



## Das aktuelle Stichwort

### **Nicht nur zur Weihnachtszeit – EuGH sichert Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland**

Anmerkungen zum Urteil vom 13. Dezember 2018 in der Rechtssache C-492/17, *Südwestrundfunk / Rittlinger u.a.*

Von Dr. Jörg Ukrow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

„Luxemburg locuta – causa finita“ – nach dem Bundesverfassungsgericht hat auch der Europäische Gerichtshof die Rechtmäßigkeit des Systemwechsels in der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland von der früheren Gebühr zur jetzigen Beitragsfinanzierung bestätigt.

Wenn auch nicht in der redaktionellen Gestaltung, so doch in der juristischen Substanz hat der EuGH den Entscheidungsvorschlag in den Schlussanträgen des Generalanwalts *Campos Sánchez-Bordona* vom 26. September 2018, auf die er in seinem Urteil mehrfach ausdrücklich Bezug nimmt, bestätigt. Dessen Entscheidungsvorschlag lautete:

- „Das baden-württembergische Zustimmungsgesetz zur Geltung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 17. Dezember 2010, durch das der Entstehungstatbestand für den Rundfunkbeitrag geändert wird, indem der Besitz eines Empfangsgeräts durch den Besitz einer Wohnung ersetzt wird,
- stellt keine Änderung einer bestehenden Beihilfe im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] dar und
  - schafft daher keine neue Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999, die bei der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV angemeldet oder von ihr hätte genehmigt werden müssen.“

Der Tenor zur Europarechtskonformität des Systemwechsels in der Finanzierung lautet in der Entscheidung des EuGH:

„Art. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] ist dahin auszulegen, dass eine Änderung der Finanzierungsregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eines Mitgliedstaats, die wie in den Ausgangsverfahren darin besteht, eine Rundfunkgebühr, die für den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts zu entrichten ist, durch einen Rundfunkbeitrag zu ersetzen, der insbesondere für das Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte zu

entrichtet ist, keine Änderung einer bestehenden Beihilfe im Sinne dieser Vorschrift darstellt, von der die Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV zu unterrichten ist. „

Diese unterschiedliche Tenorierung ist dem Umstand geschuldet, dass der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren wie dem vorliegend durch das Landgericht Tübingen eingeleiteten im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Südwestrundfunk (SWR) und Privatpersonen wegen vom SWR ausgestellter Vollstreckungstitel zur Beitreibung des von diesen Personen nicht entrichteten Rundfunkbeitrags nach Art. 267 Abs. 1 AEUV lediglich „über die Auslegung der Verträge“, d.h. über die Interpretation von EUV und AEUV, sowie „über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ entscheidet. Er entscheidet mithin (im Unterschied zu Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH) in Vorabentscheidungsverfahren nicht ausdrücklich über die Vereinbarkeit von nationalem Recht eines Mitgliedstaates mit EU-Recht – ein Ansatz, dem der Entscheidungsvorschlag des Generalanwalts folgte.

Die Entscheidung des EuGH fokussiert sich – wie bereits die Schlussanträge des Generalanwalts – auf beihilferechtliche Fragestellungen. Weitere Fragen des vorlegenden Landgerichts Tübingen – wie diejenige,

- ob es mit Art. 10 EMRK und Art. 11 der Charta der Grundrechte der EU vereinbar ist, „dass ein Mitgliedstaat in nationalem, baden-württembergischen Gesetz vorsieht, dass ein Fernsehsender, der als Behörde ausgestaltet ist, einen Beitrag zur Finanzierung gerade dieses Senders von jedem im Sendegebiet wohnhaften Erwachsenen bußgeldbewehrt verlangen darf, unabhängig davon, ob er überhaupt ein Empfangsgerät besitzt oder nur andere, nämlich ausländische oder andere, private Sender nutzt“;
- ob das System der Rundfunkbeitragsfinanzierung „mit dem unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot vereinbar (ist), wenn der zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders von jedem Bewohner voraussetzungslos zu zahlende Beitrag eine Alleinerziehende pro Kopf mit dem Vielfachen dessen belastet, was ein Mitglied einer Wohngemeinschaft schuldet“ und
- ob dieses System mit dem unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot, dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot und der unionsrechtlichen Niederlassungsfreiheit vereinbar ist, „wenn der zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders von jedem Bewohner voraussetzungslos zu zahlende Beitrag bei Personen so ausgestaltet ist, dass ein Deutscher bei gleicher Empfangsmöglichkeit unmittelbar vor der Grenze zum EU-Nachbarstaat ausschließlich in Abhängigkeit von der Lage des Wohnsitzes den Beitrag schuldet, der Deutsche unmittelbar jenseits der Grenze aber keinen Beitrag schuldet, ebenso der ausländische EU-Bürger, der sich aus beruflichen Gründen unmittelbar jenseits einer EU-Binnengrenze niederlassen muss, mit dem Beitrag belastet wird, der EU-Bürger unmittelbar vor der Grenze jedoch nicht, auch wenn beide am Empfang des deutschen Senders nicht interessiert sind“

werden vom EuGH als unzulässig verworfen, weil es das Landgericht Tübingen versäumt habe zu erläutern, „welchen Zusammenhang es zwischen den Unionsrechtsvorschriften, auf die es mit seinen Fragen abzielen möchte, und den Ausgangsverfahren herstellt. Insbesondere hat es keinen konkreten Gesichtspunkt angeführt, der die Annahme erlaubte, dass sich die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Personen in einer der von diesen Fragen erfassten Situationen befänden. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs liegt aber die Rechtfertigung für ein Vorabentscheidungsersuchen nicht in der Abgabe von Gutachten zu

allgemeinen oder hypothetischen Fragen, sondern darin, dass das Ersuchen für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits über das Unionsrecht erforderlich ist.“

Damit erlegt sich der EuGH in dem besonders grundrechtssensiblen wie auch für die demokratische Verfasstheit eines Mitgliedstaates besonders bedeutsamen Bereich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, deren Bedeutung das BVerfG zuvor in seinem Urteil zur Rundfunkgebühr betont hatte, eine deutliche Zurückhaltung in der Reichweite der Auslegung des EU-Rechts auf – eine Selbstbeschränkung, die im Zusammenhang mit Art. 11 der Grundrechte-Charta auch deshalb integrationsverträglich ist, weil die Grundrechte-Charta gerade die EU selbst und nicht deren Mitgliedstaaten im Blick hat. Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Charta auf Verhalten der EU-Mitgliedstaaten, das nur dann am Maßstab der Charta kontrolliert werden kann, wenn die Mitgliedstaaten EU-Recht vollziehen (was bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht der Fall ist), hat der EuGH damit vermieden. Dies ist ein im Zeichen vielfach unberechtigter populistischer Vorwürfe vor einem Überschreiten durch das Integrationsprogramm gesetzter Grenzen seitens der EU-Organe nicht nur rechtlich, sondern auch europapolitisch überzeugendes Vorgehen.

Vor diesem Hintergrund hat der EuGH dann auch selbst auf inhaltliche Äußerungen zu der seitens des Landgerichts Tübingen ebenfalls gestellten Frage verzichtet, ob das Beitragssystem „mit dem unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot vereinbar (ist), wenn der zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders von jedem Bewohner voraussetzungslos zu zahlende Beitrag bei Personen, die einen zweiten Wohnsitz aus beruflichen Gründen benötigen, doppelt so hoch ausfällt wie bei anderen Berufstätigen“. Diese Zweitwohnsitz-Frage ist bekanntlich der einzige Punkt, bei dem das Bundesverfassungsgericht eine Nachsteuerung des Rundfunkbeitrags-Staatsvertrages eingefordert hat. Diese Nachsteuerung kann (und muss) nunmehr ohne Hinweise auf europarechtliche Leitplanken erfolgen.

Die Auslegung der Verordnung Nr. 659/1999 und damit verbunden von Art. 108 Abs. 3 AEUV zur Frage der Unterrichtungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission über den Systemwechsel, in deren Ergebnis die Unionsrechtskonformität des Systemwechsels von Gebühren- zu Beitragsfinanzierung den weiteren innerdeutschen Beratungen zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde gelegt werden kann, beruht im Kern auf vier, teilweise im Verfahren unstrittigen Gesichtspunkten:

Erstens ist unstrittig, dass der Übergang zu einem Rundfunkbeitragssystem nicht das Ziel der Finanzierungsregelung für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk geändert hat, da der Rundfunkbeitrag weiterhin, wie die Rundfunkgebühr, an deren Stelle er getreten ist, der Finanzierung der öffentlichen Dienstleistung Rundfunk dient. Insoweit betont der EuGH konsequenterweise auf der Grundlage des unionsrechtlichen Prüfungsmaßstabs die Qualität von öffentlich-rechtlichem Rundfunk als Dienstleistung, während Ausgangspunkt der grundrechtlichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Rundfunkbeitrags-Urteil die Individualnützlichkeit dieser Dienstleistung war.

Zweitens ist ebenfalls unstrittig, dass der Kreis, der von dieser Regelung Begünstigten identisch ist mit dem der früheren Beihilfeempfänger.

Drittens spricht aus Sicht des EuGH nichts dafür, dass der Wechsel zum Rundfunkbeitragssystem mit einer Änderung des öffentlichen Auftrags an die öffentlich-rechtlichen Sender oder der Tätigkeiten dieser Sender, die mit dem Rundfunkbeitrag subventioniert werden können, verbunden gewesen wäre. Dies legt nahe, dass für den Fall einer Änderung des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Gefolge laufender Staatsvertragsverhandlungen eine neuerliche Prüfung der

Europarechtskonformität des Beitragssystems durch die Kommission auf der Grundlage einer Unterrichtung nach Art. 108 Abs. 3 AEUV angezeigt ist.

Schließlich stellt der EuGH viertens fest, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag den Entstehungsgrund für die öffentlich-rechtlich auferlegte Belastung geändert hat. Der Hinweis, der „Entstehungsgrund für die Beitragspflicht“ habe sich geändert, ist redaktionell missglückt, da bislang keine Beitrags-, sondern eine Gebührenpflicht bestand. Allerdings zielte diese Änderung zum einen im Wesentlichen darauf ab, die Voraussetzungen für die Erhebung des Rundfunkbeitrags vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklung in Bezug auf den Empfang der Programme der öffentlich-rechtlichen Sender zu vereinfachen. Hierbei handelt es sich aus Sicht des EuGH offenbar um einen legitimen Zweck des Systemwechsels ohne unmittelbar hieraus sich ergebende Unterrichtungspflichten nach Art. 108 Abs. 3 AEUV. Zum anderen hat aus Sicht Verfahrensbeteiligter, der der EuGH nicht entgegentritt, die Ersetzung der Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag zu keiner wesentlichen Erhöhung der Vergütung geführt, die die öffentlich-rechtlichen Sender erhalten, um die Kosten zu decken, die mit der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags verbunden sind. Unter diesen Umständen ist unter Berücksichtigung des Inhalts der dem EuGH zur Verfügung stehenden Akten aus dessen Sicht „nicht dargetan worden, dass das Rundfunkbeitragsgesetz eine wesentliche Änderung der Regelung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland mit sich gebracht hätte, die es erforderlich machte, die Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV von seinem Erlass zu unterrichten“.

Hieraus folgt, dass Deutschland auch weiterhin ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommen dürfte, was als solche Erhöhung der Vergütung eingestuft wird, dass das „Wesentlichkeits“-Kriterium erfüllt ist. Auch dies stärkt im Ergebnis mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume in Organisation und Finanzierung ihres Rundfunksystems. Diese richterliche Selbstbeschränkung dient der fortdauernden demokratischen Legitimation der Rundfunkgesetzgebung in föderaler Verantwortung.