

§ 35 Der Rundfunkbeitrag als Verfassungsproblem

Wilhelm Nolting-Hauff

Zum Schutzbereich des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes gehören nicht nur die abwehrrechtlichen Komponenten, die einen Eingriff des Staates in die Rundfunktätigkeit von Sendeanstalten und Journalisten verbieten¹, sondern insbesondere auch ein Element der sogenannten "dienenden Freiheit". Das Grundrecht ist nicht nur ein liberales Abwehrrecht, sondern statuiert auch eine Verpflichtung des Staates, aktiv eine freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.² Dieser Gewährleistung kommt der Staat, genauer gesagt kommen die Bundesländer, mit dem Rundfunkstaatsvertrag nach, der unter anderem die viel zitierte sogenannte Grundversorgung sicherstellen soll.³

Den Begriff der Grundversorgung hat das Bundesverfassungsgericht im sogenannten "Vierten Rundfunkurteil"⁴ entwickelt. In dieser Entscheidung heißt es unter anderem:

"In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der deutschen Länder auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet, ist die unerlässliche ‚Grundversorgung‘ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten..."

Eine wichtige Schlussfolgerung daraus ist diejenige, dass der Staat sich nicht darauf beschränken darf, (privaten) Rundfunkanbietern keine Inhalte vorzugeben, sie zu zensieren oder in irgendeiner Form ihre journalistische Tätigkeit zu beeinflussen, sondern er hat darüber hinaus aktiv si-

¹ BVerfGE 12, 205 („Deutschland-Fernsehen“).

² BVerfGE 73, 118 („Niedersachsen-Urteil“).

³ Zur Konkretisierung der Grundversorgung erstmals dezidiert BVerfGE 74, 297 („Baden-Württemberg-Beschluss“).

⁴ Siehe Fn. 2.

cherzustellen, dass es ein breit gefächertes Rundfunk- und Meinungsangebot gibt. Die Merkmale dafür sind die Vollversorgung, das Vollprogramm und die Meinungsvielfalt. Daher ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grundversorgung explizit nicht als bloße „Minimalversorgung“ zu verstehen, sondern sie umfasst vielmehr die gesamten Programmangebote in den Bereichen Bildung, Information und Unterhaltung.⁵

Unbestritten ist auch, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wesentlichen durch Gebühren bzw. Beiträge finanzieren darf und muss. Auf Grundlage eines Gutachtens von *Paul Kirchhof* aus dem Jahre 2010 wurde die wesentliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kürzlich auf einen Rundfunkbeitrag umgestellt. Der Rundfunkbeitrag wird, anders als bisher praktiziert, per Haushalt erhoben, d.h. ist explizit insbesondere nicht mehr von der Verfügbarkeit eines Geräts zum Empfang von öffentlich-rechtlichem Rundfunk abhängig. Die Einwände, dass man als Benutzer keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk konsumiere oder sogar über überhaupt keine Geräte verfüge, um solche Rundfunk- oder Fernsehsendungen zu empfangen, sind nunmehr unbeachtlich.

Nicht überraschend hat sich in Teilen der Bevölkerung massiver Widerstand gegen diese Methodik der Finanzierung gebildet. Argumente, die insofern vorgetragen werden, beziehen sich u.a. auf

- die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
- die angebliche Verfassungswidrigkeit dieser "Zwangsabgabe", wenn und soweit diese auch von "Nichtnutzern" des Rundfunks erhoben wird
- die Einschränkung des "ungehinderten" Unterrichtsrechts gemäß Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz
- die materielle Qualifikation des Rundfunkbeitrages als "Steuer", die so von den Bundesländern nicht hätte beschlossen werden dürfen.

⁵ BVerfGE 74, 297 („Baden-Württemberg-Beschluss“).

Ein Aspekt, der aber möglicherweise noch nicht hinreichend in die Diskussion einbezogen worden ist, bezieht sich auf die Frage, ob die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk verursachten Kosten nicht u.U. deutlich das für die Grundversorgung Erforderliche übersteigen und von daher nicht – jedenfalls nicht in voller Höhe – im Wege einer "Zwangsabgabe" auf die Bürger abgewälzt werden dürfen. Anders gewendet könnte man auch fragen, ob – wenn man die Kosten im Verhältnis zu den von den Rundfunkanstalten produzierten Leistungen überhaupt als angemessen ansieht⁶ – dieses Leistungsangebot nicht die verfassungsrechtlich gebotene Grundversorgung deutlich übersteigt und es auch von daher an einer verfassungsrechtlichen Legitimation einer zwangsweisen Beitreibung des Rundfunkbeitrages fehlen könnte.

Im Jahr 2015 hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk 8,1 Milliarden Euro an Beiträgen vereinnahmt⁷ (und damit deutlich mehr, als etwa dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Verfügung steht). Die Einnahmen im Jahre 2016 dürften sich in einer ähnlichen Größenordnung bewegen.

Diese Kosten ins Verhältnis zu setzen zu einer Bevölkerungsanzahl von ca. 80 Millionen in Deutschland ist allenfalls teilweise zulässig, da die Leistungen des Rundfunks beliebig skalierbar sind. Anders ausgedrückt: Die Zurverfügungstellung von Wohnungen oder Straßen oder Universitäten für eine Bevölkerung von 80 Millionen Menschen ist sehr viel teurer als für eine Bevölkerung von 50 Millionen Bürgern. Für die Produktion von Informationen und Rundfunkbeiträgen gilt dieses Mehraufwandsargument dagegen nicht. Es entsteht bei einer größeren Bevölkerung lediglich ein geringfügiger zusätzlicher infrastruktureller Mehraufwand, um die Inhalte zur Bevölkerung zu „transportieren“, wobei dieser zusätzliche Aufwand ohnehin nicht von den Rundfunkanstalten und über Gebühren finanziert wird. Die Frage lautet daher: Muss die ARD tatsächlich unzählige Regionalprogramme unterhalten und finanzieren, zumal Sender wie tageschau24, Einsplus, EinsFestival, PHOENIX, KiKa, Arte und 3sat sowie (besonders umstritten) viele Online-Angebote noch dazu kommen? Ferner

⁶ Unrühmliche Bekanntheit hatten z.B. hohe Ausgaben für drittproduzierte Fernsehsendungen erlangt, die dann überhaupt nicht gezeigt und verwendet wurden.

⁷ Jahresbericht 2015 des Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandfunk (abrufbar unter www.rundfunkbeitrag.de/e175/e2097/Jahresbericht_2015.pdf).

gibt es die Angebote des ZDF, des Deutschlandradio sowie die Finanzierung der Landesmedienanstalten. Warum müssen öffentlich-rechtliche Sender pro Woche unzählige Talkshows im Programm haben, die sie noch nicht einmal selbst produzieren, sondern von Produktionsgesellschaften hochvermögender Fernsehmacher, die gleichzeitig auch als Moderatoren der besagten Sendungen fungieren, für viel Geld fix und fertig kaufen? Gehören zur Grundversorgung – trotz „Vollprogramms“ – tatsächlich unzählige Krimiserien, wenig anspruchsvolle Vorabendprogramme, Quizsendungen oder Soap-Operas? Die erheblichen Kosten, die dieses System produziert, sprechen für sich. Es ist daher nicht nur eine Frage der Legitimität, sondern m.E. bereits eine Frage der (verfassungsrechtlichen) Legalität, ob der Staat tatsächlich ein derart extensives Angebot produzieren und anbieten und, noch drängender, ob er die dafür entstehenden Kosten zwangsweise auf alle Bürger abwälzen darf, namentlich auch auf diejenigen, die dieses Angebot weder nutzen wollen noch - unter Umständen - nutzen können.

Angesichts dieser Fragen darf erwartet werden, dass der bereits zweistelligen Zahl von Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts noch weitere, u.U. mit einschneidenden Folgen für das derzeitige System, folgen werden.