühr in bestimmten wirtschaftlichen Situationen abweichend vom KEF-Vorschlag festzusetzen. Deshalb besteht unter dem Strich für uns auch kein Grund zur Euphorie. In der jetzigen wirtschaftlichen Lage wäre eine abweichende Entscheidung allerdings zumindest schwer vorstellbar. Aber in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage wäre dies schon denkbar. Da gibt es einige Hinweise des Gerichtes, wie man das präzisieren könnte, aber auch müsste.

Das Gericht hat zudem eine rückwirkende Gebührenerhöhung ausgeschlossen. Die haben wir – wie schon gesagt – aber auch gar nicht angestrebt. Das Gericht hat uns aber die Möglichkeit eines Ausgleichs gewährt, wenn wir diesen belegen und beanspruchen würden. Da wir aber vorher erklärt hatten, wir wollen keinen Ausgleich, haben sich ARD, ZDF und auch Deutschlandradio nicht noch einmal in dieser Angelegenheit an die KEF gewandt. Das ist auch schwierig, denn natürlich wurden bestimmte Entscheidungen unter Berücksichtigung der Gebührenentscheidung getroffen. Sie können dann die verschüttete Milch nicht mehr ins Glas zurückholen. Wenn sie mehr Wiederholungen gesendet haben, ist es halt so. Da können wir jetzt nicht im Nachhinein wieder sagen, dann senden wir jetzt zukünftig mehr Erstsendungen. Das wäre auch u. E. kein sinnvolles Vorgehen.

#### **4. Der dynamische Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt auch für die digitale Welt**

Für uns ist ganz wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat, dass unser Funktionsauftrag dynamisch auszulegen ist und ausdrücklich auch Bestand in der digitalen Welt hat. Dies ist auch von mehreren Ministerpräsidenten als Klarstellung begrüßt worden. Überraschend – insbesondere für unsere Kritiker – war auch die Klarheit, mit der das Bundesverfassungsgericht diesen Aspekt herausgearbeitet hat. Vielfalt muss erhalten bleiben; aber Vielfalt regelt sich nicht allein durch den Markt. Eine klare Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist, dass auch Vielfalt gefährdende Tendenzen bestehen. Daher ist es wichtig, dass es einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt, der eigene Verfahrensregeln hat, beispielsweise seine Gremien, seine Programmautonomie, um diese Vielfalt dann zu gewährleisten. Wenn sie einen „Vielfaltgewährleister“ in einem System haben, können sie die Anforderungen an alle anderen Anbieter auch herunterschrauben, was insgesamt dann auch wieder im Gesamtsystem einen vernünftigen Sinn ergibt. Aber diese Auffassung des Gerichts hat offensichtlich zumindest einige Interessenten überrascht. Das erklärt für mich auch die zum Teil überzogenen Reaktionen. Jeder hat das Recht, auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu kritisieren. Aber manches, was zu lesen war, war m. E. teilweise sehr polemisch. Zumal das Urteil nichts sensationell Neues ergeben hat, sondern im Prinzip eine behutsame Weiterentwicklung der bisherigen Grundlagen der Rechtsprechung beinhaltet.

Gerade in der digitalen Welt werden natürlich auch Kapitalinteressen oder andere als publizistische Interessen im Medienmarkt verfolgt. Das zeigt auch ein Blick auf aktuelle Beispiele, die sich gerade im Umfeld der Urteilsfindung abgespielt haben. Aber Tatsache ist, dass auch darauf das Verfassungsgericht sogar ausdrücklich Bezug genommen hat. Und ich denke, deshalb sind wir mit diesem Urteil auch insgesamt als „Öffentlich-Rechtliche“ zufrieden. Es wird jetzt darauf ankommen, dieses Urteil vernünftig und behutsam umzusetzen. Wir werden vor allem auch weiterhin die Belastbarkeit des Gebührenzahlers und der Gebührenzahlerin im Auge halten.

Das Verfassungsgericht hat im Übrigen auch festgestellt, dass es wichtig ist, die KEF als Institution einzubeziehen. Es kann neue Entwicklungen geben, die die Länder berücksichtigen können. In solchen Fällen muss noch einmal eine Rückverweisung an die KEF erfolgen. Ferner muss auch hinterfragt werden, was die Landesrundfunkanstalten dazu sagen, damit eben nicht fehlerhaftes Ermessen ausgeübt werden kann.



## **5. Werbung und Sponsoring bleiben zulässige Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Bei einem anderen Thema, nämlich bei Werbung und Sponsoring, scheint es so, als ob jeder die Aussagen des Urteils in Einklang mit den eigenen Interessen bewertet. Ich fand die Diskussion bei einer Veranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht in der vergangenen Woche in Köln sehr interessant. Dort war der ehemalige Verfassungsrichter Steiner anwesend, der gefragt wurde, ob die Aussage des Gerichtes denn jetzt hieße, dass Werbung eingeschränkt werden müsse. Herr Steiner hat darauf sehr klar geantwortet, dass er das so nicht auslegen würde. Das Verfassungsgericht stehe ausdrücklich auch weiterhin zur Mischfinanzierung. Die Richter seien lediglich nicht mehr so euphorisch wie beim „94er Urteil“ gewesen. Denn damals wurde die Werbung sogar als Garant der Unabhängigkeit bezeichnet. Und jetzt gibt es eine kleine Modifikation, die heißt: Werbung hat potentiell Vielfalt verengende Gefahren, deshalb muss man dort genau hingucken. Allerdings ist hieraus keineswegs ein Plädoyer für die Abschaffung der Werbung herauszulesen. Ich kann auch nachvollziehen, was das Verfassungsgericht hierzu gesagt hat. Natürlich muss man aufpassen. Werbung kann bei übertriebenem Einsatz zum Problem werden, insbesondere dann, wenn keine klare Trennung von Werbung und Programm eingehalten wird. Da gab es ja leider auch bei der ARD in der Vergangenheit Ihnen bekannte Vorfälle. Der Verzicht auf Werbung einschließlich Sponsoring entspräche einem Äquivalent von 1,42 Euro monatlicher Gebühr. In der Konsequenz muss man eigentlich sagen, dass jeder, der den Verzicht auf Werbung fordert, eigentlich auch eine weitere Gebührenerhöhung fordert. Denn der Verzicht müsste kompensiert werden, es sei denn, man würde unseren Auftrag einschränken wollen.

Selbst Herr Steiner sagte, dass Werbung Bestandteil unserer Gesellschaft ist, und es vielleicht sogar schwierig wäre, wenn ein öffentlich-rechtliches System überhaupt keinerlei Werbung hätte. Wir haben Werbung ja sehr begrenzt, das soll auch so bleiben.

## **6. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts stärkt die KEF**

Was bedeutet das Urteil jetzt für die KEF? Es bedeutet eine klare Stärkung für die KEF. Die KEF ist eine unabhängige Institution. Sie ist ja fast mit einem hohen Gericht zu vergleichen, denn über der KEF gibt es keine Appellationsinstanz. Zu Ihnen redet einer, der weiß, was das bedeutet. Die Entscheidungen der KEF sind nicht immer zu unserer Zufriedenheit oder gar zu unserer Beglückung ausgefallen. Wir haben die Entscheidung dieser Fachkommission am Ende zu akzeptieren. Wir diskutieren, wir streiten auch in der Sache, das gehört dazu, und der Geprüfte ist oft nicht immer einer Meinung mit den Prüfern. Aber insgesamt wurde das KEF-System bestätigt und gestärkt.

Ich möchte das dreistufige Verfahren hier noch einmal kurz schildern. Die 1. Stufe – dies wird oft übersehen – findet in den Landesrundfunkanstalten statt. D. h., wir müssen unsere Planungen aktuell für einen Zeitraum bis 2012 abgeben. Wir reden also über Prognosen. Und es gibt in den Häusern der ARD mittelfristige Finanzplanungen, die entsprechende Zeiträume umfassen. Und alles, was wir bei der KEF melden, ergibt sich zum einen aus den Wirtschaftsplänen und mittelfristigen Finanzplanungen, die der vollen Gremienkontrolle der Verwaltungsräte, der Rundfunkräte mit ihren Ausschüssen unterliegen und die auch intensiv in den entsprechenden Gremien beraten werden. Dann gibt es eine aktuelle Fortschreibung, weil die Planungszeiträume nicht immer gleich sind. Diese wird dann in einem fast schon iterativem Verfahren, so haben wir es zumindest im WDR gemacht, mit den Gremien beraten. D. h., das, was der WDR als Bedarf anmeldet, ist bereits durch die Vertreter der Öffentlichkeit, nämlich die Gremien, bewertet worden. Und die haben natürlich schon mal als erste, das wird man ihnen unterstellen dürfen, auch die Belastbarkeit der Gebührenzahler im Blick. Wie gesagt, wir haben einen reinen Inflationsausgleich angemeldet. Die erste Hürde im Verfahren wird sehr häufig übersehen. Die Prüfung ist sehr dezidiert.

Wir liefern als ARD der KEF fünf Bände mit detailliertem Zahlenmaterial ab. Die KEF befragt uns dann in der 2. Stufe des Verfahrens noch einmal äußerst eingehend und kritisch. Dieser Prozess ist sehr verfahrensintensiv und bedarf einer umfassenden Koordination und Abstimmung innerhalb der föderalen ARD sowie mit der KEF. Dieser Aufwand ist der Preis, den die Anstalten für die Gebührensatzung zahlen müssen: Andere Unternehmen sind im Wettbewerb und müssen deshalb über die Preise die Erträge verdienen. Wir müssen dagegen unsere finanzielle Situation transparent machen und „gläserne Taschen“ haben und uns intensiven Prüfverfahren unterziehen. Die KEF setzt sich aus verschiedenen Arbeitsgruppen zusammen. Ich nehme an, das wird Herr Bachmann dann im Detail noch schildern. Hier finden sehr eingehende Prüfungen statt. Das sind zunächst auch auf der Vergangenheit basierende Erkenntnisse. Dabei gibt es auch immer eine Rückschau, ob nicht etwa eine Überkompensation stattgefunden hat. Diese würde sofort wieder beim nächsten Gebührenverfahren abgezogen. Aber es wird auch ein Blick in die Zukunft geworfen, denn wir reden über eine Gebühr bis zum Jahr 2012. Die KEF erstellt alle zwei Jahre detaillierte Berichte, die auch veröffentlicht werden. Der Prozess bis dahin wird permanent diskutiert. Deshalb entsteht auch der Eindruck in der Öffentlichkeit, wir wären ständig bestrebt, die Gebühren zu erhöhen, was jedoch allein durch die publizistische Begleitung bedingt ist. Das kann man wahrscheinlich auch bei diesem Verfahren nicht verhindern. Die KEF-Empfehlung geht dann auch noch in der 3. Stufe des Verfahrens durch alle 16 Landesparlamente. Das führt – wie gesagt – eben dazu, dass Rundfunkgebühren ständig in der Diskussion stehen.

Im Ergebnis empfiehlt die KEF nach dem aktuellen Entwurf der KEF zum gebührenrelevanten 16. KEF-Bericht eine Erhöhung von 1,2 % pro Jahr für die ARD. Sie wissen, wie hoch im Augenblick die Inflationsrate ist. Die Empfehlung



liegt also deutlich unterhalb der Inflationsrate. Beim letzten Mal hat die ARD nach der Kürzung der Länder 1,1 % pro Jahr bekommen. D. h., wir reden hier über ein System, das sich über acht Jahre unterhalb der Inflationsrate, also im Prinzip in einem realen Minus befindet. Natürlich versuchen wir, das durch vielfältige Rationalisierungsmöglichkeiten aufzufangen: z. B. durch den Einsatz neuer Techniken u. ä. Aber mir liegt wirklich daran, dass diese Dimension deutlich wird, und dass auch einmal dieses Gerede von der ewigen Expansion aufhört. Das ist nicht zutreffend, das geben die Zahlen nicht her. Wir haben uns mit dem dualen System eine Zeitlang entwickelt, aber inzwischen ist da eher keine Weiterentwicklung finanzieller Art mehr drin, sondern ganz im Gegenteil.

### **7. Eine Vollindexierung wäre eine zulässige Alternative zum bestehenden Gebührenfestsetzungsverfahren**

Eine Alternative zum beschriebenen derzeitigen Gebührenfestsetzungsverfahren, auf die ich kurz eingehen möchte, ist das Vollindexierungsmodell. Das können wir in der anschließenden Diskussion gerne vertiefen. Das Verfassungsgericht hat dies ausdrücklich für zulässig gehalten. Vollindexierung könnte im Prinzip ganz einfach sein. Die ARD hat dazu ein Modell ausgearbeitet: Wir nehmen den Lebenshaltungskostenindex und schreiben diesen fort. Dann gibt es alle zwei Jahre rückwirkend eine Anpassung, wenn bestimmte Grenzen überschritten werden. D. h., man würde einen Automatismus in der Anpassung vorsehen. Das ginge auf Dauer allein natürlich nicht, weil – wir haben es heute Morgen in der Diskussion gehört – dann die Frage nach der Überkompensation gestellt würde. Also muss man dafür natürlich auch eine Überprüfung einbauen. Das könnte z. B. eine KEF nach vier Jahren rückblickend machen. Da es immer kleine Abweichungen geben wird, könnte man eine Anpassung davon abhängig machen, dass ein bestimmter Korridor verlassen wird. Das könnte man relativ elegant lösen und regeln. Aber es gibt dazu im Augenblick keinen politischen Konsens. Der Vorteil wäre, dass man zum einen über rückwirkende Entwicklungen weniger streiten muss als über zukünftige und dass nicht dauernd diese Diskussionen durch die zweijährigen KEF-Berichte und das damit zusammenhängende Verfahren geführt werden. Darüber hinaus wäre es natürlich auch der Bevölkerung eher vermittelbar, dass es nicht unfair oder unmäßig ist, wenn ich mich mit der Inflationsrate bescheide. Dann könnte auch der Diskussion um die Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks möglicherweise der Boden entzogen werden.

Es gibt aber auch Gegenargumente. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird angeführt, dass eine Indexierung die Gefahr einer Überkompensation erhöht. In einer allgemeinen Preisentwicklung ist natürlich auch Rationalisierung eingegangen, sonst wäre ja der Marktpreis so gar nicht entwickelt worden. Das Thema will ich jetzt aber nicht weiter vertiefen. Ich glaube, wir werden uns jetzt gemeinsam darauf konzentrieren, das KEF-Verfahren weiter zu optimieren. Da gibt es auch noch offene Fragen. Wir haben ein Mischverfahren zwischen Liqui-



ditätsorientierung und betriebswirtschaftlicher Orientierung. Meiner Ansicht nach sollte unter Steuerungsgesichtspunkten und angesichts der Tatsache, dass für die meisten Anstalten inzwischen das Aktiengesetz oder handelsrechtliche Grundlagen gelten, auf ein betriebswirtschaftliches Verfahren übergegangen werden. Entscheidend für die Gebührenbemessung ist aus meiner Sicht weniger die Liquiditätssituation einer Anstalt, sondern die Ertrags- und Aufwandsituation, die sich auch in der Eigenkapitalsituation niederschlägt. Diese Kriterien haben wir im KEF-Verfahren derzeit nicht komplett abgebildet. Wir haben große Elemente – Pensionsrückstellungen beispielsweise – die dort enthalten sind. Aber es gibt noch weitere Schritte, die man sich da vorstellen könnte.

## 8. Fazit

Insgesamt lautet mein Fazit: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts war letztendlich wenig spektakulär. Als für diese Veranstaltung das Thema gewählt wurde, wusste man das wahrscheinlich noch nicht. Aber ich glaube, spektakuläre Urteile haben nicht einen Wert an sich. Der Wert des Urteils besteht in einer Kontinuität, die aus meiner Sicht vernünftig und zukunftstauglich ist. Wir hoffen, dass wir jetzt auch wieder eine gemeinsame Grundlage mit den Ländern haben. Auf dieser Basis können wir dann auch gemeinschaftlich die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickeln. Entgegen aller Mutmaßungen nach dem Urteil wachsen unsere Bäume finanziell in keiner Weise in den Himmel. Ich habe das eben auszuführen versucht. Das wird Herr Bachmann sicher im nachfolgenden Vortrag noch weiter vertiefen. Wir werden nach wie vor von der KEF nach härtesten Maßstäben geprüft. Unser Gebührenzuwachs wird unterhalb der Inflationsrate liegen, hinzu kommt eine hohe Transparenz im KEF-Bericht. Ich glaube, das ist wirklich ein Verfahren, das sich auch vor der EU sehr gut vertreten lässt. Und da jetzt auch noch einmal klar definiert wurde, unter welchen Bedingungen die Länder von einer KEF-Empfehlung abweichen können, ist m. E. ein weiterer Baustein der Verfahrenssicherheit mit diesem Urteil erreicht worden. Soweit meine Sicht zum Urteil. Sicher können wir den einen oder anderen Gedanken gleich noch in der Diskussion vertiefen. Zunächst einmal vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



ISBN 978-3-938933-45-9  
ISSN 0945-8999