

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

## **– Reformüberlegungen –**

### **Kurzzusammenfassung**

*Prof. Dr. Hubertus Gersdorf, Universität Leipzig*

#### **I. Vollindexierung des Rundfunkbeitrags**

- (1) Der erste vor dem zweiten Schritt: Der Gesetzgeber sollte sich in einem ersten Schritt der Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widmen. Erst wenn der Auftrag feststeht, ist in einem zweiten Schritt die Finanzierung dieses Auftrags anzugehen.
- (2) Eine Indexierung auf der Basis des bestehenden Ausgangsniveaus trägt dem Transformationsbedarf nicht hinreichend Rechnung und könnte zu einer (beihilferechts- und verfassungswidrigen) Überkompensation des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führen. Die Transformation von linearen Rundfunkprogrammen in nichtlineare Angebote birgt erhebliches Einsparungspotenzial.

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

- (3) 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. Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests (§ 11f Abs. 4 RStV) wird geprüft, inwieweit das konkrete Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht (erste Stufe), in welchem Umfang es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt (zweite Stufe) und welchen finanziellen Aufwand es erfordert (dritte Stufe). Neben neuen und geänderten linearen Angeboten sollten auch die existierenden gesetzlich nicht mehr beauftragten Rundfunkprogramme dem Drei-Stufen-Test unterzogen werden.
- (4) 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:

- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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 Verschwendungen 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).