

# **Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Reformüberlegungen –**

## **Kurzzusammenfassung**

*Prof. Dr. Hubertus Gersdorf, Universität Leipzig*

### **I. Neujustierung der Markenkerne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Schwerpunkt der Information, Bildung und Beratung**

- (1) Der Gesetzgeber ist berechtigt, den Angebotsauftrag der Sendeanstalten so zu konkretisieren, dass sie schwerpunktmäßig in den Bereichen Information, Bildung und Beratung senden. Eine solche Schwerpunktsetzung dürfte der Gesetzgeber nicht nur für das System als Ganzes, sondern auch für einzelne Programme wie die Hauptprogramme von ARD und ZDF regeln. Sofern der Gesetzgeber den Vollprogrammcharakter des Ersten und Zweiten Programms durch eine Schwerpunktsetzung neu justierte, entspräche er in besonderer Weise dem Vielfaltsgebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, weil sich gerade in den Bereichen Information, Bildung und Beratung Schwächen des werbefinanzierten privaten Rundfunks manifestieren. Um sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Informationsauftrag hinreichend nachkommt, erscheinen Sendezeitvorgaben für die Ausstrahlung von Information, Bildung und Beratung noch bedeutsamer als die Vorgabe, Sendungen im Hauptprogramm auszustrahlen. Fehlen Sendezeitvorgaben, können Schwerpunktsendungen zur Nachtzeit oder während des Tages zu Zeiten ausgestrahlt werden, in denen kaum Zuschauer vor dem Fernseher sitzen.

### **II. „Flexibilisierung“ des Angebotsauftrags? Ersetzung der legislatorischen Beauftragung durch einen weiterzuentwickelnden Drei-Stufen-Test**

- (2) Wenn und soweit der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht mehr mit der Veranstaltung linearer Angebote (Rundfunkprogramme) beauftragt, darf dies nicht zu einer „Angebotsflexibilisierung“ führen, die die Ersetzung existierender Programme durch veränderte oder neue lineare Angebote in das freie Ermessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stellt. Verzichtet der Gesetzgeber auf eine legislatorische Beauftragung, bedarf es einer Legitimation mittels Durchführung eines Drei-Stufen-Tests. Neben neuen und geänderten linearen Angeboten sollten auch die existierenden gesetzlich nicht mehr beauftragten Rundfunkprogramme dem Drei-Stufen-Test unterzogen werden.
- (3) Verzichtet der Gesetzgeber auf das Steuerungsmittel legislatorischer Beauftragung, muss er im Interesse des gebotenen Schutzes der (kommerziellen und nichtkommerziellen) privaten Anbieter sowie der Beitragszahler den Drei-Stufen-Test neu regeln:

- (4) Erstens: Die KEF ist in das Verfahren des Drei-Stufen-Tests einzubeziehen. Zum Schutz vor übermäßiger Belastung der Beitragszahler ist eine Prüfung des Angebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die KEF erforderlich. Aus dem de facto Zwei-Stufen-Test muss ein Drei-Stufen-Test werden.
- (5) Zweitens: In § 11f Abs. 4 RStV ist klarzustellen, dass im Rahmen des Drei-Stufen-Tests der publizistische Mehrwert des Angebots mit dessen Finanzbedarf abzuwägen ist. Nur dann ist dem Schutz der Beitragszahler vor unangemessener Beitragsbelastung Genüge getan.
- (6) Drittens: Auch in organisationsrechtlicher Hinsicht ist eine Fortentwicklung des Drei-Stufen-Tests verfassungsrechtlich erforderlich. Ebenso wie die KEF von Verfassungs wegen notwendig ist, ist eine externe und staatsfreie Instanz geboten, die den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkretisiert. Die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten aufgrund ihres jeder Institution eigenen „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses“ (Bundesverfassungsgericht) keine Gewähr, dass sich ihre Angebotsvorstellungen im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon keine wirksame Wirtschaftlichkeitskontrolle seines Angebots gewährleisten kann, obgleich er kein natürliches Interesse an Verschwendung bei der Erbringung seines Angebots hat, kann er erst recht nicht über Angebotsexpansionen befinden, die in seinem natürlichen Interesse liegen. Da das Bundesverfassungsgericht eine externe Überprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF verlangt, müssen auch Angebotserweiterungen durch eine externe Stelle überprüft werden (Auftragskonkretisierung durch eine externe und staatsfreie Stelle).

### III. Vollindexierung des Rundfunkbeitrags

- (7) Die grundrechtlich geschützten Positionen der Betroffenen (öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Private und Beitragszahler) lassen sich in einem Vollindexierungsmodell abbilden und zu einem sachgerechten Ausgleich bringen. Hierzu könnte die im (Eisenbahn-)Regulierungsrecht zum Einsatz kommende Methodik herangezogen werden: Ausgangsbeitrag plus Index minus Produktivitätsfaktor (Formel: A plus I minus P). Berücksichtigt man einen Produktivitätsfaktor bei einer Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, ist die Sorge unbegründet, dass eine Vollindexierung zu stetig steigendem Beitragssatz ohne Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitskontrolle führt.
- (8) Der Gesetzgeber sollte sich in einem ersten Schritt der Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widmen. Hierzu ist eine Neuregelung des Drei-Stufen-Tests erforderlich. In einem zweiten Schritt ist die Finanzierung dieses Auftrags (durch Vollindexierung o.ä.) anzugehen.