

Kurzgutachten zur Indexierung des Rundfunkbeitrags

Von:

Prof. Dr. Thomas Hirschle
Rechtsanwalt
Stuttgart/Calw

Vorgelegt von:

VAUNET - Verband Privater Medien e. V.
Stromstraße 1
10555 Berlin
Tel.: +49 30 39 88 0 - 0
E-Mail: info@vau.net

März 2019

Disclaimer: Die Einschätzungen des Kurzgutachtens basieren auf der bisherigen öffentlichen Berichterstattung und Diskussion zu den im Länderkreis beratenen Themen „Auftrag und Struktur“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie können keinen konkreten Bezug zu Textvorschlägen oder sonstigen offiziellen Diskussionsständen der Länder herstellen, da diese bislang nicht bekannt und transparent gemacht worden sind.

Inhalt

I. Ausgangslage und Einführung.....	3
II. Das gegenwärtige KEF-Verfahren.....	5
III. Untersuchung der einzelnen Verfahrensschritte auf ihre Eignung zur Indexierung	8
1) Erster Hauptschritt – Bestandsaufwendungen.....	9
1a) Programmaufwand.....	9
1b) Programmverbreitungskosten.....	10
1c) Personalaufwand.....	10
1d) Sachaufwand.....	12
1e) Investitionen.....	12
2) Zweiter Hauptschritt.....	12
3) Dritter Hauptschritt.....	13
4) Zusatzschritte.....	14
4a) Erträge außerhalb des Finanzaufkommens.....	14
4b) Soll-Ist-Vergleich, Budgetabgleich.....	14
4c) Anrechnung von Eigenmitteln.....	14
4d) Mehrerträge beim Beitragsaufkommen.....	14
IV. Bringt die Indexierung eine Vereinfachung und Verbesserung?	15
V. Fazit und Zusammenfassung.....	16

Abbildungen

Finanzbedarfsfeststellung auf der Grundlage des Indexgestützten Integrierten Prüf- und Berechnungsverfahren	8
---	---

I. Ausgangslage und Einführung

Aktuell diskutiert werden die Möglichkeiten einer Fortschreibung des Rundfunkbeitrags durch einen einheitlichen Index wie beispielsweise den BIP-Deflator oder, aktuell favorisiert, den Verbraucherpreisindex (VPI). Als weiteres Modell wurde eine Indexierung des gegenwärtigen Beitrags mit der Inflationsrate der beiden letzten Jahre genannt.

Auslöser für eine solche Änderung dürfte nicht Kritik an der Arbeit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) sein, sondern der Wunsch nach einer Vereinfachung bis hin zu einer Vermeidung der politischen Diskussion und des Einigungszwangs bei der Umsetzung der KEF-Empfehlung durch die Landesregierungen und die Landtage. Als Gründe werden weiter bessere Planbarkeit und schnellere Beitragsermittlung angeführt.

Ohne dass dies ausdrücklich genannt wird, spielt vermutlich auch eine Rolle, dass die wiederholten Versuche der Länder nach einer Begrenzung des Programmauftrags der Rundfunkanstalten bisher erfolglos blieben. Durch eine faktische Deckelung der Finanzmittel sollen die Anstalten mutmaßlich dazu gebracht werden, in eigener Entscheidung ihr Programmangebot zu straffen oder zu begrenzen.

Ermöglicht werden solche Überlegungen durch eine eher beiläufige Bemerkung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 119,181 dort Seite 224), in der eine Vollindexierung für grundsätzlich machbar gehalten wird. Eine weitergehende Erörterung fehlt und Bedingungen werden dort nicht genannt.

Trotz schon länger anhaltender Diskussion stellen sich zu einem neuen Modell von vorn herein zahlreiche Fragen:

Ausgangspunkt der Indexierung kann nicht der zuletzt beschlossene Beitrag sein. Seine Höhe ergibt sich aus dem ermittelten Bedarf abzüglich der sonstigen Einnahmen. Dieser Wert wurde ermittelt in einer Phase des Systemwechsels von einer gerätebezogenen Gebühr zum heutigen Beitrag mit all seinen Unwägbarkeiten. Auch beinhaltet er auferlegte Zuführungen zur Rücklagenbildung, also nicht bedarfsbezogene Elemente.

Wiederholt genannt wurde eine Systemumstellung nach einem nochmaligen KEF-Verfahren ab 2023. Auch bei diesem Termin stellt sich die Frage, ob z. B. der Melderegisterabgleich wie auch das System insgesamt nach der Reform schon so stabilisiert sind, dass von einer gesicherten Basis ausgegangen werden kann.

Müsste nicht Ausgangspunkt einer Indexierung ein von unabhängiger Stelle oder wem auch immer geprüfter Bedarf für die Erfüllung des Aufgabenbestands, also der Versorgungsauftrag sein? Also eine Basis ohne die Einnahmeseite.

Wie und von wem sollen zum einem dieser Bedarf und im Weiteren alle Einnahmen jenseits der Beitragseinnahmen für die weitere Entwicklung festgestellt werden?

Welche Rolle spielt die Entwicklung der Zahl der Beitragszahler, sei es durch die demographische Entwicklung oder durch gesetzgeberische Änderungen?

Welcher Index ist für die Fortschreibung wirklich geeignet und ist ein einheitlicher Index überhaupt eine sinnvolle Vereinfachung?

Wie lange soll ungeprüft mit dem Index fortgeschrieben werden und erfolgt eine rückblickende Korrektur der fortgeschriebenen Werte?

Wer entscheidet und in welcher Zeit über die Weiterentwicklung des Sockelbetrags und eventuelle künftige Basisjahre. Soll überhaupt und wie oft eine Überprüfung und ggf. Anpassung erfolgen?

Das einfachste Verfahren wäre ohne Zweifel, den aktuellen Beitrag mit einem Index wie beispielsweise der Inflationsrate der letzten Jahre oder auch der Entwicklung des Verbraucherpreisindex langjährig fortzuschreiben. Schon unter Betrachtung der aufgeworfenen Fragen wird aber deutlich, dass eine solche Vorgehensweise nicht akzeptable Fehler und Ungereimtheiten mit sich brächte.

Durch diese Fragen wird unmittelbar schon ein Grundproblem bei einem Systemwechsel deutlich. Je stärker das Verfahren vereinfacht wird, desto größer werden die fachlichen und rechtlichen Probleme. Mit jeder auch nur groben Fehlerkorrektur nähert man sich aber wieder dem bisherigen System und schwinden die erhofften Vereinfachungseffekte.

II. Das gegenwärtige KEF-Verfahren

Orientiert an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat die KEF ein Methodenheft für die objektivierte und transparente Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten entwickelt. Schon der Name dieses Systems, "Indexgestütztes und integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren (IIVF)", verdeutlicht, dass schon gegenwärtig viel mit – allerdings differenzierten – Indizes gearbeitet wird. Etwa 80 % des Aufwands sind indexiert. Nicht indexiert sind im Wesentlichen die Altersversorgung, die Programmverbreitung, die Investitionen, die Entwicklungsprojekte und die anrechenbaren Eigenmittel.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt dieses Verfahren als geeignet bezeichnet, um den Finanzbedarf der Anstalten in einer ihrer verfassungsrechtlichen Stellung gerecht werdenden Methode zu ermitteln.

Unterschieden werden zunächst drei Hauptschritte und dann weitere Zusatzschritte zur Berücksichtigung weiterer Auswirkungen auf den Finanzbedarf.

1) Das Verfahren beginnt als erstem Hauptschritt mit der Feststellung und anschließenden Fortschreibung des Bestands, also ob der Programmauftrag in unveränderter Form weiter zu erfüllen ist und welche Aufgaben eventuell dazu gekommen oder weggefallen sind.

Dabei werden die verschiedenen Ausgabearten in sinnvolle Gruppen eingeteilt. Je nach Ausgabeart wird dann mit einem geeigneten Index fortgeschrieben. Ist dies nicht sachgerecht, erfolgt eine Einzeluntersuchung.

Gleiches erfolgt später als Zusatzschritt auf der Einnahmeseite jenseits der Beitragseinnahme.

2) In einem zweiten Hauptschritt schließt sich die Ermittlung des Entwicklungsbedarfs in Form der Prüfung von spezifischen Projektanmeldungen an. Hier werden also Neuentwicklungen jenseits der allgemeinen, normalen Weiterentwicklung des Aufgabenbestands angemeldet und geprüft.

3) Im dritten Hauptschritt erfolgen dann der Nachweis und die Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dabei werden Produktivitätssteigerungspotentiale und -fortschritte quantitativ dargestellt und bewertet.

4) Da es sich um ein Prognosesystem handelt, ist integraler Bestandteil jedes dieser drei Schritte auch eine ständige nachträgliche Überprüfung der für die Periode zugrunde gelegten Werte durch Soll-Ist-Vergleiche und Budgetabgleiche mit der entsprechenden anschließenden Korrektur. Diese Korrektur erfolgt jeweils im nächsten Bericht auf Basis der dann neu vorliegenden Ist-Werte. Im Ergebnis erfolgt also eine Überprüfung der tatsächlichen Entwicklung im Zweijahresrhythmus.

Diese drei Schritte sind systematisch getrennt, jedoch aufeinander abgestimmt. Die Darstellung im KEF-Bericht und dessen Gliederung folgen dieser Systematik.

5) Daran schließen sich die Zusatzschritte an:

Ein Punkt ist hier zunächst die Ermittlung von vorhandener Substanz als anrechenbare Eigenmittel.

Von der KEF ergänzend entwickelt wurden Sonderuntersuchungen von einzelnen Programmelementen wie z. B. politische Magazine, die beachtliche Kostenunterschiede und entsprechende Einsparungsmöglichkeiten aufzeigten. Diese aufwandsbezogenen Auswertungen und die daraus abgeleiteten Forderungen würden bei einer freien Mittelverwendung hinfällig, obwohl gerade dieses Instrument sehr wirksam ist, um einzelne Unwirtschaftlichkeiten zu erkennen.

Dann werden die sonstigen Erträge außerhalb des Gebührenaufkommens, also Erlöse aus Werbung und Sponsoring, Zinserträge, Konzessionserträge, Beteiligungen und weitere Erträge, ermittelt.

6) Schon an dieser Stelle wird ein zentrales Problem deutlich, nämlich dass eine einfache Indexierung des Beitrags auf das Element der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsuntersuchung vollständig verzichten würde. Es widerspricht jeder Lebenserfahrung, dass ausgeschöpfte Einsparmöglichkeiten dem Beitragszahler zugutekommen. Realistisch ist vielmehr, dass dies zu Ausgabenerhöhungen in anderen Bereichen führt, möglicherweise sogar im besonders kritischen Personalbereich. Es bedarf keiner großen Darlegung der verfassungsrechtlichen Konsequenzen, um festzustellen, dass dies im Interesse des Beitragszahlers aber auch der Wettbewerber inakzeptabel ist.

Dem Vernehmen nach wird bei den Änderungsüberlegungen an eine nachträgliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in größerem zeitlichen Abstand bzw. mit

Zwischenschritten von bis zu acht Jahren gedacht. Bei einem solch großen zeitlichen Abstand kann nicht mehr von einer ausreichenden Wirtschaftlichkeitskontrolle gesprochen werden. Selbst eine Überprüfung ex post nach etwas mehr als zwei Jahren muss kritisch gesehen werden. Die KEF hätte nur eine stark reduzierte Funktion und eine Kompensation der aufgelaufenen Unwirtschaftlichkeiten wäre nur schwer durchsetzbar.

Ähnliches gilt für die Projektmittel und insgesamt für den Wegfall der Zusatzschritte.

7) Der gegenwärtige Beitrag ist die Konsequenz und das rechnerische Ergebnis der dargestellten Einzelpositionen aus den drei Hauptschritten und den Zusatzschritten. Wenn wir feststellen, dass erhebliche Teile dieser Einzelpositionen sich nicht für eine Indexierung eignen, dann gilt diese Aussage auch für das aggregierte Ergebnis, also den errechneten Beitrag.

Einfach davon auszugehen, dass sich die Fehler in den Einzelpositionen gegenseitig aufheben ist eine nicht belegte Annahme. Genauso wahrscheinlich ist, dass diese Fehler sich kumulieren. Dann wäre das Ergebnis eine nicht bedarfsgerechte Finanzausstattung, was wiederum europarechtswidrig wäre. Diese Eingangsüberlegung macht die Sinnhaftigkeit des gegenwärtigen, in Einzelschritte gestuften Systems sehr deutlich.

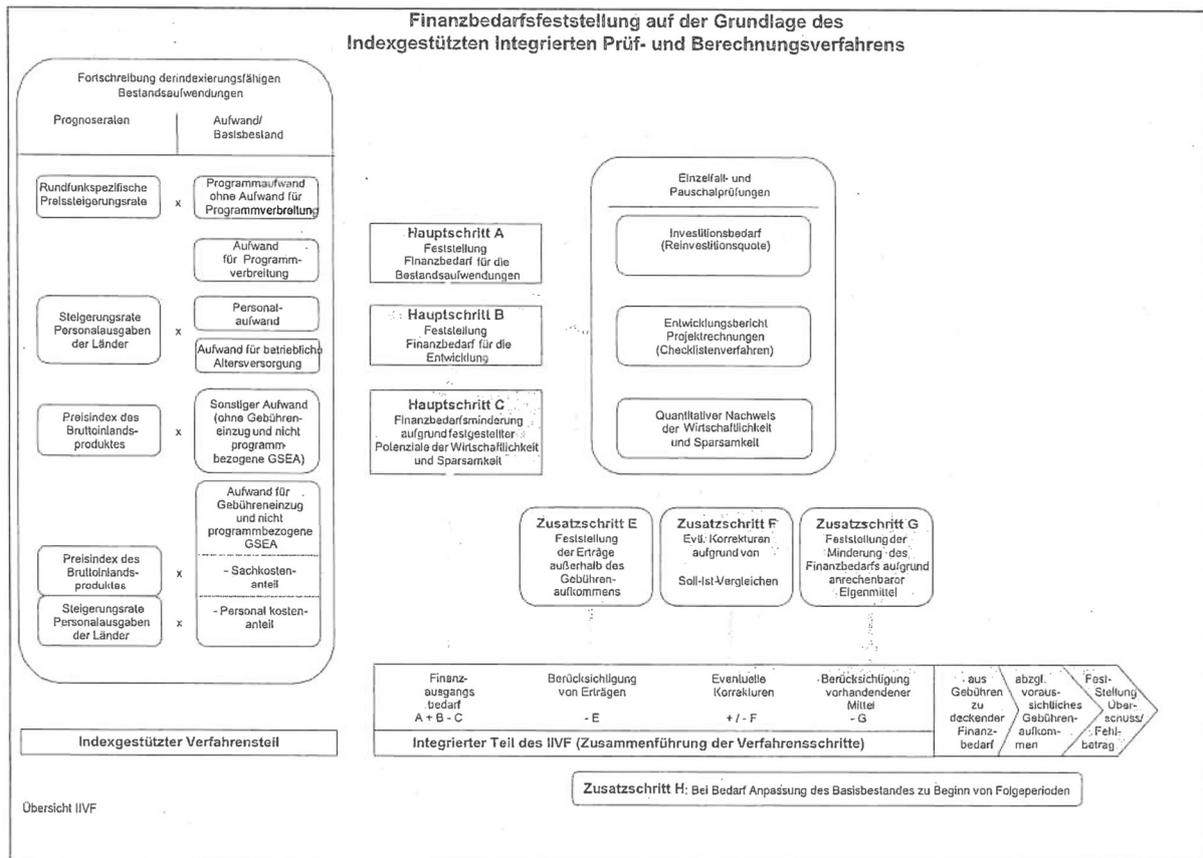


Abbildung: Finanzbedarfsfeststellung auf der Grundlage des Indexgestützten Integrierten Prüf- und Berechnungsverfahrens (Quelle: KEF)

III. Untersuchung der einzelnen Verfahrensschritte auf ihre Eignung zur Indexierung

Indexierungen sind dann möglich und sinnvoll, wenn die zugrunde liegenden Strukturen nur geringen Veränderungen unterliegen und die Entwicklung möglichst kontinuierlich verläuft und stabil ist. Bei den Rundfunkanstalten und dem Beitrag zu ihrer Finanzierung ist dies gerade in Zeiten starker technologischer und medialer Veränderungen nicht der Fall. Die Entwicklungen der Medien sind mehr durch abrupte Brüche als durch kontinuierlichen Wandel geprägt und sie sind nur schwer prognostizierbar.

Dies gilt für die einzelnen Berechnungselemente, wie nachfolgend darzulegen ist, allerdings in unterschiedlicher Intensität. Auch insoweit gilt: Eignen sich prägende Teilbereiche nicht für eine kontinuierliche Indexierung, dann gilt diese Aussage umso mehr für das Ganze.

1) Erster Hauptschritt – Bestandsaufwendungen

1a) Programmaufwand

Der Programmaufwand wird auf der Grundlage einer in regelmäßigen Abständen eigens ermittelten, rundfunkspezifischen Teuerungsrate fortgeschrieben. Hierfür wurde ein Warenkorb von rundfunkspezifischen Leistungsbereichen des Sektors Programmwirtschaft zusammengestellt. Der Programmaufwand, der knapp die Hälfte der Gesamtausgaben darstellt, ist also bereits indexiert.

Regelmäßig erfolgt im Folgebericht ein Budgetabgleich mit der Möglichkeit der Korrektur. Dieses Element der Korrektur von Fehlprognosen hat für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung große Bedeutung. Eine bloße Fortschreibung mit dem für die nächste Periode ermittelten Index würde einen einmal gemachten Fehler für immer perpetuieren. Auch bedeutet der Wegfall der rückblickenden Korrekturen eine qualitative Verschlechterung des Ergebnisses.

Die Veränderung und Vereinfachung bestünde zunächst also nur in der Verwendung eines von dritter Seite bereits ermittelten Faktors. In Betracht käme insbesondere der BIP-Deflator, der VPI oder die Inflationsrate der letzten Zeit. Der BIP-Deflator ist erfahrungsgemäß höher als der VPI. Kritisch ist beim BIP-Deflator vor allem seine Import-/Exportabhängigkeit, was für den Rundfunk irrelevant ist. Der VPI ist zu einem erheblichen Teil von Gütern ohne Rundfunkbezug beeinflusst. Gleiches gilt für die Inflationsrate.

Für alle gilt, dass die Ergebnisqualität sich wegen des geringen Rundfunkbezugs und des erheblichen Einflusses nicht rundfunkspezifischer Faktoren deutlich verschlechtern würde, was gerade bei dem hohen Anteil am Rundfunkbeitrag kaum akzeptabel ist. Modelltheoretisch nicht entscheidend ist dabei, ob diese rundfunkspezifische Teuerungsrate im Einzelfall zu höheren Steigerungsraten führt. Wenn die Entwicklung des Beitrags die Grenze der Belastbarkeit übersteigen sollte, muss eine Korrektur über begründbare Einsparauflagen oder durch Begrenzung des Rundfunkauftrags erfolgen. Eine Deckelung auf „kaltem Wege“ durch Wahl eines niedrigen, aber nicht repräsentativen Index ist systemwidrig. Auch eine mittelbare Steuerung des Rundfunkangebots durch Wahl eines potentiell niedrigen Index entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Die Entscheidung für einen konkreten Index muss systemgerecht danach fallen, welcher die Kostenentwicklung im Rundfunk am besten spiegelt. Die Frage, welcher Index rückblickend am niedrigsten oder höchsten war, ist kein geeignetes Kriterium.

1b) Programmverbreitungskosten

Die Kosten der Programmverbreitung werden anhand einer Aufstellung der einzelnen Positionen erhoben. Ursprünglich waren sie als Teil des Programmaufwands wie dort indexiert. Grund für die Änderung war, dass Phasen stabiler Kosten wechselten mit relevanten strukturellen Veränderungen, z. B. bei der Abschaltung der analogen Satellitenverbreitung oder der Mittelwelle. Die gegenwärtig zu beobachtenden, raschen Veränderungen der Nutzungsgewohnheiten im Zuge der Digitalisierung lassen für die Zukunft Ähnliches erwarten. Die Programmverbreitungskosten sind daher für eine Indexierung ungeeignet. Die Annahme, dass sich diese über die Jahre in der gleichen Richtung und ähnlich wie z. B. der VPI entwickeln, ist spekulativ.

1c) Personalaufwand

Personalaufwand ohne Altersversorgung

Die Personalaufwendungen orientieren sich an den geplanten Personalaufwendungen der Länder und damit zu einem erheblichen Teil an der tariflichen Einkommensentwicklung. Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass sich hier die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung spiegelt, sodass eine Indexierung mit dem VPI vertretbar wäre.

Allerdings hat die KEF hier häufig durch Abschlüsse auf einen Personalabbau hingewirkt. Dies würde bei einer allgemeinen Indexierung entfallen. Gerade die Stellenzahlen und deren Wertigkeit sind ein wichtiges Element eines wirtschaftlichen Verhaltens der Anstalten, das der ständigen kritischen Begleitung bedarf. Bei einer bloßen Fortschreibung mit einem Index würde der Druck zur Rationalisierung und zur Nutzung von technischem Fortschritt schwinden.

In jedem Fall ist aber auch hier festzuhalten, dass mit bereits extern ermittelten Daten, also ohne nennenswerten Aufwand, das IIVF ein besseres Ergebnis ermittelt.

Betriebliche Altersversorgung

Der Aufwand für die betriebliche Altersversorgung (etwa 8 % des Gesamtaufwands) wird unter Verwendung versicherungsmathematischer Gutachten ermittelt. Der Aufwand für die Altersversorgung ist erheblichen Veränderungen in beide Richtungen unterworfen. Die demographische Entwicklung und die bisherigen Bemühungen der Anstalten um eine Angleichung an die Versorgung im allgemeinen öffentlichen Dienst lassen zwar einen deutlichen Anstieg in den nächsten Jahren, aber dann mittelfristig auch eine Abflachung bis längerfristig hin zu einem Rückgang erwarten.

Große Bedeutung haben dabei der anzuwendende Abzinsungsfaktor, aber auch gesetzgeberische Veränderungen wie z. B. das Bilanzmodernisierungsgesetz.

Die betriebliche Altersversorgung ist für eine Indexierung ungeeignet, gleichgültig von welchem Ausgangswert ausgegangen wird. Die für eine Indexierung notwendige Kontinuität und Stabilität ist hier nicht gegeben und auch künftig nicht zu erwarten.

Schon in der Vergangenheit erfolgte bei der vor einigen Jahren festgestellten Deckungsstocklücke eine zweckgebundene Sonderfinanzierung mit 25 Cent. Die abzusehenden strukturellen Veränderungen bei der Altersversorgung legen nahe, genau einen gegenteiligen Weg zur integrierten Indexierung einzuschlagen. Statt einer Einrechnung in den Beitrag und damit einer fortgesetzten Indexierung sollte eine Auslagerung dieses Kostenfaktors, ähnlich einer „Bad Bank“, erwogen werden.

Gerade bei der betrieblichen Altersversorgung mit langfristiger rechtlicher Bindung muss regelmäßig eine Neuberechnung auf der Basis der Veränderung der Sterbetabellen, der Anspruchsberechtigten und der aktuellen Zinserwartung erfolgen. Je nach Ergebnis ist eine Aufstockung des Eigenkapitals und damit eine Belastung der Beitragszahler in einer durchaus beachtlichen Höhe die Folge. Je nach Situation kann sich aber auch für eine andere Periode keine Veränderungsnotwendigkeit ergeben. Wie ausgeführt, sind mittelfristig sogar Entlastungen zu erwarten. Die Folge im jetzigen System sind jeweils spürbare Beitragsschwankungen.

Dies zu entkoppeln und die Finanzierung der Altersversorgung über einen festen und jeweils langfristig ermittelten Beitragsanteil zu finanzieren, wäre eine sinnvolle

Umstrukturierung des Systems. Erforderlich werdende Nachfinanzierungen oder Entlastungen könnten in gleicher Art und Weise längerfristig verteilt werden.

Erforderlich wäre also eine langfristige Prognose für die zu erwartenden Aufwendungen und daraus abgeleitet eine geglättete Ermittlung des Nachfinanzierungsbedarfs. Im Ergebnis würde dies zu einer verstetigten Beitragsentwicklung führen. Ein solcher fester Anteil würde damit zur Beitragsstabilität beitragen.

1d) Sachaufwand

Der Sachaufwand beinhaltet nach dem IIVF zunächst die Kosten des Beitragseinzugs und den Aufwand für Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben. Die darin enthaltenen Personalaufwendungen werden wie die übrigen Personalaufwendungen behandelt. Insoweit gelten hierzu die gleichen Aussagen wie oben.

Der enthaltene materielle Sachaufwand wird wie der übrige Sachaufwand mit dem BIP-Deflator fortgeschrieben.

Eine Vereinheitlichung mit einem Deflator wäre vertretbar, brächte im Ergebnis aber kaum Vorteile und keine nennenswerte Vereinfachung.

1e) Investitionen

Hierfür wird im Referenzzeitraum eine Reinvestitionsquote ermittelt. Diese errechnet sich aus der Relation der berücksichtigungsfähigen Investitionen zu berücksichtigungsfähigen Abschreibungen. Die Jahreswerte werden mit dem jeweiligen BIP-Deflator aufgezinnt.

Eine Indexierung ist machbar, da ohne wirklich relevante Auswirkung.

2) Zweiter Hauptschritt

Entwicklungsbedarf/Projekte

Hier werden die jeweils anstehenden Projekte, wie z. B. die Einführung von HDTV, angemeldet, geprüft und veranschlagt. Dies ist die Umsetzung der in § 12 Abs. 1 RStV zugesicherten Entwicklungsgarantie. Der Innovationsbedarf für die Teilhabe an der notwendigen technischen und programmlichen Weiterentwicklung lässt sich

kaum über objektive Parameter bestimmen und mit einem Index zuverlässig erfassen.

Diese Positionen entziehen sich aus der Natur der Sache heraus einer Pauschalierung, Budgetierung oder Indexierung. Eine Einzelprüfung ist unverzichtbar. Wie im bisherigen System beginnt diese Prüfung damit, ob überhaupt ein eigenständiges und wirklich neuartiges Projekt ansteht. Es kann nicht in einer sich ständig wandelnden Mediensituation jede Veränderung als Projekt mit zusätzlicher Finanzausstattung bedient werden. Diese kritische Einzelfallprüfung ist unverzichtbar und lässt sich durch keinen Index ersetzen. Ein pauschaler „Innovationsindex“ lässt sich nicht definieren.

Ein pauschaler Entwicklungszuschlag wäre auch ein Verstoß gegen die europarechtlich zwingend vorgeschriebene bedarfsgerechte Finanzierung.

3) Dritter Hauptschritt

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die KEF erwartet und prüft hier das Netto-Potenzial an Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit und der Produktivitätserhöhung. Die Feststellungen vermindern dann die Summen der ersten beiden Hauptschritte.

Bei einer Vollindexierung entfällt dies naturgemäß. Im Gegenteil werden vorhandene Unwirtschaftlichkeiten mit dem Index weiter vergrößert. Der Status quo wird fortgeführt ohne einen Zwang, ihn zu hinterfragen. Auch der Elan der Anstalten, nicht genutzte Rationalisierungspotenziale anzugehen, dürfte nachlassen. Selbst wenn eine Verpflichtung zu eigenen, verstärkten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit der Indexierung verbunden werden sollte, lässt dies nicht vergleichbare Ergebnisse erwarten.

Ein regelmäßiger pauschaler Abschlag wäre willkürlich und in einem Indexmodell systemwidrig. Auch die Aspekte Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen konkret belegt und beziffert werden.

Der gleiche Gedanke gilt auch, wenn quasi als einmaliger Einspareffekt ein bewusst niedriger Ausgangswert gewählt wird. Auch dieser gewählte Wert wäre willkürlich und der Einspareffekt löste sich über die Jahre ohnehin auf.

4) Zusatzschritte

4a) Erträge außerhalb des Finanzaufkommens

Hier werden Erträge aus Werbung, Sponsoring, Zinserträge, Konzessionsabgaben und sonstige betriebliche Erträge im Einzelnen ermittelt. Diese verändern sich in beide Richtungen je nach der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Eine mit der Indexierung vorausgesetzte gleichmäßige Entwicklung kann nicht unterstellt werden. Insbesondere für ein längerfristig angelegtes Indexmodell wäre eine einigermaßen verlässliche Prognose kaum möglich.

4b) Soll-Ist-Vergleich, Budgetabgleich

Im Beihilfeverfahren zur deutschen Rundfunkfinanzierung ist die Verpflichtung zum nachträglichen Soll-Ist-Vergleich verbindlich festgelegt, wenn bei der Ermittlung Planzahlen oder Schätzwerte zugrunde gelegt wurden (vgl. Entscheidung E 3/2005 – Deutschland vom 25.4.2007, dort Ziffer 354). Diese für die Korrektur nicht eingetretener Annahmen und Entwicklungen notwendige Anpassung passt nicht zu einer Indexierung.

4c) Anrechnung von Eigenmitteln

Wie der Name sagt, werden hier bei den Anstalten aufgelaufene Eigenmittel erhoben und dann beim Beitragsbedarf angerechnet. Ob und in welcher Höhe solche Eigenmittel vorhanden sind, ist ständigen, erheblichen Veränderungen unterworfen. Von einer stabilen Basis und einer kontinuierlichen Entwicklung kann nicht ausgegangen werden. Auch diese Position entzieht sich daher einer Indexierung, ist aber für die zutreffende Bemessung des Finanzbedarfs notwendig.

4d) Mehrerträge beim Beitragsaufkommen

Wie jede Prognose ist auch das zu erwartende Beitragsaufkommen mit Unsicherheiten belastet. Die Erfahrung zeigt, dass häufig das Beitragsaufkommen höher als erwartet war. Dies wurde im jeweils nächsten Bericht berücksichtigt. Bei einem Indexmodell würde dieses eigentlich unverzichtbare Element wegfallen.

IV. Bringt die Indexierung eine Vereinfachung und Verbesserung?

Beim IIVF-Modell handelt es sich um ein vergleichsweise einfaches, transparentes, aber doch ausdifferenziertes System. Es ist EU-rechtlich abgesichert und liefert qualitativ gute Ergebnisse. Die KEF ist eine schlanke Einrichtung. Vom Jahresbeitrag von 210 € entfallen etwa 3 Cent auf die KEF. Schon ihre schlichte Existenz mit dem dadurch ausgelösten Zwang zu Kostentransparenz, Zwang zur Rechtfertigung des Finanzgebarens und damit interner Kontrolle und Zwang zur Rechtfertigung neuer Aufgabenfelder dürfte dem Beitragszahler ein Vielfaches ihrer Kosten ersparen. Dies schon vor den zahlreichen Kürzungen und Einsparauflagen der KEF selbst.

Die dargelegten, differenzierten Kalkulationsmethoden des IIVF führen zu einem Ergebnis, das einem sparsam ermittelten Finanzbedarf der Anstalten viel eher gerecht wird als eine doch sehr grobe Indexierung. Dies entspricht damit eher den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes. Die Vorteile einer Vollindexierung durch Verfahrensvereinfachung sind demgegenüber vergleichsweise gering einzuschätzen.

Eine weitere Konsequenz der Indexierung wäre der Wegfall einer kontrollierten, auch periodenübergreifenden Rücklagenbildung als Element der Beitragsstabilisierung.

Nicht weiter vertieft werden soll an dieser Stelle, dass der Verzicht auf eine wirksame Finanzkontrolle gegen EU-Recht verstoßen würde. Auf die Entscheidung im EU-Beihilfverfahren und auf die jüngste Erklärung der Kommission wie auch die Zusage Deutschlands zu einer wirksamen Finanzkontrolle wird hier nur hingewiesen (vgl. a.a.O. Ziffer 387). Die EU lässt nicht zu, dass die Anstalten ungeprüft und unkontrolliert Geld erhalten. Eine Systemumstellung zur Vollindexierung hätte möglicherweise ein zweites Beihilfverfahren zur Folge.

Unter den gleichen Gesichtspunkten stellen sich parallel die entsprechenden abgabenrechtlichen Fragen.

Ob dies der Fall ist, kann aber erst geprüft werden, wenn ein konkretes Modell vorgestellt wurde. Zu erwarten ist, dass ein solches zweites Verfahren umso wahrscheinlicher ist, je mehr pauschaliert werden soll und auf konkrete Bedarfsprüfungen verzichtet würde. Hier wird die Grenze einer wirklichen

Verfahrensvereinfachung deutlich, da dann ein positives Ergebnis der EU-Überprüfung nicht zu erwarten wäre.

V. Fazit und Zusammenfassung

Für die Ermittlung der Höhe des Rundfunkbeitrags hat die KEF ein ausdifferenziertes System entwickelt, das sich in weiten Teilen auf allerdings unterschiedliche Indizes stützt. Es ist gegliedert in einzelne Positionen, die in der Summe ein zutreffendes Bild des Finanzbedarfs der Anstalten ergeben.

Dieses System enthält zahlreiche Elemente, die für eine einheitliche Indexierung nicht geeignet sind. Deren Ergebnis wäre eine unzutreffende Beitragshöhe, die sowohl eine Über- oder auch Unterfinanzierung der Rundfunkanstalten darstellen könnte. Der besseren Planbarkeit für die Anstalten und der raschen und einfachen Ermittlung der Beitragshöhe stünde ein massiver Verlust an Kontrolle und Rechnungslegung und damit Transparenz gegenüber. Gerade bei der ohnehin nur begrenzt vorhandenen Transparenz wären bei einer Indexierung weitere Einbußen zu erwarten.

Von zentraler Bedeutung ist, dass bei einer Indexierung keine Wirtschaftlichkeitskontrolle erfolgt, vorhandene oder sich ergebende Unwirtschaftlichkeiten werden fortgeschrieben.

Die verfassungsrechtlich zugesicherte Entwicklungsgarantie der Anstalten ist über feste Parameter nicht erfassbar. Ein pauschaler Entwicklungszuschlag wäre nicht bedarfsgerecht.

Insgesamt zeigt sich, dass insbesondere auf die Zusatzschritte und die Prüfung der Projektmittel kaum verzichtet werden kann. Eine Indexierung könnte vertretbar nur beim Kernbestand der Bestandsausgaben erfolgen. Dort wird aber bereits mit den jeweils geeignetsten Indizes gearbeitet. Damit stellt sich die Frage, worin die Verbesserung bei einer Systemumstellung dann noch liegen soll.

All dies entspräche nicht dem Gebot der bedarfsgerechten Finanzierung und dem Verbot einer übermäßigen Belastung der Beitragszahler.

Jedes Sicherungselement, das zur Verminderung dieser Unzulänglichkeiten eingeführt würde, lässt die erwartete Verfahrensvereinfachung rasch schwinden.

Die Einbeziehung der Länderparlamente ist wegen des Gesetzesvorbehalts für das Rundfunkwesen in jedem Fall geboten. Die Definition des Rundfunkauftrags ist eine verfassungsrechtlich zwingende Aufgabe des Gesetzgebers. Diese kann nicht, auch nicht gedeckelt durch ein indexiertes Budget, den Rundfunkanstalten selbst überlassen werden. Die medienpolitische Gestaltung ist und bleibt eine Aufgabe des Gesetzgebers und erschöpft sich nicht in einer Budgetierungsentscheidung mit indexierter Fortschreibung. Unerheblich ist rechtlich dabei, ob im Ergebnis sich dies beitrags erhöhend oder beitrags senkend auswirken würde.

Eine Vollindexierung bedeutet eine Kompetenzverschiebung weg von Politik und KEF hin zu den Rundfunkanstalten. Der Legitimationsdruck bei der künftigen Aufgabenentwicklung entfiere und es entstünde mehr, aber unkontrollierte Flexibilität der Anstalten. Dies entspräche nicht der gebotenen ausgewogenen Balance der Kompetenzen und Kräfte und wäre verfassungs- und europarechtlich auch nicht zulässig.