



universität  
wien

# DISSERTATION / DOCTORAL THESIS

Titel der Dissertation /Title of the Doctoral Thesis

„Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung in  
Zeiten der Medien- und Gerätekonvergenz“

verfasst von / submitted by

Mag. iur. Christian Kopff

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree  
of

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 2017 / Vienna, 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on the student  
record sheet:

A 083 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt /  
field of study as it appears on the student record sheet:

Rechtswissenschaften

Betreut von / Supervisor:

Univ. Prof. Dr. Ewald Wiederin

Mitbetreut von / Co-Supervisor:

## Vorwort

Das mit 1.1.2000 in Kraft getretene Rundfunkgebührengesetz (RGG) hat die öffentlich-rechtliche Finanzierung des ORF auf neue Beine gestellt, indem es einen neuen Zugang zur Einhebung der Rundfunkgebühren gebracht hat. Schon in den 90er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts sind die vormaligen fernmelderechtlich konzipierten „Rundfunk-Bewilligungsgebühren“ zu den heutigen Rundfunkgebühren „mutiert“. Die ressortmäßige Zuständigkeit wanderte vom Verkehrs- in das Finanzministerium. Dieser Wandel war eine der Folgen der Liberalisierung des Postmarktes. Die Postmarktliberalisierung hatte, neben dem Geist der Ausgliederungen und Privatisierungen um die Jahrtausendwende, maßgeblichen Einfluss auf die Konzeption des RGG.

Manche Bestimmungen des RGG haben sich dann in der Praxis als löchrig und schwer vollziehbar herausgestellt.

Einige „Schwächen“ des Gesetzes konnten durch eine Novelle im Jahr 2004 saniert werden, andere warten nach wie vor auf ihre Sanierung. Der Umstand, dass der ORF als hauptbegünstigter Rechtsträger in einem politischen Spannungsfeld steht, macht alle Initiativen, selbst solche für rein technische Verbesserungen, schwierig.

Hatte die Rundfunkgebühreneinhebung bis zur Jahrtausendwende hauptsächlich mit der (An-)meldemoral der Rundfunkteilnehmer zu kämpfen, gilt es heutzutage, sich technischen und rechtlichen Fragestellungen zu widmen. Das hat damit zu tun, dass durch die Medien- und Gerätekonvergenz die Grenzen zwischen Rundfunk und anderen Formen der elektronischen Informationsübertragung zusehends verschwimmen. Je nach Interessenlage unterscheiden sich die Vorschläge für eine Grenzziehung.

Zwei Problemfelder werden schon seit einiger Zeit besonders kontroversiell diskutiert. Da ist zum einen die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Gerät als gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage zu werten ist und zum anderen die Frage, unter welchen Voraussetzungen neben den Rundfunkgebühren auch Programmentgelte einzuheben sind.

Die vorliegende Arbeit wird sich beiden Fragestellungen und der dazugehörigen höchstgerichtlichen Rechtsprechung widmen. Zum besseren Verständnis der Materie wird ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung der Rundfunkfinanzierung gegeben.

Schließlich wird die Arbeit der Frage nachgehen, wohin sich das Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung in Zukunft entwickeln könnte.

Bei allem Bemühen, pro und contra der behandelten Problemfelder objektiv gegenüber zu stellen, bitte ich, vereinzelte Heraushebungen, welche Ansätze unter dem Aspekt der effizienten und kostengünstigen Gebühreneinhebung lohnend erscheinen, als Zugeständnis an meine „Sozialisierung“ als Mitarbeiter der mit der Gebühreneinhebung betrauten GIS - Gebühren Info Service GmbH, zu verstehen und mir zuzugestehen.

Mein besonderer Dank gebührt meinem Erstbegutachter Herrn Univ. Prof. Dr. Ewald Wiederin, der mir sehr schnell und direkt meine Grenzen aufgezeigt hat, um mich zugleich durch kluge Hinweise und befruchtende Gespräche dazu zu bringen, sie zu erweitern.

Ganz herzlicher Dank gilt meinem Zweitbegutachter Herrn Univ. Prof. Dr. Theo Öhlinger, mit dem ich schon vor Beginn dieser Arbeit aufschlussreiche Gespräche zur Thematik führen durfte und der mich in meiner Idee dazu sehr bestärkt hat.

Nidia Patz danke ich für die Mühe, die sie sich beim Korrekturlesen der Arbeit gemacht hat und für ihre Hilfe beim Layout.

Ein liebevolles Dankeschön hat sich meine Gattin Silke verdient. Sie hat sich nie darüber beklagt, dass ich mich mit der gegenständlichen Arbeit beschäftigt habe, anstatt meine Zeit ihr und unseren beiden wunderbaren Kindern Dorian und Naima zu widmen.

Gewidmet ist die Arbeit meiner Mutter Elisabeth Theresia. Sie hat mich zum Verfassen dieser Dissertation ermutigt, durfte ihre Fertigstellung aber leider nicht mehr erleben.

Kumberg, im Herbst 2016

Christian Kopff

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	II
Inhaltsverzeichnis .....	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	X
URL-Verzeichnis.....	XV
Quellen- und Literaturverzeichnis.....	XVII
1 Die Entwicklung des Rechts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung unter Berücksichtigung des Fernmelderechts .....	1
1.1 Das Telegraphenregal .....	1
1.2 Das Telegraphengesetz 1924 .....	1
1.3 Die RAVAG .....	3
1.4 Anschluss an das deutsche Reich .....	5
1.5 Besatzungszeit.....	5
1.6 Nach der Besatzungszeit .....	7
1.7 Die Rundfunkreform.....	8
1.8 Umstellung der Rundfunkfinanzierung von einer staatlichen Gebühr auf ein privatrechtliches Entgelt.....	9
1.9 Liberalisierungen im Post-, Fernmelde- und Rundfunkwesen .....	11
1.10 Die GIS – Gebühren Info Service GmbH .....	13
1.10.1 Zuständigkeiten der GIS für Befreiungen .....	15
2 Die gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage im Zeitalter der Medienkonvergenz	18
2.1 Einleitung .....	18
2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen .....	20
2.2.1 Der Rundfunkbegriff des BVG Rundfunk .....	20
2.2.2 Der Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage gemäß Rundfunkgebührengesetz .....	23
2.3 Die technische Entwicklung der Rundfunkübertragung aus rundfunk(gebühren)rechtlicher Sicht.....	24
2.3.1 Kabel- und Satellitenfernsehen .....	24

2.3.2 DVB-T (Digital Video Broadcasting – Terrestrial).....	27
2.3.3 Rundfunkempfang über den Computer.....	28
2.3.4 Rundfunk im Internet – Web TV.....	29
2.3.5 IPTV.....	30
2.3.6 Video on Demand.....	31
2.3.7 Rundfunktaugliche Handys und Smartphones.....	31
2.3.7.1 Smartphones und Handys mit herkömmlichem Rundfunkempfangsteil.....	32
2.3.7.2 Smartphones und Handys ohne herkömmliches Rundfunkempfangsteil.....	34
2.4 Rundfunkkonsum über das Internet.....	35
2.4.1 Geschichte der Diskussion.....	36
2.4.1.1 Überlegungen des Österreich Konvent.....	36
2.4.1.2 Parlamentarische Anfrage der SPÖ.....	37
2.4.1.3 Anfrage der Volksanwaltschaft.....	39
2.4.2 Argumente für und wider eine Wertung des Internets als Rundfunkmedium.....	41
2.4.2.1 Point to Point und Point to Multipoint Verbindung.....	41
2.4.2.2 Der Verwendungszweck als Abgrenzungsmerkmal.....	44
2.4.2.3 Können gebührenrechtlicher und bewilligungsrechtlicher Rundfunkbegriff auseinanderfallen?.....	46
2.4.2.4 Keine Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren für bewegliche Internet-Geräte.....	50
2.4.2.5 Übertragungen über das Internet fehlt es an der Unmittelbarkeit.....	51
2.5 Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes zur Wahrnehmbarmachung von Rundfunkprogrammen über das Internet.....	51
2.5.1 Zu Grunde liegender Sachverhalt.....	52
2.5.2 Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts.....	52
2.5.3 VwGH-Erkenntnis zu Internet-PC.....	53
2.5.4 Begründung.....	53
2.6 Kritik an der Entscheidung.....	54
2.6.1 Der Wille des historischen Gesetzgebers.....	55

2.6.2	Stellungnahme Dr. Stoisits zum Rundfunkgebührengesetz .....	56
2.6.3	Effiziente und kostengünstige Vollziehung .....	58
2.6.4	Das AMD-G als Mittel zur Definition der gebührenpflichtigen Radioempfangsanlage .....	58
2.7	Fragen, die durch das Erkenntnis aufgeworfen werden .....	59
2.7.1	Drahtloser terrestrischer Weg .....	59
2.7.2	Abgrenzung zwischen Kabelfernsehen und Internet.....	60
2.7.3	Analoge Fernsehempfangsanlagen .....	61
2.7.4	Diskriminierung von Gebührenzahlern .....	61
2.7.5	Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Finanzierung des ORF.....	62
2.8	Auswirkungen des Erkenntnisses .....	63
2.8.1	Pekuniäre Auswirkungen.....	63
2.8.2	Medienpolitische Auswirkungen .....	64
2.9	Resümee der Kritik .....	64
2.10	Der Vergleich mit Deutschland .....	66
2.10.1	Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland .....	67
2.10.1.1	Der Rundfunkbegriff im deutschen Recht.....	67
2.10.1.2	Unterschiede in der gesetzlichen Definition des Rundfunkbegriffes zwischen Österreich und Deutschland .....	68
2.10.1.3	Der Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage im deutschen Recht.....	68
2.10.1.4	Unterschiede in der Definition der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage zwischen österreichischem und deutschem Recht.....	71
2.10.2	Die juristische Auseinandersetzung in Deutschland.....	72
2.10.2.1	Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Koblenz .....	73
2.10.2.2	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes .....	73
2.10.2.3	Das Rundfunkverständnis des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes .	75
2.10.2.4	Der Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft aus Sicht des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes .....	76
2.10.2.5	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes .....	77

2.10.3 Analyse der unterschiedlichen Herangehensweise von österreichischem Verwaltungsgerichtshof und deutschem Bundesverwaltungsgericht .....	77
3 Die Programmentgeltfinanzierung des ORF .....	79
3.1. Einleitung .....	79
3.2 Arten der Rundfunkfinanzierung .....	80
3.2.1 Finanzierungsformen von Privatsendern.....	80
3.2.2 Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich.....	82
3.2.2.1 Gründe für den sinkenden Werbeanteil .....	82
3.2.2.2 Reichweitenschwund und Werbeerlöse.....	83
3.2.3 Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus volkswirtschaftlicher Sicht.....	84
3.3 Die Programmentgelte .....	85
3.3.1 Die Rechtsnatur der Programmentgelte.....	86
3.3.2 Einhebung der Programmentgelte .....	87
3.4 Die Auswirkungen des technischen Fortschritts auf die Entgeltfinanzierung.....	88
3.4.1 Unmöglichkeit des Empfanges der ORF-Programme .....	88
3.4.2 Umsetzung des Digitalisierungskonzeptes, Einführung von DVB-T.....	91
3.4.3 Folgen für Rundfunkgebühren und Programmentgelte .....	92
3.4.4 Verfahren.....	94
3.5 Erkenntnisse des VwGH zur Programmentgeltproblematik.....	95
3.6 Auswirkungen des Programmentgeltelerkenntnisses .....	96
3.6.1 Finanzielle Auswirkungen .....	96
3.6.2 Auswirkungen auf den Vollzug .....	97
3.7 Kritik an der Spruchpraxis des VwGH.....	98
3.7.1 Historisch bedingte Vorbehalte gegen die Spruchpraxis des VwGH .....	98
3.7.2 Interpretation des Wortes Programmentgelt .....	99
3.8 Weitere Probleme die sich aus der Annahme des Vorliegens eines privatrechtlichen Vertrages zwischen Rundfunkteilnehmer und ORF ergeben.....	102
3.8.1 Unterschiedliches rechtliches Schicksal von Rundfunkgebühren und Programmentgelten.....	102

3.8.2 Verjährung der Rundfunkgebühren samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte .....	102
3.8.3 Exkurs: Verjährung von Rundfunkgebühren nach § 1 Abs. 4 FGO.....	103
3.8.4 Vertragliche Sorgfaltspflichten.....	105
3.9 Novelle BGBl. I Nr. 126/2011 .....	106
3.9.1 Rückkehr zum ursprünglichen System?.....	106
3.9.2 Kontrollaufwand.....	108
3.10 Resümee.....	108
4 Zukünftige Finanzierungsmodelle für öffentlich-rechtlichen Rundfunk .....	110
4.1 Einleitung .....	110
4.2 Das Steuermodell .....	112
4.2.1 Vorteile des Steuermodells .....	112
4.2.2 Nachteile des Steuermodells.....	114
4.2.3 Resümee Mediensteuer .....	115
4.3 Nachjustiertes Rundfunkgebühren- und Programmentgeltmodell .....	115
4.3.1 Vorteile einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems.....	118
4.3.2 Nachteile einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems.....	119
4.3.3 Resümee hinsichtlich einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems.....	119
4.3.4 Nachjustiertes Programmentgeltmodell .....	119
4.4 Geräteunabhängige Medienabgabe .....	121
4.4.1 Standortbegriff.....	123
4.4.1.1 Standortbegriff im RGG .....	123
4.4.1.2 Standortbegriff im Medienabgabesystem .....	128
4.4.2 Der Inhaber .....	129
4.4.3 Begünstigende Tatbestände .....	130
4.4.4 Beitragsfestsetzung.....	130
4.4.5 Sonstige Merkmale.....	132
4.4.6 Vorteile einer Medienabgabekonstruktion .....	133
4.4.7 Nachteile einer Medienabgabekonstruktion .....	133

4.4.8 Resümee Medienabgabe .....	133
Anhang A .....	135
Anhang B .....	137
Anhang C .....	140
Anhang D .....	143
Anhang E .....	149
Anhang F .....	151
Anhang G .....	152

## Abkürzungsverzeichnis

AB	=	Ausschussbericht (Parlamentarische Materialien)
ABGB	=	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
AMD-G	=	Audiovisuelles Mediendienste - Gesetz
ARD	=	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich – rechtlichen Landesrundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art	=	Artikel
AVG	=	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BFA	=	Broadcasting Fee Association
BGBI	=	Bundesgesetzblatt
BKA	=	Bundeskanzleramt
BKA-VD	=	Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
BMF	=	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	=	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BR3	=	Bayern 3
bspw	=	beispielsweise
B-VG	=	Bundes-Verfassungsgesetz
BVerfG	=	(Deutsches) Bundesverfassungsgericht
BVG-Rundfunk	=	Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl 1974/396
BVwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwG	=	Deutsches Bundesverwaltungsgericht
DAB	=	Digital Audio Broadcasting
DVB-T	=	Digital Video Broadcast-Terrestrial

EDV	=	Elektronische Datenverarbeitung
EG	=	Europäische Gemeinschaft/en
E-Control	=	Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts und Erdgaswirtschaft
EMRK	=	Europäische Menschenrechtskonvention
etc	=	et cetera
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f	=	und die/der folgende
FeZG	=	Fernsprechentgeltzuschussgesetz
ff	=	und die folgenden
FGO	=	Fernmeldegebührenordnung
FN	=	Firmenbuchnummer
F-VG	=	Finanz-Verfassungsgesetz
G	=	Gesetz
GG	=	(Deutsches) Grundgesetz
gem	=	gemäß
GIS	=	GIS – Gebühren Info Service GmbH
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	=	Gesetzgebungsperiode
GZ	=	Geschäftszahl
Hg	=	Herausgeber
IP	=	Internet Protocol
IPTV	=	Internet Protocol Television

iS	=	im Sinne
JRP	=	Journal für Rechtspolitik
Kap	=	Kapitel
KHz	=	Kilohertz
K-LMFG	=	Kärntner Landesmusikschul-Förderbeitragsgesetz
KOG	=	Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria
KommAustria	=	Kommunikationsbehörde Austria
MR	=	Medien und Recht
Nr	=	Nummer
NRK	=	Norsk Rikskringkasting (staatliche Norwegische Rundfunkanstalt)
NZZ	=	Neue Züricher Zeitung
OGH	=	Oberster Gerichtshof
OLG	=	Oberlandesgericht
ORF	=	Österreichischer Rundfunk
ORF-G	=	ORF-Gesetz
ö R G Bl	=	Österreichisches Reichsgesetzblatt
ORS	=	Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG
OTS	=	APA-OTS Originaltext-Service GmbH
ÖVP	=	Österreichische Volkspartei
PC	=	Personal Computer

Pol.	=	Politische
PTA	=	Post und Telekom Austria Beteiligungsgesellschaft
PTV	=	Post- und Telegraphenverwaltung
PrTV-G	=	Privatfernsehgesetz
RAVAG	=	Radio Verkehrs AG
REM	=	Forschungsinstitut Recht elektronischer Massenmedien
RGebStV	=	(Deutscher) Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RGG	=	Rundfunkgebührengesetz
RRG	=	Reichsrundfunkgesellschaft
RRG	=	(fiktives) Rundfunkbeitrags- und Rundfunkabgabesystem
RTR-GmbH	=	Rundfunk- und Telekom-RegulierungsgmbH
s	=	siehe
S	=	Seite
SPÖ	=	Sozialistische Partei Österreichs
SPÖ	=	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SRG SSR	=	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
Stmk BauG	=	Steiermärkisches Baugesetz
StGG	=	Staatsgrundgesetz
TV	=	englisch für Fernsehen
TV on Demand	=	Fernsehen auf Abruf
u.a.	=	unter anderem
u.U.	=	unter Umständen
VA	=	Volksanwaltschaft

VEÖ	=	Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreich
VfGH	=	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	=	amtliche Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH
vgl	=	vergleiche
VO	=	Verordnung
VÖP	=	Verband Österreichischer Privatsender
VÖZ	=	Verband Österreichischer Zeitungsherausgeber
VwGH	=	Verwaltungsgerichtshof
WDR	=	Westdeutscher Rundfunk
Web – TV	=	Fernsehen über das Internet
www	=	world wide web
YLE	=	Yleisradio Oy, Finnischer öffentlich-rechtlicher Rundfunk
ZDF	=	Zweites Deutsches Fernsehen

## URL-Verzeichnis

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/160407/umfrage/frei-empfangbare-tv-sender-in-deutschland-seit-1988/>

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/163979/umfrage/anzahl-der-direkten-abonnenten-von-sky-deutschland/>

[http://de.wikipedia.org/wiki/Best\\_Effort](http://de.wikipedia.org/wiki/Best_Effort)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_der\\_Premiere\\_AG](http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_der_Premiere_AG)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Internet\\_Protocol\\_Television](http://de.wikipedia.org/wiki/Internet_Protocol_Television)

<http://de.wikipedia.org/wiki/Kabelfernsehen>

[http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Volksbegehren\\_in\\_%C3%96sterreich](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Volksbegehren_in_%C3%96sterreich)

[http://de.wikipedia.org/wiki/Radio\\_Verkehrs\\_AG](http://de.wikipedia.org/wiki/Radio_Verkehrs_AG)

<http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunksatellit>

<http://derstandard.at/2000012429712/ORF-schaltet-Finale-von-The-Team-auf-Flimmit-frei>

<http://derstandard.at/2995698/Tiroler-will-sich-die-GIS-Gebuehren-sparen---Beschwerde-bei-Hoehstgericht>

[http://diepresse.com/home/kultur/medien/1381754/ORF\\_24StundenLivestream-fuer-alle-Sender-geplant](http://diepresse.com/home/kultur/medien/1381754/ORF_24StundenLivestream-fuer-alle-Sender-geplant)

<http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/1418454/Osterreichs-duales-Rundfunksystem-ist-nicht-im-Gleichgewicht>

<http://gonline.univie.ac.at/htdocs/site/browse.php?a=3182&arttyp=k>

<http://kurier.at/atmedia/kronehit-geht-gegen-rundfunkgebuehren-vor/155.468.578>

[http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen\\_ma.htm](http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm)

<http://publikumsrat.orf.at/plenar/studentag2.html>

<http://support.vividas.com/vivcast/docs/book/ch06s02s03.html>

<http://textfeld.ac.at/pdf/773.pdf>

<http://www.a1.net/tv/sender>

<http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=502>

[http://www.digitaler-rundfunk.at/index.php?id=28061&no\\_cache=1](http://www.digitaler-rundfunk.at/index.php?id=28061&no_cache=1)

<http://www.dokufunk.org/broadcast/austria/index.php?CID=7128&ID=13976#A13976>

<http://www.extradienst.at/das-heft/aktuelles/kollateral-effekte>

[http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K\\_00213/fnameorig\\_015098.html](http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00213/fnameorig_015098.html)

[http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen\\_Portal.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml)

[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bildung\\_und\\_kultur/kultur/hoerfunk\\_und\\_fernsehen/021239.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/kultur/hoerfunk_und_fernsehen/021239.html)

[http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/20150430\\_jahresbericht.pdf](http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/20150430_jahresbericht.pdf)

[http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/eb\\_orf\\_einzelabschluss\\_2014.pdf](http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/eb_orf_einzelabschluss_2014.pdf)

<https://de.wikipedia.org/wiki/Arpanet>

[https://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_des\\_Internets](https://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_des_Internets)

[https://www.e-control.at/documents/20903/448234/MStB\\_MKon\\_2015.xls/5af9bc24-4721-41b6-9f9e-899dc6a15899](https://www.e-control.at/documents/20903/448234/MStB_MKon_2015.xls/5af9bc24-4721-41b6-9f9e-899dc6a15899)

<https://www.rtr.at/de/pr/PInfo27062006RF>

## Quellen- und Literaturverzeichnis

*Ergert Victor*: 50 Jahre Rundfunk in Österreich Band II (1945-1955), Residenz Verlag (1975)

*Berka Walter*: Das BVG-Rundfunk: Rundfunkrechtliches Leitprinzip für einen modernen Rundfunk oder obsoletes Verfassungsrecht? in: *Hammer Stefan/Somek*

*Alexander/Stelzer Manfred/Weichselbaum Barbara* (Hg): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, FS für Theo *Öhlinger*, *facultas/WUV-Universitätsverlag* (2004)

*Grabenwarter Christoph/Holoubek Michael*: Verfassungsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht, *facultas.wuv Universitätsverlag* (2009)

*Holoubek Michael/Kassai Klaus/Traimer Michael*: Grundzüge des Rechts der Massenmedien, Springer Österreich (2002)

*Holoubek Michael/Damjanovic Dragana/Fuchs Claudia/Kalteis Michael* in: *Holoubek Michael/Potacs Michael* (Hg), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Springer (2002)

*Kogler Michael*: TV (ON DEMAND), Europäische Content-Regelungen für Audiovisuelle Mediendienste in: *Berka Walter/Grabenwarter Christoph/Holoubek Michael* (Hg): Schriftenreihe Recht der Elektronischen Massenmedien, Band 7, Manz (2010)

*Kogler Michael/Traimer Matthias/Truppe Michael*: Österreichische Rundfunkgesetze, Recht der audiovisuellen Mediendienste und des Hörfunks, 3. Auflage, Verlag Medien & Recht – Wien (2011)

*Korinek Karl*: Konvergenz der Medien – Konsequenzen für die staatliche Regulierung – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen staatlicher Regulierung der Medien vor dem Hintergrund der Konvergenz, JRP (2000)

*Mayer Walter*: Der Rundfunk als „öffentliche Aufgabe“ in *Berka Walter/Grabenwarter Christoph/Holoubek Michael* (Hg): Public Value im Rundfunkrecht, Fünftes Rundfunkforum, Schriftenreihe Recht der Elektronischen Massenmedien, Band 6 (2010)

*Müller Thomas*: Zur Verstaatlichung des Rundfunkwesens in Österreich, Seminararbeit an der UNI Wien, Textfeld (2005)

*Öhlinger Theo*: Verfassungsfragen des ORF-Programmentgelts in Medien und Recht, Heft 3 (2012)

*Paus-Hasebrink Ingrid*: Die Medienkonsumenten der Zukunft: Was ist ihnen der Rundfunk wert? in: *Berka Walter/Grabenwarter Christoph/Holoubek Michael* (Hg): Das Recht der Rundfunkfinanzierung, Drittes Rundfunkforum, Band 4, (2008)

*Rittler Robert*: Zur Zahlungspflicht beim ORF-Programmentgelt, Medien und Recht, Heft 2 (2002)

*Schaginger Benno/Vavra Karl*: Das österreichische Fernmelderecht, Manz Wien (1965)

*Truppe Michael*: Rundfunkgebühren und Programmentgelt im digitalen Fernsehzeitalter; Zugleich eine Besprechung der Entscheidung des VwGH vom 4. 9. 2008, 2008/17/0059, Medien und Recht, Heft 6 (2008)

*Truppe Michael*: Flüchtige Geistheiler, legale Schwarzseher und mobile Fernseher – Rundfunkrecht 2008, in: *Lienbacher Georg/Wielinger Gerhart*, Jahrbuch Öffentliches Recht (2009)

*Twaroch Paul/Buchner Wolfgang*: Rundfunkrecht in Österreich, fünfte Auflage, Juridica Verlag (2000)

# 1 Die Entwicklung des Rechts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung unter Berücksichtigung des Fernmelderechts

## 1.1 Das Telegraphenregal

Kaiser Ferdinand I. ordnete mittels Kabinettschreiben vom 16. Jänner 1847 an, dass Telegraphen nur noch mit kaiserlicher Erlaubnis errichtet werden durften. Begründet wurde diese Anordnung, das Telegraphenregal, „...mit der Wichtigkeit, welche telegraphische Verbindungen für die öffentliche Verwaltung haben...“<sup>1</sup>. Die Fernmeldehoheit des Staates war geboren.

Mit Verordnung des Handelsministeriums vom 7. Oktober 1887 wurde der Vorbehalt des Staates vom Begriff der Telegraphen auf den Begriff der „staatlichen Fernsprechanlagen“ ausgedehnt; diese wurden als eine Fortsetzung des Staatstelegraphen angesehen<sup>2</sup>.

Für private Drahttelegraphen und Fernsprechanlagen wurde 1905 eine staatliche Konzession vorgesehen<sup>3</sup>. Ausgenommen davon waren solche Anlagen, die innerhalb eines Gebäudes oder innerhalb von Grundstücksgrenzen errichtet worden waren und die mit dem öffentlichen Netz nicht verbunden waren.

Am 15. Juni 1904 gelang dem Radiopionier Otto Nußbaumer die erste dokumentierte drahtlose Musikübertragung in Österreich. Meiner Meinung nach kann man das als Geburtsstunde des Rundfunks in Österreich werten.

Dennoch sah der Gesetzgeber erst 1910 die Notwendigkeit, das Hoheitsrecht des Staates explizit auf „drahtlose Telegraphen“, also auf Funkanlagen auszudehnen<sup>4</sup>.

## 1.2 Das Telegraphengesetz 1924

Nach dem Zusammenbruch der Monarchie wurde der Bundesvorbehalt auf das Fernmeldewesen neuerlich festgeschrieben.

Das Telegraphengesetz vom 18. Juli 1924<sup>5</sup> normierte für „öffentliche Telegraphen“, dass deren Betrieb und Errichtung ein ausschließliches Recht des Bundes beziehungsweise

---

<sup>1</sup> Hofkanzleidekret vom 25. Jänner 1847, Z 2581, Pol. Gesetze Nr. 9

<sup>2</sup> 887 BlgNR V. GP – Regierungsvorlage, S 6

<sup>3</sup> Verordnung des Handelsministeriums vom 28. April 1905, ö. R. G. Bl. Nr. 72

<sup>4</sup> Verordnung des Handelsministeriums vom 7. Jänner 1910, ö. R. G. Bl. Nr. 11

seiner Unternehmen darstellte<sup>6</sup>. Die Errichtung und der Betrieb von „drahtlosen Privattelegraphen“, also von Funkanlagen, war ebenso ein ausschließliches Recht des Bundes, jedoch konnte dieses Recht mit besonderer Bewilligung des Staates auch von anderen Personen ausgeübt werden<sup>7</sup>.

Lediglich leitungsgebundene Übertragungen innerhalb von Gebäuden, Fahrzeugen und innerhalb der Grenzen zusammenhängender Grundstücke, die demselben Eigentümer gehörten und die nicht mit anderen Telegraphennetzen in Verbindung standen, sollten, wie schon 1905 geregelt gewesen war, bewilligungsfrei sein<sup>8</sup>.

Der Bund hatte das Recht, den Telegraphenverkehr einzustellen, beziehungsweise einzuschränken<sup>9</sup>. Der meinungsbeeinflussenden Macht des Mediums war man sich also bewusst. Diese Regelungen sollten in der Folge in ihren Grundzügen bis in die Zeit der Post- und Fernmeldeliberarisierungen, die Mitte der 1990er Jahre begann, fortbestehen.

Obwohl sich Rundfunk, oder wie es damals hieß, „das Rundspruchwesen“, in technischer Hinsicht ganz zwanglos unter die Definition des Telegraphen: „Unter Telegraphen im Sinne dieses Gesetzes sind Einrichtungen und Anlagen aller Art zu verstehen, die der Zeichen-, Schrift-, Bild- oder Schallübertragung mittels Elektrizität dienen.“<sup>10</sup> subsumieren ließen, erkannte man dafür zusätzlichen Regelungsbedarf, und so war im Gesetz erstmalig von einer „Telegraphenanstalt“, „...die den Rundspruchsendedienst besorgt.“, die Rede. Diese Telegraphenanstalt hatte einen Beirat zu bilden, der in die Entstehung von „Verordnungen“, die zur „...Regelung des Rundfunkwesens...“ erlassen werden, einzubeziehen war.<sup>11</sup>

Der genannte Beirat wurde durch die Verordnung vom 5. September 1924 geschaffen, eine seiner festgeschriebenen Aufgaben war „die Erstellung von Vorschlägen zu Gebührenfragen“<sup>12</sup>.

Schon aus technischen Gründen bestand von Anfang an eine Nähe zwischen Rundfunk- und Fernmelderecht, die bis heute fortbesteht.

---

<sup>5</sup> BGBl 263/1924, TelegraphenG 1924

<sup>6</sup> § 4 Abs 1 TelegraphenG 1924

<sup>7</sup> § 5 TelegraphenG 1924

<sup>8</sup> § 7 TelegraphenG 1924

<sup>9</sup> § 9 TelegraphenG 1924

<sup>10</sup> § 1 TelephengG 1924

<sup>11</sup> § 16 Abs 4 TelegraphenG 1924

<sup>12</sup> BGBl 333/1924, Verordnung des Bundesministeriums für Handel und Verkehr, vom 5.9.1924, betreffend den Beirat der den allgemeinen Rundsprechdienst versorgenden öffentlichen Telegraphenanstalt,

### 1.3 Die RAVAG

Am 30. September 1924 wurde die „Österreichische Radio-Verkehrs-AG (RAVAG) gegründet, die am 1. Oktober 1924 den regulären Sendebetrieb aufnahm<sup>13</sup>.

Die „RAVAG“ war die erste (und einzige) mit einer Konzession zur Besorgung des Rundspruchsendedienstes ausgestattete „Telegraphenanstalt“. Als Folge des Fernmeldemonopols gab es nunmehr de facto noch ein zusätzliches Rundfunkmonopol<sup>14</sup>. Gesellschafter der RAVAG waren das Handelsministerium, in dessen Zuständigkeit auch die Vollziehung des Telegraphengesetzes fiel, die Gemeinde Wien und verschiedene regierungsabhängige Banken<sup>15</sup>. Mit dieser Eigentümerstruktur war, trotz der privatrechtlichen Organisationsform, großer politischer Einfluss auf die RAVAG gegeben.

Wer ein Radio, oder wie es im Gesetz hieß, eine, „...*Empfangsanlage für den drahtlosen Rundspruch*...“, erwerben, besitzen oder betreiben wollte, hatte sich an das „... *zuständige Abgabepostamt... zu wenden, um einen Berechtigungsschein... zu erhalten.*“<sup>16</sup> Für die Ausfertigung des Berechtigungsscheines war gem. § 7 Abs. 1 lit. c, 1. Telegraphenverordnung eine einmalige Gebühr zu entrichten, der Berechtigungsschein war für das Kalenderjahr der Ausstellung gültig. Daneben waren auch „*Besitzscheine*“ für Personen, die Rundspruchanlagen nur „*verwahren*“, nicht aber betreiben wollten, vorgesehen<sup>17</sup>.

Zugleich wurde durch § 9 lit. f, 1. Telegraphenverordnung normiert, dass „*die in der Anstaltsordnung der den allgemeinen Rundspruchsendedienst im Bundesgebiete besorgenden öffentlichen Telegraphenanstalt vorgesehene Benutzungsgebühr für die Teilnahme am allgemeinen Inlandsrundspruche (Teilnehmergebühr) für zwölf Monate mindestens in monatlichen Teilbeträgen zu entrichten*“ war. Schon damals wurde klargestellt: „*Hiebei ist es ohne Belang, ob der allgemeine Inlandsrundspruch empfangen wird oder nicht.*“ Die Verpflichtung zur Entrichtung der Gebühr bestand unabhängig vom tatsächlichen Empfang. Das entspricht der (wieder) aktuellen Rechtslage, allerdings mit dem Unterschied, dass die Rundfunkteilnehmer damals eine Gebühr und kein Entgelt zu entrichten hatten<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Dokumentationsarchiv Funk, <http://www.dokufunk.org/broadcast/austria/index.php?CID=7128&ID=13976#A13976> (12.4.2016)

<sup>14</sup> Geschichte online: <http://gonline.univie.ac.at/htdocs/site/browse.php?a=3182&artyp=k> (9.9.2014)

<sup>15</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Radio\\_Verkehrs\\_AG](http://de.wikipedia.org/wiki/Radio_Verkehrs_AG) (9.9.2014)

<sup>16</sup> § 6, BGBl 346/1924, Verordnung des Bundesministeriums für Handel und Verkehr vom 23.9.1924, betreffend die Errichtung und den Betrieb von drahtlosen Privattelegraphen und die Einrichtungen für drahtlose Telegraphie, (1. Telegraphenverordnung),

<sup>17</sup> § 13, 1. Telegraphenverordnung

<sup>18</sup> vgl Kap 3.3

Die Vergebühung stellte auf den Umstand des Betriebes einer Rundfunkempfangsanlage ab, nicht auf den Empfang konkreter Programme.

Eine weitere Parallele ist, dass bereits damals durch den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen verschiedene weitere Geldleistungen an unterschiedliche Rechtsträger ausgelöst wurden. Der der Finanzierung der Rundfunkanstalt dienende Teil wurde von dieser, beziehungsweise ihren Gremien, der Höhe nach selbst bestimmt, woraus eine gewisse Budget-Autonomie resultierte.

Den Terminus „öffentlich rechtlicher Rundfunk“ gab es im Jahr 1924 noch nicht, sehr wohl gab es aber eine auf öffentlich-rechtlichen Regelungen basierende Finanzierung der RAVAG und zwar ausschließlich der RAVAG, was ihre faktische Rundfunkmonopolstellung absicherte. Trotz verschiedener anderer Initiativen zur Verbreitung von Radioprogrammen war letztlich ausschließlich die RAVAG dazu berechtigt, Rundfunk auszustrahlen und Einkünfte aus Teilnehmergebühren zu lukrieren.

Mittlerweile ist das Rundfunkmonopol Geschichte, es gibt eine große Anzahl Rundfunk produzierender und Rundfunk ausstrahlender Unternehmungen. Das Recht auf eine öffentlich rechtlich normierte und verfassungsrechtlich garantierte<sup>19</sup> Finanzierung hat jedoch nach wie vor nur eine Anstalt, nämlich der ORF. Die Kehrseite für den sich einer starken Konkurrenz privater Sender ausgesetzt sehenden ORF des Jahres 2016 ist, dass der Legitimierungsdruck, als Folge der öffentlich rechtlichen Finanzierung, heutzutage sehr viel höher ist, als er es für die RAVAG war, die neben der öffentlich-rechtlichen Finanzierung zusätzlich noch über Programm- und Ausstrahlungsmonopole verfügte.

Die Höhe der Teilnehmergebühr des Jahres 1924 lag bei 2 Schilling pro Monat<sup>20</sup>. Sie ging, nach Abzug einer 20-prozentigen staatlichen Steuer (das heutige Pendant dazu sind die Rundfunkgebühren nach dem Rundfunkgebührengesetz), an die RAVAG. Ähnlich der heutigen Situation „naschten“ mehrere Stellen am Kuchen mit. Die Stadt Wien holte sich ihren Teil in Form der „Lustbarkeitsabgabe“, man kann das als einen Vorläufer der heutigen, gemeinsam mit den Rundfunkgebühren einzuhebenden Landesabgaben interpretieren. Ab dem Jahr 1933 war eine an das Unterrichtsministerium zu leistende Abgabe zur Förderung der Bundestheater zu entrichten<sup>21</sup>, das heutige Gegenstück dazu ist der Kunstförderungsbeitrag nach dem Kunstförderungsbeitragsgesetz<sup>22</sup>. 1937 wurde die staatliche Steuerquote auf 40 Prozent erhöht. Im Jahr 1938 waren rund 620.000

---

<sup>19</sup> Art 1 Abs 3 BGBl 1974/396 (BVG-Rundfunk)

<sup>20</sup> Wikipedia: [http://de.wikipedia.org/wiki/Radio\\_Verkehrs\\_AG](http://de.wikipedia.org/wiki/Radio_Verkehrs_AG) (14.4.2016)

<sup>21</sup> Müller 2005, S 5

<sup>22</sup> BGBl 537/1981

Radioteilnehmer gemeldet, von denen ca. 15 Millionen Schilling an Einnahmen erzielt wurden. Nach Abzug der verschiedenen Steuern und Abgaben flossen letztlich etwa 9 Millionen Schilling an die RAVAG<sup>23</sup>. Damals wie heute hatte der öffentlich rechtliche Rundfunk einige pekuniäre Trittbrettfahrer.

Bei allen Parallelen gibt es einen widersprüchlich anmutenden Systemunterschied zu heute, und der liegt darin, dass sich die privatrechtlich organisierte RAVAG des Jahres 1924 über eine staatliche Gebühr finanzierte, während die öffentlich-rechtliche Finanzierung des, in Form einer öffentlich-rechtlichen Stiftung eingerichteten, ORF<sup>24</sup> des Jahres 2014, über ein Entgelt erfolgt.

#### **1.4 Anschluss an das deutsche Reich**

Nach dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich wurde die RAVAG in die Reichsrundfunkgesellschaft (RRG) eingegliedert, wofür die bisherigen Eigentümer eine (minimale) Abgeltung erhielten. Die Einnahmen der RAVAG flossen nun der Reichspost zu, die Reichspost ihrerseits hatte 45 Prozent dieser Einnahmen an das Reichspropagandaministerium weiterzuleiten. Das Reichspropagandaministerium wiederum dotierte die Reichsrundfunkgesellschaft mit den für den Betrieb nötigen Mitteln. Die Rundfunkgebühren gingen nun zur Gänze an eine staatliche Organisation. Dass diese Konstruktion der Rundfunkfinanzierung im Widerspruch zu pluralistischer Programmgestaltung, journalistischer Sorgfalt, Meinungsfreiheit, Transport demokratischer Werte, objektiver Berichterstattung etc. steht, liegt auf der Hand. Es ist meine feste Überzeugung, dass derartige Defizite nicht nur in totalitären Systemen mit solchen Konstruktionen verbunden sind.

#### **1.5 Besatzungszeit**

Nach dem Zweiten Weltkrieg war „österreichischer“ Rundfunk anfangs nur in der sowjetischen Besatzungszone durch Radio Wien - und hier nur zensuriert - möglich. Briten, Amerikaner und Franzosen betrieben in ihren jeweiligen Besatzungszonen eigene Sender<sup>25</sup>. Hinsichtlich der Finanzierung wurde in Wien der von den Nationalsozialisten eingeschlagene Weg beibehalten, die Rundfunkgebühren gingen nach wie vor nicht mehr an den/die Rundfunkbetreiber, sondern an staatliche Organisationen. An Stelle der von der Deutschen

---

<sup>23</sup> Müller 2005, S 6

<sup>24</sup> § 1 Abs 1 ORF-G

<sup>25</sup> Müller 2005, S 8

Reichspost ausgestellten *Rundfunkgenehmigung* trat der *telegraphenbehördliche Berechtigungsschein*, der zum Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen berechtigte. Für den telegraphenbehördlichen Berechtigungsschein war eine jährliche *Anerkennungsgebühr* zu entrichten, daneben die monatlich fällige *Rundfunkteilnehmergebühr*<sup>26</sup>. Die Vollziehung lag beim *Staatsamt für Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr*, dem Vorläufer des Verkehrsministeriums<sup>27</sup>. Die quasi Verstaatlichung des nationalen Rundfunkwesens und damit einhergehend der Einfluss des Staates, beziehungsweise der Parteien auf das Programm war damit, vorerst einmal für Wien, prolongiert.

Aus dem Umstand, dass die Rundfunksendeanlagen 1938 in das Eigentum der Post übergegangen waren, zog die ressortmäßig dem „Verkehrsministerium zugeordnete Post und Telegraphenverwaltung (PTV) den Schluss, dass die Beibehaltung der reichsdeutschen Art der Rundfunkfinanzierung gerechtfertigt sei, weil die Wiederherstellung der ursprünglichen Rechte der RAVAG eine nach 1945 nicht mehr vertretbare Einschränkung des Fernmelde-Hoheitsrechts, also des Telegraphenregals, sei<sup>28</sup>. In der Folge schlossen das Finanzministerium und die Post eine Vereinbarung, wonach maximal 50 Prozent der eingehobenen Gebühren an die öffentliche Verwaltung in Wien und an die alliierten Sender abzugeben waren. Mindestens die Hälfte der Gebühren sollte bei der Post verbleiben. Die Rundfunkgebühren waren damit keine Einnahmen des Rundfunks mehr, sondern blieben, wie unter den Nationalsozialisten eingeführt, eine staatliche Gebühr.

Die Dotierung des Rundfunks geschah nach Gutdünken und je nach Bedarf<sup>29</sup>. Sogar eine formale Verstaatlichung, inklusive der Konstituierung eines „*Rundfunkzentralamtes*“ stand im Raum<sup>30</sup>, kam dann aber doch nicht.

Der vor dem Anschluss an das deutsche Reich bestehende Rechtsbestand wurde durch das Fernmeldegesetz von 1949<sup>31</sup> in den wesentlichen Bestimmungen wiederhergestellt. Die Fernmeldehoheit des Bundes wurde dabei neuerlich festgeschrieben<sup>32</sup>, der Begriff der Funkanlagen präzisiert. Funkanlagen waren demnach elektrische Einrichtungen zur Übertragung, Aussendung und zum Empfang von Zeichen, Schriften, Bildern oder Schallwellen auf drahtlosem Wege oder unter Verwendung von Leitungsanlagen bei

---

<sup>26</sup> BGBl 176/1947, Verordnung vom 31. Juli 1947 über gebührenrechtliche Maßnahmen auf dem Gebiete des Telegraphen-, Fernsprech- und Rundfunkwesens

<sup>27</sup> BGBl 26/1946

<sup>28</sup> Ergert 1975, S 118

<sup>29</sup> Müller 2005, S 9

<sup>30</sup> Ergert 1975, S 52

<sup>31</sup> BGBl 170/1949 Fernmeldegesetz (FG)

<sup>32</sup> § 2 FG 1949

Verwendung von Frequenzen über 10 kHz (Hertzische Wellen)<sup>33</sup>. Heutiges Kabelfernsehen oder Internet wären unter diese Definition gefallen - terrestrisch verbreiteter Rundfunk sowieso.

Als oberste Fernmeldebehörde wurde das Bundesministerium für Verkehr, Generaldirektion für die Post- und Fernmeldeverwaltung, als erste Instanz die Post- und Telegraphendirektionen normiert<sup>34</sup>.

## 1.6 Nach der Besatzungszeit

Nach dem Abzug der Alliierten wurde der Rundfunk generell österreichweit zentralisiert, obwohl die Alliierten teilweise sogar die von ihnen betriebenen Sendeanlagen an die Bundesländer übertragen hatten (beispielsweise übergaben die Franzosen ihre Sender an die Länder Tirol und Vorarlberg).

Eine Verfassungsklage der Bundesländer Vorarlberg und Oberösterreich, mit dem Ziel, Rundfunk aus der Kompetenz des Bundes herauszulösen und zur Landessache zu machen, scheiterte daran, dass der Verfassungsgerichtshof das Rundfunkrecht einerseits als zulässige systematische Fortentwicklung des Telegraphenrechts von 1925 beurteilte<sup>35 36</sup> und andererseits davon ausging, dass bei der Ermittlung des Inhaltes der Kompetenzbegriffe „Telegraphen- und Fernsprechwesen“ von der am 1. Oktober 1925 – dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Kompetenzverteilung des B-VG – gegebenen Rechtslage auszugehen sei<sup>37</sup>. Nachdem Rundfunk unter den Begriff „Telegraphen“ beziehungsweise später „Fernmeldeanlagen“ zu subsumieren ist, war klar, dass die Kompetenz beim Bund lag. Der Umstand der gescheiterten Verfassungsklage ist wahrscheinlich einer der Gründe, weshalb Oberösterreich und Vorarlberg als einzige Bundesländer auf die Einhebung von Landesabgaben auf Rundfunk verzichteten. Es wäre wohl kontraproduktiv gewesen, die Rundfunkkompetenz des Bundes, wenn auch letztlich erfolglos, zu bestreiten und zugleich die Einhebung von Landesabgaben mit der Einhebung der staatlichen Rundfunkgebühr zu verknüpfen.

Der de facto verstaatlichte Rundfunk wurde nun unter den Großparteien proporzmäßig aufgeteilt.

---

<sup>33</sup> § 4 Abs 1 FG 1949

<sup>34</sup> § 10 FG 1949

<sup>35</sup> VfGH 5.10.1954, K II - 5, 7, 8/54, VfSlg 2721/1954

<sup>36</sup> Grabenwarter/Holoubek 2009, S 98

<sup>37</sup> Schaginger/Vavra 1965, S 1

1956 fiel das Rundfunkwesen in die Zuständigkeit der Bundesregierung.

Im Jahr 1957 erfolgte die Gründung der „Österreichische Rundfunkgesellschaft mbH“. Gesellschafter waren Bund und Länder, die Länder hielten zusammen allerdings lediglich zwei Prozent des Kapitals, dementsprechend gering war ihr Einfluss. Der, den Gesetzen des Proporz folgend, besetzte Aufsichtsrat war, als Spiegelbild der parteipolitischen Verhältnisse eingerichtet, nicht in der Lage eine Einigung hinsichtlich der Finanzierung der Gesellschaft zu Stande zu bringen. Die Situation war derart prekär, dass zeitweilig sogar der Sendebetrieb eingestellt werden musste<sup>38</sup>.

## 1.7 Die Rundfunkreform

Die Produktion von auch nur einigermaßen den grundlegendsten journalistischen Qualitätsstandards genügendem Rundfunk war unter diesen Rahmenbedingungen schwierig, folglich artikulierte sich zusehends Unmut am System.

Auf den steigenden Druck der öffentlichen Meinung, und auf die in unabhängigen Printmedien geäußerte Kritik reagierend, versprach die Politik im März 1963 eine Rundfunkreform. Die geplanten Inhalte konnten die Erwartungen der Bevölkerung nicht erfüllen. Die Folge war eine von der freien Presse initiierte Unterschriftenaktion und, in weiterer Folge, die Einleitung eines Volksbegehrens.

Erstmalig tauchte im Rahmen dieses Volksbegehrens der Begriff „Entgelt“, im Zusammenhang mit der Rundfunkfinanzierung auf. Dieses Entgelt sollte einen allfälligen, nach Radio und Fernsehen aufgeschlüsselten, Abgang bedecken, es hätte von den Post und Telegraphenbehörden gemeinsam mit den „*staatlichen Rundfunkgebühren*“ eingehoben werden sollen. Befreiungen von der Entrichtung der Rundfunkgebühren hätten sich auch auf das Entgelt erstrecken sollen<sup>39</sup>.

Das Rundfunkvolksbegehren wurde in der Woche vom 5. bis zum 12. Oktober 1964 abgehalten, es war das erste Volksbegehren der Zweiten Republik. Trotz vieler bürokratischer Hürden wurde es mit 832.353 gültigen Unterschriften, das entspricht 17,27 Prozent der Wahlberechtigten unterstützt<sup>40</sup>. Das Rundfunkvolksbegehren ist damit bis heute das sechsterfolgreichste Volksbegehren der Geschichte. Trotz dieses Ergebnisses war eine Einigung auf eine Rundfunkreform im Rahmen der damaligen großen Koalition nicht möglich.

---

<sup>38</sup> Müller 2005, S 12

<sup>39</sup> 544 BlgNR X. GP – Volksbegehren, S 4

<sup>40</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Volksbegehren\\_in\\_%C3%96sterreich](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Volksbegehren_in_%C3%96sterreich) (18.4.2016)

Die Nationalratswahlen vom 6. März 1966 bescherten der SPÖ massive Verluste, und der ÖVP die Möglichkeit einer Alleinregierung. Hinsichtlich der Neuregelung des Rundfunkwesens kam Bewegung in die Sache. Am 8. Juli 1966 wurde das Rundfunkgesetz<sup>41</sup> beschlossen. In diesem Gesetz ist das Bemühen erkennbar, dem öffentlich rechtlichen Rundfunk eine gewisse Selbständigkeit und Unabhängigkeit zuzugestehen; etwa wenn der Rundfunk und die von ihm beschäftigten Personen für „*unabhängig in der Ausübung der ihnen durch dieses Bundesgesetz übertragenen Funktionen*“ erklärt, und „*zu strenger Objektivität verpflichtet*“ werden<sup>42</sup>.

## **1.8 Umstellung der Rundfunkfinanzierung von einer staatlichen Gebühr auf ein privatrechtliches Entgelt**

Eine unabdingbare Voraussetzung für Unabhängigkeit in der Ausübung von Funktionen ist Unabhängigkeit in Fragen der Finanzierung. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde durch das Rundfunkgesetz 1966 deswegen grundlegend neu geregelt<sup>43</sup>. Die Regeln zur Finanzierung gingen noch über das im Rundfunkvolksbegehren Geforderte hinaus, und haben in ihren wesentlichen Eckpunkten bis heute Bestand. Einer dieser Punkte war, dass die Höhe der „*Beiträge*“ durch ein Organ des Unternehmens, konkret durch den Aufsichtsrat, festzusetzen war. Dessen Beschlussfassung zur Entgelthöhe hatte eine Kundmachung im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu folgen<sup>44</sup>. Abgesehen von der Kontrolle durch den Rechnungshof unterlag die Festsetzung keiner weiteren direkten staatlichen Kontrolle beziehungsweise Einflussnahme mehr. Dieser Weg wurde gewählt, um die „*Verpolitisierung der Geschäftsführung*“ zu verhindern und um auszuschließen, dass die Frage der Festsetzung der Höhe der Entgelte als Teil „*politischer Kompensationsgeschäfte*“ verwendet würde<sup>45</sup>. Ich glaube nicht, dass dieses Ziel vollständig erreicht wurde, ich denke aber, dass es gelungen ist, Rundfunk etwas unabhängiger zu machen.

Der Wunsch nach mehr Unabhängigkeit war jedenfalls der Grund dafür, den ORF über privatrechtlich konzipierte Entgelte, die sogenannten Programmentgelte<sup>46</sup> zu finanzieren, eine Konstruktion wie es sie in Europa kein zweites Mal gibt.

Das Konstrukt hat, aus Sicht der einhebenden Stellen, lange Zeit gut funktioniert.

---

<sup>41</sup> BGBl 195/1966 (Rundfunkgesetz)

<sup>42</sup> § 2 Rundfunkgesetz 1966

<sup>43</sup> § 15 Rundfunkgesetz 1966

<sup>44</sup> § 8 Abs 1 lit d, iVm § 15 Abs 2 Rundfunkgesetz

<sup>45</sup> 20. BlgNR XI. GP, S 1585

<sup>46</sup> § 15 Abs 1 Rundfunkgesetz 1966

Die Liberalisierungen im Fernmelde- und Rundfunkbereich, sowie die zunehmende Medien- und Gerätekonvergenz verursachten dann aber ungefähr ab der Jahrtausendwende erste Probleme, die ab der Umstellung der Rundfunkversorgung von einem terrestrisch analogen auf ein terrestrisch digitales Signal, (DVB-T)<sup>47</sup> völlig aufbrachen<sup>48</sup>.

Die gesetzlichen Regelungen fingierten, dass *für die Dauer des Bestehens der (Anm. des Verfassers: postalischen) Rundfunk (Fernsehrundfunk)–Hauptbewilligung ein Vertrag nach bürgerlichem Recht (Anm.: Zwischen Rundfunkanstalt und Rundfunkeilnehmer/Bewilligungsinhaber) als geschlossen galt, der den Bewilligungsinhaber zum Empfang der Rundfunk beziehungsweise Fernsehrundfunksendungen gegen ein fortlaufendes Entgelt (Rundfunkentgelt, Fernsehrundfunkentgelt) berechnete*<sup>49</sup>.

Die näheren Bestimmungen zu den Rundfunk(haupt)bewilligungen fanden sich in der Rundfunkverordnung<sup>50</sup>, dort war auch das Verfahren zur Befreiung von der Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren geregelt<sup>51</sup>. Bezüglich der Höhe der Bewilligungsgebühren verwies die Rundfunkverordnung auf die „Fernmeldegebührenverordnung“<sup>52</sup>. Während die Höhe der Rundfunkentgelte dem Amtsblatt der Wiener Zeitung zu entnehmen war<sup>53</sup>, musste hinsichtlich der Höhe der Bewilligungsgebühren auf die Fernmeldegebührenverordnung Bezug genommen werden.

Die *Einhebungen der Rundfunkentgelte* hatten „...gleichzeitig mit, und in gleicher Weise wie...“ die der „...Rundfunk-(Fernsehrundfunk)-gebühren<sup>54</sup> durch den Bund (die Post- und Telegraphenverwaltung) zu erfolgen. Für die Einhebung war eine Vergütung vorgesehen. *Rückständige Entgelte* sollten „... von den Fernmeldebehörden in gleicher Weise wie rückständige Rundfunk (Fernsehrundfunk)-gebühren im Verwaltungsweg hereingebracht.... „ werden<sup>55</sup>. Die *Befreiung von der Entrichtung der Rundfunkentgelte* hatte nach den für die *Rundfunkgebühren geltenden, oben erwähnten, bundesgesetzlichen Vorschriften*<sup>56</sup> der *Rundfunkverordnung*, zu erfolgen.

---

<sup>47</sup> DVB-T: Digital Video Broadcast-Terrestrial

<sup>48</sup> s Kap 3.4)

<sup>49</sup> § 15 Abs 1 Rundfunkgesetz 1966

<sup>50</sup> BGBl 333/1965 (Rundfunkverordnung)

<sup>51</sup> §§ 22 ff Rundfunkverordnung

<sup>52</sup> § 20 Rundfunkverordnung

<sup>53</sup> § 15 Abs 2 Rundfunkgesetz 1966

<sup>54</sup> Die Begriffe Rundfunk-(Fernsehrundfunk)-gebühren und „Bewilligungsgebühren wurden in der Fernmeldegebührenverordnung synonym verwendet

<sup>55</sup> § 15 Abs 4 Rundfunkgesetz 1966

<sup>56</sup> § 15 Rundfunkgesetz 1966

Alles in allem war das ein legislativ komplexes und unübersichtliches System.

Im Rundfunkgesetz von 1974, in der Bevölkerung oft schon als ORF-Gesetz bezeichnet, fehlte die gesetzliche Fiktion des Vertrages zwischen Rundfunkteilnehmer und Rundfunkanstalt, die Verknüpfung der Einhebung mit den staatliche Rundfunkgebühren und auch die Regelungen des Befreiungswesens blieben im Wesentlichen unverändert<sup>57</sup>.

## 1.9 Liberalisierungen im Post-, Fernmelde- und Rundfunkwesen

Eine erste zaghafte Aufweichung des staatlichen Fernmeldemonopols brachte das Fernmeldegesetz 1993<sup>58</sup>, was sich besonders im Bereich der Sprachtelefonie zeigte. Der Weg führte vom Gebühren zahlenden Fernsprechteilnehmer zum Kunden, der auf Basis vertraglicher Beziehungen Entgelte zu entrichten hatte. Einfuhr, Besitz und Vertrieb von Funkempfangsanlagen wurden für grundsätzlich bewilligungsfrei erklärt<sup>59</sup>. Parallel dazu kratzte das Regionalradiogesetz 1993<sup>60</sup> erstmalig am Monopol des ORF und stellte die Weichen in Richtung eines dualen Rundfunksystems.

Das Telekommunikationsgesetz 1997 schließlich beseitigte im Sinne gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben die fernmelderechtlichen Monopole des Staates. Ebenfalls 1997 wurden durch eine Novelle des Regionalradiogesetzes<sup>61</sup> sowie durch das neue Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz weitere Schritte in Richtung eines dualen Rundfunkmarktes gesetzt<sup>62</sup>, indem viele Vorgaben aus der Fernsehrichtlinie<sup>63</sup> in nationales Recht umgesetzt wurden.

Unübersichtlich wurde die Rechtslage hinsichtlich der Einhebung der Rundfunkgebühren. Zwar nannte § 36 Fernmeldegesetz 1993 als Fernmeldebehörden den Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr als oberste Fernmeldebehörde, sowie auch die ihm unterstehenden Fernmeldebüros und das Zulassungsbüro.

Zugleich definierte das Fernmeldegesetz 1993 in Art. 2 Abs. 1 die Post und Telegraphenverwaltung (PTV) als Fernmeldebehörde im Sinne des § 20 Abs. 5

---

<sup>57</sup> § 20 Bundesgesetz vom 10. Juli 1974 über die Aufgaben und Einrichtung des österreichischen Rundfunks, BGBl 397/1974

<sup>58</sup> BGBl 908/1993 (Fernmeldegesetz 1993)

<sup>59</sup> § 7 Abs 2 Fernmeldegesetz 1993

<sup>60</sup> BGBl 506/1993

<sup>61</sup> BGBl I 41/1997

<sup>62</sup> BGBl I 42/1997

<sup>63</sup> 89/552/EWG

Rundfunkgesetz und im Sinne der, seit 1. Juni 1972 in Gesetzesrang stehenden<sup>64</sup>, Rundfunk- und Fernsehrundfunk Empfangsanlagenverordnung (Rundfunkverordnung)<sup>65</sup>. Außerdem wurde der Verkehrsminister dazu ermächtigt, „... *den Rechtsnachfolger der PTV...*“ durch Verordnung mit der Erteilung von Rundfunkbewilligungen, der Einhebung der Rundfunkgebühren und der Entscheidung über Anträge auf Befreiung von den Rundfunkgebühren zu betrauen<sup>66</sup>.

Am 1.1.1995 wurde die „Post und Telekom Austria Beteiligungsgesellschaft“ kurz „PTA“ eingerichtet<sup>67</sup>. Mit dem Telekommunikationsgesetz 1997<sup>68</sup> wurde das Fernmeldewesen nochmals neu geordnet, auch die Zuständigkeiten sind neu geregelt worden. Den Fernmeldebüros<sup>69</sup> wurde unter anderem die Zuständigkeit für die Vollziehung der Rundfunkverordnung übertragen<sup>70</sup>. Mit der zugleich verlautbarten Novelle zum Fernmeldegebührengesetz (beziehungsweise der Fernmeldegebührenordnung) wurde aber die Zuständigkeit für Befreiungsverfahren, und zwar sowohl für Rundfunk- als auch für Telefonbefreiungen, dem Bundesminister für Wirtschaft und Verkehr übertragen. Zugleich wurde normiert, dass dieser, den „... *zur Erbringung der besonderen Versorgungsaufgaben Verpflichteten...*“, also die PTA, ermächtigen konnte, in seinem Namen tätig zu werden<sup>71</sup>.

Auch hinsichtlich der Vollziehung des § 20 (5) Rundfunkgesetz sowie der Rundfunkverordnung, also hinsichtlich der Einhebung von Rundfunkentgelten und Rundfunkgebühren, wurde die Zuständigkeit auf den Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr übertragen. Dieser wurde dazu ermächtigt, die PTA mit der Einhebung von Rundfunkgebühren und Rundfunkentgelten in seinem Namen zu betrauen, was auch geschah<sup>72</sup>.

Sowohl was die Einhebung von Rundfunkgebühren und Rundfunkentgelten anbelangte, als auch hinsichtlich des Vollzuges des Befreiungswesens für Rundfunk und Telefon hatte sich somit im Ergebnis trotz Ausgliederung der PTA und trotz der Einrichtung der Fernmeldebüros als Fernmeldebehörden erster Instanz vorerst nichts geändert. All diese Aufgaben wurden weiter durch die Rundfunkämter der PTA erledigt.

---

<sup>64</sup> Art 1 Abs 1 Z 7 BGBl 267/1972

<sup>65</sup> Art 2 Abs 1 BGBl 908/1993

<sup>66</sup> Art 2 Abs 2 BGBl 908/1993

<sup>67</sup> § 1 Abs 2 BGBl 638/1994

<sup>68</sup> BGBl I 100/1997, Telekommunikationsgesetz (TKG)

<sup>69</sup> § 105f TKG

<sup>70</sup> § 125 Abs 1 Z 3 TKG

<sup>71</sup> Art IV BGBl I 100/1997

<sup>72</sup> Art VI BGBl I 100/1997

## 1.10 Die GIS – Gebühren Info Service GmbH

Die Rundfunkämter waren bis 1998 im Post-Unternehmensbereich „Telekom“ angesiedelt gewesen. Durch die Ausgliederung der Telekom aus der PTA und deren Konstituierung als eigene Rechtspersönlichkeit konnte die behördliche Tätigkeit der Rundfunkämter nicht mehr im Rahmen der Telekom ausgeübt werden, weil sich die gesetzliche Ermächtigung nicht auf die Telekom, sondern auf die PTA bezog<sup>73</sup>. Auf Ministerebene wurde deswegen vereinbart, die Agenden der Rundfunkämter in eine eigene Gesellschaft auszugliedern, wobei ursprünglich geplant war, diese Tochter unter dem Dach der PTA zu gründen und zu einem späteren Zeitpunkt – nach einer entsprechenden Gesetzesänderung – in das Verkehrsministerium einzugliedern<sup>74</sup>. Die GIS wurde dann am 23. September 1998, damals noch unter dem Namen GIS - Gebühren Inkasso Service GmbH, als Gesamtrechtsnachfolgerin der Rundfunkämter gegründet. Im Jahr 2000 erfolgte aus Marketinggründen die Umfirmierung auf GIS – Gebühren Info Service GmbH<sup>75</sup>. Die ursprünglich geplante Eingliederung in das Verkehrsressort erfolgte nicht.

Ganz im Sinne des Geistes der Ausgliederungen und Privatisierungen um die Jahrtausendwende wurden durch das 1999 geschaffene Rundfunkgebührengesetz neue Rahmenbedingungen für die GIS und für die Einhebung der Rundfunkgebühren geschaffen. Man versprach sich von einem privatrechtlich strukturierten, beliebigen Unternehmen eine kostengünstigere und effizientere Vollziehung<sup>76</sup>.

Um dem ORF als hauptbegünstigtem Rechtsträger die Möglichkeit zu geben, Einfluss auf Marketing und Öffentlichkeitsarbeit der GIS zu nehmen, wurde ihm die Möglichkeit geschaffen<sup>77</sup>, sich an der GIS zu beteiligen<sup>78</sup>. Diese Möglichkeit wurde vom ORF genutzt: Er beteiligte sich noch im Jahr 1999 mit 50 Prozent an der GIS, im Jahr 2001 erhöhte er seine Beteiligung auf 100 Prozent<sup>79</sup>.

Die Einhebung der Rundfunkgebühren samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte erfolgt seit 1.1.2000 nach den Regeln des RGG durch die GIS, und nicht mehr durch die Fernmeldebehörden. Die GIS agiert bei der Rundfunkgebühreneinhebung, obschon

---

<sup>73</sup> s Kap 1.9)

<sup>74</sup> Anlage A, Dienstanweisung GZ 118858/-SM/98

<sup>75</sup> Firmenbuchauszug zu FN 174754t

<sup>76</sup> 1163/A BlgNR XX. GP – Initiativantrag, S 7

<sup>77</sup> § 5 Abs 2 RGG

<sup>78</sup> 1163/A BlgNR XX. GP – Initiativantrag, S 9

<sup>79</sup> Rechnungshofbericht Bund 2007/6, S 6

privatrechtlich als GmbH organisiert, als beliehenes Unternehmen behördlich<sup>80</sup>. Einfuhr, Besitz und Vertrieb von Funkempfangsanlagen, somit auch von Rundfunkempfangsanlagen, waren seit 1993 bewilligungsfrei möglich<sup>81</sup>. Da per 1. Jänner 2000 auch der Betrieb von Fernsehempfangsanlagen bewilligungsfrei gestellt<sup>82</sup> wurde ging, hinsichtlich der Einhebung der Bewilligungs- bzw. Rundfunkgebühren und der damit verbundenen Programmentgelte, jeglicher Zusammenhang zu den Fernmeldebehörden verloren<sup>83</sup>. Folglich wanderte die ressortmäßige Zuständigkeit für die Einhebung der Rundfunkgebühren und der sonstigen mit den Rundfunkgebühren verbundenen Abgaben und Entgelte vom Verkehrsbeziehungsweise Infrastrukturministerium zum Finanzministerium<sup>84</sup>.

Interessant ist in dem Zusammenhang, dass in den Erläuterungen zu einem am 29.4.2016 vom BMF eingebrachten Entwurf zu Gesetzesänderungen im Rundfunkgebührengesetz und in der Fernmeldegebührenordnung (Änderungen im Rundfunkgebührenbefreiungswesen und Einführung von Verjährungsbestimmungen im RGG), die Rede davon ist, dass sich die Zuständigkeit des Bundes aus dem Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z. 9 B-VG (Post- und Fernmeldewesen) ergebe<sup>85</sup>. Tatsächlich wäre anzunehmen, dass sich die Zuständigkeit aus Art. 10 Abs. 1 Z. 4 B-VG (Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind) ergibt. Die Gebühren fließen ja in das allgemeine Bundesbudget (mit Ausnahme jener insgesamt € 18 Millionen, die seit 2010 der KommAustria zur Förderung des nichtkommerziellen beziehungsweise des privaten Rundfunks zu überweisen sind<sup>86</sup>), der Vollzug des RGG ist dem Bundesminister für Finanzen übertragen<sup>87</sup>, dieser hat auch die Aufsicht über die GIS<sup>88</sup>. Über die Urfassung des RGG wurde im Verfassungsausschuss beraten, über die späteren, das RGG materiell ändernden Novellen (mit Ausnahme der Gegenständlichen) dann jeweils im Finanz-, bzw. Budgetausschuss

---

<sup>80</sup> § 6 Abs 1 RGG

<sup>81</sup> § 7 Abs 2 Fernmeldegesetz 1993

<sup>82</sup> BGBl I 159/1999, Art III Änderung der Rundfunkverordnung

<sup>83</sup> 1163/A, BgINR XX. GP – Initiativantrag , S 10

<sup>84</sup> § 9 RGG

<sup>85</sup> BMF-071001/0009-I/5/2016

<sup>86</sup> §§ 29 und 30 BGBl I Nr 32/2001, Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) (KommAustria-Gesetz – KOG)

<sup>87</sup> § 9 Abs 1 RGG

<sup>88</sup> § 5 Abs 6 RGG

Letztlich hat die gegenständliche Novelle Fragen der Einhebung von Rundfunkgebühren und Fragen der Befreiung von der Pflicht zur Entrichtung der Rundfunkgebühren zum Inhalt, all das spricht dafür, dass das Thema beim Finanzausschuss anzusiedeln wäre.

Was das BMF dazu bewogen hat, eine Zuständigkeit aus dem Kompetenztatbestand des Post- und Fernmeldewesens anzunehmen, geht aus den Erläuterungen nicht hervor. Möglicherweise handelt es sich um ein Redaktionsversehen, ich halte es für ein Indiz dafür, dass die Nähe des Rundfunks- zum Fernmelderecht in den Köpfen nach wie vor vorhanden ist.

### **1.10.1 Zuständigkeiten der GIS für Befreiungen**

Die Nähe des Rundfunk(gebühren)rechts zum Fernmelderecht lässt sich auch sehr schön an Hand der Befreiungsregeln nachweisen.

Die GIS wurde vom Gesetzgeber nicht nur mit der Einhebung der Rundfunkgebühren samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte, sondern auch mit der Durchführung von Verwaltungsverfahren zur Befreiung von dieser Verpflichtung<sup>89</sup> betraut. Der Gesetzgeber hat der GIS zusätzlich auch die Durchführung von Verwaltungsverfahren zur Zuerkennung des Zuschusses zu den Fernsprechentgelten übertragen<sup>90</sup>. Das ist auf den ersten Blick seltsam, weil es weder einen thematischen, noch einen ressortmäßigen Zusammenhang zwischen den beiden Materien mehr gibt.

Die Rundfunkgebührenbefreiungen werden, wie o.a., nach den Regeln der Fernmeldegebührenordnung abgewickelt und die ressortmäßige Zuständigkeit liegt beim Finanzministerium, auch wenn der Titel der Rechtsgrundlage, „*Fernmeldegebührenordnung*“ (FGO), einen Zusammenhang zu Funk beziehungsweise Telefonie, und somit eine Nähe zum Verkehrs- und Infrastrukturministerium suggeriert.

Die Verfahren auf Zuerkennung des Zuschusses zu den Fernsprechentgelten, landläufig „Telefonbefreiungen“ genannt, werden demgegenüber nach den Regeln des Fernsprechentgeltzuschussgesetzes (FeZG) abgewickelt. Es geht dabei um Zuschussleistungen, die gewährt werden, damit sozial bedürftigen Bürgern der Zugang zu modernen Telekommunikationsdiensten ermöglicht wird. Die ressortmäßige Zuständigkeit liegt beim BMVIT<sup>91</sup>. Abgesehen davon, dass das eine mit dem anderen auf den ersten Blick

---

<sup>89</sup> § 4 Abs 1 RGG

<sup>90</sup> § 9 Abs 1 BGBl I 142/2000 Fernsprechentgeltzuschussgesetz (FeZG)

<sup>91</sup> § 15 BGBl I 42/2000, Fernsprechentgeltzuschussgesetz (FeZG)

nichts zu tun hat, gehört die Zuerkennung von „Telefonbefreiungen“ prima facie sicher nicht zur Kernkompetenz der GIS – diese liegt beim Rundfunkgebührenmanagement.

Der Blick auf Entwicklung von Rundfunk- und Fernmelderecht bietet eine Erklärung. Wie oben ausgeführt war Rundfunkrecht in der Vergangenheit immer nahe am Fernmelderecht angesiedelt gewesen, besonders auch was die Einhebung von Gebühren und Entgelten betraf. Diesbezüglich lag die Zuständigkeit bis 31.12.1999 beim Verkehrsministerium, die Einhebung der Programmentgelte war mit den, für Fernsehempfangsanlagen zu entrichtenden Rundfunk- beziehungsweise Fernseh Rundfunkgebühren (Bewilligungsgebühren), verknüpft. Rechtsgrundlage, sowohl für die Vorschreibung und Einhebung der Bewilligungsgebühren für Funkanlagen (einschließlich Fernsehempfangsanlagen), als auch der Gebühren für Sprachtelefonie bildete die Anlage zum Fernmeldegebührengesetz, die Fernmeldegebührenordnung (FGO)<sup>92</sup>.

Seit der Novelle zum Fernmeldegebührengesetz vom 16. Juli 1971<sup>93</sup> waren sowohl die Rundfunkgebühren als auch die Telefonbefreiungen in der Fernmeldegebührenordnung (FGO), unter den gemeinsamen Bestimmungen des Abschnittes XI, §§ 47ff, geregelt gewesen. Beide Befreiungsarten wurden in einem Verfahren von der Post erledigt<sup>94</sup>. Die Post war zu diesem Zeitpunkt, als eine Sektion des Verkehrsministeriums, Fernmeldebehörde.

Als die GIS am 23. September 1998 als Gesamtrechtsnachfolgerin der Rundfunkämter gegründet wurde, übernahm sie alle von den Rundfunkämtern ausgeübten Aufgaben, darunter die Durchführung von „Rundfunkbefreiungen“ und die Durchführung von „Telefonbefreiungen“<sup>95</sup>. Wäre es so gekommen, wie es ursprünglich geplant war und die GIS wäre tatsächlich als Dienststelle in das BMVIT eingegliedert worden<sup>96</sup>, dann wäre diese Lösung inhaltlich noch recht gut nachvollziehbar gewesen. Tatsächlich wurde die GIS durch das RGG aber als beliehenes Unternehmen des BMF in Form einer GmbH eingerichtet<sup>97</sup>; die Aufsicht über die GIS obliegt dem Bundesminister für Finanzen, der ein Weisungsrecht gegenüber den Geschäftsführern der GIS hat<sup>98</sup>.

---

<sup>92</sup> BGBl Nr 170/1970

<sup>93</sup> BGBl Nr 339/1971

<sup>94</sup> § 47 Abs 1, 1. Satz FGO

<sup>95</sup> § 41 Abs 1 BGBl. Nr. 170/1070 in der Fassung vom 1.1.1998, Anlage zum Fernmeldegebührengesetz (Fernmeldegebührenordnung)

<sup>96</sup> Anlage A, Dienstanweisung GZ 118858/-SM/98

<sup>97</sup> vgl Kap 1.10)

<sup>98</sup> § 5 Abs 6 RGG

Das Telefonbefreiungswesen, seit 1. Jänner 2001 durch das Fernsprechentgeltzuschussgesetz<sup>99</sup> geregelt, liegt wie o.a. in der Zuständigkeit des BMVIT<sup>100</sup>. Damit die GIS die Verfahren zur Anerkennung des Zuschusses zu den Fernsprechentgelten überhaupt durchführen konnte, musste der Unternehmensgegenstand der GIS eigens entsprechend weit formuliert werden. Unternehmensgegenstand der GIS ist die Erfüllung der durch das RGG vorgesehenen Aufgaben, sowie die Erfüllung „... *anderer... durch Gesetz oder Verordnung übertragener Aufgaben*“<sup>101</sup>.

Eine derartige übertragene Aufgabe ist die bescheidmäßige Erledigung von Anträgen auf Zuschussleistungen zu den Fernsprechentgelten<sup>102</sup>, wobei Aufsicht und Weisungsbefugnis hinsichtlich dieser Tätigkeit beim Verkehrs-, beziehungsweise Infrastrukturminister liegen<sup>103</sup>.

Und so kommt es, dass die GIS als Nachfolgeorganisation der Rundfunkämter und aktuell zu 100 Prozent im Eigentum des ORF stehend, Anträge auf „*Zuschuss zu den Fernsprechentgelten*“ erledigt obwohl diese Tätigkeit in keinem vordergründig ersichtlichen Zusammenhang mit der Kernkompetenz der GIS, der Durchführung des Rundfunkgebührenmanagements<sup>104</sup> steht und die Tätigkeiten nicht einmal mehr innerhalb desselben Ressorts angesiedelt sind.

---

<sup>99</sup> BGBl I 142/2000 FeZG

<sup>100</sup> § 15 Abs 1 FeZG

<sup>101</sup> § 5 Abs 1 RGG

<sup>102</sup> § 4 Abs 1 und § 9 Abs 1 FeZG

<sup>103</sup> § 9 Abs 7 FeZG

<sup>104</sup> § 4 Abs 1 RGG

## 2 Die gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage im Zeitalter der Medienkonvergenz

### 2.1 Einleitung

Wir leben in einer Zeit, in der sich die Kommunikationstechnologie rasant entwickelt, die Möglichkeiten für Individual- als auch für Massenkommunikation scheinen entsprechend einer Exponentialfunktion zu wachsen. Das lässt sich gut am Beispiel der Entwicklung des Internets dokumentieren. Erst Ende der 1970er Jahre begann dessen zivile Nutzung, 1993 soll etwa 1% des internationalen Datenverkehrs über das Internet abgewickelt worden sein, im Jahr 2001 schon 51%, und im Jahr 2007 dann rund 97%<sup>105</sup>. Smartphones, mobiles Internet, Digitalisierung, steigende Bandbreiten, Social Media, Web 2.0., Medienkonsum über das Internet, um nur einiges anzuführen, haben die Medienlandschaft in den letzten Jahren in einer Art und Weise verändert, wie es vor zwei Dekaden noch kaum vorstellbar war. Die technische Entwicklung war über Jahrzehnte durchaus überschaubar verlaufen; terrestrische Übertragung von Funksignalen, Kabelfernsehen samt Richtfunkstrecken, Hausantennenanlagen und Satellitenfernsehen waren „State of the Art“ und stellten Legislative und Vollzug vor keine übermäßig großen Probleme.

Der nunmehrige rasante Fortschritt der Informationstechnologie, Geräte- und Medienkonvergenz, die wirtschaftlichen Interessen internationaler Medienunternehmungen und nicht zuletzt volkswirtschaftliche Erwägungen stellen das Medienrecht heute vor neue Herausforderungen. Printmedien stellen ihre Inhalte online zur Verfügung und bauen Videos in ihre Onlineauftritte ein, Rundfunksender stellen neben Rundfunkprogrammen Printinhalte, Videos auf Abruf und vieles andere mehr online zur Verfügung. Verschiedenste andere Anbieter, oft in Form großer globalisierter Konzerne bieten über das Internet „Lifeprogramme“, Videos auf Abruf, Printinhalte etc. Auch alteingesessene Medienhäuser müssen sich den neuen Herausforderungen stellen. Um in der heutigen Medienwelt nicht unterzugehen, müssen sie ihr Angebot an die Nachfrage im digitalen Markt anpassen. Heutzutage gibt es kaum ein Printmedium und kaum einen Rundfunkanbieter, der nicht auch Online-Angebote in seinem Portfolio hat.

So verbreitet (streamt) der öffentlich rechtliche Rundfunk in Österreich schon seit einiger Zeit große Teile seines Programmes live im Internet. Mittlerweile werden sämtliche Radioprogramme des ORF über das Internet gestreamt und können über jedes mit dem

---

<sup>105</sup> Wikipedia, Geschichte des Internet, [https://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_des\\_Internets](https://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_des_Internets) (14.9.2015)

Internet verbundene Gerät, vom Personal Computer bis hin zur internettauglichen Spielekonsole wahrnehmbar gemacht werden. Es ist das erklärte Ziel des ORF, in Zukunft sein komplettes TV-Programm, rund um die Uhr, als Livestream auszustrahlen<sup>106</sup>.

Dieses Kapitel wird der Frage nachgehen, welche Auswirkungen die technischen Umwälzungen auf den Rundfunkbegriff des BVG Rundfunk haben und was das BVG Rundfunk in diesem Umfeld noch regeln soll und kann. Wie wirkt sich all das auf die Finanzierung öffentlich rechtlicher Rundfunkanstalten aus, wie auf den Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage im Sinne des Rundfunkgebührengesetzes? Bei der Beschlussfassung über das BVG Rundfunk war der geschilderte technische Fortschritt nicht einmal ansatzweise abzusehen. Niemand hätte sich damals vorstellen können, dass breiteren Bevölkerungsschichten transportable Telefone zur Verfügung stehen würden und schon gar nicht, dass man mit diesen transportablen Telefonen fernsehen können würde.

Die heutige Medienwelt wird von international agierenden, mit gigantischer Marktmacht ausgestatteten Konzernen dominiert. Apple, Facebook und Google sind drei dieser dominierenden Unternehmen, die laufend neue technische und inhaltliche Fakten schaffen und sich dabei nicht allzu sehr um nationale medienrechtliche Rahmenbedingungen scheren. Fast entsteht der Eindruck, als hätte der nationale Gesetzgeber resigniert. Die Rechtslage hechelt der Entwicklung hinterher und es wird den Höchstgerichten überlassen, die rechtlichen Lücken zu stopfen ich gehe sogar so weit zu behaupten, dass es den Höchstgerichten überlassen wird, neue rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Ein schönes Beispiel für diese Entwicklung ist das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom Sommer 2015, in dem es um den Rundfunkbegriff und, damit zusammenhängend, den Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage geht. Der Verwaltungsgerichtshof hat in diesem Erkenntnis, kurz gesagt, ausgesprochen, dass es sich beim Internet nicht um eine Rundfunktechnologie handelt<sup>107</sup>. Die Folgen der Entscheidung sind weitreichend und ich stehe auf dem Standpunkt, dass diese Entscheidung mehr Fragen aufgeworfen als gelöst hat. Dieses Erkenntnis steht meiner Meinung nach nicht im Einklang mit den anzuwendenden Normen, es entspricht nicht dem Willen des historischen Gesetzgebers. Ganz im Gegenteil, es ist offensichtlich, dass sich die Spruchpraxis des VwGH zusehends von den grundlegenden Ideen des österreichischen Fernmelde- und Rundfunkrechts verabschiedet. Auf der anderen Seite steht der Gesetzgeber, der eine Scheu davor zeigt, dringend gebotene, grundlegende Weichenstellungen vorzunehmen. Die aus dem Internet

---

<sup>106</sup> Die Presse vom 28.3.2013, ORF: 24.Stunden-Livestream für alle Sender geplant

<sup>107</sup> VwGH 30. Juni 2015, Ro 2015/15/0015-3

Geschäfte lukrierende Industrie suggeriert, das Internet müsse geschützt, gehegt und gepflegt werden. Das ist unverständlich, denn weder ist das Internet ein zartes Pflänzchen, welches eines besonderen Schutzes bedürfte, noch ist es eine Medusa, vor der man in (Ehr-)Furcht erstarren müsste. Es ist einfach nur eine Technologie mit, unter anderem, Schnittstellen zu rundfunkrechtlichen Fragen, und dafür bedarf es klarer, vollziehbarer Regelungen. Ich glaube, dass diese Regelungen grundsätzlich schon vorhanden gewesen wären, sie hätten bei korrekter Anwendung auch ausgereicht, um die durch das Internet ausgelösten rundfunk(gebühren)rechtlichen Fragestellungen zu lösen. Wenn sich herausstellt hätte, dass diese Lösungen gesellschaftlich und/oder politisch unerwünscht sind, hätte der Gesetzgeber zum Zug kommen sollen. Tatsächlich entstand der Eindruck, dass das Höchstgericht diese gesetzgeberische Funktion übernommen und die bestehenden Regelungen „passend“ gemacht hat, wobei nicht ganz klar geworden ist: „Wozu passend?“

Dieses Kapitel widmet sich nach einer kurzen Skizze der rechtlichen Rahmenbedingungen, den verschiedenen klassischen Rundfunktechnologien, beschäftigt sich dann ausführlich mit dem Internet und diskutiert Argumente für und gegen eine Wertung des Internets als Rundfunk, um in weiterer Folge das Erkenntnis des VwGH, wonach es sich beim Internet nicht um eine Rundfunktechnologie handeln soll, ausführlich zu besprechen. Den Abschluss bildet der Blick nach Deutschland, wo bei nahezu wortidenter rechtlicher Ausgangslage und, was die eingebrachten Argumente anbelangt, verwechselbarer Diskussion, die deutschen Höchstgerichte eine Lösung gefunden haben, die der österreichischen diametral entgegengesetzt ist.

## **2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen**

### **2.2.1 Der Rundfunkbegriff des BVG Rundfunk**

*„Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, Ton und Bild unter Benützung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung beziehungsweise längs oder mittels eines Leiters sowie der Betrieb von technischen Einrichtungen, die diesem Zweck dienen.“*

Soweit die Definition des Begriffes Rundfunk in Art. I, Abs. 1 BVG Rundfunk<sup>108</sup>. Das BVG Rundfunk wurde 1974 auf Basis eines Antrages des Verfassungsausschusses, unverändert zum Antrag, beschlossen<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> BGBl Nr 396/1974

<sup>109</sup> 1265 BlgNR XIII. GP

Die technische Komponente des Rundfunkbegriffes des BVG Rundfunk ist weit gefasst; viele Erscheinungsformen elektronischer Kommunikation können darunter subsumiert werden. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass sogar Telefon-Tonbanddienste als Rundfunk gewertet werden könnten<sup>110</sup>. Was die technische Komponente der Definition anbelangt, stimmt das. Der Rundfunkbegriff des BVG Rundfunk fordert aber mehr, er spricht von „Darbietungen“ und davon, dass diesen „Darbietungen“ ein „Programm“ zu Grunde liegen muss. Das Erfordernis des Programmes ergibt sich aus Art. I, Abs. 2 BVG Rundfunk, in dem beschrieben ist, welchen Kriterien dieses Programm zu entsprechen hat. Tonbanddienste verbreiten keine Darbietungen die Programmcharakter haben, ergo handelt es sich bei ihnen zwar um Fernmeldeanlagen, aber sicher nicht um Rundfunkanlagen. Folgerichtig, und vom historischen Gesetzgeber sicherlich so beabsichtigt, wurden Telefontonbanddienste von den Fernmelde- später den Medienbehörden niemals als Rundfunk gewertet.

Wenn weiter argumentiert wird, dass, wenn schon Telefon-Tonbanddienste nicht als Rundfunk gewertet werden, dies auch für die „*Nachfolgetechnologie Internet*“ gelten müsse<sup>111</sup>, so ist dem entgegenzuhalten:

Es wird, wie o.a. übersehen, dass es sich bei Telefontonbanddiensten deshalb nicht um Rundfunk handeln kann, weil es ihnen am Programm fehlt. Im Internet gibt es jedoch viele Darbietungen mit Programmcharakter. Zugegebenermaßen ist es nicht einfach den Begriff „Programm“ exakt zu definieren und abzugrenzen. Um zu beweisen, dass es sich bei „Rundfunkdarbietungen“ im Internet durchaus um Rundfunk im Sinne der aktuellen Rechtslage handelt ist das auch nicht nötig, sondern es reicht schon eine rein formale Argumentation. Wenn es sich nämlich bei den, vom öffentlich rechtlichen Rundfunk (auch) auf terrestrischem Weg verbreiteten Programmen um Rundfunkprogramme handelt, und wenn diese Programme zeitgleich<sup>112</sup> mit ihrer terrestrischen Ausstrahlung über das Internet verbreitet werden, dann muss es sich bei diesen im Internet verbreiteten Programmen um Rundfunkprogramme im Sinne des BVG Rundfunk handeln, weil diese Programme unter Einhaltung der Regeln des ORF-Gesetzes produziert worden sind. Damit ist garantiert, dass es sich um Rundfunk handelt, weil das ORF-G im Sinne des Art. I., Abs. 2 BVG Rundfunk erlassen wurde, um die Einhaltung der Kriterien des Art I., Abs. 2 BVG Rundfunk zu gewährleisten. Eine inhaltliche Bewertung der Darbietungen im Internet ist also dann nicht nötig, wenn das im Internet verbreitete Programm ident mit dem zeitgleich terrestrisch

---

<sup>110</sup> Twaroch/Buchner 2000, S 35

<sup>111</sup> Twaroch/Buchner 2000, S 35

<sup>112</sup> dieses Merkmal wird spätestens dann wichtig, wenn es darum geht, ob eine „gebührenpflichtige“ Rundfunkempfangsanlage vorliegt, weil dafür ist „Unmittelbarkeit“ des Empfanges gefordert. Beim Abruf einer Sendung aus der TV-Thek etwa wäre dieses Merkmal nicht erfüllt.

verbreiteten Programm einer Rundfunkanstalt, im konkreten Beispiel mit dem des ORF, ist. Das wäre klarerweise auch dann der Fall, wenn es sich um das Programm eines konzessionierten österreichischen Privatsenders handelte.

Nun gibt es im Internet natürlich viele Inhalte, die sich an einen allgemeinen Adressatenkreis richten und die dennoch nicht Rundfunk sind, beispielsweise Websites zum Aufbau von Geschäftsbeziehungen, Sites die über das Wetter oder die Auslastung von Schigebieten informieren, etc. All diesen Diensten ist gemein, dass es ihnen am Programm, und damit an einem wesentlichen Rundfunkmerkmal, fehlt. Das ändert aber nichts daran, dass es eben auch Angebote im Internet gibt, bei denen es sich sehr wohl um Rundfunkdarbietungen handelt, etwa die oben erwähnten Programme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, namentlich des ORF.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es sich beim Internet nicht um eine Nachfolgetechnologie von Telefontonbanddiensten handelt. Der Vorläufer des Internet ist das Arpanet, ein militärisches Programm zur Vernetzung von Computern. Jenes Arpanet hat von seiner Konzeption her absolut keine Ähnlichkeit mit Telefontonbanddiensten<sup>113</sup>.

Im Jahr 2000<sup>114</sup> war es noch ohne große faktische Relevanz, ob es sich beim Internet um Rundfunk handelt oder nicht. Damals war es, schon aus Gründen der zur Verfügung stehenden Bandbreiten tatsächlich so, dass Rundfunkdarbietungen oder vergleichbare Darbietungen mit Programmcharakter über das Internet kaum verbreitet werden konnten. Heutzutage ist das völlig anders, es können auch Fernsehprogramme in ausgezeichneter Qualität gestreamt werden. Allein dieser Umstand erfordert eine neue Herangehensweise an die Thematik.

Es mag auf den ersten Blick problematisch erscheinen, das Internet dem Rundfunkregime zu unterstellen. Das Internet ist nicht nur Massen-, sondern auch in großem Ausmaß, Individualkommunikation. Eine Einschränkung dieser Individualkommunikation würde wohl einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht der freien Meinungsäußerung bedeuten. Aber auch den massenkommunikativen Aspekt des Internets betreffend ist, wenn man ausschließlich auf den Aspekt der Frequenzökonomie fokussiert, eine Unterstellung unter das Rundfunkregime nicht nötig. Andererseits ist es eine Tatsache, dass Rundfunkdarbietungen über das Internet verbreitet werden. Der Gesetzgeber selbst hält den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dazu an, seine Rundfunkprogramme, aber nicht nur diese, sondern auch sonstige öffentlich-rechtliche Leistungen, online bereit zu stellen<sup>115</sup>. Wenn

---

<sup>113</sup> Wikipedia <https://de.wikipedia.org/wiki/Arpanet> (6.11.2015)

<sup>114</sup> Erscheinungsjahr der Publikation Rundfunkrecht in Österreich

<sup>115</sup> §§ 3, 4e und 4f ORF-G

diesen online bereitgestellten Inhalten pauschal der Rundfunkcharakter abgesprochen wird, so entsteht der mit logischen Mitteln nicht auflösbare Konflikt, dass ein- und dasselbe, zeitgleich am Ohr des Konsumenten ankommende Programm, einmal als Rundfunk und einmal nicht als Rundfunk gilt. Je nachdem, auf welchem technischem Weg die (elektromagnetische) Übertragung bewerkstelligt wird. Und das unbeschadet der Tatsache, dass sich beide Wege zwanglos unter die im BVG Rundfunk gegebene Definition von Rundfunk subsumieren lassen.

Die Aussage „Internet ist nicht Rundfunk!“ lässt sich im Lichte der Bestimmungen des BVG Rundfunk nicht halten, weil viele Internetangebote den Rundfunkbegriff des BVG Rundfunk vollständig erfüllen. Das Internet ist eine Übertragungstechnologie, die sehr vieles transportieren kann, manches davon ist Individualkommunikation, manches richtet sich an die Allgemeinheit, manches ist Rundfunk. Mit Funktechnologien verhält es sich übrigens gleich: Manches, das mittels Funk transportiert wird ist Individualkommunikation, manches richtet sich an die Allgemeinheit, manches ist Rundfunk. Niemand ist je auf die Idee gekommen, dem „Funk“ Rundfunkqualitäten abzusprechen.

### **2.2.2 Der Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage gemäß Rundfunkgebührengesetz**

Es wird oft vorgebracht, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1974 keine Vorstellung von der Entwicklung der Informationstechnologie um die Jahrtausendwende haben konnte. Das ist zweifellos richtig. Andererseits wäre das Internet im Jahr 1974 mit Sicherheit eine vom Fernmeldevorbehalt umfasste Technologie gewesen und hätte nicht derart unreglementiert wie heutzutage betrieben werden dürfen. Es scheint mir naheliegend anzunehmen, dass, wenn es damals eine Konzession für den Betrieb von Internet gegeben hätte, Rundfunkübertragungen über das Internet als Rundfunk gewertet worden wären<sup>116</sup>.

Wie dem auch sei – der Gesetzgeber des um die Jahrtausendwende entstandenen Rundfunkgebührengesetzes, hatte sehr wohl eine Ahnung von der technischen Entwicklung, die sich damals schon abgezeichnet hat. Er hat daher nicht den Weg gewählt taxativ aufzuzählen, welche technischen Geräte die Rundfunkgebührenpflicht auslösen sollen. Vielmehr hat er gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen als solche technischen Geräte definiert, die dazu geeignet sind, „...*Darbietungen im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974, unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar (zu) machen.*“<sup>117</sup> Aus

---

<sup>116</sup> vgl Kap 1

<sup>117</sup> § 1 Abs 1 RGG

den parlamentarischen Materialien zum Rundfunkgebührengesetz geht hervor, dass es nicht auf eine bestimmte Gerätekonstellation ankommen solle. Entscheidend sei, dass Rundfunkkonsum dadurch ermöglicht werde.<sup>118</sup>

Das heißt, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass neben bestimmten Charakteristika der wahrnehmbar machenden Anlage (technisches Gerät, Unmittelbarkeit der Wahrnehmbarmachung) der Empfang von Rundfunk ermöglicht sein muss. Der in den Materialien verwendete Begriff „*Rundfunkkonsum*“ macht semantisch nur Sinn, wenn man ihm die Bedeutung „*Konsum von Rundfunkprogrammen*“ gibt. Das Merkmal des „unmittelbaren Empfanges“ stellt klar, dass Geräte, die lediglich Aufzeichnungen von Rundfunksendungen wiedergeben können, keine gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlagen im Sinne des RGG sind.

Die gesetzliche Bestimmung des § 1 Abs. 1 RGG scheint klar und eindeutig zu sein. Nichtsdestotrotz wird die Frage nach der rundfunkgebührenrechtlichen Relevanz verschiedener Technologien heftig diskutiert. Diese Diskussion ist, trotz der jüngst erfolgten höchstgerichtlichen Klarstellung bezüglich der Einordnung von Internet-PC, noch nicht zu Ende.

## **2.3 Die technische Entwicklung der Rundfunkübertragung aus rundfunk(gebühren)rechtlicher Sicht**

Bis in die 1970er Jahre hinein war die Frage, was als Rundfunkempfangsanlage zu werten sei, ohne große praktische Relevanz, weil sich für alle auftretenden Fallkonstellationen relativ leicht eine eindeutige Antwort finden ließ. Als Rundfunkempfangsanlagen kamen praktisch ausschließlich herkömmliche Fernsehgeräte für terrestrischen Fernsehempfang, sowie Radiogeräte für den terrestrischen Empfang von Radiosendungen in Frage. Technologien zum alternativen Empfang von Rundfunk gab es zwar schon recht früh, sie waren aber wenig verbreitet. Erst der größere Einsatz drahtgebundener Technologien erforderte eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Thematik.

### **2.3.1 Kabel- und Satellitenfernsehen**

Erste Kabelfernsehanwendungen entstanden Mitte der 1930er Jahre in Berlin und später auch in Hamburg unter dem Begriff „Fernseh-Drahtfunk“. Anfang der 1960er Jahre wurden Wohnungen in Mietshäusern über Kabel mit Rundfunkprogrammen versorgt. Bei dieser Form

---

<sup>118</sup> 1163/A XX. GP – Initiativantrag, S 8

von Kabelfernsehen stammte das Signal meist aus Großantennenanlagen, in aller Regel wurden nur ortsübliche lokale Radio- und Fernsehprogramme in die einzelnen Wohnungen geliefert<sup>119</sup>.

Die Anfänge des Kabelfernsehens im heutigen Sinne, mit der Verbreitung überregionaler Programme, gibt es in Deutschland, wie auch in Österreich, seit Mitte der 1970er Jahre. In Österreich nahm die Stadtgemeinde Vöcklabruck eine Vorreiterrolle ein. Ab Mai 1975 wurden in Vöcklabruck die ersten Haushalte mit den Programmen „ORF 1“ und „ORF 2“ sowie zusätzlich noch mit drei deutschen Fernsehprogrammen versorgt. Ab 1985 wurden in Vöcklabruck die über Satellit gelieferten Programme „3sat“ und „SAT1“ eingespeist.

Einen wesentlichen Impuls bekam die Entwicklung des Kabelfernsehens in Österreich im Jahr 1978 durch die Gründung der Wiener Telekabel, eines Gemeinschaftsprojektes der Stadt Wien mit dem Elektrokonzern Philips. Neben den beiden Programmen des ORF wurden die über eine Richtfunkstrecke angelieferten deutschen Programme „ARD“, „ZDF“, „BR3“ und „WDR“ sowie das schweizerische „SRG SSR“, ursprünglich nur für die Wiener Bezirke Floridsdorf und Donaustadt, eingespeist. 1984 kamen über Satellit „3sat“, „SAT1“ und „RTL plus“ hinzu. Bereits von Anfang an war der britische Sender „Super Channel“ über Satellit eingespeist worden. Als 1995 die Rückkanalfähigkeit realisiert worden war, wurden Internetanbindungen über die Kabelanschlüsse realisierbar, wodurch ein Zustand erreicht wurde, der sich, hinsichtlich der grundlegenden Funktionalität, mit heutigen Standards vergleichen lässt<sup>120</sup>.

Kabelfernsehen ist nach wie vor eine der relevantesten Technologien zur Verbreitung des Rundfunksignals. Obwohl leicht rückläufig, verfügten mit Stand Dezember 2015 ca. 1,503 Millionen österreichische TV-Haushalte über einen Kabelfernsehanschluss. Das entspricht rund 41 Prozent der österreichischen TV-Haushalte<sup>121</sup>.

Die Rundfunkgebührenpflicht für Kabelfernsehen ist gesetzlich geregelt. Schon die Fernmeldegebührenverordnung von 1957 hat im Abschnitt X: „*Rundfunk- und Fernsehrundfunkgebühren*“, die sogenannten „*Drahtfunkanschlüsse*“ explizit erwähnt und eigene Gebühren für die „*Überlassung von Drahtfunkanschlussdosen*“ und für die Instandhaltung von Leitungen für den Drahtfunkanschluss vorgesehen<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Kabelfernsehen> (24.11.2015)

<sup>120</sup> s vorige FN

<sup>121</sup> Kommunikationsbericht 2015, RTR, S 49

<sup>122</sup> §§ 51ff, BGBl Nr 282/1957, Fernmeldegebührenverordnung

Die seit 1. Juni 1972 in Gesetzesrang stehende Rundfunkverordnung<sup>123</sup> definiert Rundfunkempfangsanlagen als Fernmeldeanlagen „...*die den Empfang von Aussendungen für die Allgemeinheit, deren Inhalt wahrnehmbar gemacht werden kann, auf dem Funk oder dem Drahtweg ermöglichen. Fernsehempfangsanlagen ermöglichen eine optische- oder optische und akustische Wahrnehmbarmachung.*“<sup>124</sup>

Für die Errichtung und den Betrieb derartiger Anlagen war eine Bewilligungspflicht<sup>125</sup> und die Verpflichtung zur Entrichtung von Gebühren<sup>126</sup> vorgesehen. Und wie schon die oben erwähnte Fernmeldegebührenverordnung von 1957, erwähnte auch die Rundfunkverordnung explizit den „*Drahtweg*“ zur Empfangsanlage. Dieser sollte dann zur Anwendung kommen können, wenn der Empfang der Aussendungen österreichischer Rundfunksender (damals ausschließlich der österreichische Rundfunk) wegen ungünstiger Ausbreitungsverhältnisse nicht einwandfrei möglich wäre<sup>127</sup>.

Im Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz von 1997<sup>128</sup> war durch einen Verweis auf § 21 Abs. 3 lit. c Rundfunkverordnung<sup>129</sup> vorgesehen, dass die Nichtverbreitung der Programme des Österreichischen Rundfunks ein Ablehnungsgrund hinsichtlich eines Antrages auf Bewilligung zur Errichtung und zum Betrieb einer Antennenanlage war.

Noch im Jahr 1997 wurde die Bestimmung des § 11 (4) Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetzes in eine positiv formulierte Verpflichtung umgewandelt. Dort hieß es: „*Der Kabelnetzbetreiber hat die Signale der Rundfunk- und Fernseh Rundfunksender des Österreichischen Rundfunks weiterzuverbreiten, sofern dies ohne unverhältnismäßig großen Aufwand möglich ist.*“<sup>130</sup>

In der Folge wurde diese Bestimmung in das Privatfernsehgesetz von 2001 übernommen<sup>131</sup>, und auch in der jetzigen Rechtsgrundlage, dem „Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz“<sup>132</sup>, ist

---

<sup>123</sup> Art 1 Abs 1 Z 7, BGBl Nr 267/1972

<sup>124</sup> § 1 BGBl Nr 333/1965, Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft vom 23. November 1965 über die Errichtung und den Betrieb von Rundfunk- und Fernseh Rundfunkempfangsanlagen (Rundfunkverordnung)

<sup>125</sup> § 2 Rundfunkverordnung

<sup>126</sup> § 20f Rundfunkverordnung

<sup>127</sup> § 27 Rundfunkverordnung

<sup>128</sup> § 11 Abs 4, BGBl I 42/1997, Kabel- und Satelliten Rundfunkgesetz,

<sup>129</sup> § 21 Abs 3 lit c, BGBl Nr 333/1965 idF BGBl I 43/1997, Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft vom 23. November 1965 über die Errichtung und den Betrieb von Rundfunk- und Fernseh Rundfunkempfangsanlagen (Rundfunkverordnung)

<sup>130</sup> BGBl I 100/1997, Art III, Ziff 3

<sup>131</sup> § 20 (1) BGBl I, 84/2001 Privatfernsehgesetz (PrTV-G)

<sup>132</sup> § 20 (1) BGB. I, 84/2001 in der Fassung BGBl I, 16/2012

sie enthalten. Aus all dem lässt sich entnehmen, dass der Gesetzgeber der Verbreitung öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen hohen Stellenwert beigemessen hat und nach wie vor beimisst.

Dadurch, dass es rundfunkrechtlich gefordert war und ist, dass die Programme des ORF in Kabelnetzen empfangbar sein müssen, gab es im Falle von Kabelnetzkunden niemals eine mit der Debatte bei DVB-T Nutzern<sup>133</sup> vergleichbare Diskussion bezüglich der Verpflichtung zur Entrichtung von Programmentgelten. Es war klargestellt, dass es sich bei den in Kabelnetzen angeschlossenen technischen Geräten in jedem Fall um gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen im Sinne des § 1 Rundfunkgebührengesetz handeln muss, weil die Programme des ORF eben (auch) jene sind, welche der Verweis auf Artikel I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 379/1974, zum Inhalt hat. Auch die jüngste Entscheidung des VwGH zu Internet-PC bezeichnet Kabelfernsehen ausdrücklich als Rundfunktechnologie<sup>134</sup>.

### **2.3.2 DVB-T (Digital Video Broadcasting – Terrestrial)**

Lehre und Rechtsprechung gehen einhellig davon aus, dass es sich bei herkömmlichen Rundfunkempfängern jedenfalls um rundfunkgebührenpflichtige Anlagen handelt. Mit der Einführung des digitalen Antennenfernsehens (DVB-T<sup>135</sup>), und der damit verbundenen Abschaltung aller analogen, terrestrischen (Fernseh-)Antennensignale ist ab dem Jahr 2006 die Situation entstanden, dass die Formel „Wer über einen funktionsfähigen Fernsehapparat mit angeschlossener Antenne verfügt, verfügt über eine gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage“ nicht mehr so ohne weiteres aufrecht zu erhalten war. Am 7. Juni 2011 wurde der letzte analoge terrestrische Sender in Österreich abgeschaltet<sup>136</sup>. Seit diesem Zeitpunkt gibt es nur noch eine digitale terrestrische Versorgung mit den Programmen des ORF. Rundfunkteilnehmer welche die Programme des ORF ausschließlich terrestrisch empfangen, deren Fernsehapparate über keine integrierte DVB-T Box verfügten und die auch keine externe DVB-T Box angeschafft beziehungsweise angeschlossen hatten, konnten spätestens ab diesem Zeitpunkt die Programme des ORF, und in vielen Fällen auch sonst keine Fernsehprogramme, mehr empfangen.

---

<sup>133</sup> vgl Kap 3.4.3

<sup>134</sup> vgl Kap 2.5.4

<sup>135</sup> DVB-T: Digital Video Broadcasting Terrestrial

<sup>136</sup> Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) auf Digitaler Rundfunk.at, [http://www.digitaler-rundfunk.at/index.php?id=28061&no\\_cache=1](http://www.digitaler-rundfunk.at/index.php?id=28061&no_cache=1) (29.4.2014)

Die ursprünglich funktionsfähigen Rundfunkempfangsanlagen dieser Rundfunkteilnehmer mutierten, ohne deren Zutun, zu Geräten mit denen kein unmittelbarer Empfang von Rundfunksendungen mehr möglich war. Man könnte annehmen, dass diese Geräte von einem Tag auf den anderen nicht mehr unter den Begriff der „Rundfunkempfangseinrichtung nach § 1 Abs.1 RGG“ zu subsumieren waren, weil mit ihnen keine Rundfunkprogramme mehr empfangen werden konnten, obwohl sie grundsätzlich über funktionsfähige Empfangsteile, Antennen etc. verfügten.

Man könnte weiter annehmen, dass damit die Voraussetzungen zur Einhebung der Rundfunkgebühren samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte weggefallen wären.

Der Verwaltungsgerichtshof hatte zu dieser Frage aber einen völlig anderen Zugang. Er ist in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 2008 zum Schluss gelangt, dass in solchen Fällen die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren weiter besteht und lediglich die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte wegfällt<sup>137</sup>. Auch in seinem aktuellen Internet-PC-Erkenntnis hat der VwGH diese Sichtweise bekräftigt. In der Praxis sind solche Fälle, wohl auch wegen der Öffentlichkeitsarbeit und diverser Förderaktionen der RTR zur Anschaffung von DVB-T Boxen<sup>138</sup>, nur selten vorgekommen. So entstand kein besonderer Druck in Richtung der Rechtsprechung.

Häufiger waren Fälle, bei denen Rundfunkteilnehmer bewusst auf den Konsum des Programmangebotes des Österreichischen Rundfunks, nicht aber auf den Konsum ausländischer Programme verzichtet haben. Technisch konnte das leicht bewerkstelligt werden, indem der Fernsehempfang über ein analoges Satellitensignal (seit der am 30. April 2012 erfolgten endgültigen Abschaltung des analogen Satellitensignals ist das allerdings nicht mehr möglich), oder über digitales Satellitenfernsehen, ohne Verwendung einer ORF Digital Card realisiert wurde. Über solche Konstruktionen konnte/kann etwa der Empfang deutscher Privat-, aber auch verschiedener ausländischer öffentlich-rechtlicher Sender realisiert werden<sup>139</sup>.

### **2.3.3 Rundfunkempfang über den Computer**

Es herrscht in Lehre und Rechtsprechung Einvernehmen darüber, dass Computer, mit denen über klassische Rundfunktechnologien (etwa mittels DVB-T Karte, angeschlossenem DVB-T Stick oder DVB-T Box) Rundfunk wahrnehmbar gemacht werden können,

---

<sup>137</sup> VwGH 4. 9.2008, 2008/17/0059-8, ausführlich Kap 3 „Programmentgelte“

<sup>138</sup> vgl Pressemitteilung der RTR GmbH vom 27.6.2006, RTR-GmbH fixiert Endgeräteförderung für DVB-T, das digitale Antennenfernsehen, <https://www.rtr.at/de/pr/PIInfo27062006RF> (29.4.2014)

<sup>139</sup> Zu den Auswirkungen auf die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte s Kap 3

gebührenpflichtige Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG darstellen, weil mit ihnen terrestrisch verbreitete Rundfunksignale, etwa jene der vom Programmauftrag des ORF-G umfassten des ORF, aber auch solche anderer Rundfunkanstalten, wahrnehmbar gemacht werden können<sup>140</sup>.

Unstrittig und einsichtig ist, dass nicht an das Internet angeschlossene Computer – sofern es technisch nicht möglich ist, mit ihnen Rundfunk unmittelbar wahrnehmbar zu machen – nicht unter die Definition der Rundfunkempfangseinrichtung des § 1 Abs. 1 RGG fallen. Derartige „stand alone“-Geräte sind heutzutage allerdings die Ausnahme.

Computer die Rundfunksendungen nur über das Internet wahrnehmbar machen können gelten nicht als Rundfunkempfangsanlagen. Für ihren Betrieb werden keine Rundfunkgebühren eingehoben<sup>141</sup>.

Im Übrigen gilt für Computer alles andere in dieser Arbeit über den Rundfunkempfang unter Verwendung von Internettechnologien Ausgeführte, sinngemäß.

### **2.3.4 Rundfunk im Internet – Web TV**

Obwohl Kabelsignal und Internetsignal technisch gesehen oft auf die gleiche Art und Weise beim Konsumenten ankommen<sup>142</sup>, wird die Rundfunkeigenschaft des Internet, im Unterschied zu der des Kabelrundfunks, kontroversiell diskutiert. Das Internetzeitalter ist, wie oben ausgeführt, an den Rundfunkanbietern nicht vorüber gegangen. Neben Texten, Fotos<sup>143</sup>, Onlinespielen<sup>144</sup> und Videos zum Download<sup>145</sup> stellen viele Rundfunkveranstalter – aber auch Drittanbieter – ihre Rundfunkprogramme oder im Falle von Drittanbietern die Programme anderer Rundfunkunternehmen, ganz oder teilweise als sogenannte Livestreams über das Internet zur Verfügung. Solche Livestream-Angebote machen die Radio- und/oder Fernsehprogramme eines Rundfunkveranstalters, zeitgleich mit der Ausstrahlung über Funk und Kabel-TV, auch über das Internet wahrnehmbar. Im Falle von Fernsehen über das Internet hat sich für diese Dienste die Bezeichnung „Web-TV“ beziehungsweise „Internet-TV“ eingebürgert. Bevor die rundfunkrechtliche Relevanz des

---

<sup>140</sup> Kogler/Traimer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetze, 3. Auflage, S 895, VwGH 30.6.2015, RO 2015/17/0015-3

<sup>141</sup> vgl Kap 2.5.3

<sup>142</sup> vgl Kap 2.7.2

<sup>143</sup> etwa die Site „orf.at“

<sup>144</sup> etwa die ORF Ski Challenge (mittlerweile von der Medienbehörde untersagt)

<sup>145</sup> etwa die „TVthek“ des ORF

Internet analysiert wird, sollen diverse Ausprägungen der Onlineangebote dargestellt werden.

### 2.3.5 IPTV

Von IPTV wird landläufig dann gesprochen, wenn ein Telekommunikationsanbieter einem bestimmten Nutzerkreis – den Abonnenten – ein festes Programm bouquet mit definierter Qualität in einem Breitbandnetz zur Verfügung stellt. Der Unterschied zum Web-TV soll darin liegen, dass beim Internet-Fernsehen („TV over Internet“) beliebige Inhalte und Programme, die frei im Netz zugänglich sind, zu jeder Zeit und überall von jeder Person heruntergeladen werden können, während IPTV von einem Anbieter (in der Praxis oftmals Kabelanbieter) seinem klar definierten Kundenkreis zur Verfügung gestellt wird.

Es gibt keine normierten technischen Standards oder sonstige verbindlich definierte Kriterien, um einen Dienst eindeutig dem Begriff „IPTV“ zuordnen zu können<sup>146</sup>. Es lassen sich in der Praxis oft keine technischen Unterschiede zwischen IPTV und Web-beziehungsweise Internet-TV auf der einen, und Kabelrundfunkprogrammen auf der anderen Seite des rechtlichen Spektrums ausmachen. Manche Anbieter von Programminhalten verwenden den Begriff „IPTV“ überhaupt nur, um den frei zugänglichen Transport von Bewegtbildern über das Internet zu umschreiben.

Wenn es sich bei IPTV um rundfunkgebührenpflichtiges Kabelfernsehen handelt, wie das von einigen Anbietern gesehen wird<sup>147</sup>, wie es in der Literatur vertreten wird<sup>148</sup> und wie es auch in die Begründung des Internet-PC-Erkenntnisses hinein interpretiert werden kann, so ist es schwierig, IPTV von nicht gebührenpflichtigem Internet-, beziehungsweise Web-TV abzugrenzen. Eindeutige technische und/oder inhaltliche Kriterien für eine solche Abgrenzung gibt es nicht.

Eventuell könnte die Diskussion über „Netzneutralität“ einen zukünftigen Ansatz liefern, wenn beispielsweise für IPTV größere Übertragungskapazitäten zur Verfügung gestellt werden, als für Web-TV. Solche Überlegungen sind zum jetzigen Zeitpunkt allerdings spekulativ. Würde IPTV hinsichtlich der Übertragungskapazitäten in Zukunft tatsächlich privilegiert behandelt werden, so wäre es möglich IPTV in besserer Qualität anzuliefern als andere über das Internet angebotene Inhalte. Ich bezweifle, dass dieses Merkmal für eine Abgrenzung wirklich tauglich wäre, denn es stünde im Widerspruch zu den aktuellen gesetzlichen

---

<sup>146</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Internet\\_Protocol\\_Television](http://de.wikipedia.org/wiki/Internet_Protocol_Television) (30.5.2016)

<sup>147</sup> Vortrag GF Grill, ORF-Technik am 13. Oktober 2015 in der GIS

<sup>148</sup> Kogler/Traimer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetze, S 895

Regelungen, wonach die Leistungspflicht unabhängig von der „Güte des Empfangs“ besteht<sup>149</sup>.

Aber selbst wenn die „Güte des Empfangs“, zur Verfügung stehende Bandbreiten oder Ähnliches, ein Abgrenzungskriterium sein sollten, änderte das nichts an der schwer verständlichen Situation, wonach ein und dasselbe, zeitgleich über den identen Verbreitungsweg Internet empfangene Programm, einmal gebührenpflichtig macht und ein anderes mal nicht. Gebührenpflichtig wäre es schon jetzt, wenn beispielsweise das Fernsehprogramm ORF1 über den Anbieter A1 (A1-TV)<sup>150</sup> geliefert wird. Nicht gebührenpflichtig wäre es, würde das Programm ORF1 etwa über einen ausländischen Anbieter geliefert werden. Beide Male über das Internet Protokoll (IP), beide Male mit derselben Anlage wahrnehmbar gemacht und derzeit noch in vergleichbarer technischer Qualität. Es ist absehbar, dass sich die Höchstgerichte mit derartigen Fallkonstellationen in absehbarer Zukunft werden beschäftigen müssen.

### **2.3.6 Video on Demand**

Von IPTV beziehungsweise Internet-TV zu unterscheiden sind sogenannte Video on Demand-Dienste. Bei Video on Demand wird, wie der Name bereits nahelegt, gespeicherter Videoinhalt über das Internet auf den Computer des Anwenders heruntergeladen. Hierbei handelt es sich nicht um gebührenpflichtigen Rundfunk, weil es an der in § 1 Abs. 1 RGG geforderten zeitlichen Unmittelbarkeit der Wahrnehmbarmachung fehlt, außerdem liegt es im Wesen dieser individuell abgerufenen Darbietungen, dass ihnen kein Programm inhärent ist.

### **2.3.7 Rundfunktaugliche Handys und Smartphones**

Die sich zurzeit ganz besonders rasant entwickelnde Technologie im Mobiltelefoniebereich bietet weitere Möglichkeiten des Rundfunkempfangs. Als Beispiel mögen hier die Möglichkeiten dienen, die sich durch Smartphones – einer Symbiose aus Computer und Handy – bieten. Mit Smartphones können, je nach technischer Ausgestaltung, Darbietungen im Wege des klassischen Broadcastings oder aber über Internet-TV, IPTV sowie Video on Demand wahrnehmbar gemacht werden.

Diese Geräte stellen insofern einen Spezialfall innerhalb der Diskussion über gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen dar, da es Geräte gibt, die neben der Internet- und Mobilfunkfunktionalitäten auch über klassische Rundfunkempfangsteile verfügen.

---

<sup>149</sup> § 31 Abs. 10 ORF-G

<sup>150</sup> vgl. Angebot unter <http://www.a1.net/tv/sender> (25.11.2015)

### **2.3.7.1 Smartphones und Handys mit herkömmlichem Rundfunkempfangsteil**

Sofern Handys beziehungsweise Smartphones auch über herkömmliche Rundfunkempfangsteile verfügen, sind sie rundfunkgebührenrechtlich gleich zu behandeln wie andere Rundfunkempfangsgeräte (beispielsweise Kofferradios). Verkompliziert wird die Sache allerdings dadurch, dass eine weit verbreitete Meinung besteht, wonach das Rundfunkgebührengesetz in unbewegliche und bewegliche (mobile) Rundfunkempfangsanlagen differenzieren würde. Diese Ansicht wurde auch durch die Rechtsprechung vertreten<sup>151</sup> und dürfte auf einer Fehlinterpretation der Materialien zum Rundfunkgebührengesetz beruhen.

Bis zum Inkrafttreten des Rundfunkgebührengesetzes am 1. Jänner 2000 war es so, dass auch nicht in Gebäuden betriebene Rundfunkempfangsanlagen (das traf hauptsächlich auf Autoradios zu) aus fernmelderechtlicher Sicht grundsätzlich bewilligungs- und rundfunkgebührenpflichtig waren<sup>152</sup>.

Seit Inkrafttreten des Rundfunkgebührengesetzes ist nur noch der Betrieb von Rundfunkempfangseinrichtungen in Gebäuden gebührenpflichtig<sup>153</sup>. Begründet wurde dieser geänderte Zugang mit dem Argument der Verwaltungsvereinfachung und außerdem damit, *dass die Besitzer mobiler Empfangseinrichtungen in aller Regel auch in ihren Wohnungen, Radio- und Fernsehempfangseinrichtungen betrieben und damit der Gebührenpflicht unterlägen.*<sup>154</sup> Wird dieser Satz aus den parlamentarischen Materialien grammatikalisch interpretiert, so könnte man durch die Verwendung der Wortfolge „*mobiler Empfangseinrichtungen*“, tatsächlich zum Schluss kommen, dass es für die Beurteilung, ob die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren besteht, darauf ankäme, ob eine Rundfunkempfangsanlage „beweglich“ oder „stationär“ errichtet ist. Es ist aber naheliegend, dass der Gesetzgeber in den Erläuterungen lediglich eine missverständliche Formulierung gewählt hat. Zwar kennt das Fernmelderecht den Begriff der „ortsfesten Anlage“<sup>155</sup>, dort dient der Begriff dazu, festzulegen, welche Anforderungen in technischer Hinsicht an eine derartige Anlage gestellt werden (beispielsweise bezüglich elektromagnetischer Strahlungen

---

<sup>151</sup> Pkt 3.6., BVwG 18.9.2015, W157 2008826-1/3E

<sup>152</sup> §§ 7 bis 9, BGBl Nr 333/1965 idF BGBl I 100/1997, (Rundfunkverordnung),

<sup>153</sup> § 2 Abs 1, 1. Satz RGG

<sup>154</sup> 2039 BlgNR, XX. GP – Volltext, S 1

<sup>155</sup> vgl etwa § 4 Abs 2 Ziff 3, BGBl II Nr 529/2006 Elektromagnetische Verträglichkeitsverordnung 2006: „ortsfeste Anlage“ ist eine besondere Kombination von Betriebsmitteln unterschiedlicher Art und gegebenenfalls weiteren Einrichtungen, die miteinander verbunden oder installiert werden und dazu bestimmt sind, auf Dauer an einem vorbestimmten Ort betrieben zu werden

oder etwa der höchsten zulässigen Ausgangsleistung<sup>156</sup>). Handelsübliche Fernseh- und/oder Radiogeräte fallen allesamt nicht unter den fernmelderechtlichen Begriff der ortsfesten Funkanlage.

Systematisch-logisch interpretiert wird deshalb schnell klar, was in den Erläuterungen gemeint ist. Das geht auch klar und eindeutig aus dem Gesetzestext<sup>157</sup> hervor, nämlich, dass der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen in Gebäuden gebührenpflichtig macht, während der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen im Freien oder in Fahrzeugen nicht der Rundfunkgebührenpflicht unterliegt. Wie diese Rundfunkempfangsanlagen nun technisch aufgebaut sind, ob es sich um ein kleines, leicht transportables Kofferradio oder um einen Großbildschirmfernseher handelt ist dabei ohne Belang. Weder referenziert das Gesetz darauf, ob eine Rundfunkempfangsanlage beweglich ist oder nicht, noch stellt es darauf ab, ob sie an einem Standort dauerhaft betrieben wird oder nicht. Das Gesetz stellt ausschließlich darauf ab, ob eine Rundfunkempfangseinrichtung in Gebäuden betrieben wird. Bejahendenfalls besteht grundsätzlich die Gebührenpflicht, ansonsten nicht. Wird etwa, wie im Falle der Public Viewings bei Sportgroßereignissen öfter praktiziert, ein Großbildschirmrundfunkempfänger außerhalb von Gebäuden betrieben, so besteht keine Pflicht zur Entrichtung der Rundfunkgebühren. Wird Rundfunk mittels eines kleinen Kofferradios oder eines tragbaren Fernsehapparates oder eines Handys mit Rundfunkempfangsteil in einer Wohnung wahrnehmbar gemacht, besteht sie.

Die vom Bundesverwaltungsgericht angestellte Überlegung, der Rundfunkempfang mittels mobiler Geräte würde grundsätzlich nicht gebührenpflichtig machen, widerspricht dem Gesetzestext. Die vom Bundesverwaltungsgericht gewählte Herangehensweise würde zu dem Ergebnis führen, dass man sich der Gebührenpflicht leicht entziehen könnte, würde man die betriebene Rundfunkempfangsanlage jeweils beim Verlassen des Gebäudes mit sich nehmen. Es gibt keine Materialien die dokumentieren, dass diese Konsequenz in der Intention des Gesetzgebers gelegen hätte. Der Verwaltungsgerichtshof hat jetzt insofern für Klarheit gesorgt als er, ohne explizit auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes einzugehen, in seiner Begründung zum Internet-PC-Erkenntnis ausgeführt hat, dass Rundfunkempfangseinrichtungen (lediglich) jene Geräte sind, die Rundfunktechnologien verwenden (drahtloser terrestrischer Weg, Kabelnetze, Satellit), und weiters, dass es nicht darauf ankommt, ob das (Anm.: im Anlassfall) Notebook dauerhaft am Standort betrieben wird<sup>158</sup>. Das lässt schließen, dass es aus Sicht des VwGH auch bei herkömmlichen Rundfunkempfangsanlagen ohne Belang ist, ob diese dauerhaft an einem Standort betrieben

---

<sup>156</sup> vgl etwa BGBl II Nr 264/2004 Betriebsfunkverordnung

<sup>157</sup> § 2 Abs 1 RGG

<sup>158</sup> VwGH 30.6.2015, Ro 2015/15/0015, S 12f

werden. Somit scheint klargestellt, dass wenn ein Handy über einen eingebauten Rundfunkempfangsteil verfügt, es sich um eine klassische Rundfunkempfangsanlage<sup>159</sup> handelt, die als solche rundfunkgebührenpflichtig ist.

Eine Frage die sich noch stellt ist jene, ob für jeden Standort in Gebäuden, wo derartige mobile Geräte betrieben werden, Rundfunkgebühren zu bezahlen sind. Eine grammatikalische Interpretation der Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1 RGG: „*Wer eine Rundfunkempfangseinrichtung ..... in Gebäuden betreibt ..... hat Gebühren nach § 3 zu entrichten*) und 3 Abs. 4 RGG „*Die Gebühren sind erstmals für den Monat zu entrichten, in dem die Gebührenpflicht beginnt, und letztmalig für den Monat, in dem sie endet.*“ führt zu der Annahme, dass der Rundfunkteilnehmer die Rundfunkgebühren nicht nur für seine Wohnung beziehungsweise für andere Räumlichkeiten die seiner Sphäre zuordenbar sind zu bezahlen hat, sondern auch für jeden sonstigen Standort in einem Gebäude, an dem er sich mit seinem Handy aufhält und an dem nicht schon von einem anderen Rundfunkteilnehmer die Gebühren bezahlt werden<sup>160</sup>. Dieses Ergebnis ist absurd, wäre nicht administrierbar und war vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt. Ziel des Gesetzgebers war es, dass die Gebühren für den Wohnort des Rundfunkteilnehmers, beziehungsweise für sonstige Räumlichkeiten, die **seiner Sphäre zurechenbar** sind, von ihm zu entrichten sind. Diese Intention geht aus den parlamentarischen Materialien hervor, in denen festgehalten ist, dass „... die Vergebührung mobiler Empfangsgeräte vor allem auch deshalb nicht sachgerecht erscheint, weil die Besitzer solcher Empfangseinrichtungen in aller Regel auch in **ihren** (Anm.: Hervorhebung durch den Verfasser) Wohnungen usw. Radio- und Fernsehgeräte betreiben und damit der Gebührenpflicht unterliegen.“<sup>161</sup> Anders gesagt: „Rundfunkgebührenpflicht besteht für jene Wohnungen, die vom Rundfunkteilnehmer bewohnt werden.“

### **2.3.7.2 Smartphones und Handys ohne herkömmliches Rundfunkempfangsteil**

Derartige Geräte, die Rundfunksendungen nur über das Internet wahrnehmbar machen können, gelten nicht als Rundfunkempfangsanlagen. Für ihren Betrieb werden keine Rundfunkgebühren eingehoben<sup>162</sup>. Im Übrigen gilt für sie alles andere in dieser Arbeit, über den Rundfunkempfang unter Verwendung von Internettechnologien Ausgeführte, sinngemäß.

---

<sup>159</sup> VwGH 30.6.2015, Ro 2015/15/0015, S 13

<sup>160</sup> Gem § 2 Abs 2, Ziff 1 RGG brauchen die Gebühren dann nicht entrichtet werden wenn für den Standort bereits die Rundfunkgebühren entrichtet werden.

<sup>161</sup> 2039 BlgNR, XX. GP – Volltext, S 1

<sup>162</sup> vgl Kap 2.5.3

## 2.4 Rundfunkkonsum über das Internet

Die Diskussion darüber, welche technischen Anlagen als „*die Verpflichtung zur Entrichtung von Rundfunkgebühren auslösende Rundfunkempfangseinrichtungen*“ zu werten sind, hat sich auf Grund der rasanten technologischen Entwicklungen und der großen wirtschaftlichen Bedeutung der neuen Medien, in den letzten Jahren entwickelt und intensiviert<sup>163</sup>. Die Darbietungen von Rundfunkveranstaltern werden vermehrt über das Internet verbreitet und mit modernen Endgeräten wie Smartphones, Laptops, Tablet-PC etc. konsumiert. Laut einer aktuellen Studie der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF nutzen 79,1 Prozent der deutschen Bevölkerung das Internet, 12 Prozent nutzen das Internet mindestens einmal wöchentlich zum „live Radiohören“ und 8 Prozent zum „live im Internet Fernsehen“. Dabei sehen 13 Prozent der 14 bis 29-Jährigen live im Internet fern, 26 Prozent der 14 bis 29-Jährigen (über alle Altersgruppen: 14 Prozent) nutzen das Internet zum zeitversetzten Abruf von Rundfunksendungen<sup>164</sup>.

Der Online-Direktor des ORF, hat im März 2013 mit der Bemerkung aufhorchen lassen, dass der ORF in Zukunft sein komplettes TV-Programm, also ORF 1, ORF 2 sowie ORF III und ORF Sport Plus, rund um die Uhr als Livestream ausstrahlen wolle. Die Zahl der Videoabrufe von der Videoplattform des ORF bezifferte er zu diesem Zeitpunkt auf ca. 17 Millionen pro Monat<sup>165</sup>.

Diese Zahlen erklären das wirtschaftliche Interesse an der Frage, ob für die Verbreitung von Fernseh- und Radioprogrammen über das Internet eine öffentlich-rechtliche Finanzierung zusteht oder nicht. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben naturgemäß ein Interesse daran, für Ihre Programme, unabhängig von der technischen Art ihrer Verbreitung, eine öffentlich-rechtliche Finanzierung zu erhalten. Umgekehrt ist es für die Rundfunkteilnehmer von Interesse, ob sich nicht durch den klugen Einsatz bestimmter Technologien zum Empfang von Fernseh- und Radiosendungen die Gebührenpflicht umgehen lässt, beziehungsweise ob nicht auf der anderen Seite die Verwendung technischer Einrichtungen, die nicht für den Rundfunkkonsum gedacht waren und die auch nicht dafür genutzt werden, die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren überhaupt erst entstehen lässt<sup>166</sup>. Für den Empfang über das Internet ist die Frage, ob dafür

---

<sup>163</sup> zur Geschichte der Diskussion, s Kap 2.4.1

<sup>164</sup> ARD/ZDF-Onlinestudie 2014, abrufbar unter <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=502>, (15.9.2015)

<sup>165</sup> Die Presse.com: [http://diepresse.com/home/kultur/medien/1381754/ORF\\_24StundenLivestream-fuer-alle-Sender-geplant](http://diepresse.com/home/kultur/medien/1381754/ORF_24StundenLivestream-fuer-alle-Sender-geplant) (16.5.2013)

<sup>166</sup> man denke an internetfähige Spielekonsolen

Rundfunkgebühren zu entrichten sind nun verneinend entschieden<sup>167</sup>. Die Frage, ob das zwangsläufig auch für die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte gilt, wurde bisher noch nicht gestellt. Der Entgeltcharakter der Programmentgelte ließe die Möglichkeit, dass diese bei Internetempfang zu entrichten sind, grundsätzlich zu<sup>168</sup>.

#### **2.4.1 Geschichte der Diskussion**

Ein breites Interesse an der Problematik des Rundfunkkonsums über das Internet entstand in Österreich ungefähr ab Mitte 2006. Die Diskussion ist dabei von Deutschland aus auf Österreich übergeschwappt, und zwar deshalb, weil in Deutschland ab 1.1.2007 Internet-PC (wieder) als Rundfunkempfangsanlagen vergebührt worden sind, was dort juristische Auseinandersetzungen ausgelöst hat, denen breiter medialer Raum eingeräumt wurde<sup>169</sup>.

Konkrete Anlassfälle gab es in Österreich zu diesem Zeitpunkt nicht. An der Verwaltungspraxis der GIS hatte sich nichts geändert. Von der GIS war seit Inkrafttreten des Rundfunkgebührengesetzes durchgängig kommuniziert worden, dass jedes technische Gerät, welches den Empfang von Rundfunk ermöglicht, als Rundfunkempfangseinrichtung im Sinne des § 1 RGG anzusehen sei. Die praktische Bedeutung der Diskussion ging gegen Null, weil es kaum Standorte gab, wo neben Internet-PC nicht auch konventionelle Rundfunkempfangsanlagen betrieben worden wären, und sei es nur in Form eines Radioweckers. Damit konnten aber, zumindest an privaten Standorten, ohnehin eine unbegrenzte Anzahl von Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden<sup>170</sup>.

##### **2.4.1.1 Überlegungen des Österreich Konvent**

Unter Medienexperten hatte es aber schon vorher Sensibilität für das Thema gegeben.

Besonders bemerkenswert sind die Überlegungen des Österreich-Konvent, die allerdings, aus meiner Sicht, zu Unrecht kaum Resonanz erzeugt haben.

Der Österreich-Konvent hat von 30. Juni 2003 bis 31. Jänner 2005 über Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform beraten<sup>171</sup>. Er hat in seinen Erläuterungen zur Meinungsfreiheit auf Basis der Beratungen vom 21. Jänner 2004 zu Papier gebracht, dass neuere technische Entwicklungen nicht mehr ohne weiteres mit Hilfe der in Art. I Abs. 1

---

<sup>167</sup> vgl Kap 2.5

<sup>168</sup> vgl Kap 4.3.3

<sup>169</sup> vgl Kap 2.10

<sup>170</sup> § 3 Abs 3 Z 1 RGG

<sup>171</sup> [http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen\\_Portal.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml), (15. 9. 2015)

BVG-Rundfunk gegebenen Definition eingeordnet werden könnten. Als Beispiele wurden neben Video on Demand, das wäre aus Sicht des Österreich Konvent die individuelle Auswahl eines Filmes und nicht Rundfunk, Near-Video-on-Demand (Einstieg in ein permanentes Programm über einen Decoder) und, aus Sicht des Konvents „Rundfunk“<sup>172</sup>, oder das Internet, bei dem man je nach angebotenen Dienst zu differenzieren haben werde, genannt<sup>173</sup>. Technisch richtig (auch schon zum damaligen Zeitpunkt) wäre es gewesen, Video-on-Demand nicht als eigenständige Technologie zu interpretieren, sondern es als eine der möglichen Varianten, Inhalte über das Internet abzurufen, zu begreifen. Das ändert aber nichts daran, dass die rechtlichen Schlussfolgerungen, die zu Video on Demand getroffen wurden, gut nachvollziehbar und bis heute unbestritten sind.

Bezüglich des Internets vertrat der Österreich-Konvent die Auffassung, „...es werde angesichts unabsehbarer technischer Entwicklungen, Aufgabe des Gesetzgebers und der Rechtsprechung sein, Abgrenzungen vorzunehmen. Als verfassungsrechtliche Richtlinie könne dabei gelten, **dass es weniger auf das technische Differenzierungsmerkmal als auf den publizistischen Gehalt einer Verbreitung ankomme** (Anm.: Hervorhebung durch den Verfasser). So werde man von Rundfunk ausgehen, wenn sich Rundfunkunternehmen zur Verbreitung ihrer Programme des Internet bedienen, nicht dagegen, wenn ein Unternehmen oder eine Privatperson zum Besuch der eigenen Homepage einlade, mögen dort auch Videos über das Unternehmen oder die Person gezeigt werden.“ Der Konvent verweist dabei auf Holoubek/Trainer/Kassai, *Grundzüge der Massenkommunikation*<sup>174</sup>.

Der Weg, die Frage nach dem publizistischen Gehalt einer Verbreitung als Kriterium für das Vorliegen von Rundfunk im Sinne Art. 1 BVG-Rundfunk, in den Vordergrund zu stellen, steht in Einklang mit dem Gesetzestext und wäre sicherlich ein sinnvoller Zugang gewesen. Der vom Österreich-Konvent formulierte Gedanke einer Beurteilung auf der Grundlage inhaltlicher Kriterien wurde von der Rechtsprechung allerdings nicht aufgegriffen.

#### **2.4.1.2 Parlamentarische Anfrage der SPÖ**

In einer parlamentarischen Anfrage der SPÖ vom 12. September 2006<sup>175</sup> wurde, ausgehend von der Änderung in der deutschen Rechtslage<sup>176</sup>, der ressortmäßig für die Vollziehung des

---

<sup>172</sup> Das wäre aus heutiger Sicht etwa Rundfunkkonsum über eine TV-Karte oder über einen DVB-T Stick und wird nach aktuellem Stand der Diskussion ebenfalls als Rundfunk gewertet, vgl Kap 2.3.3)

<sup>173</sup> [http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K\\_00213/fnameorig\\_015098.html](http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00213/fnameorig_015098.html) (15.9.2015)

<sup>174</sup> gemeint wohl: Holoubek/Kassai/Trainer/, *Grundzüge des Rechts der Massenmedien*, 2. Auflage (2002) S 34

<sup>175</sup> 4721/J BlgNR XXII. GP

<sup>176</sup> vgl Kap 2.10.1

RGG zuständige Bundesminister für Finanzen, zur Thematik Internet-PC befragt. Die anfragenden Abgeordneten thematisierten dabei u.a. die Frage nach dem Verwendungszweck von Computern, und dass die Einhebung von Rundfunkgebühren für Internet-PC den Breitbandausbau und die Breitbandnutzung beeinträchtigen und *die Zielsetzungen im e-government* unterlaufen könne. In der zusätzlich einsetzenden politischen und medialen Diskussion wurde dem Argument, dass der Verwendungszweck von Internet-PC in den meisten Fällen nicht der Konsum von Rundfunk sei, sondern diese Geräte vielmehr als Werkzeuge zur Verrichtung von Arbeit eingesetzt würden und es deshalb nicht einzusehen sei, dass diese Maschinen nunmehr quasi versteuert würden, breiter Raum gegeben. Auch die Frage nach der Gebührenpflicht von rundfunktauglichen Handys wurde angesprochen<sup>177</sup>.

Über die Parteigrenzen hinweg wurde gerne der öffentlichkeitswirksam vereinfachte, allerdings aus rundfunkrechtlicher Sicht falsche Standpunkt<sup>178</sup> vertreten, ausschließlich dann, „.....wenn eine Möglichkeit zum Empfang der **terrestrischen** Ausstrahlung von der Senderkette des ORF bestehe, sei Gebührenpflicht gegeben. Bei Bezug von TV via Internet jedoch eindeutig nicht<sup>179</sup>, bzw. sei die Eintreibung von ORF-Gebühren von Computernutzern ungesetzlich.“<sup>180</sup>

Möglicherweise wurde die Diskussion dadurch befeuert, dass zur selben Zeit durch das BMVIT große Anstrengungen unternommen worden waren, die Bevölkerung Österreichs mit leistungsfähigen Internetanschlüssen zu versorgen (Breitbandinitiative). Möglicherweise sah man diese Bemühungen, ebenso wie die Bemühungen zum Aufbau des E-Government Systems durch eine Wertung von Internet-PC als Rundfunkempfangsanlagen unterlaufen.

In der Beantwortung zur o.a. parlamentarischen Anfrage durch den damaligen Finanzminister Mag. Karl-Heinz Grasser wurde darauf verwiesen, dass PC mit Internetzugang beziehungsweise solche mit TV-Karte alle Merkmale des Begriffes der Rundfunkempfangsanlage nach § 1 Abs. 1 RGG erfüllen und daher für derartige Geräte grundsätzlich eine Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren vorliege<sup>181</sup>. In der Anfragebeantwortung ging der Finanzminister auch auf die Situation bei „*rundfunktauglichen Handys*“ ein. Diese seien zweifellos von der Definition der Rundfunkempfangseinrichtung im Sinne des § 1 RGG erfasst, allerdings fielen für sie in der Regel keine Gebühren an, da es

---

<sup>177</sup> vgl dazu Kap 2.3.7

<sup>178</sup> vgl Kap. 2.3 und 2.5

<sup>179</sup> Interview mit SPÖ Bundesministerin für Frauen und Medien, Heidrun Silhavy, PFM-Magazin, Ausgabe September 2008, S 9

<sup>180</sup> Interview mit der damaligen ÖVP-Telekommunikationssprecherin Karin Hakl, ebendort

<sup>181</sup> 4644/AB zu 4721/J BlgNR XXII. GP

sich um „bewegliche“ Rundfunkempfangseinrichtungen handle, Rundfunkgebühren aber nur dann vorgesehen seien, wenn Rundfunkempfangsanlagen in Gebäuden, also stationär, betrieben würden. Eine Gebührenpflicht wäre allenfalls dann denkbar, wenn es sich beim Handy um die einzige Rundfunkempfangseinrichtung handle, die an einem Standort stationär betrieben werde.

#### **2.4.1.3 Anfrage der Volksanwaltschaft**

Die Volksanwaltschaft stellte im Februar 2009 eine Anfrage an das Bundesministerium für Finanzen und brachte in dieser Anfrage ihre Sicht der Dinge zum Ausdruck. Demnach sei die Frage, ob PC mit Internetanschluss auf dem Boden der geltenden Rechtslage gebührenpflichtig seien in den vergangenen Wochen und Monaten sowohl in Medien als auch von an die Volksanwaltschaft herantretenden Bürgerinnen und Bürgern, aufgeworfen worden.

Die Volksanwaltschaft zitierte aus einem Schreiben der GIS, wonach internetfähige PC „*derzeit*“ nicht als Fernsehempfangsanlagen gewertet würden, weil es an den entsprechenden Livestream – Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fehle. Diese Rechtsansicht werde seitens des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst geteilt, wobei Letzteres die Auffassung vertrete, dass bei der Bereitstellung von gestreamten Inhalten über das Internet als teilnehmerindividuellem Abruf ein „best effort<sup>182</sup>-Dienst“ vorliege, der (ebenso ein Video on Demand) nicht als „Rundfunk“ im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes über die Unabhängigkeit des Rundfunks anzusehen sei.

Eine Textpassage aus dem Internetauftritt der GIS erwecke jedoch den Eindruck, dass die GIS, entgegen der an die Volksanwaltschaft abgegebenen Stellungnahme und entgegen der Rechtsauffassungen des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst, selbst eben doch von einer Rundfunkgebührenpflicht für PC mit Internetanschluss (zumindest in Privathaushalten) ausgehe<sup>183</sup>. Die Volksanwaltschaft

---

<sup>182</sup> Best Effort („größte Bemühung“) bezeichnet eine minimalistische Dienstgüte-Zusicherung in Telekommunikationsnetzen. Der Betreiber des Netzes sagt dessen Benutzern zu, eingehende Übermittlungsanfragen schnellstmöglich und im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen nach besten Möglichkeiten zu bedienen. [http://de.wikipedia.org/wiki/Best\\_Effort](http://de.wikipedia.org/wiki/Best_Effort) , abgefragt am 13.6.2016

<sup>183</sup> Die GIS hat in ihrer Antwort zu dieser, von der Volksanwaltschaft in leicht veränderter Form auch an die GIS direkt herangetragenen Anfrage klargestellt, dass sie Internet-PC zum damaligen Zeitpunkt, dann als Rundfunkempfangsanlagen wertete, wenn mit ihnen die Programme des Österreichischen Rundfunks durchgehend als Livestream wahrnehmbar gemacht werden können, das sei zum damaligen Zeitpunkt bei den Radioprogrammen, nicht aber bei den Fernsehprogrammen des Österreichischen Rundfunks der Fall, weswegen Internet-PC von der GIS als Radio- nicht aber als Fernsehempfangsanlagen gewertet wurden.

forderte vom BMF eine Klarstellung gegenüber der GIS ein, die außenwirksam zu kommunizieren sei.

In rechtlicher Hinsicht führte die Volksanwaltschaft im Wesentlichen aus:

*„Herkömmliche Rundfunkgeräte würden speziell für einen Hörfunk- oder Fernsehempfang ausgerichtet und nach der Lebenserfahrung zu diesem Zweck auch angeschafft. Internetfähige PC in Behörden, Unternehmen oder heimischen Wohn- und Arbeitszimmern würden zu verschiedensten Zwecken, aber typischerweise nicht zwangsläufig als Rundfunkempfangsgeräte genutzt. Solange der Gesetzgeber im RGG aber an einer „gerätebezogenen Gebührenpflicht“ festhalte, ohne den neueren technischen Entwicklungen erkennbar Rechnung zu tragen, sei hinsichtlich der Gebührenpflicht auch nach Ansicht der Volksanwaltschaft eine einschränkende Auslegung geboten, weil die Rundfunkgebühr anderenfalls eine unzulässige Abgabe für den Besitz multimedial einsetzbarer Empfangsgeräte auch dann darstelle, wenn diese nicht zum Zwecke des Empfanges von Radio- oder Fernsehprogrammen eingesetzt würden. Wenn bei derartigen Geräten ein widmungsgemäßes Bereithalten zu vielen anderen Zwecken als (nur) zum Empfang von Rundfunk möglich sei, könne aus dem bloßen Besitz weder in gewerblichen oder beruflichen Zusammenhängen noch im privaten Bereich nicht zwangsläufig ein „Bereithalten zum Rundfunkempfang“ vermutet werden. Ein Nachweis der tatsächlichen Nutzung im Einzelfall werde von der GIS Gebühren Info Service GmbH hier ohnehin nicht zu führen sein.“<sup>184</sup>*

Die Volksanwaltschaft argumentierte also zusammengefasst in die Richtung, dass eine Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren (auch) vom beabsichtigten Verwendungszweck der fraglichen technischen Anlage abhängen<sup>185</sup>.

*Neben dem Parameter der tatsächlichen Nutzung gebe es aber auch technische Gründe Internet-PC nicht als zu vergewaltigende Rundfunkempfangsanlagen zu qualifizieren. Der „Vertriebsweg Internet“ unterscheide sich technisch, inhaltlich und in der Art der Kommunikation fundamental von terrestrischer, Satelliten- oder Breitbandkabel-Übertragung. Der Rundfunk sei ein klassisches „Liefer“-medium. Dem Konsumenten würden Inhalte angeboten, über deren Nutzung die TV-Fernbedienung entscheide. Das Internet sei hingegen ein „Abhol“-Medium, der Nutzer suche gezielt Informationen und rufe sie nach Wunsch und eigener Präferenz aktiv auf. Die Einseitigkeit der Kommunikationsrichtung vom Sender zum Empfänger, das vorselektierte Angebot und die hohen Markteintrittsschranken*

---

<sup>184</sup> Schreiben der Volksanwaltschaft an den Vizekanzler, Bundesminister DI Josef Pröll vom 4.2.2009, VA-BD-VIN/0001-A/1/2009, Anlage B

<sup>185</sup> Der VwGH ist gegenüber der VA noch einen entscheidenden Schritt weiter gegangen, selbst wenn ein Internet-PC tatsächlich zum Konsum von Rundfunksendungen genutzt wird, gilt er nicht als Rundfunkempfangsanlage, vgl Kap 2.5

*(begrenzte Zahl an Sendefrequenzen, immense Investitionskosten für Technik und Betrieb), fehlten aber im Internet. Das Internet wäre als alleiniger Übertragungsweg für den Sendeauftrag der öffentlich rechtlichen Anstalten zudem ungeeignet, da es die dafür erforderlichen Voraussetzungen technisch nicht (mit Ausnahme von redundanten „Livestreams<sup>186</sup>“) erfülle und erfüllen könne<sup>187</sup>.*

Eine Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren liegt nach Auffassung der Volksanwaltschaft also deshalb nicht vor, weil sich der Übertragungsweg vom klassischen Broadcasting grundsätzlich unterscheidet, weil die Kommunikation im Internet zweiseitig sei und weil das Internet die Voraussetzungen für die Erfüllung des Sendeauftrages technisch<sup>188</sup> nicht erfüllen könne.

Es stehe dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Recht zu, sich im Internet zu präsentieren. Daraus lasse sich, und hier stimme die Volksanwaltschaft dem Verfassungsdienst zu, nach derzeitiger Rechtslage kein Gebührenanspruch ableiten. Der ORF dränge in diesem Bereich durch sein unverschlüsseltes Internetangebot in ein Medium ein, das als Informationsmedium einem Printmedium erheblich näher stehe als dem klassischen Rundfunk<sup>189</sup>.

Die Anfrage der Volksanwaltschaft spricht die meisten der in die Diskussion eingebrachten Argumente an.

## **2.4.2 Argumente für und wider eine Wertung des Internets als Rundfunkmedium**

### **2.4.2.1 Point to Point und Point to Multipoint Verbindung**

Dieses Argument ist technischer Natur und knüpft an die spezifischen Übertragungscharakteristika von Internetsignalen an. Demnach handle es sich beim Konsum von Rundfunkprogrammen mittels Livestream über das Internet deswegen nicht um Rundfunk, weil es an der an die Allgemeinheit gerichteten Verbreitung der Inhalte fehle. *Es handle sich nicht um eine Punkt zu Mehrpunktübertragung im Sinne des Art I Abs. 1 BVG-*

---

<sup>186</sup> Redundante Livestreams erhöhen die Übertragungssicherheit des Signals, <http://support.vividas.com/vivicast/docs/book/ch06s02s03.html> (2.8.2016)

<sup>187</sup> Schreiben der Volksanwaltschaft an den Vizekanzler, Bundesminister DI Josef Pröll vom 4.2.2009, VA-BD-VIN/0001-A/1/2009, Anlage B

<sup>188</sup> Die Volksanwaltschaft hat nicht ausgeführt, was aus ihrer Sicht dagegen steht, den Programmauftrag in technischer Hinsicht über das Internet erfüllen zu können. Möglicherweise bezieht sich der Passus auf vermeintlich fehlende Kapazitäten?

<sup>189</sup> Schreiben der Volksanwaltschaft an den Vizekanzler, Bundesminister DI Josef Pröll vom 4.2.2009, VA-BD-VIN/0001-A/1/2009, Anlage B

*Rundfunk, sondern um eine Punkt zu Punkt Übertragung. Es sei nämlich infolge der technisch beschränkten gleichzeitigen (potentiellen) Empfängerzahl nicht von einer Punkt zu Mehrpunktübertragung, sondern vielmehr von einem jeweils individuellen Abruf auszugehen*<sup>190</sup>.

Eine Verbreitung an die Allgemeinheit sei nur dann anzunehmen, „wenn der potentielle Kreis der Empfänger „unbegrenzt“ ist, also entweder eine rundfunktypische „point-to-multipoint“-Verbreitung vorliegt, oder aber durch die technische Konfiguration des Netzwerks sichergestellt ist, dass alle den konkreten Dienst beziehenden Teilnehmer gleichzeitig die Programme empfangen können.“<sup>191</sup> Dieses Verständnis des Begriffes der „Allgemeinheit“ geht aber zu weit. Es wird dabei übersehen, dass der Begriff „Allgemeinheit“ keinesfalls einen potentiell unbegrenzten Empfängerkreis voraussetzt. Der VfGH hat sich in mehreren Entscheidungen zum BVG Rundfunk mit dem Begriff der „Allgemeinheit“ auseinandergesetzt und dabei die Linie vertreten, dass er sich im Zusammenhang mit Rundfunk dadurch auszeichnet, dass der Adressatenkreis der Rundfunkdarbietung nicht individuell bestimmt und fest abgegrenzt ist. So wurde etwa das, durch eine Kabelfernsehanlage für lediglich eine Wohnhausanlage verbreitete Programm mit folgender Begründung als Rundfunk im Sinne des BVG Rundfunk gewertet: „.... im vorliegenden Fall soll die Fernsehrundfunkanlage, ...., dazu dienen, Darbietungen verschiedener Art an einen Adressatenkreis zu verbreiten, der **nicht individuell bestimmt und fest abgegrenzt ist, sondern** – nach dem Aufenthalt in den einzelnen in der Anlage befindlichen mehreren hundert Wohnungen und Geschäftslokalen – **generell bestimmt und durchaus variabel ist**. Unter derartigen Umständen ist davon auszugehen, daß die Anlage einer für die Allgemeinheit bestimmten Verbreitung von Darbietungen dient (Anm.: Hervorhebungen durch den Verfasser)....“<sup>192</sup>

Daraus folgt, dass immer dann, wenn eine Übertragung so bewerkstelligt wird, dass niemand aus Gründen die in seiner Person liegen vom Empfang ausgeschlossen ist, wenn also die grundsätzliche Möglichkeit besteht, die Aussendung zu empfangen, sich diese Ausstrahlung an die „Allgemeinheit“ richtet. Andernfalls würde es sich um Individualkommunikation oder um eine sogenannte „Closed User Group“<sup>193</sup> handeln. Beides liegt beim Livestream von Rundfunkprogrammen deshalb nicht vor, weil niemand vom Empfang ausgeschlossen wird und sich die Verbreitung an jedermann richtet. Das Argument der „Point to Point-Verbindung“

---

<sup>190</sup> Kogler/Trainer/Truppe 2011, S 291,

<sup>191</sup> Truppe, MR 2008, S 323

<sup>192</sup> VfGH 16.12.1983, B7/80, VfSlg 9909

<sup>193</sup> Der Begriff der „Closed User Group ist“ fernmelderechtlich nicht definiert, er wird in der Informationstechnologie dann verwendet, wenn zum Ausdruck gebracht werden soll, dass eine Anwendung nur einem genau definierten Kreis an Nutzern zur Verfügung steht.

ist aber auch aus technischer Sicht nicht (mehr) haltbar, weil es bei einer Übertragung über das Internet grundsätzlich keine quantitativen Einschränkungen hinsichtlich der möglichen Zahl an zeitgleichen Empfängern gibt.

Laut Auskunft des ORF ist es so, dass es bei Fernsehen bezüglich der „*auszuliefernden Bandbreite keine Limits*“ gibt. Bei Radiostreams gibt es zwar Limits, diese lagen mit Stichtag 3. September 2012 bei insgesamt (verteilt auf alle Radioprogramme des ORF) 41.000 gleichzeitigen Onlinezugriffen. Diese Zahl deckte zu diesem Zeitpunkt den Bedarf voll ab und könne jederzeit, je nach Bedarf, problemlos erhöht werden. Es sei noch nie vorgekommen, dass die Nachfrage höher gewesen wäre als die Kapazitäten<sup>194</sup>. Mittlerweile wird auch in der Literatur vom Argument der beschränkten gleichzeitigen Empfängerzahl abgegangen<sup>195</sup>.

Während es online inzwischen State of the Art ist, dass eine prinzipiell unbeschränkte Anzahl an Zusehern gleichzeitig versorgt werden kann, ist das im Gegensatz dazu auf terrestrischem Weg nicht immer möglich. Hier ist es in Österreich aufgrund der schwierigen topographischen Lage im alpinen Gebiet oft so, dass Haushalte auf terrestrischem Funkwege überhaupt nicht versorgt werden können beziehungsweise, dass über einen Sender nur einige wenige Haushalte versorgt werden können. In solchen Fällen kann eine Versorgung über das Internet die qualitativ und quantitativ bessere Alternative darstellen.

Hierfür gibt es Beispiele aus dem Ausland:

Nachdem Fernsehsatelliten in der Regel als geostationäre Satelliten konzipiert sind, laufen sie zwingend in äquatorialen Umlaufbahnen<sup>196</sup>. Wegen der spezifischen quasioptischen Ausbreitungscharakteristika von Funksignalen im für Satellitenfernsehen genutzten Frequenzbereich können Orte mit hoher geographischer Breite nur noch schlecht, beziehungsweise bei sehr hohen nördlichen (oder auch südlichen) Breiten gar nicht mehr versorgt werden. Deshalb setzt die staatliche Norwegische Rundfunkanstalt, Norsk Rikskringkasting (NRK), in den nördlichen Gebieten Norwegens neben der terrestrischen Verbreitung von Rundfunk, schon seit Jahren vermehrt auf die Versorgung der Bevölkerung mittels Internet. Alle Rundfunkprogramme in Norwegen werden seit dem Jahr 2000 auch

---

<sup>194</sup> Auskunft Ing. Christian Eder, Technischer Leiter - Online und neue Medien des ORF vom 3.9.2012

<sup>195</sup> Kogler 2010:

*„In dieser Hinsicht ist jedenfalls das in Literatur und Verwaltungspraxis vertretene Argument, dass es derartigen, ansonsten mit „klassischen“ Rundfunkangeboten zumindest dem Äußeren nach vergleichbaren Inhalteangeboten im Internet (noch) an der Erfüllung des Erfordernisses der Verbreitung an die Allgemeinheit mangelt, längst technisch überholt. Im für den Zuschauer sichtbaren Ergebnis ist zum Begriffselement der „Verbreitung an die Allgemeinheit“ als sogenannter „Punkt zu Multipunkt“- Kommunikation tatsächlich kein relevanter Unterschied mehr zu erkennen.“*

<sup>196</sup> Wikipedia: <http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunksatellit> (27.5.2013)

über das Internet verbreitet<sup>197</sup>, ohne dass es zu Kapazitätsengpässen bei deren Verbreitung käme. In Norwegen ist, wahrscheinlich nicht zuletzt deshalb, eine Diskussion, ob es sich bei Internet-PC um gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen handelt, gar nicht erst entstanden.

#### **2.4.2.2 Der Verwendungszweck als Abgrenzungsmerkmal**

Das Argument, der Verwendungszweck eines Internet-PC sei ein anderer, als der einer klassischen Rundfunkempfangsanlage, wurde schon früh in die Diskussion eingebracht<sup>198</sup>.

Zweifelsfrei ist es so, dass der Inhaber eines Internet-PC nicht einfach auf die Möglichkeit zum Rundfunkempfang verzichten kann, ohne seinen Computer auch hinsichtlich anderer Funktionalitäten einzuschränken.

Die Annahme, Internet-PC dienen in erster Linie anderen Zwecken als dem Konsum von Rundfunk wird allerdings durch Studien relativiert. So belegt eine von ARD und ZDF in Auftrag gegebene Studie für das Jahr 2014, wie schon oben erwähnt, dass 12 Prozent aller Onlinenutzer in Deutschland mindestens einmal wöchentlich „*live im Internet Radio hören*“, 8 Prozent geben an, dass sie mindestens einmal wöchentlich „*live im Internet fernsehen*.“<sup>199</sup>  
200

Steigt der Anteil derer, die Rundfunksendungen über das Internet konsumieren weiter und verzichten diese Personen zugleich auf den Betrieb klassischer Rundfunkempfangsanlagen, was in Anbetracht des qualitativ und quantitativ rasant wachsenden Angebots wahrscheinlich ist, wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Finanzierungslücke entstehen, falls Internet-PC dauerhaft nicht als die Rundfunkgebührenpflicht auslösende Rundfunkempfangsanlagen verstanden werden.

Den relevanten Gesetzestexten und Materialien ist nicht zu entnehmen, dass der primäre Anschaffungs- beziehungsweise Verwendungszweck einer technischen Anlage für die Beurteilung, ob es sich bei ihr um eine gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage handelt, von Relevanz wäre. Wäre der Verwendungszweck einer Anlage von Relevanz, so ergäbe sich in Zeiten der Gerätekonvergenz, wo auch „klassische Rundfunkempfangseinrichtungen“

---

<sup>197</sup> Quelle: BFA, Broadcasting Fee Association

<sup>198</sup> vgl Kap 2.4.1.3 und 2.4.2.2

<sup>199</sup> ARD/ZDF-Onlinestudie, Basis: Deutschsprachige Onlinenutzer ab 14 Jahren, <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=502> (29.9.2015)

<sup>200</sup> Für Österreich konnten diesbezüglich keine Zahlen erhoben werden, der österreichische Rundfunkmarkt ist, dem deutschen, was das Angebot an gestreamten Rundfunksendungen anbelangt, allerdings sehr ähnlich, insofern scheint die Annahme gerechtfertigt zu sein, dass die Zahlen vergleichbar sind.

multifunktional sind, zum Beispiel wenn der Fernseher als Spielekonsole oder zum Internetsurfen genutzt wird, unlösbare Probleme für den Vollzug. So müsste etwa bei einem Radiowecker die Frage gestellt werden, ob er primär als Wecker oder primär als Radio genutzt wird, um beantworten zu können, ob es sich dabei um eine Rundfunkempfangsanlage handelt.

Praktische Relevanz für Privathaushalte würde sich allerdings nur dann ergeben, wenn dort keine klassischen Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden. In Wohnungen kann ja, wenn dort eine Gebühr für Rundfunkempfangsanlage entrichtet wird, eine unbeschränkte Menge weiterer Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden<sup>201</sup>, es wäre für den Rundfunkteilnehmer somit ohne Relevanz, ob und bejahendenfalls, wie viele Internet-PC am Standort noch betrieben werden.

Eine Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen in die Richtung, dass Internet-PC als gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen zu werten wären, hätte jedoch im Falle von gewerblichen Standorten Schwächen. Das Problem resultierte aus der Bestimmung des § 3 Abs. 2 RGG, wonach an sogenannten „*sonstigen Standorten*“ pro Meldung jeweils bis zu 10 Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden dürfen. Wenn nun, wie an vielen Firmenstandorten die Regel, sehr viele mit PC ausgestattete Arbeitsplätze vorzufinden sind und jeder einzelne PC als Rundfunkempfangsanlage gewertet würde, so würde pro zehn Arbeitsplätze jeweils eine Gebühr fällig. Eine solche Art der Vergebühung wird der Gesetzgeber eher nicht beabsichtigt haben.

Eine mögliche Lösung dieses Problems hätte darin bestehen können, nicht jeden einzelnen PC am Unternehmensstandort als jeweils eigene Rundfunkempfangsanlage zu werten, sondern die gesamte Internet-Anlage am Standort als eine einzige Rundfunkempfangsanlage zu begreifen. Dann hätte eine Rundfunkmeldung ausgereicht, um den gesamten Unternehmensstandort im Hinblick auf „Internet-PC“ abzudecken. Diese Auslegung hätte in Unternehmensnetzwerken so argumentiert werden können, dass die einzelnen Workstations per se in aller Regel nicht internettauglich sind. Sie erlangen die Fähigkeit zur Nutzung des Internet meist erst durch den Anschluss an einen zentralen Netzwerkserver, der seinerseits an das World Wide Web angebunden ist. Damit wäre das gesamte Unternehmensnetzwerk eine technische Einheit und stellte „genau eine“ zu vergebührende Rundfunkempfangsanlage dar. Der einzelne PC hätte dann einen Status, der sich am besten mit dem eines Lautsprechers einer Stereoanlage vergleichen ließe. Auch dort wird ja nicht jeder einzelne Lautsprecher als Rundfunkempfangsanlage begriffen,

---

<sup>201</sup> § 3 Abs 3 Ziff 1 RGG

sondern der Gesamtverbund der Komponenten. Wirklich zwingend ist diese Argumentationslinie nicht, aber sie hätte zu einem sachgerechten Ergebnis geführt.

In Deutschland, wo Internet-PC bis zum Inkrafttreten eines neuen Haushaltsabgabemodells, bei damals fast wortidenter gesetzlicher Ausgangslage als Rundfunkempfangsanlagen begriffen wurden, wurde diese Problem dadurch gelöst, dass durch den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag<sup>202</sup> eine gesetzliche Regelung geschaffen wurde, wonach für die Gesamtheit aller „*neuartigen Rundfunkempfangsanlagen*“<sup>203</sup>, die auf ein und demselben Grundstück oder auf zusammenhängenden Grundstücken zum Empfang bereitgehalten wurden, nur eine Rundfunkgebühr zu entrichten war. Damit war den Verhältnissen in Unternehmen adäquat Rechnung getragen worden.

#### **2.4.2.3 Können gebührenrechtlicher und bewilligungsrechtlicher Rundfunkbegriff auseinanderfallen?**

Die Fragestellung in der Überschrift spricht einen zentralen Punkt an, der in der bisherigen Diskussion nicht ausreichend differenziert abgehandelt wurde. Einiges spricht dafür, dass aus dem Umstand der Verpflichtung zur Entrichtung von Rundfunkgebühren für eine bestimmte Art von Rundfunkempfangsanlagen nicht zwingend der Schluss zu ziehen ist, dass für die Versorgung dieser Anlage mit Rundfunkinhalten, also auf Seiten des Verbreiters der Inhalte, eine rundfunkrechtliche Bewilligungen erforderlich wäre. Wenn etwa die Radioprogramme des ORF über einen Internet-PC im Livestream konsumiert werden und wenn man davon ausgeht, dass für diesen Stream Rundfunkgebühren fällig sind, so heißt das nicht automatisch, dass der Internet-Provider, der dieses Programm zum PC „transportiert“ eine Bewilligung zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen nach anderen Rechtsvorschriften, etwa dem Privatradiogesetz, benötigt.

Die gegenteilige Meinung wird allerdings im Zusammenhang mit der Wertung des Empfanges von Rundfunkprogrammen über das Internet, als Argument dafür, dass es sich dabei nicht um Rundfunk handeln könne, vertreten<sup>204</sup>.

Demnach habe der Gesetzgeber selbst ein derartiges Verständnis des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffes der Novelle BGBl I 2010/50 zu Grunde gelegt, indem er bei der Definition von „Fernsehprogrammen“ in § 2 Z 16 AMD-G<sup>205</sup> ausdrücklich

---

<sup>202</sup> vgl Kap 2.10.1

<sup>203</sup> Mit diesem Begriff wurden in Deutschland Internet-PC umschrieben

<sup>204</sup> VwGH 30. Juni 2015, Ro 2015/15/0015, Kogler/Trainer/Truppe 2011, S 895

<sup>205</sup> § 2 Z 16 AMD-G, BGBl I Nr 84/2001 idgF BGBl I Nr 16/2012: „*Fernsehprogramm: ein audiovisuelles Rundfunkprogramm im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974, oder ein anderer über*

zwischen den audiovisuellen Rundfunkprogrammen iSd. BVG-Rundfunk und den sonstigen über elektronische Kommunikationsnetze verbreiteten (linearen) audiovisuellen Mediendiensten differenziert habe<sup>206</sup>. Daraus folge, dass im Sinne des Gesetzesvorbehaltes des Art I Abs. 2 BVG-Rundfunk<sup>207</sup> eine Subsumierung von beispielsweise „Webradio“ unter den Rundfunkbegriff mit der mit Art 10 EMRK<sup>208</sup> unvereinbaren Konsequenz verbunden wäre, dass es mangels gesetzlicher Grundlagen gar nicht veranstaltet werden dürfte<sup>209</sup>.

Ginge man so weit, jede Darbietung, die über das Internet verbreitet wird als Rundfunk zu interpretieren, wäre diese Argumentation nachvollziehbar. Dann müsste tatsächlich der Stream einer jeden Webcam die Livebilder etwa eines Schigebietes, eines Surfreviers, eines Adlerhorstes etc. überträgt, als Rundfunksendung interpretiert werden. Je nachdem wie weit man den Begriff „Rundfunk“ fasst, könnte man in extremis sogar zu dem Schluss gelangen, dass überhaupt jede im Stream abrufbare Darbietung in Bild und/oder Ton eine Rundfunkdarbietung wäre. Das hätte zur Folge, dass beispielsweise jedes abgerufene Youtube-Video unter Rundfunk zu subsumieren wäre. Der Konsum solcher Videos wäre dann zwar nicht gebührenpflichtig, weil es an dem für die Gebührenpflicht nötigen Merkmal der „Unmittelbarkeit“ fehlt<sup>210</sup>, trotzdem könnte man u.U. zu dem Schluss kommen, dass für die Verbreitung solcher Darbietungen eine Bewilligung beziehungsweise Konzession im Sinne des AMD-G<sup>211</sup> nötig wäre. Dies würde wohl tatsächlich im Widerspruch zu Art 10 EMRK stehen, wäre faktisch nicht administrierbar und im Ergebnis geradezu absurd.

---

*elektronische Kommunikationsnetze verbreiteter audiovisueller Mediendienst, der von einem Mediendienstanbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt wird.“*

<sup>206</sup> Kogler/Trainer/Truppe 2011, S 895

<sup>207</sup> Art. 1 Abs 2 Bundesverfassungsgesetz Rundfunk – BVG-Rundfunk, BGBl. 396/1974: *„Die näheren Bestimmungen für den Rundfunk und seine Organisation sind bundesgesetzlich festzulegen. Ein solches Bundesgesetz hat insbesondere Bestimmungen zu enthalten, die die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, die Ausgewogenheit der Programme sowie die Unabhängigkeit der Personen und Organe, die mit der Besorgung der im Abs. 1 genannten Aufgaben betraut sind, gewährleisten.“*

<sup>208</sup> Art 10 Abs 1 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), BGBl.Nr. 210/1958 idF BGBl. III Nr. 30/1998: *„Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.“*

<sup>209</sup> Kogler/Trainer/Truppe, Österreichische Rundfunkgesetze, 3. Auflage, S 896

<sup>210</sup> § 1 Abs 1 RGG: *„Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind technische Geräte, die Darbietungen im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974, unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar machen.“*

<sup>211</sup> BGBl I Nr 84/2001 idF BGBl I Nr 50/2010, Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste (Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz – AMD-G)

Dieser Schluss kann aber bei korrekter Anwendung der gesetzlichen Begriffsbestimmungen nicht gezogen werden. Der Gesetzgeber differenziert bei der Definition des Begriffes „Fernsehprogramm“ in § 2 Z 16 AMD-G in Fernsehprogramme im Sinne des Artikels I Abs. 1 BVG-Rundfunk und in *„andere über elektronische Kommunikationsnetze verbreitete audiovisuelle Mediendienste, die von einem Mediendiensteanbieter für den gleichzeitigen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendepfades bereitgestellt werden“*. Daraus folgt, dass es sich beim oben beispielhaft angeführten Youtube-Video nicht einmal um einen Mediendienst im Sinne des AMD-G handelt, weil es am Sendepfad, also am Programm fehlt. Ein solches Video kann somit schon gar nicht als „Rundfunk“ qualifiziert werden.

Komplizierter ist die Situation, wenn den über das Internet verbreiteten audiovisuellen Inhalten, die für den zeitgleichen Empfang durch die Nutzer des Internets bestimmt sind, tatsächlich ein Programm zu Grunde liegt. In solchen Fällen liegt das für eine Qualifikation als Rundfunk nötige Merkmal des Vorliegens eines Programmes vor. Und genau für derartige auf Grundlage eines Programmschemas verbreitete Sendungen hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, sie zu verbreiten, ohne dass es dafür einer Rundfunkkonzession für den Mediendiensteanbieter bedarf<sup>212</sup>.

Aus der Regierungsvorlage zur Novelle des Privatfernseh/Audiovisuelle MediendienstG geht hervor, dass eine Unterscheidung zwischen *„Rundfunkdiensten im Sinne des BVG Rundfunk“* und sogenannten *„Rundfunkähnlichen Mediendiensten“* gemacht wurde, die *„hinkünftig ebenfalls durch das Gesetz erfasst werden sollen.“*<sup>213</sup> Der Gesetzgeber hat mit diesen Bestimmungen auf das Phänomen der vielen über das Internet verbreiteten „rundfunkähnlichen Inhalte“ reagiert. Diese Regelungen sind sinnvoll weil einer der, historisch betrachtet, wichtigsten Beweggründe für eine rundfunkrechtliche Reglementierung, nämlich der sparsame Umgang mit der knappen Ressource „Frequenzen“, bei einer Verbreitung über das Internet wegfällt. Es reicht hier durchaus, so wie es in der Regierungsvorlage auch herausgearbeitet worden ist, wenn für derartige Programme Regelungen inhaltlicher Natur, also etwa gegen den Aufruf zu Hass, zur Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte, sowie solche werberechtliche Natur etc. geschaffen werden. Darüber hinausgehende spezifisch rundfunkrechtliche Regelungen sind diesbezüglich, abgesehen davon, dass sie ohnedies kaum exekutiert werden könnten<sup>214</sup>, nicht nötig.

---

<sup>212</sup> § 2 Z 16, 2. Halbsatz ivm § 9 Abs 1 AMD-G

<sup>213</sup> 611 BlgNR XXIV. GP, S 8

<sup>214</sup> Man denke etwa an einen Webserver im Ausland

Nun ist es aber so, dass neben den oben angeführten Sendungen auch die Rundfunkprogramme konzessionierter Rundfunkunternehmen im Internet live gestreamt werden. Das betrifft neben den Angeboten konzessionierter Privatsender auch die vom Versorgungsauftrag des ORF-Gesetzes umfassten Programme. § 3 Abs. 4a ORF-G normiert, dass der ORF berechtigt ist, seine öffentlich-rechtlichen Programme live zu streamen, beziehungsweise diese bis zu 24 Stunden zum Abruf bereit zu stellen, wobei das grundsätzlich unverändert zu erfolgen hat<sup>215</sup>.

In diesem Sinne werden schon jetzt alle vom Versorgungsauftrag umfassten Radioprogramme des ORF, beispielsweise das Radioprogramm Ö3, zeitgleich mit ihrer Ausstrahlung über den Äther auch live im Internet gestreamt.

Bei diesen Radioprogrammen handelt es sich inhaltlich zweifelsfrei um Rundfunkprogramme, es liegen alle in Art I Abs. 1 BVG-Rundfunk erwähnten Merkmale vor und sie werden von einem konzessionierten Rundfunkunternehmer zur Verfügung gestellt. Die Zurverfügungstellung erfolgt im Funkweg terrestrisch, über Satellit, über Kabelnetze und zusätzlich über das Internet.

Als Konsequenz aus der jüngsten VwGH-Rechtsprechung, verlieren diese Programme ihren Rundfunkcharakter dann, wenn sie über das Internet verbreitet werden<sup>216</sup>.

Das wiederum führt zu der Konsequenz, dass die Wiedergabe ein- und desselben, zur selben Zeit, in derselben Qualität und möglicherweise sogar aus demselben Lautsprecher<sup>217</sup> wahrgenommenen Programmes, einmal rundfunkgebührenpflichtig macht und ein anderes mal nicht, je nachdem über welches Übertragungsmedium dieses Programm beim Lautsprecher ankommt, ein: „Rundfunk-doch nicht Rundfunk-Dualismus“, gewissermaßen.

Unabhängig vom oben Ausgeführten ließe sich dieser logisch nicht auflösbare Widerspruch vermeiden, wenn man sich bei der Wertung, was als rundfunkgebührenpflichtige Anlage zu gelten hat, auf die Bestimmungen des RGG fokussierte. Die Forderung nach der teleologischen Einschränkung des verfassungsrechtlich definierten Rundfunkbegriffes wurde ja nicht im Hinblick auf die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren erhoben, ihr liegt vielmehr die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zu Grunde, nach der *„Rundfunk nur auf Grund einer bundesgesetzlichen Ermächtigung betrieben werden darf, und ein solches*

---

<sup>215</sup> Ausgenommen sind Ausstrahlungslücken, die aus rechtlichen Gründen erforderlich sind, oder die durch Auslassung von kommerzieller Kommunikation entstehen.

<sup>216</sup> vgl Kap 2.5

<sup>217</sup> wenn das terrestrische Signal etwa über einen am PC angebrachten DVB-T Stick wahrgenommen wird

*Gesetz nicht Schranke, sondern Bedingung des Rundfunks ist...*<sup>218</sup>. Es geht also darum, bestimmte Erscheinungen des täglichen Lebens, wie Telefontonbanddienste die sich möglicherweise unter die technische Definition des Rundfunkbegriffes nach BVG-Rundfunk subsumieren ließen, von Rundfunk abzugrenzen, um sie nicht unter die Bestimmungen der den Rundfunk regelnden Gesetze fallen zu lassen.

Dieser Aspekt kann aber ohne weiteres vom rundfunkgebührenrechtlichen Aspekt getrennt werden. Der Text des RGG legt nahe, dass das vom Gesetzgeber so beabsichtigt war.

Dort heißt es: „*Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind...*“<sup>219</sup> (Anm.: Hervorhebung durch den Verfasser), sowie: „*Die für Rundfunkempfangseinrichtungen geltenden fernmelderechtlichen Bestimmungen bleiben unberührt.*“<sup>220</sup>, woraus sich ergibt, dass der Gesetzgeber selber davon ausgeht, dass der Begriff der Rundfunkempfangseinrichtung aus rundfunkgebührenrechtlicher Sicht nicht mit dem rundfunk- beziehungsweise fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff ident ist. Es wäre also schon auf Basis der Regelungen des RGG problemlos möglich, die Wahrnehmbarmachung von Rundfunkprogrammen über das Internet zu vergebühren, ohne dass das im Umkehrschluss dazu führen würde, alle anderen über das Internet verbreiteten Darbietungen einem rundfunkrechtlichen Regime zu unterstellen.

Ginge man diesen Weg, wären die oben angestellten Überlegungen zur rundfunk-, beziehungsweise bewilligungsrechtlichen Relevanz der über das Internet verbreiteten Inhalte obsolet.

#### **2.4.2.4 Keine Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren für bewegliche Internet-Geräte**

Bewegliche Rundfunkempfangsanlagen sollen die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren deshalb nicht auslösen, weil sie nicht dauerhaft an einem Standort betrieben werden. Tatsächlich ist es aus rundfunkgebührenrechtlicher Sicht ohne Relevanz, ob es sich bei einer Rundfunkempfangsanlage um eine bewegliche Anlage handelt<sup>221</sup>.

---

<sup>218</sup> VfSlg 9909/1983; Kogler 2010, S71

<sup>219</sup> § 1 Abs 1 RGG

<sup>220</sup> § 1 Abs 2 RGG

<sup>221</sup> vgl Kap 2.3.7

#### **2.4.2.5 Übertragungen über das Internet fehlt es an der Unmittelbarkeit**

Dieses Argument besagt, dass die vom RGG geforderte Unmittelbarkeit der Wahrnehmbarmachung bei gestreamtem Rundfunk nicht gegeben sei, weil – zusätzlich zur Hardware – noch der Abschluss eines Vertrages mit einem Internetprovider und die Installation entsprechender Software nötig sei<sup>222</sup>. Es geht also um die Frage, ob zwischen dem Rundfunkproduzenten und dem Rundfunkteilnehmer noch Dritte in die Übertragungskette eingeflochten sind. Dabei wird übersehen, dass genau das auch in vielen Fällen vorkommt, bei denen es sich unbestritten um Rundfunk handelt, etwa wenn im Falle von Kabelfernsehen ein Kabelprovider, oder im Falle von Satellitenfernsehen ein Satellitenbetreiber, oder im Falle der terrestrischen Versorgung die ORS<sup>223</sup> zur Verbreitung des Signals zwischengeschaltet ist, wobei es im Beispiel Kabelfernsehen zusätzlich noch, gleich wie beim Internet, eines eigenen Vertrages zwischen Rundfunkteilnehmer und Kabelbeziehungswise Internetanbieter braucht. Die gesetzlich geforderte Unmittelbarkeit der Wahrnehmbarmachung bezieht sich jedoch nicht auf die Frage ob Dritte für die Übertragung des Rundfunksignals nötig sind oder nicht, sondern es geht darum, die Wiedergabe gespeicherter Darbietungen von der unmittelbaren Wahrnehmbarmachung von Rundfunk abzugrenzen. Geräte, deren Funktionsumfang nur die Wahrnehmbarmachung gespeicherter Darbietungen ermöglichen, sind keine gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlagen. Solche, die Rundfunk unmittelbar wahrnehmbar machen schon. Kleine technisch bedingte Verzögerungen stören hier nicht, so kommt beispielsweise das Satellitensignal wegen der Laufzeiten des Richtfunksignals zum Satelliten und der zusätzlichen Laufzeit des Satellitensignals an den Rundfunkteilnehmer, im Vergleich zum terrestrischen Signal, etwas verzögert an.

### **2.5 Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes zur Wahrnehmbarmachung von Rundfunkprogrammen über das Internet**

Seit 30. Juni 2015 ist die oben dargestellte Diskussion über die Rundfunkeigenschaft des Internets durch ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes<sup>224</sup> beendet worden. Der Verwaltungsgerichtshof hat dabei ausgesprochen, dass es sich beim Internet nicht um eine Rundfunktechnologie handelt.

---

<sup>222</sup> BVwG 11.2.2015, W157 2007207-1/2E

<sup>223</sup> Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG

<sup>224</sup> VwGH 30. 6.2015, Ro 2015/15/0015-3

### **2.5.1 Zu Grunde liegender Sachverhalt**

Diesem Erkenntnis liegt folgender Sachverhalt zu Grunde: Für einen in einer Wohnung betriebenen und an einen Breitbandinternetanschluss angeschlossenen Computer (Notebook) wurden von der GIS die Rundfunkgebühren, samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte für eine Radioempfangsanlage bescheidmäßig vorgeschrieben. Das wurde damit begründet, dass mit dem verfahrensgegenständlichen Internet-PC alle vom Versorgungsauftrag des ORF-G umfassten Radioprogramme wahrnehmbar gemacht werden könnten. Die Programme würden synchron zu ihrer terrestrischen Verbreitung gestreamt werden und könnten, ohne weitere Voraussetzungen, unmittelbar über den Web-Browser wiedergegeben werden.

Dieser Sachverhalt ist unstrittig geblieben.

Der Bescheid der GIS wurde vor dem Bundesverwaltungsgericht bekämpft.

### **2.5.2 Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts**

Der Bescheid der GIS wurde mit Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11. Februar 2015<sup>225</sup> behoben.

Das Bundesverwaltungsgericht begründete die Aufhebung mit folgenden Argumenten:

Computer seien nicht dazu ausgerüstet Rundfunk wahrnehmbar zu machen.

Beim Empfang von Rundfunkprogrammen aus dem Internet unter Verwendung von Streaming-Technologien sei wegen der technisch beschränkten, gleichzeitigen (potentiellen) Empfängerzahl nicht von einer für die Qualifizierung als Rundfunkdarbietung im Sinne des Art. I, Abs. 1 BVG Rundfunk vorausgesetzten, „Punkt zu Mehrpunkt“-Übertragung an die Allgemeinheit auszugehen, weil bei einem Abruf aus dem Internet keineswegs sichergestellt sei, dass die dafür nötigen Serverkapazitäten zu Verfügung stünden.

Es sei die vom RGG geforderte Unmittelbarkeit bei gestreamtem Rundfunk nicht gegeben, weil – zusätzlich zur Hardware – noch der Abschluss eines Vertrages mit einem Internetprovider und die Installation entsprechender Software nötig sei.

Computer seien nicht in erster Linie für die unmittelbare Wahrnehmbarmachung von Rundfunk bestimmt.

§ 2 Z 16 AMD-G unterscheide ausdrücklich zwischen Rundfunkprogrammen im Sinne des Art. I Abs. 1 BVG Rundfunk einerseits und anderen, über elektronische

---

<sup>225</sup> BVwG 11.2.2015, W157 2007207-1/2E

Kommunikationsnetze verbreiteten Mediendiensten andererseits, solche über elektronische Mediendienste verbreiteten Programme seien somit nicht Rundfunk im Sinne des BVG Rundfunk.

Das – zweifellos mobile Notebook – werde nicht dauerhaft am Standort betrieben.

### 2.5.3 VwGH-Erkenntnis zu Internet-PC

Gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes wurde von der GIS Revision an den VwGH erhoben, im Revisionschriftsatz ging die GIS, im Sinne des in Kapitel 2.2) Ausgeführten, ausführlich auf die vom Bundesverwaltungsgericht angeführten Argumente ein. Mit Erkenntnis vom 30. Juni 2015 bestätigte der Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts und sprach aus, dass *„...ein Computer lediglich mit Internetanschluss – ohne Rundfunktechnologie – (...) kein Rundfunkempfangsgerät ist.“*<sup>226</sup>

### 2.5.4 Begründung

Der Verwaltungsgerichtshof hat es weitgehend vermieden, auf die im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und auf die in der Revision vorgebrachten Argumente einzugehen und sie auf ihre rechtliche Stichhaltigkeit zu werten. Er hat seinen Spruch im Wesentlichen mit dem Willen des historischen Gesetzgebers begründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat festgehalten, dass die Legaldefinition von Rundfunk sehr weit sei und ihrem Wortlaut nach zu absurden Ergebnissen führe. Nach dieser Definition bedürfte etwa auch die Einrichtung einer Homepage einer gesetzlichen Ermächtigung<sup>227</sup>. Es sei deshalb anerkannt, dass dieser Begriff teleologisch zu reduzieren sei<sup>228</sup> da ein derart realitätsfremdes Ergebnis, wie das geschilderte Beispiel, dem Verfassungsgesetzgeber nicht zugesonnen werden könne<sup>229</sup>. Die Definition des Art. I Abs. 1 BVG-Rundfunk umfasse auch elektronische Darbietungen über das Internet. Die Einbeziehung derartiger Angebote sei vom historischen Gesetzgeber offenbar nicht beabsichtigt gewesen, was man daran ersehen könne, dass Vorläufer des Internets, wie Telefon-Tonbanddienste, die auch begrifflich als Rundfunk gelten könnten, nicht darunter subsumiert worden seien. Internet sei daher nicht als Rundfunk anzusehen, wohl aber Darbietungen über terrestrische Sender, Satelliten und Kabelanlagen.

---

<sup>226</sup> VwGH 30.6.2015, Ro 2015/15/0015-3

<sup>227</sup> so auch Korinek JRP 2000, S 129ff

<sup>228</sup> Berka 2004, S 584ff

<sup>229</sup> idS auch Holoubek/Damjanovic/Fuchs/Kalteis in Holoubek/Potacs 2002, S 1127ff

Der Verwaltungsgerichtshof untermauerte seine Überlegungen mit der (abweichenden) Stellungnahme der Abgeordneten zum Nationalrat, Dr. Stoisits, die diese im Zuge der Beratungen des Verfassungsausschusses zum RGG abgegeben hatte. Dr. Stoisits hatte damals festgehalten, dass, „... *auch niemand auf die Idee komme eine Gebühr für Computer einzuheben.*“ Der VwGH konzediert zwar, dass die Abgeordnete die Gebührenpflicht generell ablehnte, sieht aber kein Indiz dafür, dass der Verfassungsausschuss mehrheitlich, entgegen der abweichenden Stellungnahme, zum Ergebnis gelangt wäre, dass auch für Computer eine Gebühr einzuheben sei.

Der Verwaltungsgerichtshof argumentiert auch mit den Bestimmungen des AMD-G, welches in seinem § 2 Z 16, *in Fernsehprogramme im Sinne des Artikels I Abs. 1 BVG Rundfunk und andere über elektronische Kommunikationsnetze verbreitete audiovisuelle Mediendienste, die von Mediendiensteanbietern für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendepfandes bereitgestellt werden*, unterscheidet. Der nationale Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass der Begriff „Fernsehprogramme“ laut Richtlinie 2007/65/EG vom 11. Dezember 2007 über den Begriff Rundfunk iSd BVG Rundfunk hinausgehe. Dem entsprechend sei die Definition in § 2 Z 16 AMD-G erfolgt, wonach ein Fernsehprogramm nicht nur audiovisuelle Rundfunkprogramme iSd BVG-Rundfunk, sondern auch andere über elektronische Kommunikationsnetze verbreitete audiovisuelle Mediendienste umfasse, die für den zeitgleichen Empfang bereitgestellt würden. Diese zusätzliche Regelung wäre überflüssig, würde man annehmen, dass auch über elektronische Kommunikationsnetze verbreitete audiovisuelle Mediendienste (mit zeitgleichem Empfang) dem Begriff des Rundfunks im Sinne des BVG-Rundfunk entsprechen würden. Es sei aber im Allgemeinen nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber Überflüssiges regelt. Livestreaming falle daher zwar unter den Begriff „Fernsehprogramm“ im Sinne der Richtlinie 2007/65/EG und ebenso unter den Begriff „Fernsehprogramm“ im Sinne des § 1a Z 2 ORF-G, erfülle aber nicht den Begriff des „Rundfunks“ im Sinne des BVG-Rundfunk.

## **2.6 Kritik an der Entscheidung**

Ich halte die Überlegungen des VwGH für nicht stichhaltig und bin der Meinung, dass der VwGH zu dem Schluss hätte kommen müssen, dass es sich bei Internet-PC, nach dem gegenwärtigen Stand der Technik, sehr wohl um rundfunkgebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen handelt.

Auch wenn es aus einer technischen Perspektive heraus gewagt erscheint, Telefon-Tonbanddienste als Vorläufer des Internets zu bezeichnen<sup>230</sup>, ist die Argumentation des VwGH nicht von der Hand zu weisen, wenn es darum geht, die rundfunkbewilligungsrechtlichen Aspekte von Darbietungen im Internet und über das Internet zu beurteilen. Diese unter das rundfunkkonzessionsrechtliche Regime zu stellen, würde tatsächlich zu absurden Ergebnissen führen und wäre schon alleine deshalb nicht vollziehbar, weil die Anbieter oft in Übersee sitzen und für den österreichischen Vollzug nicht greifbar sind. Darauf lag im Verfahren aber nicht der Fokus. Dort war lediglich die Frage zu beantworten, ob Darbietungen, bei denen es sich inhaltlich zweifellos um Rundfunk handelt und die zusätzlich zu ihrer terrestrischen Verbreitung auch über das Internet wahrnehmbar gemacht werden, die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren auslösen oder nicht. Diese Frage wird, wie auch der Vergleich mit Deutschland zeigt<sup>231</sup>, durch die vom Verwaltungsgerichtshof angestellten Überlegungen nicht stimmig gelöst. Es hätte zu einem sachgerechteren Ergebnis geführt, wenn der VwGH die beiden Fragen nicht vermischt hätte.

### **2.6.1 Der Wille des historischen Gesetzgebers**

Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht näher erläutert, weswegen er davon ausgeht, dass Rundfunkübertragungen über das Internet nach dem Willen des historischen Gesetzgebers nicht vom Rundfunkbegriff umfasst sein sollen. Wenn man sich die (Verfassungs-) Rechtslage zum Zeitpunkt des Entstehens des BVG Rundfunk ansieht, mit ihren Eckpunkten „*Telegraphenregal*“ beziehungsweise „*Fernmeldevorbehalt*“ sowie „*Rundfunkvorbehalt*“ muss man im Gegenteil davon ausgehen, dass der damalige Gesetzgeber Internetkomponenten ganz zwanglos als Fernmeldeanlagen und über das Internet verbreitete Rundfunksendungen als Rundfunk gewertet hätte<sup>232</sup>. Es gibt auch keinen stichhaltigen Grund anzunehmen, der historische Gesetzgeber des RGG wäre davon ausgegangen, dass es sich bei der Verbreitung von Rundfunksendungen über das Internet nicht um Rundfunk handle, die Vermutung des Gegenteils ist plausibler<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> Als Vorläufer des Internet gilt das Arpanet, ein militärische Programm zur Vernetzung von Computern, vgl Wikipedia, ARPANET, <https://de.wikipedia.org/wiki/Arpanet> (6.11.2015)

<sup>231</sup> vgl Kap 2.10.3

<sup>232</sup> vgl Kap 1

<sup>233</sup> vgl Kap 2.2.2

## 2.6.2 Stellungnahme Dr. Stoisits zum Rundfunkgebührengesetz

Abgesehen davon, dass es methodisch bedenklich ist, wenn sich der Verwaltungsgerichtshof zur Auslegung einer verfassungsrechtlichen Norm historisch jüngerer, einfachgesetzlicher Regelungen sowie der dazugehörigen Materialien bedient, legt die Beschäftigung mit den parlamentarischen Materialien zum RGG einen anderen als den vom Verwaltungsgerichtshof gezogenen Schluss nahe. Dazu muss etwa die zitierte Stellungnahme der Abgeordneten Stoisits zuerst in den Kontext gestellt werden, in dem sie getätigt wurde. In ihrer abweichenden Stellungnahme kritisierte die Abgeordnete nämlich das System der Rundfunkgebühren an sich, weil diese „...*nichts mit den ORF-Gebühren ... zu tun haben.*“<sup>234</sup> Die Abgeordnete war auf dem Standpunkt gestanden, dass es „...*absolut gerechtfertigt (ist), dass der ORF von seinen KonsumentInnen*“<sup>235</sup> *eine Gebühr (das sogenannte Programmentgelt) einhebt.*“ Es ist aus ihrer Sicht lediglich nicht nachvollziehbar gewesen, warum darüber hinaus allein für die Inbetriebnahme eines Radio- oder Fernsehgerätes eine zusätzliche Gebühr zu entrichten sein sollte, weil aus dem Gesetz auch nicht hervorgehe, wofür diese Gebühr verwendet werde. Es werde eine unsachliche Vermischung mit dem Programmentgelt des ORF betrieben, die nicht akzeptiert werden könne. In diesem Zusammenhang ist das Zitat mit der „Gebühr für Computer“ zu sehen. Die Abgeordnete Stoisits brachte in ihrer Stellungnahme also zum Ausdruck, dass es aus ihrer Sicht absolut gerechtfertigt sei wenn der ORF „...*von seinen KonsumentInnen...*“ eine Gebühr einhebt. Durch das gegenständliche Erkenntnis ist jetzt aber genau das Gegenteil dessen eingetreten was Dr. Stoisits, aber auch die Ausschussmehrheit, beabsichtigt hatten. Nunmehr können öffentlich-rechtliche Angebote des ORF konsumiert werden, ohne dass damit die Verpflichtung zur Leistung eines Finanzierungsbeitrages an den ORF verbunden ist.

Die Möglichkeit des Rundfunkkonsums über das Internet hat zum Zeitpunkt des Gesetzwerdungsprozesses des RGG noch nicht bestanden, folglich kann die persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Stoisits nur in dem Sinne verstanden werden, dass nach ihrem Dafürhalten nicht der Betrieb irgendeines technischen Gerätes an sich (darunter neben klassischen Rundfunkempfangsanlagen eben auch Computer), sondern erst der Konsum von ORF-Programmen zahlungspflichtig machen soll, es sollten aus Sicht der Frau Abgeordneten also nicht Rundfunkgebühren ohne konkrete Gegenleistung, sondern ausschließlich Programmentgelte für den Empfang von ORF-Programmen fällig werden.

Diesen Weg ist der Gesetzgeber bekanntermaßen nicht gegangen, sondern er hat die Einhebung der Programmentgelte mit der Einhebung von Rundfunkgebühren verknüpft und

---

<sup>234</sup> 2039 BlgNR XX. GP, S 12

<sup>235</sup> Hervorhebung durch Verfasser

genau dagegen, nämlich dass „gegenleistungsfrei“ Rundfunkgebühren zu entrichten sind, richtete sich die Kritik der Abgeordneten Stoitsits.

Wenn man annimmt, dass der Gesetzgeber eine Zahlungspflicht von Rundfunkgebühren UND Programmentgelten für den Fall konstituieren wollte, dass die Programme des ORF mit einer technischen Vorrichtung unmittelbar empfangen werden können, und in den Materialien findet sich nichts, was gegen diese Annahme spricht, so wäre es wohl im Sinne des Gesetzgebers gewesen, eine Zahlungspflicht auch im Falle der Möglichkeit des unmittelbaren Konsums dieser Programme über das Internet anzunehmen.

Die parlamentarischen Materialien zum RGG legen nahe, dass das so beabsichtigt war. Zu § 1 RGG heißt es dort: *„Der Entwurf definiert Rundfunkempfangseinrichtungen funktionell als die zur unmittelbaren Wahrnehmbarmachung von Rundfunk bestimmten technischen Geräte. Auf eine bestimmte Gerätekonstellation kommt es daher nicht an; entscheidend ist, daß der Rundfunkkonsum dadurch ermöglicht wird.“*<sup>236</sup>

Die Mehrheit im Verfassungsausschuss verfolgte somit im Ergebnis das selbe Ziel wie die Abgeordnete Stoitsits, nämlich den Konsum von Rundfunkprogrammen, zum Zwecke der Finanzierung des ORF, zu vergebühren, im Gegensatz zu ihr allerdings über den Umweg der Rundfunkgebühren<sup>237</sup>. Dieser Schluss muss zumindest dann gezogen werden, wenn man den verwendeten Begriff „Rundfunk“ synonym zum Begriff „Rundfunkprogramm“ versteht. Das wiederum ergibt sich daraus, dass im zweiten Halbsatz explizit auf, *„die Ermöglichung von Rundfunkkonsum“*, also auf den Konsum von Rundfunkprogrammen referenziert wird.

Es findet sich nichts was dafür spräche, dass der Gesetzgeber beabsichtigt hätte, sein Verständnis des Begriffes der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage auf bestimmte Übertragungstechnologien zu beschränken. Der VwGH löst die Frage nach der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage nun aber über einen ausschließlich technischen Ansatz, ohne Bezug auf die dargebotenen Inhalte zu nehmen. Abgesehen davon, dass dieser Lösungsansatz durch die parlamentarischen Materialien nicht gedeckt ist, wird das Erkenntnis in Anbetracht der sich immer noch weiter entwickelnden technischen Ausgangslage, die zu einer weiteren Konvergenz, sowohl am Endgerätesektor, aber auch hinsichtlich der Übertragungswege führt, zwangsläufig weitere kaum lösbare rechtliche

---

<sup>236</sup> 2039 BlgNR XX. GP, S 2

<sup>237</sup> Möglicherweise mit dem Hintergedanken, als Ausgleich für die früher für den allgemeinen Staatshaushalt lukrierten Bewilligungsgebühren, nunmehr die Rundfunkgebühren zu kassieren, s Kap 1

Fragen aufwerfen - führt der vom VwGH gewählte technische Ansatz doch schon jetzt zu widersprüchlichen Ergebnissen<sup>238</sup>.

### **2.6.3 Effiziente und kostengünstige Vollziehung**

Die Beschäftigung mit den parlamentarischen Materialien zum RGG offenbart einen zusätzlichen Aspekt, den der Verwaltungsgerichtshof bei seinen Erwägungen nicht berücksichtigt hat, nämlich dass es die klar deklarierte Absicht des Gesetzgebers war, einen effizienten und kostengünstigen Vollzug des Rundfunkgebührengesetzes zu gewährleisten<sup>239</sup>. Das ist in Anbetracht der relativ geringen Höhe der Rundfunkgebühren gut nachvollziehbar. Folgerichtig wurde mit der vom Gesetzgeber gewählten Definition der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage, als *„...funktionell zur unmittelbaren Wahrnehmbarmachung bestimmte Geräte...“* bei denen es auf eine *„...bestimmte Gerätekonstellation nicht ankommt...“*, sondern wo es *„...entscheidend ist, dass der Rundfunkkonsum damit ermöglicht wird.“*, eine grundsätzlich sehr einfach zu vollziehende Begriffsbestimmung geschaffen.

Die vom Verwaltungsgerichtshof nunmehr vorgegebene Linie verkompliziert die Lage beträchtlich, weil es oft nur durch umfangreiche Ermittlungsschritte möglich sein wird festzustellen, ob eine konkrete technische Anlage unter den Begriff der „gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage“ subsumiert werden kann. Die ursprüngliche Bemühung des Gesetzgebers nach einfacher und effizienter Vollziehung ist durch die jüngste Rechtsprechung des VwGH konterkariert.

### **2.6.4 Das AMD-G als Mittel zur Definition der gebührenpflichtigen Radioempfangsanlage**

Wenn sich der Verwaltungsgerichtshof in seiner Begründung mit den Bestimmungen des AMD-G auseinandersetzt um die Begriffe *„Fernsehprogramm“* und *„Fernsehprogramm im Sinne des BVG Rundfunk“* voneinander abzugrenzen übersieht er, dass es im Anlassfall nicht um Fernsehkonsum, sondern um Radiokonsum über das Internet gegangen ist. Das AMD-G regelt Radioempfang aber nicht, deswegen können seine Bestimmungen zur Lösung des Anlassfalles auch nicht herangezogen werden. Aber selbst wenn es im Anlassfall um Fernsehprogramme gegangen wäre, könnte das AMD-G nichts zur Lösung der aufgeworfenen Rechtsfragen beitragen. Das AMD-G trifft nämlich keine Aussagen zu

---

<sup>238</sup> vgl Kap 2.7

<sup>239</sup> 1163/A BlgNR XX. GP – Initiativantrag, S 2ff, 2019 BlgNR XX. GP, S 9

gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlagen<sup>240</sup>, es regelt unter welchen Bedingungen diverse Erscheinungsformen elektronischer Massenkommunikation veranstaltet werden dürfen. Darüber hinaus ist es seine Aufgabe, das duale Rundfunksystem zu fördern und digitalen Rundfunk weiter zu entwickeln. Es finden sich im AMD-G keine inhaltlichen Aussagen zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk, sondern es wird, ganz im Gegenteil, ausdrücklich festgehalten, dass *„...auf die Tätigkeit des Österreichischen Rundfunks und seiner Tochtergesellschaften als Fernsehveranstalter (Abs. 1 Z 1) oder Mediendiensteanbieter (Abs. 1 Z 2) ausschließlich das ORF-Gesetz, Anwendung findet.“*<sup>241</sup> Das oben Gesagte gilt sinngemäß auch für das Privatradiogesetz<sup>242</sup>.

## **2.7 Fragen, die durch das Erkenntnis aufgeworfen werden**

Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Bemühen um eine zeitgemäße Interpretation des Rundfunkbegriffes des BVG Rundfunk sowie des Begriffes der Rundfunkempfangsanlage im Sinne des RGG, einen technisch determinierten Ansatz gewählt und zu dessen Illustration auch Beispiele angeführt an Hand derer versucht wird, Rundfunk von anderen Formen elektronischer Massenkommunikation abzugrenzen.

Wer nun meint, das Internet-PC Erkenntnis habe diese Fragen eindeutig gelöst, irrt. Die verwendete Argumentationslinie erreicht dieses Ziel nicht. Ganz im Gegenteil, sie führt in ihren technischen Aussagen oftmals auf Glatteis und wirft eine Reihe weiterer Fragen auf. Es entsteht der Eindruck, dass der Verwaltungsgerichtshof die enorme technische Diversifizierung, mit welcher paradoxerweise eine Konvergenz hinsichtlich der Möglichkeiten der Wahrnehmbarmachung verschiedenster Übertragungstechnologien durch ein- und dasselbe Endgerät einhergeht, unterschätzt beziehungsweise falsch eingeschätzt hat. Das wird nun an drei Beispielen illustriert:

### **2.7.1 Drahtloser terrestrischer Weg**

Aus Sicht des Verwaltungsgerichtshofes handelt es sich bei einem Computer mit lediglich einem Internetanschluss nicht um eine Rundfunkempfangsanlage. Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG seien lediglich jene Geräte, die „Rundfunktechnologien“ verwenden, beispielhaft führt der VwGH den *„drahtlosen terrestrischen Weg“* an. Für den leitungsgebundenen Internet-PC ist damit eine klare und

---

<sup>240</sup> vgl Kap 2.4.2.3

<sup>241</sup> § 1 AMD-G

<sup>242</sup> vgl § 1 Privatradiogesetz

nachvollziehbare Aussage getroffen. Was ist aber, wenn das Internetsignal drahtlos zum Endgerät kommt? Das ist bei Smartphones die Regel, es ist zwischenzeitlich aber auch bei stationär betriebenen PC ein durchaus gängiger Weg, das Internet-Signal im Funkweg, etwa mittels einer Datenkarte, und damit auf „*drahtlosem terrestrischen Weg*“ zu empfangen. Aus dem Kontext lässt sich erschließen, dass der VwGH wahrscheinlich auch Zweiteres nicht als gebührenpflichtigen Rundfunk ansieht. Klar nachvollziehbar ist das allerdings nicht. Nach den vom VwGH gegebenen Fallbeispielen lässt sich keine eindeutige Aussage treffen. Für das Vorliegen von Rundfunk spräche der Übertragungsweg, nämlich *drahtlos terrestrisch*. Dagegen spricht die angewandte Technologie, das *Internet*.

Die Medienkonvergenz ist nun aber noch einen weiteren Schritt vorangekommen. Seit der, 2011 in Angriff genommenen, Etablierung des Digitalradios<sup>243</sup> gibt es hinsichtlich der Signalcodierung keine prinzipiellen Unterschiede zwischen terrestrischem Digitalradio und Radio über das Internet mehr, so dass eine Abgrenzung zwischen „Rundfunkradio“ und „Internetradio“ auf Basis technischer Parameter seriöserweise nicht vorgenommen werden kann.

### **2.7.2 Abgrenzung zwischen Kabelfernsehen und Internet**

„*Kabelnetze*“ werden vom Verwaltungsgerichtshof als eine der Übertragungsarten angeführt, bei der es sich um Rundfunk handeln soll. Offen bleibt dabei allerdings, wie es sich verhält wenn das Kabelsignal mittels eines Internetanschlusses beim Nutzer ankommt. Das ist beispielsweise beim Produkt “ A1 TV“ des österreichischen Branchenprimus der Fall, hier ist der Kabelfernsehbetreiber zugleich auch Internetprovider, der für beide Produkte, nämlich Kabelfernsehen und Internet ein und denselben Übertragungsweg verwendet, beziehungsweise der das Kabelsignal über das Internet anliefert. Hier könnte allenfalls noch damit argumentiert werden, dass es sich um IPTV handelt, dafür gibt es aber wiederum keinen technischen Standard<sup>244</sup>. Auch in übertragungstechnischer Hinsicht stellt sich die Lage ähnlich dar wie im Falle von Digitalradio, nämlich dass es hinsichtlich der Signalcodierung keinen grundsätzlichen Unterschied gibt.

---

<sup>243</sup> vgl Verordnung Digitalisierungskonzept 2011, KOA 4.000/11-023 sowie DAB+ Bedarfserhebung der RTR vom Juni 2012, KOA 4.000/12-001

<sup>244</sup> vgl Kap 2.3.5

### 2.7.3 Analoge Fernsehempfangsanlagen

Umgekehrt die Situation bei alten analogen Fernsehgeräten, ohne integrierter DVB-T Box. Mit der Abschaltung des analogen Fernsehsignals kann mit diesen Geräten in vielen Fällen kein Rundfunk mehr wahrnehmbar gemacht werden<sup>245</sup>. Also könnte man annehmen, dass es sich nicht (mehr) um Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG<sup>246</sup> handelt. Andererseits bedienen sich diese Geräte zweifelsfrei klassischer Rundfunktechnologien zum Empfang terrestrischer Rundfunksignale (die es in dieser Übertragungsart aber nicht mehr gibt), und fallen damit unter die vom VwGH gegebene Definition der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage. Man kann nun damit argumentieren, dass diese Geräte, analog zur Bestimmung des § 31 Abs. 10 ORF-G<sup>247</sup>, durch Anschluss einer DVB-T Box ohne großen Aufwand wieder dazu in die Lage gebracht werden können Rundfunk zu empfangen, und dass das im Sinne der Rechtsprechung der Höchstgerichte auch zumutbar sei. Dabei wird aber übersehen, dass § 31 Abs. 10 ORF-G eine Regelung enthält, wonach es zumutbar ist, aus einer Rundfunkempfangsanlage, die keine ORF Programme empfangen kann, durch geringfügige Zusatzanschaffungen eine Rundfunkempfangsanlage zu machen, die ORF-Programme empfangen kann, was in weiterer Folge, zusätzlich zur Verpflichtung die Rundfunkgebühren zu entrichten, auch die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte auslöst. Das unterscheidet sich aber grundsätzlich von der Frage, ob es zumutbar ist, aus einer technischen Anlage, die keinen Rundfunk empfangen kann, durch geringfügige Zusatzinvestitionen überhaupt erst eine Rundfunkempfangsanlage zu machen. Die Zukunft wird weisen, wie die Höchstgerichte mit dieser Problemstellung umgehen werden.

### 2.7.4 Diskriminierung von Gebührenzahlern

Interessanterweise hat das Erkenntnis des VwGH auch zu Kritik aus dem Bereich der privaten Rundfunkveranstalter geführt. Der Geschäftsführer des Privatradios „Kronehit“, Ernst Swoboda, hat im September 2015 in einem Interview mit der Tageszeitung „Kurier“, geäußert, dass er *das Rundfunkgebührengesetz vor den Verfassungsgerichtshof und zu Fall bringen* werde. Den Hebel dafür sehe er im jüngst gefällten Spruch des Verwaltungsgerichtshofs (Anm.: zu Rundfunkkonsum über das Internet). Dieser habe festgestellt, dass nur klassisches Radio und Fernsehen, das über entsprechende Endgeräte konsumiert wird, Rundfunk darstelle und somit unter das Rundfunkgebührengesetz falle.

---

<sup>245</sup> vgl Kap 3.4.2

<sup>246</sup> § 1 Abs 1 RGG

<sup>247</sup> vgl Kap 3.9

Werden die gleichen Inhalte online oder mobil konsumiert, treffe das nicht zu. Das mache deutlich, dass das Gesetz gleichheits- und damit verfassungswidrig sei. Zugleich kündigte Herr Swoboda den Instanzenzug bis zum Höchstgericht an<sup>248</sup>.

Im Interview mit der Zeitschrift „extradienst“ präzisierte Herr Swoboda im Dezember 2015, Ausgangspunkt der Argumentation sei die Auslegung des Verwaltungsgerichtshofes, wonach *Rundfunkgebühren nur von Besitzern von Rundfunkempfangsanlagen im klassischen Sinn – also von TV- und Radioapparaten – zu entrichten sind, nicht aber von Personen, die genau die gleichen Sendungen über Online-Empfangsgeräte konsumieren. Diese Differenzierung sei aus seiner Sicht nicht haltbar, da es sich dabei um eine klare Diskriminierung derjenigen handle, die die Gebühren zahlen. Ziel sei daher die Aufhebung des geltenden Rundfunkgebührengesetzes durch den Verfassungsgerichtshof, damit die Finanzierung des ORF auf eine zeitgemäße, einer modernen Mediennutzung entsprechende Grundlage gestellt werden könne, die aus seiner Sicht Haushaltsabgabe heiße*<sup>249</sup>.

Über die Details einer derartigen Klage ist derzeit nichts bekannt, auch ist nicht klar, wie die Aufhebung des Rundfunkgebührengesetzes als Hebel verwendet werden könnte, um zu einer Haushaltsabgabe kommen zu können. Der VfGH könnte seiner Entscheidung beispielsweise auch ein anderes Verständnis des Rundfunkbegriffes zu Grunde legen wie das des VwGH. Auch die Motive für ein solches Vorgehen können nur vermutet werden. Möglicherweise wird das Instrumentarium einer geräteunabhängigen Haushaltsabgabe als Mittel für eine Medienfinanzierung gesehen, die den privaten Massenmedien mehr Mittel zukommen lässt.

Die Wortmeldungen zeigen jedenfalls die Problematik, die entsteht, wenn ein und dasselbe Programm, je nach Übertragungsweg, einmal als Rundfunk und ein anderes mal nicht als Rundfunk gewertet wird.

### **2.7.5 Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Finanzierung des ORF**

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob nicht der ORF in seinem verfassungsmäßig garantierten Recht auf Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Auftrages durch das Erkenntnis des VwGH verletzt ist und diese Verletzung erfolgreich vor dem VfGH geltend machen könnte. Das könnte dann möglich zu sein, wenn der VfGH seiner möglichen Entscheidung ein Rundfunkverständnis zu Grunde legte, nach dem es egal ist, über welchen technischen Weg der Transport der Rundfunkdarbietung zum Konsumenten erfolgt, dann wäre das Internet

---

<sup>248</sup> Kurier 29.9.2015, abrufbar über <http://kurier.at/atmedia/kronehit-geht-gegen-rundfunkgebuehren-vor/155.468.578> (8.1.2016)

<sup>249</sup> <http://www.extradienst.at/das-heft/aktuelles/kollateral-effekte> (8.1.2016)

„nur noch“ eine Transporttechnologie unter vielen und wäre, was die Rundfunkgebühren anbelangt, nicht mehr privilegiert<sup>250</sup>. Überlegungen seitens des ORF, hier aktiv zu werden sind mir allerdings nicht bekannt. Andererseits ist es nicht ausgeschlossen, dass die von „Kronehit“-Radio angekündigte Beschwerde genau zu einem solchen Ergebnis führen könnte.

## **2.8 Auswirkungen des Erkenntnisses**

### **2.8.1 Pekuniäre Auswirkungen**

Das Internet PC-Erkenntnis wurde im Juli 2015 zugestellt und publiziert.

In den Monaten April bis Juni 2015 erhöhte sich die Anzahl der Radiomeldungen um 1.301 auf insgesamt 70.760 Radiomeldungen per 30. Juni 2015. Im Juli 2015 kamen 53 Radiomeldungen dazu. Von August bis Oktober 2015 verringerte sich die Zahl der Radiomeldungen um 2.104 auf insgesamt 68.800 Meldungen per 31.10.2015<sup>251</sup>. Vergleicht man den von der GIS ursprünglich prognostizierten Anstieg der Radiomeldungen mit der tatsächlichen Entwicklung, so kann man von einem Teilnehmerverlust von ca. 3.000 Radiomeldungen für die ersten 3 Monate ab Publikation des Erkenntnisses ausgehen. Das entspricht einem Einnahmenverlust an Rundfunkgebühren samt damit verbundener Abgaben und Entgelte von rund € 250.000 auf Jahresbasis. Das ist gemessen am Transaktionsvolumen von insgesamt ca. € 850 Millionen ein recht geringer Betrag. Allerdings scheint sich, seit Publikation des Internet-PC-Erkenntnisses, auch die Lukrierung von Fernseh- beziehungsweise Kombimeldungen schwieriger zu gestalten. Es kommen zusehends mehr Fälle vor, in denen Fernsehmeldungen mit dem Argument widerrufen werden, der Rundfunkteilnehmer könne Fernsehen ausschließlich über das Internet konsumieren<sup>252</sup>. Das ist insofern bemerkenswert, weil die GIS Internet niemals als gebührenpflichtigen Fernsehempfang qualifiziert hat. Jedenfalls muss in diesen Fällen aufwändig erhoben werden, wie sich die technische Situation beim Rundfunkteilnehmer konkret darstellt, um im Verwaltungsverfahren zu einer abschließenden Bewertung kommen zu können.

---

<sup>250</sup> vgl Kap 4.3

<sup>251</sup> Quelle: GIS

<sup>252</sup> Quelle: Rechtsabteilung GIS, Mag. Vogelsinger

## 2.8.2 Medienpolitische Auswirkungen

Wenn man die Meinung vertritt, dass es sich bei öffentlich-rechtlichem Rundfunk um ein „Kulturgut“ handelt, dem eine wichtige Rolle als Kulturvermittler, im demokratischem Diskurs und für die Entwicklung der Demokratie zukommt, dann muss ihm ein Mitgehen mit den neuesten technischen, programmlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Trends gestattet sein, ohne dass dieses Mitgehen zu Lasten seiner Finanzierung geht. Der Verfassungsgerichtshof scheint diesbezüglich eine liberale Richtung zu verfolgen, zumindest deutet sein Erkenntnis zum „Facebookverbot“ in diese Richtung.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Wortfolge in § 4 Abs. 2 Z 25 ORF-G, wonach es dem ORF untersagt war, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags Online-Angebote im Sinne von , „*Verlinkungen zu und sonstige Kooperationen mit diesen (Anm. des Verfassers: Sozialen Netzwerken), ausgenommen im Zusammenhang mit der eigenen tagesaktuellen Online-Überblicksberichterstattung*“ bereitzustellen als verfassungswidrig aufgehoben<sup>253</sup>. Begründet hat der Verfassungsgerichtshof diese Entscheidung mit einem zu weit gehenden Eingriff in das Grundrecht auf Meinungsäußerung- und Rundfunkfreiheit und „*zwar insoweit, als es dem ORF verwehrt ist (ausgenommen im Zusammenhang mit der tagesaktuellen Online-Überblicksberichterstattung), soziale Netzwerke zur Kommunikation mit den auf diesen Plattformen registrierten Personen zu nutzen.*“ Der Gesetzgeber wiederum berechtigt, beziehungsweise verpflichtet den ORF zur Erbringung von Onlineleistungen<sup>254</sup>.

Das Internet PC-Erkenntnis des VfGH hat aber nun zur Folge, dass der ORF für seine Onlinetätigkeiten, keine öffentlich-rechtlichen Finanzierungsbeiträge mehr lukrieren kann. In Zeiten, in denen sich das Leistungsspektrum erkennbar immer mehr vom klassischen Broadcasting in Richtung Online verschiebt, wird das mit hoher Wahrscheinlichkeit spürbare Auswirkungen auf die Finanzierung des ORF und, damit einhergehend auf seine Fähigkeit die oben beschriebenen Aufträge umzusetzen, haben.

## 2.9 Resümee der Kritik

Die Kritik am Erkenntnis lässt sich zusammengefasst auf den Nenner bringen, dass das Erkenntnis nicht erklärt, warum eine Rundfunksendung ihren Charakter als solche verliert, nur weil sie über das Medium Internet verbreitet wird. Der begründend angeführte technische Ansatz ist in sich nicht konsistent und wirft neue Fragen auf.

---

<sup>253</sup> VfGH 27.6.2013, G 34/2013-10

<sup>254</sup> § 3 Abs 4a und 5 Z 2 ORF-G, §§ 4e und 4f ORF-G

Die aktuelle Interpretation des Rundfunkbegriffes und des Begriffes der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung hat zur Folge, dass die Möglichkeit besteht, Rundfunksendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aber auch privater Rundfunkunternehmen zu empfangen, ohne dafür Rundfunkgebühren entrichten zu müssen. Das wird aus mikroökonomischen Gründen zu einer Flucht aus der Rundfunkgebühr führen und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beeinträchtigen<sup>255</sup>.

Der Versuch den Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage widerspruchsfrei, ausschließlich über technische Merkmale von Endgerät und/oder Übertragungsweg zu definieren ist zum Scheitern verurteilt. Das folgt daraus, dass eine klare Grenzziehung zwischen den einzelnen Technologien nicht (mehr) möglich ist. Ein moderner Fernseher ist nicht nur Empfangsgerät für klassisches Broadcasting, sondern auch Internet-Empfänger, Aufzeichnungsgerät, Spielkonsole, Steuergerät für Haustechnik etc. Ein moderner Computer ist mehr als nur „Hilfsmittel“ für die Arbeit, er ist auch Empfangsgerät für klassisches Broadcasting, Internet-Empfänger, Aufzeichnungsgerät, Spielkonsole, Steuergerät für Haustechnik etc. Tatsache ist, dass Fernseher und Computer in ihren Funktionalitäten heute weitgehend verschmolzen sind, rein technische Merkmale können daher nicht als Mittel zur Abgrenzung von Rundfunkempfangsanlagen taugen, sie können allenfalls Teilaspekte bei einer Definition von Rundfunkempfangsanlagen darstellen.

Es wäre naheliegend gewesen, bei der Lösung der Frage, was unter den Begriffen „Rundfunk“ und „gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage“ zu verstehen ist, den Fokus auf inhaltliche Merkmale zu legen. Um eine Darbietung in diesem Sinne als Rundfunk zu qualifizieren, hätte geprüft werden müssen, ob

ein Programm vorliegt, welches

für die Allgemeinheit bestimmt ist und,

ohne jemanden prinzipiell von der Konsumation auszuschließen, verbreitet wird.

Eine Wertung hätte dann in Form einer einfachen Prüfung, in Anwendung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen, durch die Beantwortung von vier Fragen leicht vorgenommen werden können:

- Gibt es ein Rundfunkprogramm? Ein Rundfunkprogramm liegt dann vor, wenn ihm ein „*gesamthafte Konzept*“ zugrunde liegt<sup>256</sup>. Vom Vorliegen eines Rundfunkprogrammes kann jedenfalls immer dann ausgegangen werden, wenn das

---

<sup>255</sup> vgl Kap 2.8.1

<sup>256</sup> Rechtsgutachten Mayer, S 3, Anlage C

mittels herkömmlicher Rundfunktechnologien verbreitete Programm eines inländischen Rundfunkunternehmers zusätzlich über das Internet gestreamt wird. In diesem Fall sind die Anforderungen an das Programm gesetzlich geregelt und werden von der Medienbehörde kontrolliert<sup>257</sup>.

- Richtet sich das Rundfunkprogramm an die Allgemeinheit? Das wäre dann nicht der Fall, wenn Personen durch Zugangsbeschränkungen, die sich nicht aus technischen Notwendigkeiten ergeben, von der Wahrnehmbarmachung ausgeschlossen werden.
- Wird das Rundfunkprogramm vom Rundfunkveranstalter mittels technischer Anlagen „...unter Benützung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung bzw. längs oder mittels eines Leiters...“<sup>258</sup> verbreitet, und
- Kann es vom Rundfunkteilnehmer mittels technischer Anlagen unmittelbar wahrnehmbar gemacht werden?

Können alle Fragen mit „Ja“ beantwortet werden, handelt es sich um gebührenpflichtigen Rundfunk. Bei der Verbreitung handelt es sich um eine Rundfunksendung und bei den technischen Anlagen, die der Wahrnehmbarmachung dieser Rundfunksendung dienen, um Rundfunkempfangsanlagen.

Mit dieser Herangehensweise wären Internet-PC als Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG zu begreifen, ohne dass das die Konsequenz hätte, jeden Produzenten von über das Internet verbreiteten Inhalten, dem Rundfunkregime zu unterwerfen. Auch für Internet Provider als Transporteure von Inhalten gäbe es diesbezüglich keine Probleme<sup>259</sup>. Ich bin davon überzeugt, dass eine solche Art der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen der Intention des Gesetzgebers nahe gekommen wäre; sie würde sich auch eng am Gesetzestext orientieren. Schließlich wäre man mit dieser Auslegung bei den Überlegungen angekommen, die schon der Österreich-Konvent in seinen Erläuterungen zur Meinungsfreiheit programmatisch formuliert hat. Nämlich, dass es als *verfassungsrechtliche Richtlinie gelten könne, dass es weniger auf das technische Verbreitungsmerkmal, als auf den publizistischen Gehalt einer Verbreitung ankomme*.

## 2.10 Der Vergleich mit Deutschland

Die Frage ob es sich bei Internet-PC um Rundfunk handelt, wurde in vielen europäischen Ländern mit öffentlich-rechtlicher Rundfunkfinanzierung gestellt. Sie wurde in Norwegen

---

<sup>257</sup> vgl Kap 2.2.1

<sup>258</sup> Art I Abs1 BVG Rundfunk

<sup>259</sup> vgl Kap 2.4.2.3

bejaht, in Schweden und Italien unter bestimmten Bedingungen verneint<sup>260</sup>. Besonders interessant ist allerdings der Blick nach Deutschland, weil die rechtlichen Rahmenbedingungen bis zum 1.1.2013 den österreichischen zum Verwechseln ähnlich waren. Außerdem hat die österreichische Diskussion ihre Wurzeln in der deutschen; die Argumente waren da wie dort dieselben und es ist interessant nachzuzeichnen, wie sich aus der faktisch identen Ausgangslage heraus zwei diametral entgegengesetzte Lösungen entwickelt haben.

### **2.10.1 Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland**

Das Rundfunkgebührenwesen war in Deutschland, bis zum Umstieg auf ein Haushaltsabgabesystem per 1.1.2013, durch einen zwischen den Ländern geschlossenen Staatsvertrag, dem Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) vom 31. August 1991 (samt seiner Folgeverträge), geregelt gewesen.

#### **2.10.1.1 Der Rundfunkbegriff im deutschen Recht**

In Deutschland ist der Rundfunkbegriff nahezu wortident definiert wie im BVG Rundfunk. Rundfunk ist gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrages, „ ...*die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.*“<sup>261</sup> Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat dazu klargestellt, dass mit dem Begriff „Veranstaltung“ die planmäßige und periodische Programmgestaltung durch einen Rundfunkveranstalter gemeint ist. Unter dieses Begriffsverständnis fallen also jedenfalls diejenigen Angebote, die von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern verbreitet werden. Der Übertragungsweg ändert an der Veranstalterereignisart oder dem Begriff der Veranstaltung nichts<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Quelle: BFA

<sup>261</sup> vgl dazu die österreichische Definition in Artikel I., BVG-Rundfunk, BGBl Nr 396/1974: „ *Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, Ton und Bild unter Benützung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung bzw. längs oder mittels eines Leiters.....* .“

<sup>262</sup> Deutsches Bundesverwaltungsgericht 27. Oktober 2010, BVerwG 6 C 21.09 <15>

### **2.10.1.2 Unterschiede in der gesetzlichen Definition des Rundfunkbegriffes zwischen Österreich und Deutschland**

An der Stelle, wo der deutsche Gesetzgeber das Wort „*Veranstaltung*“ gewählt hat, hat der österreichische Gesetzgeber das Wort „*Darbietung*“ verwendet. Im Kontext der Definition scheint sich daraus keine Sinnänderung zu ergeben. Aus Art I Abs. 2 BVG Rundfunk ergibt sich, dass Rundfunk dann vorliegt, wenn für die Allgemeinheit ein „*Programm*“ verbreitet wird<sup>263</sup>. Es fallen mindestens die vom ORF in Erfüllung des Programmauftrages verbreiteten Programme, also sein Programm im materiellen Sinn, darunter<sup>264</sup>. Zumindest was die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter anbelangt unterscheidet sich der Rundfunkbegriff in Österreich nicht von jenem in Deutschland.

### **2.10.1.3 Der Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage im deutschen Recht**

Was eine gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage ausmacht – in Deutschland wurde dafür der Begriff „*Rundfunkempfangsgerät*“ verwendet – war bis 31.12.2012 in Deutschland ebenfalls ähnlich definiert wie in Österreich. Gemäß § 1 Abs. 1 RGebStV waren als Rundfunkempfangsgeräte „*technische Einrichtungen*“ zu sehen, „*die zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- oder Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) geeignet sind.*“ Als Rundfunkempfangsgeräte galten auch „*Lautsprecher, Bildwiedergabegeräte und ähnliche technische Einrichtungen als gesonderte Hör- oder Sehstellen.*“ Mehrere Geräte galten dann als ein einziges Rundfunkempfangsgerät, „*...wenn sie zur Verbesserung oder Verstärkung des Empfangs einander zugeordnet sind und damit eine einheitliche Hör- oder Sehstelle bilden.*“<sup>265</sup> Die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren entstand dann, wenn ein derartiges Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereitgehalten wurde<sup>266</sup>. Gemäß dieser Rechtslage war Rundfunkempfang mittels Livestream in Deutschland grundsätzlich gebührenpflichtig.

---

<sup>263</sup> Gutachten Mayer, S 3, Anlage C

<sup>264</sup> Twaroch/Buchner 2000, S 51

<sup>265</sup> § 1 Abs 1 Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) vom 31. August 1991 zuletzt geändert durch den 15. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag ) vom 15. Dezember 2010

<sup>266</sup> §2 Abs 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RGebStV) vom 31. August 1991 zuletzt geändert durch den 15. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag ) vom 15. Dezember 2010: „(2) *Jeder Rundfunkteilnehmer hat vorbehaltlich der Regelungen der §§ 5 und 6 für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das Bereithalten jedes Fernsehgerätes jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten. Wenn hiernach Grundgebühren für Hörfunkgeräte zu entrichten sind, sind weitere Grundgebühren für Fernsehgeräte nur zu entrichten, soweit die Zahl der*

Allerdings wurde mit dem Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 16. Juli bis 31. August 1999 hinsichtlich der Wiedergabe von Rundfunk über das Internet eine befristete Ausnahmeregelung geschaffen. Für Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben konnten, waren (vorerst) bis zum 31. Dezember 2003 die Gebühren nicht zu entrichten. Mehrere Länder hatten dem Staatsvertrag noch eine Protokollerklärung angefügt, wonach ihre Ministerpräsidenten die Auffassung vertraten, dass Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben beziehungsweise abrufen können, keine Rundfunkempfangsgeräte seien. Die Befristung war damit argumentiert worden, dass bis zum Auslaufen der Regelung Konzepte für die Neustrukturierung der Erhebung der für den Rundfunk erforderlichen Mittel erarbeitet werden sollten<sup>267</sup>.

Mit dem Fünften Rundfunkänderungsstaatsvertrag war die Regelung bezüglich „Rundfunk via Internet“ bis 31. Dezember 2004<sup>268</sup> und in der Folge durch den Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, „.....mit Blick auf Überlegungen zu einer neuen Struktur der Rundfunkgebühr... unter Berücksichtigung ..... insbesondere der technischen Konvergenz auf dem Sektor der Übertragungswege und Empfangsgeräte...“, für weitere zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2006<sup>269</sup> verlängert worden.

Mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde der, die Vergebühnung von Internet-PC regelnde § 5a RGebStV gestrichen und stattdessen die inhaltlich idente Regelung des § 11 Abs. 2 RGebStV geschaffen<sup>270</sup>. Durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde aus dieser Bestimmung der § 12 Abs. 2 RGebStV. Mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag war noch eine weitere Regelung getroffen worden, und

---

von einem Rundfunkteilnehmer bereitgehaltenen Fernsehgeräte die Zahl der Hörfunkgeräte übersteigt.“

<sup>267</sup> Viertes Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Viertes Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 16. Juli bis 31. August 1999, Protokollerklärung aller Länder zu § 5 a Abs 2 Satz 1 Nr 5 Rundfunkstaatsvertrag: „..... Die Regierungschefs des Landes Baden-Württemberg, des Freistaates Bayern, des Landes Hessen und der Freistaaten Thüringen und Sachsen vertreten die Auffassung, dass Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben bzw. abrufen können, keine Rundfunkempfangsgeräte sind. Sie gehen daher davon aus, dass frühestmöglich, jedoch spätestens zum 31. Dezember 2003, der Rundfunkgebühren-Staatsvertrag entsprechend angepasst wird.“

<sup>268</sup> Art5, § 5a, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Fünften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 6. Juli bis 7. August 2000

<sup>269</sup> Art5, § 5a, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Siebten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge 23. bis 26. September 2003

<sup>270</sup> Art5, § 11 Abs. 2, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge 8. bis 15. Oktober 2004: „Bis zum 31. Dezember 2006 sind für Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben können, Gebühren nicht zu entrichten.“

zwar jene, dass **für neuartige Rundfunkempfangsgeräte** – insbesondere Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben können – im nicht ausschließlich privaten Bereich keine Rundfunkgebühren zu entrichten waren, wenn

- (1.) die Geräte ein und demselben Grundstück oder zusammenhängenden Grundstücken zuzuordnen waren und
- (2.) andere Rundfunkempfangsgeräte dort zum Empfang bereitgehalten wurden. Außerdem war, wenn ausschließlich neuartige Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang bereitgehalten wurden, die ein und demselben Grundstück oder zusammenhängenden Grundstücken zuzuordnen waren, für die Gesamtheit dieser Geräte eine Rundfunkgebühr zu entrichten<sup>271</sup>.

Damit war in Deutschland eine Rechtslage geschaffen worden, die auf die Verhältnisse im gewerblichen Bereich, wo ja oft eine große Anzahl an Internet-PC an einem Standort betrieben wird, zugeschnitten war<sup>272</sup>.

Eine Legaldefinition was genau unter dem Begriff „*neuartige Rundfunkempfangsgeräte*“ zu verstehen sei, ließ sich den deutschen Bestimmungen nicht entnehmen, der „Internet-PC“ („... *Rechner der Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben kann.*“<sup>273</sup>) war allerdings demonstrativ angeführt worden.

Aus dem angeführten Beispiel „*Internet-PC*“ hat das Bundesverwaltungsgericht abgeleitet, welche Kriterien dem deutschen Gesetzgeber zur Unterscheidung relevant erschienen waren, um „*herkömmliche*“ Rundfunkempfangsgeräte von „*neuartigen*“ Rundfunkempfangsgeräten abzugrenzen. Das Kriterium ist demnach, dass herkömmliche Rundfunkempfangsanlagen immer schon dazu geeignet waren, Rundfunk zu empfangen. Demgegenüber sind Rechner ohne Zubehör wie TV-Card oder Radio-Card ursprünglich nicht dazu geeignet gewesen, Rundfunk zu empfangen. Erst dadurch, dass Rechner über das Internet vernetzt werden und Rundfunk über das Internet verbreitet wird, eignen sie sich dazu, Rundfunk zu empfangen<sup>274</sup>. Demgegenüber steht laut dem Bundesverwaltungsgericht „...*der mit einer TV- oder Radio-Card aufgerüstete Rechner der immer als Rundfunkempfangsgerät gegolten hat, weil er durch die TV- oder Radio-Card über ein*

---

<sup>271</sup> Art5, § 5 Abs. 3, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge 8. bis 15. Oktober 2004

<sup>272</sup> vgl zu diesem Problemkreis für Österreich Kap 2.4.2.2

<sup>273</sup> Art5, § 5 Abs. 3, Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge 8. bis 15. Oktober 2004

<sup>274</sup> Deutsches Bundesverwaltungsgericht, 27. Oktober 2010, BVerwG 6 C 21.09 <23>

*Rundfunkempfangsteil wie jedes andere herkömmliche Rundfunkempfangsgerät auch, verfügt.*<sup>275</sup> Als neuartige Rundfunkempfangsgeräte wurden also solche Geräte angesehen, die Hörfunk- oder Fernsehprogramme über konvergente Plattformen ohne Rundfunkempfangsteil empfangen und wiedergeben können.

Das Bundesverwaltungsgericht hat auch herausgearbeitet, dass der deutsche Gesetzgeber mit dem Begriff des „*neuartigen Rundfunkempfangsgerätes*“ nicht eine neue Art von Rundfunkempfangsgeräten geschaffen hat, sondern diese lediglich als eine Untergruppe des bestehenden Begriffes sah. Diese Sichtweise lässt sich auch aus der Gesetzesbegründung zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages ableiten, in der es heißt: „*Durch § 11 Abs. 2 RGebStV wird nur festgelegt, dass für die bisher von § 5a RGebStV erfassten Geräte bis zum 31. Dezember 2006 keine Gebühren zu entrichten sind. Es ändert nichts an der Qualifizierung als Rundfunkempfangsgeräte.*“<sup>276</sup>

Internet-PC waren damit in Deutschland seit 1. Jänner 2007, sowohl im privaten als auch im gewerblichen Bereich, wieder rundfunkgebührenpflichtig. Da wie dort jedoch nur als Erst-, und nicht auch als Zweitgeräte. Auf diese Weise konnte eine Unsachlichkeit im gewerblichen Bereich, wenn an einem Standort eine große Zahl von Internet-PC betrieben wurde, vermieden werden.

#### **2.10.1.4 Unterschiede in der Definition der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage zwischen österreichischem und deutschem Recht**

Was als gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage zu gelten hat, wird in Österreich durch § 1 Abs. 1 RGG geregelt. Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne dieser Bestimmung sind technische Geräte, die Darbietungen im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974, unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar machen<sup>277</sup>.

Die Merkmale, die eine Rundfunkempfangseinrichtung auszeichnen, sind dieselben wie in Deutschland. Es muss sich da wie dort um eine technische Einrichtung beziehungsweise ein technisches Gerät handeln. Dieses muss die Möglichkeit bieten, Rundfunk hör- und/oder sichtbar zu machen. In Deutschland ist die Definition insoweit noch etwas weiter gewesen, als auch die Aufzeichnung von Rundfunk in Betracht gezogen wurde. Nachdem die Aufzeichnung ohne der, zumindest grundsätzlichen, Möglichkeit der parallelen Wahrnehmbarmachung kaum vorstellbar ist, ist dieser Unterschied ohne praktische und

---

<sup>275</sup> in diesem Sinne auch die österreichische höchstgerichtliche Rechtsprechung, vgl Kap 2.5)

<sup>276</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Gesetzesentwurf Drs. 14/3721, S 30

<sup>277</sup> vgl Kap 2.2.2

rechtliche Relevanz. Da wie dort muss die Wahrnehmbarmachung unmittelbar, in Deutschland vielleicht etwas weniger missverständlich durch den Terminus „*nicht zeitversetzt*“ ausgedrückt<sup>278</sup>, möglich sein.

Im Ergebnis sind die Definitionen der Begriffe „*Rundfunk*“ und „*gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage*“ im deutschen Recht (bis 31.12.2012) und Österreich derart ähnlich, dass man sich bei der Bewertung der Frage, ob es sich Internet-PC um gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen handelt, eigentlich ein identes Ergebnis erwarten könnte.

### **2.10.2 Die juristische Auseinandersetzung in Deutschland**

Die Thematik wurde in Deutschland ab Anfang 2006 intensiv und kontrovers medial diskutiert. Dem folgte eine Serie von Verfahren mit unterschiedlichem Ausgang in den unteren Instanzen. Die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren bejaht hat etwa das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz um „*die Flucht aus der Rundfunkgebühr zu verhindern*.“<sup>279</sup>

Gegenteiliger Ansicht war u.a. das Verwaltungsgericht Münster. Das Verwaltungsgericht Münster hat es vermieden, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob es sich bei Internet-PC um Rundfunkempfangsgeräte handelt, es hat seine Verneinung der Rundfunkgebührenpflicht damit argumentiert, dass Internet-PC regelmäßig nicht für den Rundfunkempfang, sondern primär für andere Zwecke bereitgehalten würden. Der internetfähige PC werde in Deutschland typischerweise (noch) nicht als Rundfunkempfangsgerät genutzt. Die Beweislast für eine tatsächliche Nutzung treffe die einhebende Anstalt<sup>280</sup>.

Das Verwaltungsgericht Koblenz – dort war es um einen in der Kanzlei eines Rechtsanwaltes eingesetzten internetfähigen PC gegangen und dieser Fall wurde dann letztlich durch alle Instanzen bis zum Bundesverfassungsgericht ausjudiziert – führte in seiner, die Rundfunkgebührenpflicht verneinenden Entscheidung, als wesentlichen Gesichtspunkt aus, dass eine Rundfunkgebühr für Internet-PC gegen das Grundrecht der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Halbsatz 2 des Grundgesetzes verstoße weil der Kläger einer Rundfunkgebühr nur dadurch entgehen könne, dass er seinen vorhandenen Internetanschluss deaktiviere, was praktisch einer Besitzaufgabe des Internet-PC oder einer Unbrauchbarmachung des Geräts gleichkäme. Damit würde er jedoch zwangsläufig in

---

<sup>278</sup> vgl Kap 2.4.2.5

<sup>279</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz 12.03.2009, 7 A 10959/08 OVG

<sup>280</sup> Verwaltungsgericht Münster 26.9.2008, 7 K 1473/07

seinen individuellen Kommunikationsmöglichkeiten im Hinblick auf sein Recht, die öffentlichen Informationsquellen des Internets zu nutzen, in unzumutbarer Weise beeinträchtigt<sup>281</sup>.

### **2.10.2.1 Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Koblenz**

Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz wurde durch die beklagte Rundfunkanstalt „Südwestrundfunk“ Berufung an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz erhoben. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz gab der Berufung statt und sprach aus, dass die Rundfunkgebühren für den Internet-PC des Klägers zu entrichten seien.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache wurde in dieser Causa, über die auch in den Medien ausführlich berichtet wurde, Revision an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

### **2.10.2.2 Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes**

Über die eingelangte Revision hat das Bundesverwaltungsgericht am 27. Oktober 2010 entschieden und sich dabei den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz angeschlossen<sup>282</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die Begründung der Vorinstanz:

Der Gebührentatbestand des § 2 Abs. 2 Satz 1 RGebStV sei erfüllt. Der in der Kanzlei des Klägers eingesetzte PC mit Internetzugang sei zur nicht zeitversetzten Hör- oder Sichtbarmachung von Rundfunkdarbietungen geeignet und damit ein Rundfunkempfangsgerät im Sinne des Rundfunkgebührenstaatsvertrages; ein minimaler technisch bedingter Zeitversatz sei rechtlich unbedenklich.

Der Rechner des Klägers werde zum Empfang bereitgehalten, weil damit ohne besonderen technischen Aufwand Rundfunkdarbietungen, nämlich jedenfalls das aktuelle Hörfunkprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (aber auch das vieler Privatsender) empfangen werden könne.

Gegen die Annahme, dass Rechner, mit denen über das Internet angebotene Rundfunkprogramme empfangen werden können, nicht zum Empfang bereitgehalten werden und deshalb nicht der Rundfunkgebührenpflicht unterlägen, spreche nicht nur der Wortlaut

---

<sup>281</sup> Verwaltungsgericht Koblenz 15.07.2008, 1 K 496/08 KO

<sup>282</sup> Deutsches Bundesverwaltungsgericht 27.10.2010, BVerwG 6 C 12.09

der Legaldefinition des „Bereithaltens zum Empfang“ in § 1 Abs. 2 Satz 2 RGebStV, sondern vor allem auch die Entstehungsgeschichte der gegenwärtigen Gebührenregelung und der Zusammenhang mit anderen Vorschriften des Rundfunkgebührenstaatsvertrags.

Zwar möge bei einem PC mit Internetzugang die Nutzung zum Rundfunkempfang bei vielen Nutzern nicht im Vordergrund stehen, es bestehe aber auch objektiv eine Vermutung zum Rundfunkempfang.

Es gebe auch keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Rundfunkgebührenpflicht für Rechner mit Internetzugang. So verstoße die Gebührenpflicht für Rechner mit Internetzugang nicht gegen die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz GG<sup>283</sup> geschützte Informationsfreiheit. Diese Bestimmung enthalte kein Recht auf kostenlose Information.

Die Rundfunkgebührenpflicht für Rechner mit Internetzugang sei ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Gerade die Einbeziehung der neuartigen Rundfunkempfangsgeräte diene dazu eine andernfalls drohende „Flucht aus der Rundfunkgebühr“ zu verhindern. Das gesamte Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geriete in Gefahr, wenn die Möglichkeit bestünde, Rundfunk zu empfangen, ohne dafür Rundfunkgebühren entrichten zu müssen. Eine umfängliche „Flucht aus der Rundfunkgebühr“ wäre dann kaum noch aufzuhalten. Vor dem Hintergrund der technischen Konvergenz der Geräte und Verbreitungswege soll die Rundfunkgebührenpflicht für Rechner mit Internetzugang das Mittel sein, um eine solche „Flucht“ zu verhindern und die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags zu gewährleisten.

Dem Argument der beschränkten Übertragungskapazitäten des Internets wurde entgegen gehalten, dass bei einem Anstieg jener, die Rundfunk über das Internet, statt auf herkömmlichem Weg empfangen, die Rundfunkanstalten aller Voraussicht nach reagieren und ihre Kapazitäten erweitern würden, um der gestiegenen Nachfrage auf diesem Verbreitungsweg gerecht zu werden<sup>284</sup>.

In einem Registrierungsmodell mit einer Anmeldepflicht als Zugangsvoraussetzung zu einem Rundfunkempfang über das Internet oder einem Finanzierungssystem mit Steuermitteln sah das erkennende Gericht keine geeigneten mildereren Mittel.

---

<sup>283</sup> Art 5 Abs 1 Satz 1 Grundgesetz: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.“

<sup>284</sup> vgl für Österreich Kap 2.4.2.1

Der Gesetzgeber habe in § 5 Abs. 3 Satz 2 RGebStV bestimmt, dass, anders als bei herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten im nicht privaten Bereich, wenn ausschließlich neuartige Rundfunkempfangsgeräte zum Empfang bereitgehalten werden, für die Gesamtheit dieser Geräte nur eine Rundfunkgebühr zu entrichten ist. Damit habe der Gesetzgeber ersichtlich dem Umstand Rechnung getragen, dass neuartige Rundfunkempfangsgeräte wie insbesondere Rechner mit Internetzugang im geschäftlichen Bereich in erster Linie Arbeitsmittel seien und neben dem Rundfunkempfang mehreren anderen Zwecken dienen. Er habe damit die Gebührenregelung auf das Notwendige beschränkt um die infolge des technischen Fortschritts und der damit einhergehenden Konvergenz der Medien zu befürchtende "Flucht aus der Rundfunkgebühr" zu verhindern. Es komme hinzu, dass die mit der Rundfunkgebührenpflicht für Rechner mit Internetzugang verbundene Belastung auch in ihrer Höhe gering sei.

Besonders hervorgehoben wurde, dass für Internet-PC, ohne Verstoß gegen Verfassungsrecht, Rundfunkgebühren erhoben werden dürfen. Es wurde auch betont, dass die Bestimmung eines Gerätes für die Frage nach der Gebührenpflicht unerheblich sei und weiters, dass es sich beim Empfang von Hörfunk und Fernsehsendungen mit Hilfe eines internetfähigen PC um Rundfunk handle. Jedenfalls diejenigen Angebote seien demnach Rundfunk, die von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder privaten Rundfunkanbietern mittels des Internets, neben anderen Übertragungswegen (zum Beispiel terrestrisch, über Kabel oder Satellit) medienübergreifend und flächendeckend verbreitet werden. Der Übertragungsweg ändere an der Veranstalter-eigenschaft oder dem Begriff der Veranstaltung nichts. Die Eigenschaft als Rundfunk gehe auch nicht dadurch verloren, dass während der Sendung technisch betrachtet die Audio- beziehungsweise Videodateien fortlaufend heruntergeladen werden. Am lediglich passiven Empfang des ansonsten fremd gestalteten Programmablaufes durch den Inhaber des internetfähigen PC ändere sich dadurch nichts.

### ***2.10.2.3 Das Rundfunkverständnis des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes***

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht fokussierte in seinem Verständnis des Rundfunkbegriffes auf die Übertragungsinhalte und arbeitete als wesentlichen Faktor heraus, dass es sich auf jeden Fall dann um Rundfunk handle, wenn Programme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder privater Rundfunkanbieter transportiert werden. Deren Charakter ändere sich nicht durch die technische Art der Übertragung.

#### **2.10.2.4 Der Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft aus Sicht des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes**

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat einen zusätzlichen Aspekt herausgearbeitet, der in der österreichischen Diskussion noch gar nicht vorgekommen ist und dem auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis keinen Raum eingeräumt hat.

Es geht dabei um den Stellenwert, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Gesellschaft hat und darum, wie das Funktionieren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter sich ändernden gesellschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen gesichert werden kann. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat dazu festgestellt: *„Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit gemäß Art 5 Abs. 1 Satz 2 GG<sup>285</sup> gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich seiner bedarfsgerechten Finanzierung (BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05, 809/06, 830/06 – BverfGE 119, 181<214> m.w.N.). Das Grundgesetz schreibt zwar keine bestimmte Finanzierungsregelung vor, erlaubt aber jedenfalls ein Gebührensystem, das es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ermöglicht, ein den verfassungsrechtlichen Vielfaltsanforderungen entsprechendes Programm anzubieten und so die erforderliche Grundversorgung sicherzustellen (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 – BverfGE 90, 60 <90 f.>). Die Gebührenpflicht darf dabei ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den durch das Bereithalten eines Empfangsgerätes begründeten Teilnehmerstatus anknüpfen (BVerfGE 90, 60 >90 f.>). Diesen Status auch an das Bereithalten internetfähiger PC anzuknüpfen, verbreitert die Finanzierungsgrundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und verhindert zugleich eine drohende „Flucht aus der Rundfunkgebühr“, die dem bisherigen Finanzierungssystem weitgehend die Grundlage entziehen kann. Wären internetfähige Geräte von der Gebührenpflicht freigestellt, so steht nach der Annahme des Gesetzgebers zu erwarten, dass eine zunehmende Zahl von Rundfunkteilnehmern auf herkömmliche Radios oder Fernseher verzichten und stattdessen Geräte mit Internetzugang für einen gebührenfreien Rundfunkempfang nutzen würden.“<sup>286</sup>*

*„Die generelle Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige Rechner ist auch nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne. Sie soll die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen*

---

<sup>285</sup> Art 5 Abs 1 Satz 1 Grundgesetz: Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.

<sup>286</sup> Deutsches Bundesverwaltungsgericht 27. Oktober 2010, BVerwG 6 C 12.09 <46>

*Rundfunks in einer effektiven und am Gleichheitsgrundsatz orientierten Weise sicherstellen und verfolgt damit verfassungsrechtlich legitime Ziele von einigem Gewicht.*<sup>287</sup>

Die Überlegungen des Bundesverwaltungsgerichtes zur Flucht aus der Rundfunkgebühr sind nicht unbegründet, wie die Entwicklung in Österreich nach dem Erkenntnis des VwGH zu Internet-PC zeigt<sup>288</sup>.

### **2.10.2.5 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes**

Letztlich hatte sich noch das deutsche Bundesverfassungsgericht mit der Causa zu beschäftigen. Mit Beschluss vom 22.8.2012, 1 BvR 199/11 sprach das Bundesverfassungsgericht aus, die erhobene Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen. Die in der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen seien bereits durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt. Das Bundesverfassungsgericht schloss sich den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes an und stellte zusätzlich noch klar, dass die gebührenrechtliche Heranziehung von Personen, die mittels eines internetfähigen PC Rundfunksendungen empfangen könnten, zur Erreichung des Ziels mangels eines mildereren, gleich wirksamen Mittels erforderlich sei.

### **2.10.3 Analyse der unterschiedlichen Herangehensweise von österreichischem Verwaltungsgerichtshof und deutschem Bundeverwaltungsgerecht**

Die rechtliche Ausgangslage ist in beiden Ländern sehr ähnlich gewesen, die Rechtsgrundlagen waren nahezu wortident formuliert.

Die den Entscheidungen zu Grunde liegenden Sachverhalte waren ebenfalls sehr ähnlich, in beiden Fällen handelte es sich um Internet-PC, mit denen der Empfang von Radiorundfunksendungen möglich war.

Beide Höchstgerichte haben festgehalten, dass sich der Empfang von Rundfunksendungen über das Internet ohne weiteres unter den jeweils gültigen Rundfunkbegriff subsumieren lässt.

Der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis zur Thematik „Internet-PC“ aber einen der Rechtsprechung der deutschen Höchstgerichte entgegengesetzten Weg gewählt. Er stellte bei der Beurteilung der Frage, ob es sich bei einer Verbreitung von

---

<sup>287</sup> Deutsches Bundesverwaltungsgericht 27. Oktober 2010, BVerwG 6 C 12.09 <48>

<sup>288</sup> vgl Kap 2.8.1

Programmen über das Internet um Rundfunk handle, auf technische Merkmale des Übertragungsweges ab. Überlegungen zu den übertragenen Inhalten hat der VwGH nicht angestellt. Der österreichische Verwaltungsgerichtshof ist a priori davon ausgegangen, dass eine Einordnung des Internets unter den Rundfunkbegriff vom historischen Gesetzgeber nicht beabsichtigt war. Ein vertieftes Eingehen auf die verschiedenen im Verfahren vorgebrachten Argumente schien dem VwGH daher nicht nötig<sup>289</sup>.

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht beschäftigte sich hingegen, ausgehend von der Wertung, dass es sich bei über das Internet verbreiteten Rundfunksendungen zweifelsfrei um Rundfunk handle, mit allen weiteren im Verfahren vorgebrachten Argumenten.

Die deutsche Rechtsprechung referenzierte für ihr Verständnis des Rundfunkbegriffes auf den publizistischen Gehalt einer Verbreitung und kam zu dem Schluss, dass es sich jedenfalls bei den Sendungen, die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder von privaten Rundfunkanbietern mittels des Internet verbreitet werden, um Rundfunk handle.

Im Gegensatz zu den deutschen Höchstgerichten hat der Verwaltungsgerichtshof keine Überlegungen zu den Auswirkungen seiner Entscheidung auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angestellt.

Meiner Überzeugung nach ist die Lösung der deutschen Höchstgerichte gelungener ausgefallen als jene der österreichischen, weil die deutsche Lösung die aufgeworfenen Fragen stimmig beantwortet hat, während die österreichische Lösung eine Reihe neuer, schwer lösbarer Fragestellungen aufgeworfen hat.

---

<sup>289</sup> vgl Kap 2.5.4

## 3 Die Programmentgeltfinanzierung des ORF

### 3.1. Einleitung

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat in Österreich, so wie in den meisten europäischen Staaten, Tradition und wird gerne als „europäisches Kulturgut“ bezeichnet. Oft wird dabei die wichtige Rolle betont, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk für den demokratischen Diskurs, die Entwicklung der Demokratie und auch als wichtiger Kulturvermittler spielt<sup>290</sup>. Rundfunk war in Europa, so auch in Österreich, traditionell streng reguliert. „*Rundfunk ... „ist eine öffentliche Aufgabe“*“, so steht es in Art. I BVG Rundfunk<sup>291</sup>. Aufgrund des Umstandes, dass die zur Verbreitung von Rundfunk benötigten Funkfrequenzen knapp waren und daher sparsam damit umzugehen war, liegt es auf der Hand, dass die Politik, sich des meinungsbildenden Einflusses des Mediums Rundfunk bewusst, darüber Kontrolle erlangen und bewahren wollte<sup>292</sup>.

Gegen die Theorie, dass es ausschließlich technische Gründe (Stichwort: knappe Frequenzen) gewesen waren, die zur strengen Regulierung des Rundfunks geführt hatten spricht, dass es große Rundfunkmärkte gibt, die, durchaus erfolgreich, ganz oder fast ganz ohne öffentlich-rechtlichen Rundfunk samt exzessiver Rundfunkregulierung auskamen und auskommen. So gibt es etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika kaum eine Tradition von öffentlich-rechtlichem Rundfunk, dafür eine sehr lange Tradition von, weitgehend unreguliertem, privatem Rundfunk.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Österreich ist, wie für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten weltweit üblich, zu einem großen Teil öffentlich-rechtlich finanziert. Die öffentlich-rechtliche Finanzierung wird hierzulande in Form eines privatrechtlichen Entgelts bewerkstelligt, was einzigartig in Europa ist.

Nach einigen grundlegenden Gedanken zur Rundfunkfinanzierung, privater wie öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, soll der folgende Abschnitt beleuchten, was zu dieser spezifisch-österreichischen Form der Finanzierung geführt hat und wie die Programmentgelte rechtlich einzuordnen sind. Es wird beleuchtet, wie der technische Fortschritt, konkret die Umstellung auf eine digitale terrestrische Versorgung, Ausgangspunkt

---

<sup>290</sup> vgl das Referat von Generaldirektor Dr. Alexander Wrabetz bei ORF- 2020, Studentag des ORF-Publikumsrates, 17.9.2012, „Sustainable Funding“, Neue Formen der langfristigen Finanzierung des öffentlichen Rundfunks, S 2, online abrufbar unter <http://publikumsrat.orf.at/plenar/studentag2.html> (2.7.2015)

<sup>291</sup> BGBl 1974/396, BVG-Rundfunk

<sup>292</sup> vgl Kap 1

für eine neue Rechtsprechung (die Entgeltfinanzierung betreffend) geworden ist. Die Folgen dieser neuen Rechtsprechung auf die Finanzierung des ORF werden skizziert. Es wird gezeigt, wie der Gesetzgeber auf die geänderten Verhältnisse im Jahr 2012 mit einer Novelle reagiert hat. Es wird auch gezeigt, dass die Novelle nicht nötig gewesen wäre, wenn das Höchstgericht die anzuwendenden Bestimmungen im Sinne des Willens des historischen Gesetzgebers ausgelegt hätte.

## **3.2 Arten der Rundfunkfinanzierung**

### **3.2.1 Finanzierungsformen von Privatsendern**

Bei privatem, kommerziellem Rundfunk handelt es sich, wie die Bezeichnung impliziert, um ein Geschäftsmodell, in dem es darum geht, durch die Veranstaltung von Rundfunk Gewinne zu erzielen. Der primäre (Geschäfts-)Zweck öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hingegen ist es, im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen (Programm-)Auftrages, Rundfunk zu veranstalten. Aus diesen grundsätzlich unterschiedlichen Zielrichtungen ergeben sich Unterschiede in der jeweiligen Organisations- und Finanzierungsform. Die Art der Finanzierung ist eines der grundlegendsten Unterscheidungsmerkmale zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Private Rundfunkanstalten finanzieren sich nicht, oder nur rudimentär, durch Beiträge der öffentlichen Hand. Sie finanzieren sich oft über Werbung<sup>293</sup>.

Eine weitere Finanzierungsform ist das so genannte Pay-TV. Pay-TV ist im deutschen Sprachraum allerdings bei weitem nicht so bedeutsam wie etwa im anglizistischen oder im französischen Raum, wo über vierzig Prozent der Haushalte Pay-TV Angebote nutzen<sup>294</sup>. Es sind immer wieder Anläufe unternommen worden, dieses Modell auch im deutschen Sprachraum breiter zu etablieren. Pay-TV oder Bezahlfernsehen wurde hierzulande durch die später fusionierten Sender „Premiere“ (1990) und DF1 (1996) eingeführt. Das Modell blieb unrentabel, Premiere konnte nur ein einziges mal in seiner Geschichte, nämlich im Jahr des Börsenganges 2005, Gewinne ausweisen und ging letztlich in dem ursprünglich zur

---

<sup>293</sup> beispielsweise häufig gesehene Sender wie „Pro7“, „RTL“ etc.

<sup>294</sup> Paus-Hasebrink 2008, S 7

britischen „Murdoch-Gruppe“ gehörigen Bezahlender „SKY Deutschland“<sup>295</sup>, auf. SKY Deutschland hatte im zweiten Quartal 2014 3,813 Millionen Abonnenten<sup>296</sup>.

Daneben gibt es Sender, die sich über den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen finanzieren – sogenannte „Teleshopping-Sender“<sup>297</sup> sowie verschiedenste Mischformen. Auch wenn es manchmal anders dargestellt wird, ist es in Österreich nicht so, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein „Gebührenprivileg“ hätte und private Sender keine Förderungen durch die öffentliche Hand erhielten<sup>298</sup>. Tatsächlich kommen die aus dem Titel „Rundfunkgebühren“ nach dem Rundfunkgebührengesetz (RGG) eingehobenen Gelder überhaupt nicht dem ORF zu Gute, was den meisten Rundfunkteilnehmern nicht bewusst sein dürfte. Diese Gelder werden an das Bundesministerium für Finanzen überwiesen und fließen grundsätzlich in das allgemeine Budget. Gemäß § 30 Komm Austria Gesetz<sup>299</sup> sind von den nach § 3 Abs. 1 RGG eingehobenen Rundfunkgebühren jährlich 15 Millionen Euro „... zur Förderung der Vielfalt der privaten Rundfunkprogramme und ihrer Inhalte...“, an die RTR GmbH zu überweisen. Das heißt, dass die unter dem Titel „Rundfunkgebühren“ eingehobenen Gelder nicht an den ORF, sondern, wenn auch nur zu einem Teil, an private Rundfunkanstalten fließen. Aus diesen Mittel<sup>300</sup> wurden an den österreichischen Privatsender PULS 4, im Jahr 2013, 1,938 Millionen Euro an Fördergeldern ausgeschüttet, der Sender ATV erhielt 2,064 Millionen Euro und der Sender Servus TV 2,031 Millionen Euro<sup>301</sup>. Das ist zwar nur ein Bruchteil der Mittel, die der ORF aus Programmentgelten<sup>302</sup> lukriert, die Behauptung, die Privatsender bekämen keine Gelder der öffentlichen Hand, stimmt jedoch nicht. Ganz im Gegenteil erhalten die österreichischen Privatsender sogar Gelder, die unter dem Titel „Rundfunkgebühren“ von der GIS eingehoben worden sind.

---

<sup>295</sup> Die Marke „SKY Deutschland AG“ ist am 4.7.2009 aus der Marke „Premiere“ hervor gegangen, vgl [http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_der\\_Premiere\\_AG](http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_der_Premiere_AG) ( 7.8.2014)

<sup>296</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/163979/umfrage/anzahl-der-direkten-abonnenten-von-sky-deutschland/> (7.8.2014)

<sup>297</sup> Als Beispiel dafür mag etwa der Berliner Teleshopping – Sender „Juwelo – TV“ dienen.

<sup>298</sup> etwa Gastkommentar von Markus Breitenacker (Geschäftsführer des Österreichischen Privatsenders Puls 4) in der Zeitung „Die Presse“ vom 14.6.2013, abrufbar unter <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/1418454/Osterreichs-duales-Rundfunksystem-ist-nicht-im-Gleichgewicht>, hier ist von einem *Gebührenprivileg* für den ORF die Rede

<sup>299</sup> BGBl I Nr 32/2001, Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria „KommAustria“, (KommAustria-Gesetz – KOG)

<sup>300</sup> Fonds zur Förderung des privaten Rundfunks“ („Privatrundfunkfonds“) gem § 30 KOG

<sup>301</sup> Kommunikationsbericht 2013, Rundfunk- & Telekomregulierungs GmbH (RTR), S 92

<sup>302</sup> zu den Programmentgelten s Kap 3.3

### 3.2.2 Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich

Öffentlich-rechtliche Rundfunksender werden in der Regel überwiegend durch die öffentliche Hand finanziert. Der ORF ist hier keine Ausnahme, auch er finanziert sich zu einem großen Teil, aber bei weitem nicht ausschließlich, öffentlich-rechtlich. So hat der ORF im Jahr 2014 Umsatzerlöse in der Höhe von 912 Millionen Euro lukriert, davon entfielen 589 Millionen Euro auf eingenommene Programmentgelte.<sup>303</sup> Der Anteil an Programmentgelten an den Erlösen des ORF lag im Jahr 2014 somit bei rund 65 Prozent. Im Jahr 2000 hatte dieser Anteil lediglich 43 Prozent<sup>304</sup> betragen. Der Anteil an Werbeerlösen lag im Jahr 2014 bei rund 24 Prozent, beziehungsweise 222 Millionen Euro. Im Jahr 2000 lag er noch bei ungefähr 43 Prozent. Während im Jahr 2000 das Verhältnis von Programmentgelten zu Werbeerlösen ausgeglichen war, hat sich dieses Verhältnis bis 2014 auf eine Größenordnung von 73 zu 27 zugunsten der Programmentgelte verschoben. Wenn man zu den Werbeerlösen die „sonstigen Erlöse“<sup>305</sup> in der Höhe von knapp 101 Millionen Euro addiert, ergibt sich der oben angeführte Anteil von rund 65 Prozent an der Gesamtfinanzierung des ORF, für die unter dem Titel „Programmentgelte“ lukrierten Finanzmittel.

#### 3.2.2.1 Gründe für den sinkenden Werbeanteil

Der stetig sinkende Anteil an Werbeerlösen für das klassische Broadcasting im ORF (Radio und Fernsehen) ist einer zusehends stärker werdenden Penetration des Radio- und Fernsehmarktes durch private Rundfunkveranstalter geschuldet. So lag der Marktanteil der ORF-Programme ORF1 und ORF2 im Jahr 2000 bei 57%, bis zum Jahr 2012 ist dieser Anteil auf 36 Prozent gesunken, im Jahr 2014 lag er bei 33 Prozent<sup>306</sup>.

Man könnte diese Zahlen als Indiz dafür sehen, dass der von den privaten Rundfunkveranstaltern erhobene Forderung, der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle sich

---

<sup>303</sup> Anhang zum ORF-Jahresabschluss 2014, S 12, abrufbar (Stand 30.6.2016) unter:

[http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/eb\\_orf\\_einzelabschluss\\_2014.pdf](http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/eb_orf_einzelabschluss_2014.pdf)

<sup>304</sup> Presseaussendung der OTS, „OTS0100“ vom 21. Juni 2001

<sup>305</sup> dabei handelt es sich etwa um Erträge aus Sonderwerbformen und Onlinewerbung, Erlöse aus Programmverwertungen, Koproduktionen und Lizenzen, Einnahmen des ORF-Shops, Beteiligungs- und Zinserträge, Erträge aus technischen Hilfsleistungen, Schadensvergütungen sowie Erträge aus sonstigen kommerziellen Tätigkeiten, Parlamentskorrespondenz Nr 331 vom 25.04.2012, und S 183f ORF – Jahresbericht 2014, S 1, abrufbar unter [http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/20150430\\_jahresbericht.pdf](http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/2015/20150430_jahresbericht.pdf)

<sup>306</sup> Statistik Austria, R9. Marktanteile der TV-Kanäle in allen Fernsehhaushalten 1995 bis 2014, Erwachsene (in Prozent), [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bildung\\_und\\_kultur/kultur/hoerf\\_unk\\_und\\_fernsehen/021239.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/kultur/hoerf_unk_und_fernsehen/021239.html), (30.6.2016)

weniger über Werbung, sondern hauptsächlich über Gebühren finanzieren<sup>307</sup>, Rechnung getragen würde. Allerdings hat es seit 2000 für den ORF weder signifikante gesetzliche Einschränkungen im Zugang zum Werbemarkt gegeben, noch gibt es Anzeichen dafür, dass der ORF „freiwillig“ auf Werbeerlöse verzichten würde.

### **3.2.2.2 Reichweitenschwund und Werbeerlöse**

Es liegt auf der Hand, dass die Reichweite eines Senders ein ganz wesentliches Kaufargument für Werbekunden ist. Man kann davon ausgehen, dass ein Zusammenhang zwischen der Reichweite von Sendern und deren prozentuellem Anteil am „Werbekuchen“ besteht. Daraus erklärt sich das Interesse von kommerziellorientierten Sendern, egal ob öffentlich-rechtlich oder privat, an Reichweite. Die vorliegenden Zahlen deuten nun nicht darauf hin, dass der Rückgang an Reichweite des öffentlich-rechtlichen ORF zugunsten bestimmter privater Sender ginge. Die von der „Statistik Austria“ erhobenen Zahlen hinsichtlich der reichweitenrelevanten privaten Sender zeigen, dass diese über die letzten Jahre in ihrer Reichweite stagnierten, beziehungsweise sogar ebenfalls Reichweitenrückgänge hinnehmen mussten. Die beiden in Österreich reichweitenstärksten privaten Sender, SAT1 und RTL, mussten nach einem Hoch von 7 Prozent Marktanteil (von 2007 bis 2011 für SAT1 und im Jahr 2011 bei RTL) einen Rückgang auf jeweils 5 Prozent in den Jahren 2013/2014 hinnehmen. Einzig der private österreichische Sender PULS4 konnte sich nach seinem Start im Jahr 2008 kontinuierlich auf bis zu 4 Prozent Marktanteil im Jahr 2013 verbessern, stagniert hier aber ebenfalls.<sup>308</sup>

Die Zahl der Markt penetrierender Sender nimmt stetig zu, wodurch den bestehenden Sendern zwangsläufig Quote verloren geht. Im vierten Quartal 2013 konnten in österreichischen Haushalten mit digitalem Satellitenempfang bereits 134 Sender, davon 95 deutschsprachige, empfangen werden<sup>309</sup>. Im Jahr 2000 waren in ganz Deutschland lediglich 36 Sender empfangbar gewesen<sup>310</sup>. In Anbetracht dieser Zahlen sind die Reichweiten der

---

<sup>307</sup> Sinn dieser Forderung ist es, den „Werbekuchen“ für die privaten Rundfunkveranstalter zu vergrößern

<sup>308</sup> Statistik Austria, R9. Marktanteile der TV-Kanäle in allen Fernsehhaushalten 1995 bis 2014, Erwachsene (in Prozent), [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bildung\\_und\\_kultur/kultur/hoerf\\_unk\\_und\\_fernsehen/021239.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/kultur/hoerf_unk_und_fernsehen/021239.html) (30.6.2016)

<sup>309</sup> Quelle: ORF-Medienforschung, [http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen\\_ma.htm](http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm) (21.8.2014)

<sup>310</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/160407/umfrage/frei-empfangbare-tv-sender-in-deutschland-seit-1988/> (21.8.2014), Zahlen für Österreich waren nicht recherchierbar, dürften sich, in Anbetracht der technischen Gegebenheiten (Ausbreitungscharakteristika des Satellitensignals), aber kaum von den deutschen Zahlen unterscheiden.

arrivierten Sender, egal ob öffentlich-rechtlich oder privat, durchaus respektabel.

Klassisches Broadcasting kommt aber nicht nur durch die stetig steigende Zahl von Rundfunkprogrammen, sondern zusehends auch durch die Medienkonvergenz sowie die zunehmende Diversifizierung der Möglichkeiten des elektronischen Medienkonsums immer mehr unter Druck.

Was für den Wettstreit zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (und natürlich auch Printmedien) in Bezug auf Werbekunden gilt, gilt auch für den Wettstreit dieser mit den Anbietern alternativer elektronischer Kommunikation. Wie es aussieht, reagieren (zumindest) die großen Rundfunkveranstalter auf die Entwicklung, indem sie neue Formate entwickeln, die den fortschreitenden technischen Möglichkeiten und dem sich ändernden Kundenverhalten Rechnung tragen. Als Beispiel kann die von mehreren öffentlich-rechtlichen Sendern, darunter auch der ORF, entwickelte internationale Krimi Co-Produktion „THE TEAM“ dienen, die vor ihrer Rundfunkausstrahlung schon als Video on Demand Angebot abrufbar war<sup>311</sup>. Eine öffentlich-rechtliche Finanzierung für derartige Angebote des ORF gibt es momentan nicht. Aktuell ist auch kein ernsthaftes Bemühen des ORF erkennbar, den politischen Boden für eine öffentlich-rechtliche Finanzierung solcher neuer Formate aufzubereiten. Das könnte damit zu tun haben, dass noch nicht einmal ganz klar ist, innerhalb welcher Grenzen dem ORF der Auftritt in den neuen Medien überhaupt zugestanden wird<sup>312</sup>. Trotzdem sollte es aus Sicht des ORF naheliegend sein, sich aktiv darum zu bemühen, den öffentlich-rechtlichen Auftrag um die Präsenz in den neuen Medien zu erweitern, um in der Folge auch für den von ihm in den neuen Medien bereitgestellten Content einen Anspruch auf eine öffentlich-rechtliche Abgeltung anmelden zu können. Das erkennbare Fehlen ernsthafter Bemühungen in diese Richtung erstaunt in Anbetracht der großen und stetig zunehmenden Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Finanzierung für den ORF.

### **3.2.3 Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus volkswirtschaftlicher Sicht**

Volkswirtschaftlich betrachtet handelt es sich bei öffentlich-rechtlichem Rundfunk um ein meritorisches Gut. Das heißt, dass die Nachfrage (zum gegebenen Preis) hinter dem gesellschaftlich gewünschten Maß zurück bleiben würde. Insofern bedarf öffentlich-

---

<sup>311</sup> <http://derstandard.at/2000012429712/ORF-schaltet-Finale-von-The-Team-auf-Flimmit-frei>  
(28.4.2015)

<sup>312</sup> vgl Kap 2.8.2

rechtlicher Rundfunk als öffentliches Gut einer Solidarfinanzierung<sup>313</sup>, weswegen der Preis gesetzlich geregelt wird.

Umgekehrt wird klar, dass der Vorschlag nur den tatsächlichen Konsum von öffentlich-rechtlichem Rundfunk zahlungspflichtig zu machen (etwa über eine Art „Pay-TV-System“) nicht funktionieren kann, weil die Nachfrage zu gering bliebe, um öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanzieren zu können. Abgesehen davon liefe dieser Vorschlag einer der Kernideen öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuwider. Der Sinn öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es ja gerade, übermäßigen Quotendruck zu vermeiden und ein *„qualitativ ansprechendes Angebot für alle elementaren Lebensbereiche anzubieten, wozu neben Politik, Kultur, und Sport auch andere Bereiche der Gesellschaft, wie Mode, Gesundheit und vieles andere mehr gehören“*.<sup>314</sup> Das Programmangebot von Bezahlfernsehen richtet sich dagegen primär nach der zu erwartenden Quote, was einem öffentlich-rechtlichen Auftrag im Hinblick auf Meinungsvielfalt und Diversität des Programmes widerspricht. Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Bezahlfernsehen schließen sich geradezu aus.

Folgerichtig gibt es in allen mir bekannten Staaten mit öffentlich-rechtlichen Rundfunksystemen<sup>315</sup> Finanzierungsformen, die nicht am konkreten Konsum und auch nicht an der Reichweite der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anknüpfen. Von diesem gemeinsamen Nenner abgesehen sind die Finanzierungsmodelle allerdings sehr unterschiedlich. Meist handelt es sich um eine Finanzierung über Steuer-, Gebühren- oder Abgabemodelle. Das österreichische Konstrukt der Programmentgelte nimmt in Europa eine einzigartige Sonderstellung ein.

### 3.3 Die Programmentgelte

Die Finanzierung des ORF erfolgt in der Form privatrechtlich konzipierter Entgelte, der sogenannten „Programmentgelte“. Demnach ist jede Person gegen ein fortlaufendes Programmentgelt (Radio- und Fernsehentgelt) zum Empfang der Hörfunk-, beziehungsweise Fernsehsendungen des Österreichischen Rundfunks berechtigt<sup>316</sup>. Diese spezifische Form der Entgeltfinanzierung wurde gewählt, um den öffentlich-rechtlichen

---

<sup>313</sup> Christian Steininger, „Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich“ in ORF 2020/Sustainable Funding, S 17, <http://publikumsrat.orf.at/plenar/studenttag2.html> (2.7.2015)

<sup>314</sup> Mayer 2010, S 56f

<sup>315</sup> Das sind etwa Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Malta, Norwegen, Polen, Schweden, Slowenien, Tschechien, Schweiz, Lichtenstein, Südafrika und Israel

<sup>316</sup> § 31 Abs 1, BGBl 379/1984 idF BGBl 55/2014 (ORF-G)

Rundfunk in Österreich aus der Umklammerung der Parteipolitik zu lösen. Das ist ein sichtbares Zeichen der Bestrebungen, den Rundfunk von seinem parteipolitischen Korsett zu befreien<sup>317</sup>.

### 3.3.1 Die Rechtsnatur der Programmentgelte

Bei den Programmentgelten handelt es sich nicht um Abgaben im finanzverfassungsrechtlichen Sinn. Wesentliches Merkmal solcher ist es, dass einer Gebietskörperschaft die primäre Verfügungsmacht über die eingehobenen Geldmittel zukommt<sup>318</sup>. Das ist bei den Programmentgelten nicht der Fall. Die Geldmittel kommen dem ORF zugute. Der ORF ist ex lege als Stiftung öffentlichen Rechts eingerichtet<sup>319</sup>, er ist keine Gebietskörperschaft. Bei den Programmentgelten handelt es sich also nicht um Abgaben im finanzverfassungsrechtlichen Sinne. In Literatur und Rechtsprechung herrscht Einigkeit darüber, dass es sich bei den Programmentgelten um Entgelte im privatrechtlichen Sinn handelt<sup>320</sup>.

Diese Ansicht scheint dadurch gestützt, dass die Regierungsvorlage zum ORF-G 1974<sup>321</sup> davon spricht, dass durch die Erteilung einer (*Fernsehrundfunk-*) *Hauptbewilligung* für die Dauer ihres Bestehens zwischen dem ORF und dem Bewilligungsinhaber ein Vertrag nach bürgerlichem Recht als geschlossen gilt<sup>322</sup>, der den Inhaber zum Empfang der Rundfunksendungen gegen ein fortlaufendes Entgelt berechtigt<sup>323</sup>. Die gesetzliche Fiktion eines Vertrages nach bürgerlichem Recht kommt im Gesetzestext dann zwar nicht vor, wird aber in Rechtsprechung und Lehre angenommen<sup>324</sup>. Die Fiktion des Vertrages nach bürgerlichem Recht legt die Anwendung aller vertragsrechtlichen Grundsätze und damit

---

<sup>317</sup> vgl Kap 1.8

<sup>318</sup> etwa VfSlg 16.454/2002

<sup>319</sup> § 1 Abs 1 ORF-G

<sup>320</sup> vgl Kap 3.3

<sup>321</sup> BGBl 397/1974

<sup>322</sup> Diese Konzeption wurde aus dem Rundfunkgesetz (§15 Abs 1 Rundfunkgesetz BGBl. 195/1966) übernommen.

<sup>323</sup> 933 BlgNR XIII. GP, S 46

<sup>324</sup> vgl etwa OLG Wien 28.11.2003, 3 R94/03w-38, VfSlg 7717/1975

weitgehende Dispositionsmöglichkeiten der Vertragspartner nahe. Der Verwaltungsgerichtshof ist dieser Linie gefolgt und hat sogar ausgesprochen, dass es in der Disposition des Rundfunkteilnehmers liege, sich seine Empfangsanlage so zu konfigurieren, dass sie den Empfang der ORF-Programme nicht ermöglicht, um dadurch die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte zu vermeiden.<sup>325 326</sup> Diese Linie ist im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks problematisch. Kompatibler mit dem Grundgedanken öffentlich-rechtlichen Rundfunks wäre es, die Leistungspflicht der Programmentgelte als Teil eines gesetzlichen Schuldverhältnisses und nicht als Teil eines Vertrages zu begreifen. Für vergleichbare gesetzliche Schuldverhältnisse gibt es viele Beispiele, etwa im Sozialversicherungsrecht<sup>327</sup>, im Energiewesen (hinsichtlich der Abgeltung zugewiesenen Ökostroms<sup>328</sup>), oder im Verkehrsrecht, wenn es um das Verhältnis zwischen ASFINAG und Kraftfahrzeuglenker, beziehungsweise -besitzer geht.<sup>329</sup> Mit einem solchen Modell wäre klargestellt, dass die Leistungspflicht nicht auf einer Willensübereinkunft zwischen Rundfunkteilnehmer und ORF basiert. So würden die Programmentgelte ihren Charakter als privatrechtlich konzipierte Entgelte nicht verlieren und der öffentlich-rechtliche Rundfunk wäre weiter nicht der möglichen Willkür einer staatlichen Finanzierung ausgesetzt.

Eine mit 1.1.2012 wirksam gewordene Novelle des ORF-Gesetzes stellt diesen Zustand nun im Ergebnis her<sup>330</sup>. Die höchstgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Novelle bestätigt das auch, ohne aber explizit von einem gesetzlichen Schuldverhältnis zu sprechen<sup>331</sup>.

### 3.3.2 Einhebung der Programmentgelte

Wenn es sich bei den Programmentgelten auch um privatrechtliche Entgelte handelt, so ist ihre Einhebung dennoch öffentlich-rechtlich geregelt. Die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte ergibt sich aus dem ORF-Gesetz<sup>332</sup>. Für die Modalitäten der Einhebung

---

<sup>325</sup> VwGH 20.3.2009, 2009/17/0018

<sup>326</sup> vgl Kap 3.5

<sup>327</sup> vgl OGH 30.7.2009, 8 Ob S5/09g

<sup>328</sup> VEÖ Journal 2008, Heft 11-12, S 45

<sup>329</sup> vgl 1139 BlgNR 21. GP Regierungsvorlage S 13, VwGH 15.12.2003, 2003/03/0163

<sup>330</sup> vgl Kap Novelle BGBl Nr 126/2011

<sup>331</sup> vgl Kap 3.9

<sup>332</sup> § 31 ORF-G

(Beginn und Ende der Pflicht zur Entrichtung des Programmentgeltes sowie die Befreiung von dieser Pflicht) verweist das ORF-G auf die Bestimmungen des Rundfunkgebührengesetzes<sup>333</sup>. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Programmentgelte das rechtliche Schicksal der Rundfunkgebühren teilen, was jedoch nicht immer der Fall ist<sup>334</sup>. So kann es durchaus vorkommen, dass für eine Fernsehempfangsanlage zwar die Rundfunkgebühren, nicht aber die Programmentgelte für Fernsehempfangsanlagen zu entrichten sind. Dieser Fall tritt dann ein, wenn eine Fernsehempfangsanlage betrieben wird, welche die Programme des ORF nicht wahrnehmbar machen kann (beispielsweise bei Empfang über einen digitalen Satelliten ohne ORF-Smartcard) und wenn zusätzlich die Bedingung eintritt, dass der Standort dieser Fernsehempfangsanlage nicht mit den Programmen des ORF terrestrisch versorgt ist<sup>335</sup>. Wie das Beispiel zeigt, wirft das Konstrukt in der Verwaltungspraxis teilweise erhebliche Probleme und etliche Fragen auf. Das Konstrukt ist insofern problematisch, als die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über ein Entgelt bewerkstelligt wird, während es sich bei den (staatlichen) Rundfunkgebühren, mit denen die Einhebung der Entgelte verbunden ist, um eine Abgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelt.

### **3.4 Die Auswirkungen des technischen Fortschritts auf die Entgeltfinanzierung**

Bis in das Jahr 2006 hatte es mit der Konstruktion der Programmentgelte noch keine größeren Probleme gegeben. Selbst die zunehmende Verfügbarkeit ausländischer öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunksender hatte anfangs noch keine Auswirkungen. In der Wahrnehmung der Rundfunkteilnehmer waren Rundfunkgebühren, Programmentgelte und Landesabgaben dasselbe, alles wurde unter den Titel „*Rundfunkgebühr*“ subsumiert und mit „*der Rundfunkgebühr*“ wurde, aus Sicht der meisten Rundfunkteilnehmer, der ORF finanziert.

#### **3.4.1 Unmöglichkeit des Empfanges der ORF-Programme**

Eine Klarstellung des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 2001, dass jemand, dem aus technischen Gründen der Empfang der ORF-Programme nicht möglich ist, nicht Adressat

---

<sup>333</sup> § 31 Abs 10 ORF-G

<sup>334</sup> vgl Kap 3.8.1

<sup>335</sup> s.u. die Ausführungen zum Erkenntnis des VwGH, 2008/17/0059, vgl Kap 3.5

des ORF-Gesetzes ist, hatte anfangs über den Einzelfall hinaus keine spürbaren Auswirkungen. Im Anlassfall hatte der Rundfunkteilnehmer die ORF-Programme deswegen nicht wahrnehmbar machen können, weil sein Standort mit den Programmen des ORF (terrestrisch) nicht versorgt war. Der Empfang ausländischer Satellitenprogramme war möglich gewesen, der Empfang der Programme des ORF über Satellit jedoch nicht<sup>336</sup>. Die Behandlung der Beschwerde des Rundfunkteilnehmers wurde vom VfGH<sup>337</sup> mit der Begründung abgelehnt, dass, *unter Zugrundelegung des eigenen Vorbringens des Antragstellers, wonach an seinem Wohnsitz – aus technischen Gründen – jeglicher Empfang der (Fernseh-)Programme des ORF unmöglich sei, sich die angefochtene Bestimmung* (Anm.: Über die Verpflichtung zur Zahlung der Programmentgelte) *nicht an den Antragsteller* richte. Auch wenn die Entscheidung, über den Einzelfall hinaus keine pekuniäre Relevanz hatte, war sie trotzdem insofern richtungsweisend, als erstmalig der Fall eingetreten war, dass die Verpflichtung zur Entrichtung von Rundfunkgebühren und die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte auseinander fielen.

Das war deswegen bemerkenswert, weil die Gesetzestexte auch in eine andere Richtung interpretiert werden konnten. § 20 Abs. 3 Rundfunkgesetz, ebenso wie später das ORF-Gesetz normierten nämlich: *„Das Programmentgelt ist unabhängig von der Häufigkeit und der Güte der Sendungen oder ihres Empfanges zu zahlen. Der Beginn und das Ende der Pflicht zur Entrichtung des Programmentgelts sowie die Befreiung von dieser Pflicht richten sich nach den für die Rundfunkgebühren geltenden bundesgesetzlichen Vorschriften (...).“* Daraus hätte auch der Schluss gezogen werden können, dass die gesetzlichen Bestimmungen über die Rundfunkgebühren auch die Modalitäten bezüglich Entstehungsgrund sowie über Beginn und Ende der Zahlungspflicht der Programmentgelte regeln. Diese Sichtweise schien durch § 4 Abs. 1 RGG, wo von der *„... Einbringung der Gebühren und sonstiger **damit verbundener** Abgaben und Entgelte ...“*, die Rede ist, gestützt. Tatsächlich wurden die Bestimmungen von den Fernmeldebehörden, und später auch von GIS, bis zum erwähnten Beschluss des VfGH so interpretiert, dass Programmentgelte und Rundfunkgebühren in jedem Fall dasselbe rechtliche Schicksal teilen. Diese Sichtweise dürfte wohl der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers entsprochen haben und lag dem Vollzug der Fernmeldebehörden, beziehungsweise später der GIS, zu Grunde.

Der Zugang des VfGH ist aber sachgerechter. Wenn jemand die Programme des ORF aus Gründen, die der ORF zu vertreten hat, nicht empfangen kann, dann fehlt wohl jeder Titel,

---

<sup>336</sup> Rittler 2002, S 70

<sup>337</sup> VfGH 10.10.2001, G 66/00

der die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte rechtfertigen könnte. Durch den o.a. Beschluss der VfGH war die bisherige Vorgehensweise der Fernmeldebehörden beziehungsweise der GIS jedenfalls obsolet. Der Verweis des Rundfunkgesetzes auf das Rundfunkgebührengesetz konnte nur noch so gesehen werden, dass er den zeitlichen Rahmen für die Vorschreibung und die Art und Weise der Vorschreibung regelt<sup>338</sup>. Erstmals war durch ein Höchstgericht anerkannt worden, dass § 20 Abs. 3 Rundfunkgesetz ein Synallagma normiert, welches die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte mit einer, den konkreten Rundfunkteilnehmer betreffenden, Gegenleistung des ORF verknüpft. In der Literatur wurde das folgendermaßen auf den Punkt gebracht: *„Wer ORF-Programme hört oder sieht, muss zahlen, wer weder hören noch sehen kann, muss nicht zahlen.“*<sup>339</sup> Ich vertrete den Standpunkt, dass dieses Resümee die vom VfGH getroffene Aussage nicht völlig korrekt trifft. Richtig wäre es gewesen, wenn es geheißen hätte: *„Wer Rundfunkempfangsanlagen betreibt und mit den ORF-Programmen versorgt ist, muss zahlen, wer aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat weder hören noch sehen kann, muss nicht zahlen.“*

Das von Rittler gezogene Resümee spart nämlich eine, in weiterer Folge ganz wesentlich werdende Frage aus. Nämlich jene, was passiert, wenn jemand die ORF-Programme grundsätzlich hören und sehen könnte, weil sein Standort im Sinne des Versorgungsauftrages mit den Programmen des ORF versorgt ist, er seine Empfangsanlage aber bewusst so konfiguriert, dass er die Rundfunkprogramme des ORF nicht konsumieren kann. Das von Rittler gezogene Resümee legt nahe, dass die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte nur dann besteht, wenn ORF-Programme konkret empfangen werden können, wenn also empfängerseitig die Möglichkeit des Empfanges tatsächlich (technisch) umgesetzt ist, während der Beschluss des VfGH besagt, dass Programmentgelte dann zu bezahlen sind, wenn der Standort des Rundfunkteilnehmers mit den ORF-Programmen versorgt ist (Anm.: und dort Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden).

Die Frage ist also, ob die Austauschbeziehung lautet: *„Programmentgelte gegen die faktische Möglichkeit des Konsums der ORF-Programme.“*, oder, *„Programmentgelte gegen die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufträge, besonders des Versorgungsauftrages, am Standort der Rundfunkempfangsanlage“*. Die faktische Relevanz dieser Frage dürfte anfänglich unterschätzt worden sein. Fehlende Versorgung mit dem terrestrischen Fernsehsignal war die Ausnahme und hatte (wie im Anlassfall) meist topographische

---

<sup>338</sup> Rittler 2002, S 70

<sup>339</sup> ebendort

Gründe (exponierte Alpentäler oder abgelegene Grenzregionen beispielsweise). Wenn terrestrische Versorgung vorlag, dann konnten mit jedem Fernsehgerät die terrestrisch analog verbreiteten Signale der ORF-Programme ohne weiteres wahrnehmbar gemacht werden, die Möglichkeit der Nutzung der ORF-Programme war gegeben und die, neben der Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren, bestehende Verpflichtung zur Entrichtung der Programmgebühren wurde deshalb nicht in Zweifel gezogen.

### **3.4.2 Umsetzung des Digitalisierungskonzeptes, Einführung von DVB-T**

Die technische Ausgangslage änderte sich durch die 2006 begonnene Umstellung des Rundfunksignals auf den Standard DVB-T<sup>340</sup> und die damit verbundene Abschaltung der analogen terrestrischen (Fernseh-) Antennensignale. Dadurch war auf einmal die Situation entstanden, dass die Formel „wer über einen funktionsfähigen Fernsehapparat mit angeschlossener Antenne verfügt, verfügt über eine gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage“ nicht länger aufrecht zu erhalten war.

Am 7. Juni 2011 wurde der letzte analoge, terrestrische Sender in Österreich abgeschaltet<sup>341</sup>. Seit diesem Zeitpunkt gibt es nur noch eine digitale terrestrische Versorgung mit den Programmen des ORF. Rundfunkteilnehmer, welche die Programme des ORF ausschließlich terrestrisch<sup>342</sup> empfangen, deren Fernsehapparate über keine integrierte DVB-T Box verfügten und die auch keine externen DVB-T Boxen angeschafft beziehungsweise angeschlossen hatten, konnten spätestens ab diesem Zeitpunkt die Programme des ORF, und in vielen Fällen auch andere Fernsehprogramme, nicht mehr empfangen. Die ursprünglich funktionsfähigen Rundfunkempfangsanlagen dieser Rundfunkteilnehmer mutierten ohne eine Aktivität seitens der Besitzer zu Bildschirmen, mit

---

<sup>340</sup> DVB-T: Digital Video Broadcasting-Terrestrial

<sup>341</sup> Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) auf Digitaler Rundfunk.at, [http://www.digitaler-rundfunk.at/index.php?id=28061&no\\_cache=1](http://www.digitaler-rundfunk.at/index.php?id=28061&no_cache=1) (29.4.2014)

<sup>342</sup> Also im Wesentlichen Rundfunkteilnehmer ohne digitalen Satellitenempfang und ohne Kabelnetzanschluss

denen kein unmittelbarer Empfang von Rundfunksendungen, sondern allenfalls noch die Wiedergabe aufgezeichneter Darbietungen möglich war. Diese Geräte konnten nach damaligem Rechtsverständnis somit von einem Tag auf den anderen nicht mehr unter den Begriff der Rundfunkempfangseinrichtung nach § 1 Abs.1 RGG<sup>343</sup> subsumiert werden, damit lagen die Voraussetzungen zur Einhebung der Rundfunkgebühren samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte nicht mehr vor<sup>344</sup>. Solche Fälle sind jedoch in der Praxis, wohl hauptsächlich wegen der Öffentlichkeitsarbeit und der Förderaktionen der RTR zur Anschaffung von DVB-T Boxen, nicht oft vorgekommen<sup>345</sup>.

Häufiger waren Fälle, wo Rundfunkteilnehmer bewusst auf den Konsum des Programmangebotes des Österreichischen Rundfunks, nicht aber auf den Konsum ausländischer Programme, verzichtet haben. Technisch war das damals leicht zu bewerkstelligen, indem beispielsweise der Fernsehempfang über ein analoges Satellitensignal (seit der am 30. April 2012 erfolgten Abschaltung aller analogen Rundfunk-Satellitensignale ist das allerdings nicht mehr möglich) oder über digitales Satellitenfernsehen, ohne Verwendung einer ORF Digital Card realisiert wurde. Über solche Konstruktionen konnte beziehungsweise kann etwa der Empfang deutscher Privat-, aber auch öffentlich-rechtlicher Sender realisiert werden, während der Empfang der ORF-Programme nicht möglich ist, weil die ORF-Programme über Satellit aus Rechtsgründen nur unter Verwendung einer Digital-SAT Karte empfangbar sind.

### **3.4.3 Folgen für Rundfunkgebühren und Programmentgelte**

Die oben beschriebenen Folgen auf den Rundfunkkonsum waren absehbar gewesen und es waren frühzeitig Überlegungen zu Gesetzesinitiativen angestellt worden, die zum Ziel gehabt hatten, negative Auswirkungen der technischen Änderungen auf das Aufkommen an Rundfunkgebühren und Programmentgelten zu vermeiden.

---

<sup>343</sup> § 1, BGBl I 159/1999 idF BGBl I Nr 70/2013 Rundfunkgebührengesetz (RGG) „Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind technische Geräte, die Darbietungen im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl. Nr. 396/1974, unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar machen.“, s Kap 2.2.2)

<sup>344</sup> die aktuelle Rechtsprechung des VwGH legt die Möglichkeit nahe, dass es sich trotzdem um gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlagen handelt, VwGH 30.6.2015, Ro 2015/15/0015, S 12

<sup>345</sup> vgl. Pressemitteilung der RTR GmbH vom 27.6.2006, Titel: RTR-GmbH fixiert Endgeräteförderung für DVB-T, das digitale Antennenfernsehen, <https://www.rtr.at/de/pr/PIInfo27062006RF> ( 29.4.2014)

Zwei Themenkreise waren als potentiell problematisch identifiziert worden:

Einmal die Frage, ob mit dem Umstieg auf die digitale Fernsehübertragung im Format DVB-T und mit der Einstellung der analogen Ausstrahlung, die bis dahin in Verwendung stehenden Fernsehgeräte, weiterhin als Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG zu qualifizieren seien. Diese Frage wurde dabei als weniger kritisch eingestuft. Man ging davon aus, dass solche Geräte, wenn mit ihnen gar kein Rundfunkempfang mehr möglich wäre, nicht mehr als Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG zu qualifizieren seien<sup>346</sup>. Sobald damit Rundfunksendungen wahrnehmbar gemacht werden könnten, und zwar auch dann, wenn es sich dabei nicht um die Programme des ORF handle, wurde die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren als gegeben angenommen. Wenn also mit der vorhandenen Gerätekonstellation, beispielsweise über analogen Satellitenempfang, deutsche Privatsender empfangen werden konnten, so herrschte die Meinung vor, dass die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren<sup>347</sup> bestehe, weil es sich bei den Rundfunkgebühren um eine Sach- oder allenfalls eine Verbrauchssteuer auf betriebsbereite Rundfunkempfangsanlagen handle, der keine spezifische Gegenleistung gegenüber stehe. Deshalb wurde hinsichtlich des Rundfunkgebührengesetzes kein Handlungsbedarf gesehen<sup>348</sup>. Die damalige Rechtsansicht wurde später durch den Verwaltungsgerichtshof bestätigt<sup>349</sup>.

Was die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte anbelangt, wurde die Umstellung auf DVB-T als kritisch erkannt. Unter Bedachtnahme auf den o.a. Beschluss des VfGH G 66/00 vom 10.10.2001 und auf die Literatur<sup>350</sup> zum Wesen der Programmentgelte wurde das Risiko gesehen, dass die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte nur bei tatsächlicher Empfangsmöglichkeit der ORF-Programme bestehen könnte.

Gespräche, die zwischen Bundeskanzleramt, Finanzministerium, ORF und GIS zu dieser Problematik geführt wurden, mündeten darin, dass seitens des ORF ein abgestimmter Vorschlag für eine Gesetzesänderung an das Bundeskanzleramt und an das Finanzministerium übermittelt wurde. Eine Gesetzesinitiative, um das Problem zu beheben, kam in der Folge jedoch nicht zustande.

---

<sup>346</sup> Die Richtigkeit dieser Annahme ist nach der aktuellen VwGH-Rechtsprechung allerdings fraglich, diese legt nahe, dass jedes herkömmliche Rundfunkempfangsgerät als Rundfunkempfangsanlage im Sinne des RGG zu qualifizieren sei. VwGH 30.6.2015, Ro 2015/15/0015, S 12

<sup>347</sup> und auch die Verpflichtung zur Entrichtung des Kunstförderbeitrages und der mit den Rundfunkgebühren verbundenen Landesabgaben ....

<sup>348</sup> Schreiben des BKA vom 28.6.2006, Anlage D

<sup>349</sup> VwGH, 2008/17/0059

<sup>350</sup> Rittler 2002, S 70

### 3.4.4 Verfahren

Nach der Umstellung auf den „DVB-T Standard“ kam es in vielen Fällen zu Kritik und Einwendungen seitens der Rundfunkteilnehmer. Diese Einwendungen richteten sich in allen mir bekannten Fällen nicht gegen die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte. Meist wurde argumentiert, dadurch, dass der Empfang der ORF-Programme nicht mehr möglich sei, hätten die vorhandenen Geräte ihre Qualifikation als Rundfunkempfangsgeräte verloren, weswegen keine Rundfunkgebühren mehr zu entrichten seien. Von den sich beschwerenden Rundfunkteilnehmern wurden möglicherweise nur die Programme des ORF als Rundfunkprogramme im Sinne des Gesetzes angesehen. Möglicherweise lag es aber auch daran, dass die meisten Rundfunkteilnehmer nicht zwischen Rundfunkgebühren, Programmentgelten, Landesabgaben und Kulturförderbeitrag unterschieden, sondern sie der Meinung waren, „*einfach nur Rundfunkgebühren*“ zu entrichten, die zur Gänze dem ORF zufließen. Oft wurde von Rundfunkteilnehmern die Forderung nach der „*gratis Zurverfügungstellung*“ von DVB-T-Tunern gestellt, um Rundfunk weiter empfangen zu können. Auch in der medialen Aufarbeitung wurde die DVB-T Umstellung nicht mit den Programmentgelten verknüpft<sup>351</sup>.

Die GIS argumentierte folgendermaßen:

Die Verpflichtung zur Entrichtung der Rundfunkgebühren bestehe dann, wenn mit einer an einem Standort betriebenen, technischen Anlage (Rundfunkempfangseinrichtung im Sinne des § 1 Abs. 1 RGG<sup>352</sup>) Rundfunksendungen im Sinne des Art 1. BVG Rundfunk wahrnehmbar gemacht werden können, beziehungsweise dann, wenn eine derartige Anlage betriebsbereit errichtet sei. Begründend wurde auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 16. März 2006, G 85/05 verwiesen. Der Verfassungsgerichtshof war in diesem Erkenntnis davon ausgegangen, dass die Rundfunkgebühr gemäß § 2 Abs. 1 RGG „... *eine Form einer (nutzungsunabhängigen) Abgabe auf den Betrieb oder die Betriebsbereitschaft einer Rundfunkempfangseinrichtung ist und unabhängig davon anfällt, ob das Fernsehgerät tatsächlich benützt wird, ob damit Programme des ORF oder ausschließlich privater (ausländischer) Rundfunkanbieter empfangen werden sowie von der Nutzung des Fernsehgerätes innerhalb eines bestimmten Zeitabschnitts. Daher ist für das Entstehen der Gebührenpflicht die Wahrnehmbarkeit oder Nicht-Wahrnehmbarkeit von Rundfunkprogrammen, die verschiedene Ursachen haben*

---

<sup>351</sup> bspw.: Der Standard vom 24.8.2007, Tiroler will sich die GIS-Gebühren sparen, Beschwerde bei Höchstgericht, <http://derstandard.at/2995698/Tiroler-will-sich-die-GIS-Gebuehren-sparen---Beschwerde-bei-Hoechstgericht> (5.5.2015)

<sup>352</sup> zum Begriff der Rundfunkempfangseinrichtung vgl Kap 2

*kann, nicht maßgeblich.“*

Hinsichtlich der Programmentgelte wurde von der GIS argumentiert, die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte, sowie die Befreiung von der Pflicht zur Entrichtung dieser, richte sich nach den für Rundfunkgebühren geltenden, bundesgesetzlichen Vorschriften. Die Verpflichtung zur Entrichtung sei in § 31 ORF-G, BGBl. I Nr. 83/2001, geregelt. Die Zahlung der Programmentgelte berechne gemäß § 31 Abs. 1 leg.cit. zum Empfang der Hörfunk- und Fernsehsendungen des ORF. Das Programmentgelt sei gemäß § 31 Abs. 3 leg.cit. „...*unabhängig von der Häufigkeit und der Güte der Sendungen oder ihres Empfanges zu zahlen...*“, und stelle ein Äquivalent für die Erfüllung des in § 3 ORF-G näher umschriebenen Versorgungsauftrages des ORF dar.

Die GIS subsumierte unter die vom ORF zu erbringende Leistung nicht den tatsächlichen Konsum der vom Versorgungsauftrag umfassten Programme durch den Rundfunkteilnehmer, sondern die Versorgung des Standortes des Rundfunkteilnehmers mit diesen Programmen. Letztlich wurde die Problematik durch ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes im Herbst 2008 geklärt.

### **3.5 Erkenntnisse des VwGH zur Programmentgeltproblematik**

Der Verwaltungsgerichtshof hat in einem Erkenntnis vom Herbst 2008<sup>353</sup> die Problematik dahingehend gelöst, dass die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte nur dann besteht, wenn mit der Rundfunkempfangsanlage des Rundfunkteilnehmers die Programme des ORF empfangen werden können. Das ergibt sich laut dem VwGH daraus, dass eine Austauschbeziehung zwischen dem Empfang der ORF-Programme und dem dafür zu leistenden Entgelt besteht. Zwischen der in einem Austauschverhältnis stehenden Pflicht zur Entrichtung der Programmentgelte ist die Art und Weise deren Einhebung zu unterscheiden. Der in diesem Zusammenhang stehende Verweis auf die Rundfunkgebühren regelt somit nur Beginn und Ende der Pflicht sowie eine allfällige Befreiung. Es kann aber nicht daraus geschlossen werden, dass auch der Inhalt dieser Verpflichtung mit jener des Rundfunkgebührengesetzes übereinstimmt.

Der Verwaltungsgerichtshof folgt mit dieser Argumentation dem in der Literatur als Konsequenz aus dem Beschluss VfGH G 66/00<sup>354</sup> gefassten Gedanken, wonach der

---

<sup>353</sup> VwGH 4.9.2008, 2008/17/0059

<sup>354</sup> vgl Kap 3.4.1

Verweis auf die Rundfunkgebühren nur den zeitlichen Rahmen und die Modalitäten der Einhebung der Programmentgelte bestimme, nicht aber deren Entstehungsgrund<sup>355</sup>.

In einem weiteren Erkenntnis vom Mai 2010<sup>356</sup>, präzisierte der VwGH weiter, dass die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte nur dann besteht, wenn eine betriebsbereite Rundfunkempfangsanlage vorliegt. Betriebsbereit bedeutet im Zusammenhang mit den Programmentgelten, dass sämtliche vom Versorgungsauftrag umfassten Programme mit der konkreten Anlage empfangbar sein müssen. Die Empfangsmöglichkeit einzelner Programme, im Anlassfall waren das die Programme ORF2 Europe und ORF Sport+, reicht dazu nicht aus.

Bemerkenswert ist eine in einem Erkenntnis vom März 2009 vom VwGH getroffene Aussage<sup>357</sup>. Hier wurde die Beschwerde einer Rundfunkteilnehmerin, die angab die Programme des ORF wegen ihrer Fremdsprachigkeit nicht wahrnehmen zu können, zwar abgewiesen, in der Begründung wurde aber ausgeführt, dass es in ihrer Disposition liege, eine solche Empfangsanlage zu betreiben, die den Empfang der ORF-Programme nicht ermöglicht, um dadurch die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte zu vermeiden. Mit diesem Erkenntnis verschärft der Verwaltungsgerichtshof nochmals den Gedanken des synallagmatischen Charakters der Programmentgelte und betont die Dispositionsmöglichkeiten der Rundfunkteilnehmer.

Dadurch rückt das Höchstgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Nähe von Pay-TV. Bezahlt werden muss nur dann, wenn auch tatsächlich konsumiert wird. Das Modell öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das Rundfunk dadurch aus der Umklammerung von Wirtschaft und Politik lösen will, indem die Finanzierung auf eine breite Basis gestellt wird, ist durch diese Spruchpraxis konterkariert<sup>358</sup>.

### **3.6 Auswirkungen des Programmentgelterkenntnisses**

#### **3.6.1 Finanzielle Auswirkungen**

Dem „Programmentgelterkenntnis“ des VwGH wurde breite mediale Aufmerksamkeit zuteil.

---

<sup>355</sup> Rittler 2002, S 70

<sup>356</sup> VwGH 10.5.2010, 2009/17/0084

<sup>357</sup> VwGH 20.3.2009, 2009/17/0018

<sup>358</sup> vgl Kap 3.2.3

Bis zum 31.12.2011 meldeten sich in der Folge 48.258 Rundfunkeilnehmer<sup>359</sup> von der Entrichtung der Programmentgelte für Fernsehempfangsanlagen ab. Das entsprach zwar nicht einmal ganz 1,5 Prozent der damaligen Zahl an Rundfunkeilnehmern, was als Indiz für eine recht breit vorhandene Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesehen werden kann, bewirkte aber dennoch einen Entfall an Programmentgelten von rund 5,4 Millionen Euro<sup>360</sup> allein für das Jahr 2011.

Zugespitzt formuliert kann man sagen, dass der ORF einen signifikanten Rückgang an Programmentgelten dafür hinzunehmen hatte, dass er die gesetzlichen Vorgaben für die Umsetzung des Digitalisierungskonzeptes umgesetzt hat<sup>361</sup>.

Die o.a. Erkenntnisse des VfGH führten zu dem eigenartig anmutenden Zustand, dass die von 48.258 Rundfunkeilnehmern unter dem Überbegriff „Rundfunkgebühren“ eingehobenen Gelder, zu allen möglichen Zwecken verwendet wurden, von der „Altstadterhaltung und Förderung neuer Medien“<sup>362</sup> über die Kinoförderung und den Denkmalschutz<sup>363</sup>, von der Musikschul<sup>364</sup>- und Kulturförderung<sup>365</sup> bis hin zu Zuwendungen an Kriegsopfer- und Behindertenfonds<sup>366</sup>, nur nicht zur Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

### 3.6.2 Auswirkungen auf den Vollzug

Die Einhebung der Programmentgelte verkomplizierte sich deutlich. Das Einhebungsmodell hatte bis zur Verlautbarung des „Programmentgelterkenntnisses“ hauptsächlich auf dem Grundsatz der Selbstbemessung durch den Rundfunkeilnehmer beruht. Die Hauptherausforderung für die GIS hatte, neben der Vorschreibung und Verteilung der Gebühren, darin bestanden, neue Rundfunkeilnehmer zu lukrieren. Dafür musste nur erhoben werden, ob an einem Standort Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden. Bejahendenfalls waren die Rundfunkgebühren und die sonstigen damit verbundenen

---

<sup>359</sup> Quelle: GIS

<sup>360</sup> Quelle: GIS

<sup>361</sup> vgl Kap 3.4.2

<sup>362</sup> § 9 Wiener LGBL Nr 21/2005 idF LGBL Nr 45/2013, (Wiener) Kulturförderungsbeitragsgesetz,

<sup>363</sup> § 6 Abs 1 Z 1 und 3 Salzburger LGBI Nr 26/2000 idF LGBI Nr 106/2013, Salzburger Rundfunkabgabegesetz

<sup>364</sup> § 6 Kärntner LGBI Nr 92/2005 idF LGBI Nr 85/2013, Kärntner Landesmusikschul-Förderbeitragsgesetz - K-LMFG

<sup>365</sup> § 5 Abs 1 Burgenländisches LGBI Nr 37/2002 idF LGBI Nr 79/2013, Burgenländisches Kulturförderungsbeitragsgesetz

<sup>366</sup> § 6 Abs 4 Tiroler LGBI Nr 86/2005 idF LGBI Nr 130/2013, Tiroler Kulturförderungsabgabegesetz 2006,

Abgaben und Entgelte vorzuschreiben, beziehungsweise ein Befreiungsverfahren durchzuführen. Nunmehr gab es völlig neue Problemstellungen zu lösen. Es musste die Richtigkeit der Angaben der Rundfunkteilnehmer, zwar Rundfunkempfangsanlagen, aber nicht solche mit denen die Programme des ORF wahrnehmbar gemacht werden können, zu betreiben, verifiziert werden. Abgesehen davon, dass eine derartige Beurteilung schon aus technischer Sicht durchaus herausfordernd ist, da das äußere Erscheinungsbild einer Rundfunkempfangsanlage in vielen Fällen ja keinen Rückschluss auf ihren Funktionsumfang zulässt, war es der GIS, neben fehlender personeller Ressourcen, auch aus rechtlichen Gründen kaum möglich, die entsprechenden Erhebungen vorzunehmen. Das Rundfunkgebührengesetz sieht keine Betretungs- und schon gar keine Durchsuchungsbefugnisse für die GIS vor.

Zwar ist durch § 6 Abs. 5 RGG normiert, dass die GIS eine „...Überprüfung der Gebührenpflicht seitens der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde...“ zu veranlassen hat, der dann Betretungsrechte im Sinne des § 83 Abs. 6 und 7 des Telekommunikationsgesetzes, BGBl. I Nr. 100/1997, idF. BGBl. I Nr. 27/1999 zukommen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Auskunft des Rundfunkteilnehmers unrichtig ist oder wenn eine Auskunft trotz Mahnung verweigert wird. Allerdings sind derartige Nachschauen aufwändig und letztlich stehen auch die Bezirksverwaltungsbehörden vor dem Problem, dass über diese Nachschauen oft nicht zu klären ist, ob der vorgefundene Geräteverband zum Empfang der ORF-Programme taugt, oder nicht. Das durch § 6 Abs. 5 RGG zur Verfügung gestellte Instrumentarium war/ist also nicht dazu geeignet, diese Frage bei einer höheren Zahl an Fällen zu klären. Das hatte zur Folge, dass meistens die Erklärung des Rundfunkteilnehmers zur Kenntnis zu nehmen war, dass seine Rundfunkempfangsanlage die ORF-Programme nicht empfangen kann, von der Vorschreibung der Programmentgelte für Fernsehempfangsanlagen war dann abzusehen.

### **3.7 Kritik an der Spruchpraxis des VwGH**

Ich halte die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes aus 2 Gründen für falsch. Zum einen denke ich, dass das Erkenntnis nicht den Willen des historischen Gesetzgebers widerspiegelt. Zum anderen bin ich der Meinung, dass der Verwaltungsgerichtshof zu einem sachgerechteren Ergebnis gekommen wäre, wenn er das Wort „Programmentgelt“ in einer differenzierteren Art und Weise interpretiert hätte.

#### **3.7.1 Historisch bedingte Vorbehalte gegen die Spruchpraxis des VwGH**

Die Geschichte des österreichischen Rundfunkrechts zeigt, dass der Gesetzgeber seit dem

TelegraphenG 1924, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer mit dem Betrieb von Rundfunkempfangseinrichtungen verbunden hat<sup>367</sup>. Eine sachlich gebotene Aufweichung dieses Prinzips hat der Verfassungsgerichtshof lediglich für Fälle formuliert, in denen der Standort der Rundfunkempfangsanlage mit den Programmen des ORF nicht versorgt ist<sup>368</sup>. Von diesem Spezialfall abgesehen, hat der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen immer die Verpflichtung zur Leistung von Geldbeträgen für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach sich gezogen. Dadurch, dass der VwGH dieses Prinzip auf den Kopf gestellt hat, hat er sich von den Vorstellungen des historischen Gesetzgebers entfernt. Aber auch der moderne Gesetzgeber wollte diesen Systembruch nicht und hat mit einer Novelle zum ORF Gesetz<sup>369</sup> per 1.1.2012 die ursprüngliche Rechtslage wieder hergestellt. Der Gesetzgeber spricht in den Erläuterungen zu dieser Novelle von einer „Klarstellung“, dass der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen bei gleichzeitiger terrestrischer Versorgung des Standortes mit den ORF-Programmen die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte auslöst. Die Verwendung des Wortes „Klarstellung“ lässt den Schluss zu, dass der Gesetzgeber selbst ein entsprechendes Verständnis auch der ursprünglichen Rechtslage beigemessen hatte.

Die Medienbehörde jedenfalls hatte dieses Verständnis, wie aus der Anfragebeantwortung des Bundeskanzleramtes zu einer parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2008 hervor geht, wo es zur Frage nach der „GIS-Gebühr“ im Falle des Verschlüsselungswechsels bei digitalem Satellitenempfang heißt: *„So der Standort des/der Rundfunkteilnehmers/in jedoch terrestrisch versorgt wird, ist von einer Programmentgeltspflicht auszugehen, da der ORF in diesem Fall seine aus dem terrestrischen Jedenfalls-Versorgungsauftrag erfließende Vorleistungspflicht erfüllt hat und es auf eine tatsächliche Inanspruchnahme der terrestrischen Empfangsmöglichkeit nicht ankommt (vgl. § 31 Abs. 3 ORF-G).“*<sup>370</sup>

### 3.7.2 Interpretation des Wortes Programmentgelt

Der vom VwGH in der Begründung gezogene Schluss, dass schon die Überschrift des § 31 ORF-G („Programmentgelt“) nahelegt, dass eine Austauschbeziehung zwischen dem **Empfang** der Programme des ORF und dem dafür zu leistenden Entgelt besteht, ist eine Möglichkeit der Interpretation, die m.e. allerdings nur dann Sinn macht, wenn man sich

---

<sup>367</sup> vgl Kap 1

<sup>368</sup> VfGH 10.10.2001, G 66/00, Kap 3.4.1

<sup>369</sup> BGBl I Nr 126/2011

<sup>370</sup> 3449 BlgNR XXIII. GP - Anfragebeantwortung

ausschließlich auf die Überschrift der Bestimmung bezieht. Liest man die Bestimmung als Ganzes, so liegt es näher, die Beziehung zwischen Rundfunkteilnehmer und ORF nicht als bürgerlich-rechtlichen Vertrag, sondern als gesetzliches Schuldverhältnis<sup>371</sup> zu verstehen und sie folgendermaßen zu interpretieren:

§ 31 Abs. 1, 1. Satz ORF-G, in der zum Entscheidungszeitraum gültigen Fassung BGBl. I Nr. 102/2007, lautete:

„§ 31. (1) *Jedermann ist zum Empfang der Hörfunk- bzw. Fernsehsendungen des Österreichischen Rundfunks gegen ein fortlaufendes Programmentgelt (Radioentgelt, Fernsehentgelt) berechtigt.*“

In Anbetracht der rechtshistorischen Zusammenhänge ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen wollte, dass grundsätzlich jeder dazu berechtigt ist, die Programme des ORF zu empfangen. Dadurch war dem Rundfunkmerkmal der *Verbreitung an die Allgemeinheit*<sup>372</sup> Rechnung getragen und klargestellt, dass die ORF-Programme dieses wesentliche Merkmal, um als Rundfunk im Sinne des BVG Rundfunk gelten zu können erfüllen.

Als Gegenleistung für die Berechtigung zum Konsum dieser Programme haben diejenigen Rundfunkteilnehmer, deren Standort mit diesen Programmen versorgt ist, Programmentgelte zu entrichten.

Diese Interpretation hätte sehr schön mit der damaligen Fassung des § 31 Abs. 3, 1. Satz ORF-G korrespondiert, wonach, „...das *Programmentgelt unabhängig von der Häufigkeit und der Güte der Sendungen oder ihres Empfanges zu zahlen ist.*“ Auch § 31 Abs. 3, 2. Satz ORF-G, wonach „*der Beginn und das Ende der Pflicht zur Entrichtung des Programmentgeltes sowie die Befreiung von dieser Pflicht sich nach den für die Rundfunkgebühren geltenden bundesgesetzlichen Vorschriften richten*“, hätte stimmig zu dieser Lesart gepasst und es wäre nicht nötig gewesen, in die Bestimmung eine Bedeutung hinein zu legen, die sich dem Gesetzestext nicht entnehmen lässt und für die sich auch in den Materialien zum Gesetz kein Anhaltspunkt findet, nämlich jene, dass sie lediglich Art und Weise der Entrichtung der Programmentgelte regle.

Die Leistung des ORF wäre dann, unter Beachtung des Beschlusses G 66/00 des VfGH,

---

<sup>371</sup> vgl Kap 3.3.1

<sup>372</sup> vgl Kap 2.2.1

die Versorgung des Standortes des Rundfunkteilnehmers mit den Programmen des ORF. Das wäre auch stimmig mit den §§ 2ff ORF-G gewesen, die die Finanzierung und die Aufträge des ORF regeln. Aus § 2 Abs. 3 ORF-G ergab sich nämlich indirekt, dass die als öffentlich-rechtliche Aufträge definierten Tätigkeiten des ORF (Versorgungsauftrag, Programmauftrag, sonstige Aufträge) aus den Programmentgelten zu finanzieren sind<sup>373</sup>.

§ 3 Abs. 1 ORF-G wiederum definierte als eine der vom ORF zu erbringenden Leistungen, die „...*Verpflichtung **alle** zum Betrieb eines Rundfunkempfangsgerätes ... **berechtigten Bewohner***<sup>374</sup> *des Bundesgebietes gleichmäßig und ständig ... mit zwei österreichweit empfangbaren Programmen des Fernsehens zu versorgen.*“<sup>375</sup> Diese Versorgung sollte hinsichtlich Fernsehens im Rahmen des Digitalisierungskonzeptes, digital im Standard DVB-T erfolgen<sup>376</sup>.

Auch diese Bestimmungen legen nahe, dass die vom ORF zu erbringende Leistung nicht im Konsum der ORF-Programme durch den Rundfunkteilnehmer zu sehen war, sondern in der terrestrischen Versorgung des Standortes des Rundfunkteilnehmers (im Sinne des RGG) mit ebendiesen Programmen, also in der Ermöglichung des Konsums.

Schließlich führte auch die Regierungsvorlage zum ORF-G in seiner ursprünglichen Form<sup>377</sup> aus, dass durch die Erteilung einer (*Fernsehrundfunk-*) *Hauptbewilligung* für die Dauer ihres Bestehens zwischen dem ORF und dem Bewilligungsinhaber ein Vertrag nach bürgerlichem Recht als geschlossen gilt<sup>378 379</sup>, der den Inhaber zum Empfang der Rundfunksendungen gegen ein fortlaufendes Entgelt **berechtigt**<sup>380</sup>. Darauf, dass dieses Entgelt ein Äquivalent für die tatsächliche Nutzung sein solle, findet sich kein Hinweis.

---

<sup>373</sup> § 2 Abs 3 ORF-G BGBl 379/1984 idF BGBl I Nr 102/2007: „Über den Versorgungsauftrag (§ 3), den Programmauftrag (§ 4) oder die Besonderen Aufträge (§ 5) hinausgehende Tätigkeiten im Rahmen des Unternehmensgegenstandes sind organisatorisch und rechnerisch von Tätigkeiten im Rahmen des Versorgungsauftrages zu trennen und können unter der Bedingung, dass keine Mittel aus dem Programmentgelt (§ 31) herangezogen werden, gewinnorientiert betrieben werden.“

<sup>374</sup> Hervorhebungen durch den Verfasser

<sup>375</sup> § 3 Abs 1 Z 2 letzter Satz ORF-G

<sup>376</sup> § 3 Abs 4 ORF-G

<sup>377</sup> BGBl 397/1974

<sup>378</sup> Diese Konzeption wurde aus dem Rundfunkgesetz (§15 Abs 1 Rundfunkgesetz BGBl 195/1966) übernommen

<sup>379</sup> Die gesetzliche Fiktion eines Vertrages nach bürgerlichem Recht ist im Gesetzestext nicht enthalten, wird aber nach Rechtsprechung und Lehre fingiert, vgl etwa OLG Wien 28.11.2003, 3 R94/03w-38, VfSlg 7717/1975

<sup>380</sup> 933 BlgNR XIII. GP, S 46

### **3.8 Weitere Probleme die sich aus der Annahme des Vorliegens eines privatrechtlichen Vertrages zwischen Rundfunkteilnehmer und ORF ergeben**

Die vom Verwaltungsgerichtshof geteilte Rechtsansicht, dass eine Austauschbeziehung zwischen dem Konsum der ORF-Programme und dem dafür zu leistenden Entgelt besteht<sup>381</sup>, hat über die oben aufgezeigten Folgen hinaus noch weiter reichende Konsequenzen.

#### **3.8.1 Unterschiedliches rechtliches Schicksal von Rundfunkgebühren und Programmentgelten**

Wie o.a. geht der VwGH davon aus, dass eine Vertragsbeziehung zwischen ORF und Rundfunkteilnehmer<sup>382</sup> besteht. Die in diesem Zusammenhang vom VwGH getroffene Aussage, dass der Verweis des § 31 ORF-G auf die Rundfunkgebühren, nur Beginn und Ende der Pflicht zur Entrichtung der Programmentgelte sowie eine allfällige Befreiung von diesen regelt, daraus aber nicht geschlossen werden kann, dass auch der Inhalt dieser Verpflichtung mit jener des Rundfunkgebührengesetzes übereinstimmt, bewirkt, dass Rundfunkgebühren und Programmentgelte ohne weiteres ein unterschiedliches rechtliches Schicksal teilen (können).

#### **3.8.2 Verjährung der Rundfunkgebühren samt der damit verbundenen Abgaben und Entgelte**

Das zeigt sich am Beispiel der Verjährung. Zur Frage der Verjährung hat der Verwaltungsgerichtshof in einem Erkenntnis aus dem Jahr 2013<sup>383</sup>, also einer Entscheidung, die nach den Erkenntnissen zu den Programmentgelten ergangen ist, ausgesprochen, dass für die Rundfunkgebühren, „wegen einer entsprechenden Anordnung im RGG“<sup>384</sup>, das AVG anzuwenden ist. Der VwGH hat weiter ausgeführt, dass das AVG, anders als etwa die Bundesabgabenordnung, keine Verjährungsfrist kennt und Verjährung im öffentlichen Recht nur dort besteht, wo es das Gesetz ausdrücklich vorsieht. Rundfunkgebühren verjähren demzufolge nicht.

---

<sup>381</sup> vgl Kap 3.5

<sup>382</sup> in diesem Sinne auch OLG Wien 28.11.2003, 3 R94/03w-38, VfSlg 7717/1975

<sup>383</sup> VwGH 27.2.2013, 2010/17/0022

<sup>384</sup> § 6 (1) RGG

Aus § 31 Abs. 4 ORF-Gesetz, wonach das Programmengelt „gleichzeitig mit den Rundfunkgebühren und in gleicher Weise wie diese einzuheben“ ist, folgerte der VwGH, dass (u.a.) „...für das Programmengelt kraft gesetzlicher Anordnung dieselben verfahrensrechtlichen Regelungen zur Anwendung kommen wie für die Rundfunkgebühren“<sup>385</sup>, und deshalb auch die Programmengelte und der, ebenfalls mit den Rundfunkgebühren einzuhebende, Kulturförderbeitrag nicht verjähren. Diese Erläuterungen stehen nun allerdings im Widerspruch zu den Begründungen der „Programmengelterkenntnisse“, wonach „...der Verweis in § 31 ORF-G auf die Rundfunkgebühren nur Beginn und Ende der Pflicht zur Entrichtung der Programmengelte sowie eine allfällige Befreiung von diesen regelt, es aber nicht daraus geschlossen werden kann, dass auch der Inhalt dieser Verpflichtung mit jener des Rundfunkgebührengesetzes übereinstimmt“<sup>386</sup>. Aus dieser Argumentation folgt nämlich, dass Rundfunkgebühren einerseits und Programmengelte andererseits, (auch) hinsichtlich der Verjährung, durchaus ein unterschiedliches rechtliches Schicksal teilen können. Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ist hier inkonsistent. Wenn der Verwaltungsgerichtshof die Ansicht vertritt, dass es sich bei der Rechtsbeziehung zwischen Rundfunkteilnehmer und ORF um einen privatrechtlichen Vertrag handelt, müsste er außerdem, konsequenterweise, zur Klärung der Verjährungsfrage die Regeln des Zivilrechts heranziehen. Dann wäre für die Programmengelte die 3-jährige Verjährungsfrist des § 1486 ABGB anzuwenden.

Diese Auslegung würde nebenbei den Widerspruch zu der vom VwGH nicht beachteten<sup>387</sup> Bestimmung des § 1 Abs. 4 FGO auflösen, wonach „...für die Verjährung von Gebührenforderungen die Bestimmungen des § 1486 ABGB des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches sinngemäß gelten.“

### **3.8.3 Exkurs: Verjährung von Rundfunkgebühren nach § 1 Abs. 4 FGO**

Es ist nämlich ohnehin fraglich ob, entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes der Gesetzgeber die Verjährung von Rundfunkgebühren nicht doch ausdrücklich geregelt hat. § 1 Abs. 2 RGG normiert, dass die für Rundfunkempfangseinrichtungen geltenden fernmelderechtlichen Bestimmungen durch das

---

<sup>385</sup> VwGH 27.2.2013, 2010/17/0022-5, S 10f

<sup>386</sup> VwGH 4.9.2008, 2008/17/0059, S 9

<sup>387</sup> vgl Kap 3.8.3

RGG unberührt bleiben. Es gibt ein fernmelderechtliches Gesetz, welches nur noch Sachverhalte regelt, die im Zusammenhang mit dem Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen stehen, und zwar die Fernmeldegebührenordnung (FGO)<sup>388</sup>. Das Fernmeldegebührengesetz, zu dem die FGO eine Anlage darstellt, trat mit Inkrafttreten des Telekommunikationsgesetzes per 1. August 1997 außer Kraft<sup>389</sup>. Hinsichtlich der Anlage zum Fernmeldegebührengesetz, also der FGO, wurde angeordnet, dass diese durch die Post zu vollziehen sei<sup>390</sup>. Gleichzeitig wurden alle Bestimmungen der FGO aufgehoben, außer jener, die das Befreiungswesen regelten und des weiteren die Bestimmungen der §§ 1 und 1a FGO<sup>391</sup>. Diese waren, wie den Erläuterungen zu entnehmen ist, nur noch im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Post (Anm.: beziehungsweise der GIS als Rechtsnachfolgerin der Rundfunkämter) bei der Einbringung der Rundfunkgebühren zu sehen<sup>392</sup>.

Seit 1. August 1997 wurde die FGO fünf Mal novelliert, die Bestimmungen der §§ 1 und 1a FGO blieben dabei jeweils unangetastet. Es liegt nahe anzunehmen, dass der Gesetzgeber die Bestimmungen der §§ 1 und 1a FGO bewusst mit Blick auf das heutige Rundfunkgebührensysteem des RGG in Kraft gelassen hat. Das ist schon deshalb plausibel, weil § 1 Abs. 4 FGO auf die Verjährungsregelung des § 1486 ABGB<sup>393</sup> verweist. Demnach wären sowohl für die Rundfunkgebühren, als auch für die Programmentgelte die Verjährungsregelungen des § 1486 ABGB anzuwenden.

Geht man dagegen davon aus, dass die §§ 1 und 1a FGO keine Anwendung auf die Rundfunkgebühren finden, so hieße das, dass der Gesetzgeber fünf Mal die Chance zur Konsolidierung des Rechtsbestandes nicht genutzt hat, was unwahrscheinlich ist. Wahrscheinlicher ist, dass der § 1 Abs. 4 FGO mangels anderer möglicher Regelungssachverhalte tatsächlich (nur noch) die Verjährung von Rundfunkgebühren regelt.

Wenn das stimmt, so macht es hinsichtlich der Frage der Verjährung im Ergebnis keinen Unterschied, ob man davon ausgeht, dass die für die Programmentgelte geltenden Regelungen losgelöst von den Rundfunkgebühren zu sehen sind oder nicht. Es ergibt sich für sie in jedem Fall eine dreijährige Verjährungsfrist, entweder direkt aus § 1486 Abs. 1

---

<sup>388</sup> BGBl Nr 170/1970

<sup>389</sup> § 124 TKG

<sup>390</sup> vgl Kap 1.10

<sup>391</sup> Art IV, BGBl 100/1997

<sup>392</sup> 759 BlgNR XX. GP, S 59

<sup>393</sup> dreijährige Verjährungsfrist

ABGB, oder aber, weil für das Programmentgelt, kraft gesetzlicher Anordnung, dieselben verfahrensrechtliche Regelungen zur Anwendung kommen, wie für die Rundfunkgebühren, in diesem Fall eben über den Umweg des § 1 Abs. 4 FGO.

Warum der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis zur Verjährung der Rundfunkgebühren die Bestimmung des § 1 Abs. 4 FGO nicht beachtet hat, entzieht sich meiner Kenntnis. Der Gesetzgeber jedenfalls hat auf die inkonsistente höchstgerichtliche Rechtsprechung reagiert und hat mit einer jüngst zum RGG ergangenen, am 1.9.2016 in Kraft getretenen Novelle, eine 3-jährige Verjährungsfrist *zur Schaffung von Rechtssicherheit* normiert<sup>394</sup>.

### 3.8.4 Vertragliche Sorgfaltspflichten

Falls tatsächlich eine auf den Regeln des Vertragsrechts beruhende privatrechtliche Austauschbeziehung zwischen ORF und Rundfunkteilnehmer besteht, dann sind auch die sonstigen Regeln des Vertragsrechts, etwa jene über vertragliche Schutz- und Sorgfaltspflichten in der Rechtsbeziehung zwischen ORF und Rundfunkteilnehmer anzuwenden. In der Rechtsprechung der Zivilgerichte finden sich zarte Ansätze in diese Richtung. Im Falle einer Rundfunkteilnehmerin, die von einem Kampfhund gebissen wurde, der in der Sendung „*Wer will mich?*“ als „...*zu anderen Menschen ist er das bravste Tier...*“ beschrieben wurde und aufgrund des Bisses vom ORF Schadenersatz einklagte, führte das OLG Wien als Berufungsinstanz aus, es sei davon auszugehen, dass der Vater der Klägerin Inhaber einer Rundfunkhauptbewilligung sei. Zwischen Rundfunkteilnehmern und dem Beklagten (Anm.: dem ORF) bestehe eine privatrechtliche Sonderverbindung, weil das Rundfunkentgelt privatrechtliches Entgelt sei. Diese vertragliche Beziehung begründe Schutz- und Sorgfaltspflichten<sup>395</sup>.

Noch fehlt allerdings eine höchstgerichtliche Festlegung zu dieser Frage. Der OGH hat im geschilderten Fall aus anderen Gründen abweisend entschieden und ist auf die vom OLG Wien getroffenen Ausführungen nicht weiter eingegangen. Im Lichte der Aussagen des OLG Wien und der weiter o.a. Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis der OGH das Bestehen vertraglicher Schutz- und Sorgfaltspflichten, die durch die Bezahlung des Programmentgeltes begründet werden, zu beurteilen haben wird. Das wäre die konsequente und logische Weiterführung der Annahme einer synallagmatischen Rechtsbeziehung zwischen Rundfunkteilnehmer und ORF.

---

<sup>394</sup> 1175 BlgNR XXV. GP

<sup>395</sup> OGH, 6 Ob 69/04x, OLG Wien, 3 R94/03w-38

### 3.9 Novelle BGBl. I Nr. 126/2011

Eine Änderung dieser durch die Rechtsprechung des VfGH geschaffenen schwierigen Situation brachte die Novelle zum ORF-G, BGBl. I Nr. 126/2011.

§ 31 Abs. 10 ORF-G wurde dahingehend ergänzt, dass die Programmentgelte jedenfalls dann zu bezahlen sind, *„wenn der Rundfunkteilnehmer (§ 2 Abs. 1 RGG) an seinem Standort mit den Programmen des Österreichischen Rundfunks gemäß § 3 Abs. 1 ORF-G terrestrisch (analog oder DVB-T) versorgt wird.“*

Erläuternd wurde ausgeführt, dass die Ergänzung, *„...der Klarstellung diene, dass ein Rundfunkteilnehmer jedenfalls dann zur Zahlung verpflichtet ist, wenn sein Standort mit den ORF-Programmen nach § 3 Abs. 1 ORF-G terrestrisch analog oder digital im Format DVB-T versorgt ist.“* Dieser Anknüpfungspunkt korrespondiert demnach mit dem *„...in § 3 Abs. 3 und 4 ORF-G geregelten terrestrischen Versorgungsauftrag des ORF und entspricht daher dem synallagmatischen Charakter des Programmentgelts im Sinne einer Gegenleistung für die erfolgte Bereitstellung der im öffentlich-rechtlichen Auftrag gelegenen Vollprogramme durch den Österreichischen Rundfunk.“*

Hinsichtlich des *„...zugemuteten Aufwandes für den Rundfunkteilnehmer...“* wurde ausgeführt, dass *„...entsprechende DVB-T Tuner bereits zu Preisen von unter € 30,- verfügbar sind und auch ein etwaiges Modifizieren bestehender Antennen und dazugehöriger Bauelemente keine unzumutbare Belastung für den Rundfunkteilnehmer darstellen. ....Wenn der Empfang nur durch über dieses Ausmaß hinausgehende Maßnahmen realisiert werden könnte, dann besteht keine Pflicht zur Zahlung des Programmentgeltes.“<sup>396</sup>*

Der Verfassungsgerichtshof hatte keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Regelung<sup>397</sup> und hat die Behandlung einer dagegen erhobenen Beschwerde *„...mangels hinreichender Aussicht auf Erfolg...“* abgelehnt.

#### 3.9.1 Rückkehr zum ursprünglichen System?

Der Verwaltungsgerichtshof erläuterte<sup>398</sup>, dass in derartigen Fällen in einem ersten Schritt

---

<sup>396</sup> 1759/A BlgNR XXIV GP - Initiativantrag

<sup>397</sup> Beschluss des VfGH 18.9.2014, E 1097/2014-4

<sup>398</sup> VfGH 27.11.2014, Ro 2014/15/0040-3

zu klären sei, ob es sich um einen Rundfunkeilnehmer im Sinne des RGG handle. Bejahendenfalls sei zu klären, ob am Standort des Rundfunkeilnehmers eine Versorgung mit den Programmen des ORF bestehe. Der Verwaltungsgerichtshof zitierte das Bundesverwaltungsgericht<sup>399</sup>, das in seiner Entscheidung sinngemäß ausgeführt hatte, dass das synallagmatische Austauschverhältnis darin bestehe, dass der ORF seine Programme am Standort bereitstelle. Damit kehre der **Gesetzgeber**<sup>400</sup> zu seiner ursprünglichen Konzeption des Programmentgeltes zurück, wonach schon die Möglichkeit des Empfanges die Pflicht zur Leistung des Programmentgeltes begründet (nunmehr unter der weiteren Voraussetzung, dass sich die Empfangsmöglichkeit der ORF-Programme ohne größeren Aufwand herstellen lasse).

Nun ist es aber so, dass die Bestimmungen über die Entrichtung der Programmentgelte von der Entstehung des Rundfunkgesetzes im Jahr 1966, über das ORF-G im Jahr 1974 bis zum Jahr 2011 praktisch unverändert geblieben sind. Die Änderungen, die vorgenommen wurden, waren den Änderungen im Fernmelderecht, also dem Übergang von Bewilligungsgebühren auf Rundfunkgebühren, geschuldet<sup>401</sup>. Inhaltlich sind sie gleich geblieben.

Möglicherweise handelt es sich um das unbewusste Eingeständnis der fehlerhaften Interpretation in den ursprünglichen Erkenntnissen<sup>402</sup>. Möglicherweise entstand die Aussage aber auch angeregt durch einen Passus in der Literatur, wonach: *„Die Novelle 2011 diese Rechtsbeziehung zwischen ORF und Rundfunkeilnehmern wieder dahingehend modifiziert, dass bereits auch dann, wenn sich die Empfangsmöglichkeit der ORF-Programme ohne größeren Aufwand herstellen lässt, die Pflicht zur Leistung des Programmentgeltes eintritt. Sie nähert damit die Austauschbeziehung zwischen ORF und Rundfunkeilnehmern unter Bedachtnahme auf den Wandel der Technik wieder an die ursprüngliche Konzeption an.“*<sup>403</sup> Aus dem Vorabsatz ergibt sich nun aber, dass der Autor des zitierten Artikels nicht zum Ausdruck hatte bringen wollen, dass sich die Gesetzeslage geändert habe, vielmehr hatte er festgestellt, dass: *„...der VwGH (Anm.: und eben nicht der Gesetzgeber) dieses Austauschverhältnis dahingehend modifiziert (hat), dass er es erst mit der Anschaffung einer zum Empfang der ORF-Programme tatsächlich geeigneten*

---

<sup>399</sup> BVwG 27.6.2014, W120 2002166-1/2E

<sup>400</sup> Hervorhebung durch den Verfasser

<sup>401</sup> vgl Kap 1.9

<sup>402</sup> vgl Kap 3.7, VwGH 4.9.2008, 2008/17/0059, VwGH 20.3.2009, 2009/17/0018, VwGH 10.5.2010, 2009/17/0084

<sup>403</sup> Öhlinger 2012, S 159

*Rundfunkempfangseinrichtung beginnen lässt.*<sup>404</sup> Auch das kann als ein Hinweis auf eine ursprünglich fehlerhafte Interpretation der anzuwendenden Gesetzestexte durch den VfGH gedeutet werden.

### **3.9.2 Kontrollaufwand**

Der Verwaltungsgerichtshof widmete sich in seiner Begründung auch dem unverhältnismäßigen Kontrollaufwand der nötig wäre, um zu beurteilen, ob Einrichtungen zum Empfang der ORF Programme geeignet sind und stellte fest, dass eine wirksame Überprüfung nicht realisierbar ist und außerdem in einem Spannungsverhältnis zu grundrechtlich geschützten Werten, insbesondere zu Art. 8 EMRK sowie zu § 9 StGG steht.

Der Gedanke des unverhältnismäßigen Kontrollaufwandes war zuvor schon mehrfach in der Literatur herausgearbeitet worden<sup>405</sup>. Es sei ständige Judikatur des VfGH, dass der Gesetzgeber einfache und leicht handhabbare Regelungen treffen sowie Vorschriften, deren Anwendung intensive Einzelfallprüfungen erfordert, vermeiden darf<sup>406</sup>.

Der Gesetzgeber hat der GIS keinerlei Kontrollbefugnisse eingeräumt. Aber selbst wenn es derartige Befugnisse gäbe, wäre es angesichts des technischen Umfeldes für die meisten Rundfunkteilnehmer einfach, ihre Rundfunkanlagen so zu konfigurieren, dass zum Zeitpunkt der Kontrolle ORF-Programme nicht empfangen werden können und diese Konfiguration nach der Kontrolle wieder zu ändern. Insofern kann ich mit meinen Erfahrungen aus der Praxis die Annahme des VfGH bestätigen, dass eine wirksame Überprüfung, zumindest mit vertretbarem Aufwand, nicht realisierbar ist.

### **3.10 Resümee**

Der Weg, den ORF über ein Entgelt zu finanzieren, hat in der jüngeren Vergangenheit einige Fragestellungen aufgeworfen, die sich bei einem Gebühren- oder Abgabenmodell nicht gestellt hätten. Der vom Verwaltungsgerichtshof 2008 beschrittene Lösungsweg, ein privatrechtliches Vertragsverhältnis zwischen ORF und Rundfunkteilnehmer anzunehmen, hat nicht nur die oben geschilderten vordergründigen Auswirkungen auf die Finanzierung des ORF und den Vollzug des ORF-Gesetzes gehabt, sondern ich möchte sogar so weit gehen zu behaupten, dass er den Status des ORF als öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter erodiert und ihn in Richtung privater Rundfunkunternehmer gerückt hat.

---

<sup>404</sup> Öhlinger, ebendort

<sup>405</sup> Öhlinger 2012, S 157, Truppe 2008, in Lienbacher/Wielinger (Hg) 2009, S 261

<sup>406</sup> Öhlinger 2012, S 157

Durch die 2012 in Kraft getretene Novelle zu den Programmentgelten hat der Gesetzgeber diesen Trend zwar gebrochen, eine klare Positionierung, was die Rechtsbeziehung zwischen ORF und Rundfunkteilnehmer anbelangt, hat aber auch diese Novelle nicht gebracht. Die Frage etwa, ob Sendungen des ORF dazu geeignet sind, vertragliche Sorgfaltspflichten zwischen ORF und Rundfunkteilnehmern auszulösen, ist nicht geklärt.

Eine wie mir scheint ganz zentrale Frage blieb von den Höchstgerichten unangesprochen, nämlich ob gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dass öffentlich-rechtlichem Rundfunk eine „*wichtige Rolle für den demokratischen Diskurs und die Entwicklung der Demokratie*“<sup>407</sup> zukommt, und ob man ihn als Werkzeug für freie Kommunikation und somit als Voraussetzung für Demokratie versteht, weil Meinungs- und Kommunikationsfreiheit eine ganz zentrale Voraussetzung für eine Demokratie darstellen<sup>408</sup>. Falls es diesen Konsens nicht gibt, wäre es Sache des Gesetzgebers das BVG Rundfunk für obsolet zu erklären. Denn welche Funktion sollte es denn sonst heutzutage noch haben?

Solange es das BVG Rundfunk in der aktuellen Fassung gibt, wird davon auszugehen sein, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk nach wie vor als wesentliches Werkzeug für eine demokratische, pluralistische Gesellschaft verstanden wird. In der Folge ergibt sich aus Art. II BVG Rundfunk aber auch die Verpflichtung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Auftrages durch die öffentliche Hand, beziehungsweise die Allgemeinheit. Und dann liegt es m.e. auch nahe, die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte als gesetzliches Schuldverhältnis zu interpretieren und der Finanzierung ein breites Fundament zu geben, indem jeder, der einen Nutzen aus dem Angebot ziehen kann, dazu beizutragen hat. Das bedeutet natürlich nicht, dass *jeder zum Konsum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verpflichtet ist, das wäre in einem von der Achtung der Freiheit geprägten Rechtsstaat ausgeschlossen*<sup>409</sup>, aber es bedeutet, dass jedem dieser Konsum zu ermöglichen ist und andererseits, dass jeder, dem dies ermöglicht wird, unabhängig von der konkreten Nutzung, zur Finanzierung beizutragen hat.

Im Ergebnis, wenn auch nicht dezidiert ausgesprochen, scheint dieser Gedanke letztendlich durch beide Höchstgerichte des öffentlichen Rechts bestätigt.

---

<sup>407</sup> Alexander Wrabetz, Studientag des ORF-Publikumsrats, Sustainable Funding“, 17.10.2012, S 2, <http://publikumsrat.orf.at/plenar/studientag2.html> , (2.7.2015)

<sup>408</sup> Mayer 2010, S 54

<sup>409</sup> Öhlinger 2012, S 159, VwGH 27.11.2014, Ro 2014/15/0040-3

## 4 Zukünftige Finanzierungsmodelle für öffentlich-rechtlichen Rundfunk

### 4.1 Einleitung

Seit es eine öffentlich-rechtliche Finanzierung gibt, gibt es Differenzen über eben diese Finanzierung des ORF. Die Diskussionen darüber haben sich in den letzten Jahren intensiviert. Die von der GIS vorgelegten Zahlen zeigen, dass es immer schwieriger wird neue Rundfunkteilnehmer zu lukrieren – teilweise stagnieren die Teilnehmerzahlen, teilweise müssen sogar Rückgänge hingenommen werden<sup>410</sup>.

Die in den vorigen Kapiteln besprochene, aktuelle Rechtsprechung zu Programmentgelten und zum Begriff der gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsanlage macht es nicht leichter, das „Produkt öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ zu „verkaufen“.

Die Akzeptanz für öffentlich-rechtlichen Rundfunk scheint zu sinken und neue Übertragungstechniken, die den Konsum von Rundfunkprogrammen ermöglichen, ohne als Rundfunkempfangsanlagen zu gelten, erobern den Markt. Die Medienkonvergenz bewirkt, dass Geräte zum Rundfunkempfang taugen, die nicht dafür angeschafft wurden. Solche Geräte zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt heranzuziehen ist aus rechtlichen Gründen oft nicht möglich. Dort wo es möglich ist, fehlt es häufig an der entsprechenden Akzeptanz.

Österreich steht mit diesen Phänomenen nicht allein da, alle Länder mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk müssen lernen damit umzugehen. So hat Deutschland sein Finanzierungssystem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk per 1.1.2013 in Richtung einer geräteunabhängigen Haushaltsabgabe geändert<sup>411</sup>. In der Schweiz haben die Bürger 2015 mit knapper Mehrheit für den Umstieg auf ein Haushaltsabgabesystem, voraussichtlich ab 2018 oder 2019<sup>412</sup>, votiert. Finnland geht seit 2013 den Weg, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk „YLE“ über eine Steuer zu finanzieren. Die Akzeptanz für diese Steuer scheint bei den Finnen vorhanden zu sein, die Steuer ist auch deutlich niedriger als die bisherige Gebühr. In den Niederlanden wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon seit dem Jahr 2000 im Rahmen eines Steuermodelles aus den Einkünften aus Einkommenssteuern finanziert, was zu einer Reduktion der Einnahmen geführt hat<sup>413</sup>.

---

<sup>410</sup> s. Anhang E

<sup>411</sup> Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), 15. – 21.12.2010

<sup>412</sup> Neue Zürcher Zeitung, International, 26.08.2015

<sup>413</sup> Quelle: BFA

Spätestens wenn die Gebühreneinnahmen sinken, wird man sich auch in Österreich der Thematik einer zeitgerechten Rundfunkfinanzierung stellen müssen. Egal wie ein solches Modell auch aussehen wird, es muss folgende Ansprüche erfüllen können:

Es muss auf Akzeptanz, sowohl in der Öffentlichkeit, als auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber auch bei den privaten Medienunternehmen stoßen. Letztlich wird es für die Akzeptanz der Medienunternehmen entscheidend sein, ob die Einnahmen ungeteilt dem ORF zukommen werden oder ob das Modell zu einer generellen Medienförderung mutieren wird. Sollte der zweite Weg politisch gewünscht sein, wäre das wahrscheinlich ein Präjudiz hinsichtlich des Finanzierungsmodells. Ein Rundfunkgebührenmodell zur allgemeinen Medienförderung ist kaum vorstellbar.

Die sich aus der Medienkonvergenz ergebenden Fragestellungen müssen gelöst werden. Der Erlös muss reichen, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllen zu können. Die Festsetzung der Höhe des zu leistenden Finanzierungsbeitrages muss, die Einhebung sollte staatsfern sein. Das Modell soll einen effizienten und kostengünstigen Vollzug ermöglichen. Zu guter Letzt muss sich das Modell mit europäischem Beihilfenrecht vereinbaren lassen.

Ich werde die verschiedenen Ansätze hauptsächlich unter diesen Gesichtspunkten betrachten, wobei ich die Diskussion bewusst auf Modelle beschränke, deren Umsetzung einigermaßen realistisch erscheint. Szenarien wie eine Einhebung im Rahmen der Stromrechnung oder eine Abgabe beim Kauf von Rundfunkgeräten spare ich deshalb aus.

Eine Einhebung mit der Stromrechnung scheint zwar auf den ersten Blick attraktiv, würde aber faktisch daran scheitern, dass es an die 150 Stromlieferanten in Österreich gibt<sup>414</sup>, die sich verschiedenster Einhebungs- und Buchhaltungssysteme bedienen. Eine einheitliche Einhebung, Verrechnung und Verteilung der eingehobenen Beträge ist damit kaum zu gewährleisten, der Aufwand für die Einhebung würde sich zwangsläufig vervielfachen. Die Abwicklung des Befreiungswesens müsste erst wieder über eine zusätzliche zentrale Stelle erfolgen, weswegen ein effizienter und kostengünstiger Vollzug damit ausgeschlossen ist.

Eine Abgabe beim Kauf von Rundfunkempfangsanlagen schließt sich ebenso von vornherein aus, weil mit einer einmaligen Abgabe in einigermaßen akzeptabler Höhe der öffentlich-rechtliche Auftrag niemals finanziert werden könnte. Aber auch die aus der Medien- und Gerätekonvergenz entstehenden Fragestellungen wären durch eine derartige

---

<sup>414</sup> E-Control, Marktstatistik – Strom, Lieferanten für Kalenderjahr 2015, [https://www.e-control.at/documents/20903/448234/MStB\\_MKon\\_2015.xls/5af9bc24-4721-41b6-9f9e-899dc6a15899](https://www.e-control.at/documents/20903/448234/MStB_MKon_2015.xls/5af9bc24-4721-41b6-9f9e-899dc6a15899) (20.9.2016)

Abgabe nicht gelöst.

Somit bleiben drei Hauptszenarien mit relevanter Umsetzungswahrscheinlichkeit übrig. Diese wären wie folgt:

Ein Steuermodell,

eine Anpassung und Verfeinerung des bestehenden Rundfunkgebühren- und Programmentgeltmodelles

sowie das Modell einer geräteunabhängigen Haushalts- beziehungsweise Medienabgabe.

## **4.2 Das Steuermodell**

Ich verwende den Begriff „Mediensteuer“, denn „Rundfunksteuer“ schiene mir im Hinblick auf Medien- und Gerätekonvergenz zu einschränkend.

### **4.2.1 Vorteile des Steuermodells**

Ein Steuermodell könnte, wenn es klug ausgestaltet ist, eine kostengünstige und effiziente Vollziehung gewährleisten. Die Mediensteuer könnte beispielsweise, ähnlich wie in Finnland, als Aufschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer eingehoben werden. Der gewerbliche Bereich würde über einen Aufschlag auf die Körperschaftssteuer belastet werden. Es wäre möglich, diesen Aufschlag in Form zahlenmäßig bestimmter, eventuell abgestufter Zuschläge auf Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuer, oder aber als prozentuellen Aufschlag auf eben genannte Steuern einzuheben.

Es wäre auch möglich die Steuer erst ab dem Erreichen eines bestimmten Einkommensniveaus greifen zu lassen und somit eine soziale Komponente von Haus aus einzuziehen. Eine Deckelung am anderen, hohen Ende der Einkommensskala wäre ebenfalls leicht umsetzbar.

Wenn die Mediensteuer erst ab dem Erreichen eines bestimmten Einkommensniveaus zu greifen begänne, würde das einige der bestehenden Befreiungsbestimmungen obsolet machen. Lediglich für die in § 47 Abs. 2 FGO normierten Personengruppen<sup>415</sup> müssten dann noch separate Befreiungsbestimmungen geschaffen werden.

Es müsste dafür eine Stelle für die Abwicklung einer (abgespeckten)

---

<sup>415</sup> Blindenheime, Blindenvereine, gehörlose und schwer hörbehinderte Personen sowie Heime für solche Personen

Mediensteuerbefreiung geschaffen werden, wie auch eine Stelle für die Abwicklung von „Telefonbefreiungen“ und „Ökostrombefreiungen“. Zumindest die beiden letztgenannten Aufgaben könnten von der in der GIS bestehenden Befreiungsabteilung weiter ausgeübt werden. Es wäre jedoch naheliegender, die gesamte Befreiungsabteilung der GIS samt ihren Mitarbeitern in die Finanzbehörde zu integrieren.

Die sich aus der Medienkonvergenz ergebenden Problemstellungen wären allesamt gelöst, weil die Art und Weise der Übertragung öffentlich-rechtlicher Inhalte in einem solchen Modell überhaupt keine Rolle spielt.

Es wäre beim Steuermodell leicht, den Erlös nach Bedarf zu steuern. Beim Analysieren der von der Statistik Austria publizierten „Integrierten Statistik der Lohn- und Einkommensteuer“ fällt auf, dass bei einer Gesamtzahl von knapp sieben Millionen Einkommensteuerbeziehern 2,4 Mio. Steuerpflichtige keine Lohn beziehungsweise Einkommensteuer bezahlen, bei rund 2,3 Mio. Steuerpflichtigen handelt es sich um Pensionisten. Auf die, nach der Höhe des Gesamteinkommens gereichte, erste Hälfte der Einkommensbezieher entfällt ein knappes Fünftel der Einkommen, aber lediglich 2,7 Prozent der Steuerleistung<sup>416</sup>. Von den rund sieben Mio. steuerpflichtigen Personen ist bei rund 850.000 Personen die Gesamtsteuerleistung überhaupt negativ, bei weiteren 1,6 Mio. Personen ergibt sich eine Gesamtsteuerleistung von plus/minus Null, rund 4,5 Mio. Personen tragen eine positive Gesamtsteuerleistung<sup>417</sup>. Da die Personen ohne beziehungsweise mit negativer Gesamtsteuerleistung nichts zur Dotierung der Mediensteuer beitragen würden, bleibt ein Potential von 4,5 Mio. Personen. Zum Vergleich: Es gibt mit Stand 31.8.2016 rund 3,5 Mio. Rundfunkteilnehmer, wovon rund 300.000 Personen befreit sind. Auf den ersten Blick könnte sich also die Zahlungslast im Vergleich zum jetzigen System pro Zahlendem verringern. Das kann so vereinfachend aber nicht gesagt werden, da das bisherige System standortbezogen aufgebaut ist. In einem Mediensteuersystem würde es durchaus vorkommen, dass in einem Haushalt mehrere mediensteuerpflichtige Personen wohnen, womit sich die Belastung pro Haushalt gegenüber dem bisherigen System unter Umständen deutlich erhöhen könnte.

Die Einkommensbezieher mit einem Einkommen von unter € 20.000,- pro Jahr (rund 50 Prozent der Einkommensbezieher), die gesamt nur 2,4 Prozent der Lohn- und Einkommensteuer<sup>418</sup> leisten, würden zum Gesamtaufkommen einer Mediensteuer kaum etwas beitragen. Das kann als Stärke des Steuersystems interpretiert werden, weil es auch

---

<sup>416</sup> Integrierte Statistik der Lohn und Einkommensteuer, Statistik Austria 2016, Zahlen für 2013, S 13

<sup>417</sup> Integrierte Statistik der Lohn und Einkommensteuer, Statistik Austria 2016, Zahlen für 2013, S 34

<sup>418</sup> Integrierte Statistik der Lohn und Einkommensteuer, Statistik Austria 2016, Zahlen für 2013, S 25

ohne komplexe Befreiungsbestimmungen sozial verträglich gestaltet werden kann. Beziehungsweise könnte man sagen, dass dem System als solchem eine soziale Komponente von Haus aus innewohnt.

Eine staatsferne Festsetzung der Mediensteuer wäre ohne weiteres möglich. Das könnte etwa so erfolgen, dass die Gremien des ORF einen Finanzbedarf für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages anmelden, den die Medienbehörde zu prüfen hat. Eine positive Prüfung sollte dann bindende Voraussetzung für die Festlegung der Steuerhöhe sein. Politische Ränkespiele würden wohl trotzdem stattfinden.

Die Einhebung wäre nicht staatsfern, sondern erfolgte durch die Finanzbehörden. Das muss aber nicht von Nachteil sein, weil es weder das Steueraufkommen, noch die Unabhängigkeit des Rundfunks negativ beeinflussen würde. Die Einhebung wäre sogar vereinfacht, weil die Auswirkungen der Geräte- und der Medienkonvergenz nicht spürbar wären. Auch gäbe es keine Probleme mit der schwierigen Definition des rundfunkgebührenrechtlich relevanten Standortes<sup>419</sup>, da dieser kein Anknüpfungspunkt mehr wäre.

#### **4.2.2 Nachteile des Steuermodells**

Die Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass Steuermodelle mittelfristig immer zu einem Sinken des Finanzierungsbeitrages an den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter geführt haben.

Nachdem der Begriff „Steuer“ in der öffentlichen Wahrnehmung grundsätzlich negativ besetzt ist und es in der Vergangenheit mehrfach politische Commitments gegen neue Steuern gegeben hat, wird eine breite gesellschaftliche und politische Akzeptanz für ein Mediensteuermodell nur schwer zu erzielen sein.

Es ist mit zusätzlichem Widerstand jener Personengruppen, Familien und Firmen zu rechnen, die mehr als bisher zum Gesamtaufkommen beizutragen hätten, etwa wenn in einem Haushalt mehrere Personen steuerpflichtig werden.

Widerstand gegen ein Mediensteuermodell ist auch vonseiten jener Bundesländer zu erwarten, die derzeit Rundfunk-Landesabgaben einheben. Eine Verknüpfung der Landesabgaben mit einer Bundessteuer dürfte finanzverfassungsrechtlich zwar unproblematisch sein, ein derartiges Steuermodell könnte aber als föderalismuseinschränkend interpretiert werden.

---

<sup>419</sup> vgl Kap 4.4.1

Man kann ein Mediensteuersystem problemlos so konfigurieren, dass im Wesentlichen nur der ORF begünstigt wird. Genauso problemlos ist damit eine Presse- oder allgemeine Medienförderung möglich, sofern mit Europarecht vereinbar. Im ersten Fall wäre Widerstand verschiedener privater Medienunternehmen zu erwarten, im zweiten Fall müsste wohl Überzeugungsarbeit beim ORF geleistet werden.

#### **4.2.3 Resümee Mediensteuer**

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass ein Mediensteuersystem den Vollzug stark vereinfachen würde, sich das Steueraufkommen leichter steuern ließe und es relativ leicht sozial verträglich gestaltet werden könnte. Auch wenn eine Mediensteuer, im Hinblick auf Unabhängigkeit und Staatsferne in der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages, auf den ersten Blick problematisch erscheinen mag, es ist möglich sie so zu gestalten, dass Unabhängigkeit und Staatsferne gegeben sind.

Gegen eine Mediensteuer spricht, dass Akzeptanz für eine neue Steuer kaum erzielbar sein dürfte, ebenso könnte es aus den Bundesländern Widerstand geben. In Summe dürfte ein Steuersystem leicht effizient und kostengünstig umsetzbar, jedoch aus politischer Sicht problematisch sein.

#### **4.3 Nachjustiertes Rundfunkgebühren- und Programmentgeltmodell**

Das aktuelle Modell kommt von zwei Seiten unter Druck: Im Bereich des Rundfunkgebührengesetzes macht die einschränkende Auslegung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffes durch den Verwaltungsgerichtshof Probleme im Vollzug. Diese schafft dem Konsumenten die Möglichkeit, Rundfunksendungen oder rundfunkähnliche Programme zu konsumieren, ohne dafür Rundfunkgebühren und die damit verbundenen Programmentgelte bezahlen zu müssen<sup>420</sup>. Mit zunehmender technischer Qualität von namentlich über das Internet verbreiteten Rundfunkdarbietungen wird eine steigende Zahl an Konsumenten, schon aus wirtschaftlichen Gründen, ausschließlich diese Art des Rundfunkkonsums nutzen und damit das Aufkommen an Rundfunkgebühren und Programmentgelten kontinuierlich schmälern.

Im Bereich der Programmentgelte hat die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofes (wonach ein privatrechtliches Vertragsverhältnis zwischen ORF und Rundfunkteilnehmer und ein Austauschverhältnis zwischen Konsum der ORF-Programme und Verpflichtung zur

---

<sup>420</sup> vgl Kap 2

Leistung der Programmentgelte besteht) zu Ausfällen bei den Programmentgelten geführt<sup>421</sup>. Zwar wurde die Problematik durch eine Novelle des ORF-Gesetzes (aus Sicht des ORF) weitgehend entschärft, trotzdem gibt es hier Potential für neuerliche Einnahmenausfälle. Diese würden etwa dann zustandekommen, wenn, wie oben ausgeführt, ORF-Programme über das Internet empfangen werden oder wenn Rundfunkempfangsanlagen so konfiguriert sind, dass sie ORF-Programme auf herkömmlichem Weg nicht wahrnehmbar machen können und zugleich der Standort der Rundfunkempfangsanlagen terrestrisch mit ORF-Programmen nicht versorgt ist. Beide Problemfelder sind grundsätzlich innerhalb des bestehenden Systems lösbar.

Das wäre sogar ohne Änderung der Gesetzeslage vorstellbar. So könnte der vom Verwaltungsgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde gelegte verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff<sup>422</sup> vom Verfassungsgerichtshof durchaus anders interpretiert werden. Der Verfassungsgerichtshof könnte etwa zu dem Schluss kommen, dass die im BVG-Rundfunk getroffene Rundfunkdefinition wortgetreu auszulegen ist, dann würde es sich bei den über das Internet empfangenen ORF-Programmen jedenfalls wieder um Rundfunk und bei den Geräten, mit denen diese empfangen werden, um Rundfunkempfangsanlagen handeln. Derzeit ist nach meinem Wissensstand kein diesbezügliches Verfahren vor dem VfGH anhängig. Ob der VfGH sich im Falle eines solchen hypothetischen Verfahrens der Auslegung des VfGH anschließen oder zu einem eigenen Verständnis des Rundfunkbegriffes kommen würde, ist naturgemäß völlig offen und nicht planbar.

Der Gesetzgeber hätte die Möglichkeit ein Verfassungsgesetz zu schaffen, in welchem die Rundfunkdefinition so abgefasst wird, dass das Internet oder andere Technologien, die den Empfang der ORF-Programme ermöglichen, auf jeden Fall unter diesen Begriff fallen. Dass die dafür nötige qualifizierte parlamentarische Mehrheit erreicht werden, kann halte ich derzeit allerdings für ausgeschlossen.

Eine Anpassung des Verfassungsrechts, um den Abgabentatbestand der Rundfunkgebühren auf neue Übertragungswege, wie etwa das Internet, auszudehnen, muss jedoch nicht sein. Das Abgabenerfindungsrecht des Bundes erlaubt es dem Bund, im

---

<sup>421</sup> vgl Kap 3

<sup>422</sup> vgl Kap 2.5.4

Sinne des § 3 Abs. 1 FV-G<sup>423</sup> neue Abgabentatbestände im Sinne des § 6 FV-G zu erfinden, einer darüber hinausgehenden verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf es nicht. Das Ziel, die Rundfunkgebührenpflicht auf das Internet beziehungsweise vergleichbare neue Technologien auszuweiten, könnte somit auch über eine einfachgesetzliche Novelle des RGG erreicht werden.

So könnte dem § 1 Abs. 1 RGG<sup>424</sup> ein Halbsatz in dem Sinne „... , welche Technik dabei zur Anwendung kommt ist für Fragen der Rundfunkgebührenpflicht ohne Belang.“, beigegeben werden. Aus den Erläuterungen zu dieser Bestimmung sollte hervorgehen, dass durch die Bestimmung ein neuer Gebührentatbestand geschaffen wird, der die Rundfunkgebührenpflicht auf das Internet und allenfalls auch auf noch nicht bestehende Technologien, die Rundfunkempfang ermöglichen, ausdehnt wird, ohne dass dadurch andere rundfunk- und/oder fernmelderechtliche Aspekte betroffen sind.

Die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte wäre durch eine derartige Regelung im Sinne der Bestimmungen des § 31 Abs. 10 ORF-G und § 4 Abs. 1 RGG automatisch mitumfasst. Problematisch für den Bereich der Programmentgelte wäre allerdings, dass der ORF aus Rechtheuründen derzeit nicht sein gesamtes Fernsehprogramm streamt. Im Lichte der Rechtsprechung des VwGH, wonach die Programmentgelte nur dann zustehen, wenn alle vom Programmauftrag umfassten ORF-Programme wahrnehmbar gemacht werden können<sup>425</sup> ist davon auszugehen, dass die Programmentgelte nicht entrichtet werden müssten, wenn nicht das gesamte vom Versorgungsauftrag umfasste Programm gestreamt wird, ausschließlich Internetgeräte zum Empfang vorhanden sind und der Gerätestandort nicht noch zusätzlich mit den ORF-Programmen terrestrisch versorgt ist. Sobald eine terrestrische Versorgung des Standortes mit ORF-Programmen vorliegt, wird wiederum der Fall eintreten, dass es, analog zur aktuellen Rechtslage und entsprechender Rechtsprechung bei klassischen Rundfunkempfangsanlagen zumutbar ist, die, nunmehr rundfunkgebührenrechtlich als Rundfunkempfangsanlage zu qualifizierende Internetanlage, durch Anschluss eines DVB-T-Sticks oder einer DVB-T-Karte so zu konfigurieren, dass der Empfang der ORF-Programme

---

<sup>423</sup> BGBl Nr 45/1948 idF BGBl I Nr 194/1999, (Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948))

<sup>424</sup> § 1 Abs 1 RGG: Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind technische Geräte, die Darbietungen im Sinne des Artikels I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BGBl Nr 396/1974, unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar machen.

<sup>425</sup> VwGH 10.5.2010, 2009/17/0084, vgl Kap 3.5

möglich ist und damit die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte besteht<sup>426</sup>. In Anbetracht dieser Überlegungen müsste es, aus Sicht des ORF, ein gesetztes Ziel sein, das gesamte Programm zu streamen. Eine solche Vorgangsweise wäre aber auch unter dem Aspekt des zweifellos entstehenden Legitimationsdruckes nötig. Schließlich liegt es nahe vorauszusetzen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein Angebot in einer dem aktuellen technischen Stand entsprechenden Weise liefert.

#### **4.3.1 Vorteile einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems**

Das bestehende Einhebungs- und Befreiungssystem würde im Großen und Ganzen unverändert bleiben. Es gäbe keinen relevanten Systembruch, die Rundfunkteilnehmerakquise würde sich vereinfachen, weil nicht mehr im selben Ausmaß wie bisher spezifische Gerätemerkmale erfasst und bewertet werden müssten<sup>427</sup>. Der Vollzugsaufwand würde im Großen und Ganzen dennoch gleich bleiben.

Die Kosten für den Vollzug könnten allerdings dann deutlich gesenkt werden, wenn sich der Gesetzgeber dazu entschließen könnte, eine gesetzliche Vermutung für den Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen vorzusehen, von der sich der einzelne Rundfunkteilnehmer freibeweisen kann. Durch eine derartige Beweislastverschiebung ließen sich die hohen Kosten für die Sachverhaltsermittlungen vor Ort größtenteils einsparen. Es wäre dann auch nicht mehr von großer Relevanz, dass den Mitarbeitern der GIS keinerlei Betretungs- oder Nachschaurechte o.ä. zukommen.

Die nötigen gesetzlichen Bestimmungen könnten leicht und rasch mit einfacher parlamentarischer Mehrheit erzeugt werden. Die sich aus der Gerätekonvergenz ergebenden Probleme wären weitgehend gelöst. Hinsichtlich der Beitragsfestsetzung wären durch die Neuregelung keine Anpassungen nötig. Der Erlös würde, bei für den Einzelnen unveränderter Abgabenhöhe, leicht steigen, weil die Zahl der Rundfunkteilnehmer etwas steigen würde. Einen Konflikt mit europäischem Beihilfenrecht gäbe es wahrscheinlich nicht. Ich gehe davon aus, dass eine derartige Änderung nicht notifiziert werden müsste. Die Akzeptanz seitens des ORF wäre vermutlich gegeben.

---

<sup>426</sup> Novelle BGBl I Nr 126/2011, Beschluss des VfGH 18.9.2014, E 1097/2014-4, VwGH 27.11.2014, Ro2014/15/0040-3, vgl Kap 3.9

<sup>427</sup> vgl Kap 2.6.3

### **4.3.2 Nachteile einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems**

Eine Akzeptanz bei der Bevölkerung wäre wohl, wie in allen Fragen der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks, schwer zu erreichen. Möglicherweise in einem solchen System etwas leichter als bei anderen Varianten, da es sich nicht um eine neue Steuer handeln würde, kein großer Systembruch aufträte und es die überwiegende Mehrheit der Rundfunkteilnehmer auch nicht tangieren würde. Betreffen würde es jene, die bisher auf den Betrieb klassischer Rundfunkanlagen verzichtet haben, oder vorgegeben haben das zu tun.

Nicht gelöst wäre die schwierige Definition des rundfunkgebührenrechtlich relevanten Standortes<sup>428</sup>.

Widerstand wäre von all jenen zu erwarten, die Inhalte über das Internet anbieten, ganz besonders von den Internet Providern. Die sich aus der Medienkonvergenz ergebenden Fragestellungen und Akzeptanzprobleme wären nicht nachhaltig gelöst.

Widerstand wäre auch von all jenen zu erwarten die sich eine allgemeine, aus einer Medienabgabe finanzierte, Medienförderung wünschen.

### **4.3.3 Resümee hinsichtlich einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems**

Insgesamt dürfte eine Anpassung der bestehenden Bestimmungen ein durchaus wahrscheinliches Szenario für den Fall darstellen, dass die Einnahmen im aktuellen System zu sinken beginnen und der politische Wille für einen Systemwechsel nicht vorhanden ist.

### **4.3.4 Nachjustiertes Programmentgeltmodell**

Eine Variante zur vorhin skizzierten Lösung wäre, lediglich das ORF-G so zu ändern, dass die Verpflichtung zur Entrichtung der Programmentgelte auch für Leistungen besteht, die per se nicht Rundfunk sind, die aber in Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages erbracht werden.

Ausgehend von der Überlegung, dass

die jüngere höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Thema Internet-PC impliziert, dass man die Rundfunkmerkmale „Programm“ und „technische Ausgestaltung“ isoliert

---

<sup>428</sup> vgl Kap 4.4.1

voneinander zu betrachten hat<sup>429</sup> und

dass in Literatur und Rechtsprechung Einigkeit darüber besteht, dass die Entstehungsgründe von Rundfunkgebühren und Programmentgelten ohne weiteres auseinanderfallen können<sup>430</sup>, weil der *„Verweis im ORF-G auf das RGG nur Beginn und Ende der Zahlungsverpflichtung sowie die Befreiungsregelungen für Programmentgelte regelt“*,

kann angenommen werden, dass es dem Gesetzgeber möglich ist, durch eine kleine Änderung im ORF-G ein Szenario zu konstruieren, wonach die Programmentgelte auch dann zu entrichten sind, wenn die vom Versorgungsauftrag umschriebenen Programme der Öffentlichkeit in einer technischen Art und Weise zur Verfügung gestellt werden, die nicht Rundfunk ist. Das könnte geschehen, indem § 31 Abs. 10 ORF-G ein Satz beziehungsweise ein Absatz 10a) mit in etwa folgender Formulierung angehängt wird: *„Das Programmentgelt ist auch dann zu bezahlen, wenn jemand die Programme des Österreichischen Rundfunks ausschließlich in der in § 3 Abs. 4a, 1. und 2. Satz beschriebenen Weise<sup>431</sup> wahrnehmbar machen kann; in diesem Fall gelten hinsichtlich der Einhebung die Bestimmungen des Rundfunkgebührengesetzes sowie die Bestimmung des Absatzes 18<sup>432</sup> dieses Paragraphen sinngemäß.“*

In den Erläuterungen zu einer solchen Bestimmung müsste herausgearbeitet werden, dass

die Änderungen nötig wurden, weil es sich beim Internet und möglicher vergleichbarer zukünftiger Technologien in technischer Hinsicht nicht um Rundfunk handelt, was dazu führt, dass, wenn jemand über das Internet Programme konsumiert bei denen es sich inhaltlich um Rundfunk handelt, er keine Rundfunkgebühren, aber auch keine Programmentgelte zu entrichten hat,

was auf längere Sicht dazu geeignet ist die öffentlich-rechtliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gefährden, weswegen

es geboten ist zu normieren, dass Programmentgelte jedenfalls dann zu entrichten

---

<sup>429</sup> vgl Kap 2.5

<sup>430</sup> vgl Kap 3.5

<sup>431</sup> § 3 Abs 4a, 1. und 2. Satz ORF-G: *„ Der Österreichische Rundfunk kann nach Maßgabe der technischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Tragbarkeit die Programme nach Abs. 1 Z 1 und 2 sowie nach Abs. 8 gleichzeitig mit der Ausstrahlung ohne Speichermöglichkeit online bereitstellen. Er kann weiters diese Programme um bis zu 24 Stunden zeitversetzt ohne Speichermöglichkeit online bereitstellen.“*

<sup>432</sup> § 31 Abs 18 ORF-G: *„ Rückständige Programmentgelte können zu Gunsten des Österreichischen Rundfunks von dem mit der Einbringung der Rundfunkgebühren beauftragten Rechtsträger in gleicher Weise wie rückständige Rundfunkgebühren im Verwaltungsweg hereingebracht werden.“*

sind, wenn es möglich ist die vom Programmauftrag umfassten Programme unmittelbar wahrnehmbar zu machen und zwar unabhängig davon in welcher technischen Art und Weise das ermöglicht wird.

Es sollte auch klargestellt werden, dass aus Gründen der Effizienz bei der Einhebung die Bestimmungen des RGG sinngemäß anzuwenden sind.

Alle oben unter Kap. 4.3 herausgearbeiteten Vor- und Nachteile kämen auch bei einer solchen Konstruktion zum Tragen.

Diese Konstruktion hätte gegenüber der Variante mit der Klarstellung des Rundfunkbegriffes vielleicht den kleinen Vorteil, dass spezifisch rundfunkverfassungsrechtliche Überlegungen obsolet wären und die Regelung aus verfassungsrechtlicher Sicht kaum angreifbar wäre.

Nachteilig (für die sonstigen anspruchsberechtigten Rechtsträger) ist, dass, im Vergleich zum Aufkommen aus Programmentgelten, der Ertrag für den Bund aus dem Titel der Rundfunkgebühren geschmälert würde und auch die Erträge aus den einzelnen Rundfunk-Landesabgaben, in den Fällen wo bei deren Bemessung (auch) auf die Rundfunkgebühren referenziert wird, im Vergleich sinken würden.

Durch die Entkoppelung von Rundfunk- und Landesabgaben auf der einen sowie Programmentgelten auf der anderen Seite, würde sich der Vollzug verkomplizieren.

In Summe wird der Vorteil, sich nicht mit dem verfassungsmäßigen Rundfunkbegriff auseinandersetzen zu müssen die Probleme, die man sich auf der operativen Seite einhandelt, nicht aufwiegen. Diese Variante wäre deshalb, meines Erachtens nach, weniger wahrscheinlich ist als die einer gemeinsame Änderung von RGG und ORF-Gesetz.

#### **4.4 Geräteunabhängige Medienabgabe**

Es wird bewusst der Begriff „Medien-“ und nicht der oft synonym verwendete Begriff „Haushaltsabgabe“ verwendet, weil eine derartige Abgabe nicht nur Haushalte, sondern auch Firmenstandorte betreffen würde.

Das Szenario einer geräteunabhängigen Medienabgabe ist in Deutschland bereits umgesetzt und in der Schweiz in Umsetzung beziehungsweise zumindest grundsätzlich beschlossen. Das geräteunabhängige Medienabgabemodell taucht seit dem Erkenntnis des

VwGH zu Internet-PC vermehrt in den heimischen Gazetten auf<sup>433</sup>. Der ORF beschäftigt sich spätestens seit Herbst 2012<sup>434</sup> mit dem Thema, hat sich bis dato aber noch nicht klar positioniert. Auch aus der Politik ist noch keine deutliche Absichtserklärung in diese Richtung abgegeben worden. Positive Signale für eine Medienabgabe kommen aus dem Bereich der Privatsender und auch der Printmedien. Das Kalkül dahinter dürfte die Hoffnung auf eine allgemeine staatliche Medienförderung sein.

Bei meinen Gedanken über die Form einer fiktiven zukünftigen Medienabgabe habe ich in vielen Punkten Anleihe bei den deutschen Nachbarn genommen, habe manches auf österreichische Verhältnisse umgemünzt und habe versucht, etwaige Schwächen des deutschen Systems zu umschiffen.

Schon das bisherige Rundfunkgebührensysteem weist viele Elemente einer Medienabgabe auf. Bereits jetzt beziehen sich die Rundfunkgebühren auf Standorte und schon jetzt ist es, wie bei einem möglichen zukünftigen Medienabgabemodell, von essentieller Bedeutung, wie man den gebührenrechtlich relevanten Standort definiert. Bereits jetzt ist es beim Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen in Wohnungen ohne Relevanz, wie viele Anlagen dort betrieben werden. Von großer praktischer Relevanz ist dafür, wie „der Zahlungspflichtige“ definiert ist. Diese Parameter müssten auch in einem Medienabgabesystem klar und eindeutig festgelegt werden.

Neu wäre, dass eine Medienabgabe unabhängig vom Betrieb konkreter (Rundfunk-) Geräte, lediglich auf Basis des Bewohnens, Nutzens oder Innehabens eines Standortes fällig wäre. Es gäbe also keinen direkten Zusammenhang zwischen Rundfunkprogrammen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Pflicht zur Entrichtung der Medienabgabe mehr.

Dadurch, dass viele Aspekte, die für eine Medienabgabe von großer Bedeutung sind, schon im bisherigen System vorkommen, ergibt sich die Chance, die Erfahrungen des Rundfunkgebühren-/Programmentgeltsystems zu nutzen, bekannte Schwächen des jetzigen Systems zu vermeiden und dessen Stärken beizubehalten. Die inhaltlichen Ähnlichkeiten zum System der Rundfunkgebühren eröffneten die zusätzliche Chance, keinen völligen Bruch mit dem bisherigen System riskieren zu müssen. Eine Medienabgabe könnte wahrscheinlich sogar in Form einer Neuverlautbarung des Rundfunkgebührengesetzes umgesetzt werden. Es wäre denkbar, alle derzeit gemeinsam mit den Rundfunkgebühren eingehobenen Beträge in einem Gesetz zu regeln, was der

---

<sup>433</sup> etwa TV-Media, Heft 34/15, S 10, VÖZ-Präsident Thomas Kralinger in Horizont vom 26.8.2016, Kurier vom 8.7.2016, Oberösterreichische Nachrichten vom 18.5.2016

<sup>434</sup> etwa Studientag des ORF-Publikumsrates „Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ am 17.10.2012 im ORF-Zentrum in Wien

Transparenz dienen würde. Folgerichtig könnte das neue Gesetz beispielsweise „Rundfunkbeitrags und Rundfunkabgabegesetz (RRG)“ genannt werden. Die Höhe von Rundfunkbeitrag und Rundfunkabgabe könnten durch verschiedene Organe festgesetzt werden. Der Rundfunkbeitrag könnte staatsfern unter Beachtung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen des ORF-Gesetzes durch Gremien des ORF unter Mitwirkung der Medienbehörde festgelegt werden, die Rundfunkabgabe durch die gesetzgebenden Organe.

Die auf Rundfunk bezugnehmenden Bestimmungen des § 1 RGG würden entfallen. Stattdessen könnte § 1 des fiktiven RRG programmatisch erklären, wofür Rundfunkbeitrag und Rundfunkabgabe eingehoben werden. Der Rundfunkbeitrag könnte vom Gesetzgeber der Finanzierung der Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrages des ORF gewidmet werden. Die Rundfunkabgabe könnte den bisherigen Teil an staatlichen Abgaben (Rundfunkgebühren und Kulturförderbeitrag) sowie die Landesabgaben abdecken. Auch eine mögliche Medienförderung wäre daraus zu bestreiten. Eine solche Konstruktion könnte beiden Säulen des dualen Rundfunksystems dienen.

Der § 2 des fiktiven RRG könnte der Begriffsbestimmung dienen. Besondere Bedeutung käme dabei der Definition des Standortbegriffes zu.

#### **4.4.1 Standortbegriff**

##### **4.4.1.1 Standortbegriff im RGG**

Ein Kernelement, das im Vollzug des bisherigen Rundfunkgebührensystems viele Probleme macht, ist die Definition des rundfunkgebührenrechtlich relevanten Standortes. Weil nun aber gerade diese Definition das Herz einer Medienabgabe wäre, wird dieser komplizierten und schwierigen Thematik, die bisher kaum Eingang in Fachliteratur und Rechtsprechung gefunden hat, breiterer Raum gegeben.

Folgende Begriffe werden diesbezüglich im RGG verwendet:

*„Standort“, „Gebäude“, „Wohnung“, „sonstige Räumlichkeit bzw. geschlossener Verband von Räumlichkeiten.“*

Der Begriff des Standortes war aus dem ursprünglichen Funkanlagenbewilligungssystem übernommen worden. Als Standort nach § 7 (1) Rundfunkverordnung<sup>435</sup> galten damals alle Räumlichkeiten, in dem in der Bewilligung bezeichneten Haus über die der Bewilligungsinhaber verfügte.

---

<sup>435</sup> BGBl 333/1965 Rundfunkverordnung

Das System des RGG ist diesem Ansatz nachgebildet und vergebührt Rundfunkempfangsanlagen, die in Gebäuden betrieben werden oder betriebsbereit errichtet sind<sup>436</sup>. Die Idee, Gebäude als Anknüpfungspunkt für eine Vergebührung zu wählen, ist an sich sinnvoll. Der „Gebäudeansatz“ könnte für ein Medienabgabesystem ohne weiteres übernommen werden.

Das RGG erklärt die „Wohnung“ und die „sonstige Räumlichkeit beziehungsweise den geschlossenen Verband von Räumlichkeiten mit einheitlichem Nutzungszweck“, wo Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden, zu rundfunkgebührenrechtlich relevanten Standorten. Wie allerdings die o.a. Begriffe abgegrenzt werden können, lässt sich weder dem Gesetz, noch den Erläuterungen dazu entnehmen. Es gibt auch kaum Literatur und Rechtsprechung zu dieser Thematik.

Im Vollzug haben sich im Laufe der Zeit, in Anlehnung an diverse Bauordnungsnormen, verschiedene Herangehensweisen herauskristallisiert.

So definiert etwa das Steiermärkisches Baugesetz das „Gebäude“ als *„... eine bauliche Anlage, die mindestens einen oberirdischen überdeckten Raum bildet, der an den Seitenflächen allseits oder überwiegend geschlossen ist“*<sup>437</sup>. Als bauliche Anlagen (Bauwerke) gilt dort *„... jede Anlage zu deren Errichtung bautechnische Kenntnisse erforderlich sind, die mit dem Boden in eine Verbindung gebracht wird und die wegen ihrer Beschaffenheit die öffentlichen Interessen zu berühren geeignet ist. Eine Verbindung mit dem Boden besteht schon dann, wenn die Anlage durch eigenes Gewicht auf dem Boden ruht oder auf ortsfesten Bahnen begrenzt beweglich ist oder nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden.“*<sup>438</sup>

Wohnwägen, Mobilheime und Wohncontainer fallen nicht unter diese Definition und werden daher grundsätzlich nicht vergebührt. Sie sind in technischer Hinsicht beweglich und unterscheiden sich dadurch von Gebäuden. Eine juristische Unterscheidung in bewegliche und unbewegliche Sachen macht dagegen keinen Sinn. Sie würde im Ergebnis zum Beispiel dazu führen, dass etwa Superädifikate nicht zu vergebühren wären, wofür es keinen nachvollziehbaren Grund gibt und was vom Gesetzgeber auch sicher nicht beabsichtigt war.

Unter gewissen Voraussetzungen sind allerdings auch Wohnwägen als rundfunkgebührenrechtlich relevante Standorte zu werten. Nämlich dann, wenn sie die Basis für ein Gebäude bilden, etwa Wohnwägen die mit weiteren baulichen Einrichtungen

---

<sup>436</sup> § 2 Abs 1 RGG

<sup>437</sup> § 4 Ziff 28 LGBl 59/1995, Steiermärkisches Baugesetz, (Stmk BauG)

<sup>438</sup> § 4 Ziff 12 Stmk BauG

zum Beispiel einer Veranda fix verbunden sind. Solche Wohnwägen sind, aus Sicht des Vollzuges, dazu bestimmt, ortsfest benutzt zu werden. Sie werden daher wie Bungalows gesehen und es werden, sofern eine Postzustellung möglich ist (etwa über die Adresse eines Campingplatzes), Rundfunkgebühren vorgeschrieben. Ferienbungalows auf Campingplätzen werden ebenfalls als Standorte im Sinne des Rundfunkgebührengesetzes gewertet.

Ein Würstelstand auf Basis eines Anhängers wird nicht als Standort gewertet, ein solcher Stand in einer fest errichteten Hütte dagegen schon. Aufenthalts- und Wohnräume auf Baustellen, die in Form von Anhängern auftreten, werden nicht als rundfunkgebührenrelevante Standorte angesehen.

Aufenthalts- und Wohnräume auf Baustellen, in Form von Wohncontainern, werden dagegen dann als rundfunkgebührenrelevante Standorte angesehen, wenn sie dazu bestimmt sind, dort ortsfest genutzt zu werden. Die Entscheidung darüber fällt nach Wertung der Umstände des Einzelfalles.

Offene Garagen, so genannte K-Boards gelten nach den Bauordnungen der Länder als Gebäude. Wenn derartige Garagen an das Haupthaus angebaut oder integriert sind, teilen sie in der Vollzugspraxis der GIS in rundfunkgebührentechnischer Sicht das Schicksal des Hauses.

Alle diese Fälle, und es handelt sich dabei nur um eine Auswahl der täglich auftretenden Fallkonstellationen, sind nicht explizit geregelt. Sie wurden trotzdem kaum einmal zum Gegenstand von Rechtsmittelverfahren.

Eine Frage, die immer wieder auftaucht, ist die nach der maximalen Größe eines Standortes - konkret die Frage, ob ein Standort mehr als ein Gebäude umfassen kann. Diesbezüglich ist der Text des RGG nicht ganz eindeutig. Aus dem Gesetzestext *„Wer eine Rundfunkempfangseinrichtung im Sinne des § 1 Abs. 1 in Gebäuden betreibt (Rundfunkteilnehmer), hat Gebühren nach § 3 zu entrichten (§2 Abs 2, 1. Satz RGG)* in Verbindung mit § 2 Abs. 2, letzter Satz RGG: *„Standort ist die Wohnung oder eine sonstige Räumlichkeit bzw. ein geschlossener Verband von Räumlichkeiten mit einheitlichem Nutzungszweck, wo eine Rundfunkempfangseinrichtung betrieben wird.“*, ergibt sich wohl, dass ein Standort nur kleiner oder gleich einem Gebäude sein kann, da Wohnungen sich nicht über mehrere Gebäude erstrecken können. Auch einzelne Räumlichkeiten können sich nicht über mehrere Gebäude erstrecken und zusammenhängende Räumlichkeiten mit einheitlichem Nutzungszweck können sich begrifflich auch nicht über mehrere Gebäude erstrecken, denn sie würden ja sonst nicht mehr zusammenhängen. Daraus kann geschlossen werden, dass der Gesetzgeber für jedes Gebäude, in dem Rundfunkanlagen betrieben werden, mindestens eine Rundfunkmeldung vorsieht.

Die parlamentarischen Materialien zum RGG stehen dieser Ansicht nicht entgegen.

In den meisten Fällen funktioniert die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, wonach der größtmögliche zu vergebührende Standort nicht größer als ein Gebäude sein kann gut. Es gibt aber Fälle wo diese Sichtweise zu absurden Ergebnissen führt. So gibt es beispielsweise im Burgenland einen Beherbergungsbetrieb, der aus über hundert baulich nicht miteinander verbundenen kleinen Gebäuden besteht, jedes dieser Gebäude ist mit Radio und TV ausgestattet. Bei konsequenter Einhaltung der oben skizzierten Rechtsmeinung müssten für jedes einzelne dieser Gebäude eigene Rundfunkgebühren vorgeschrieben werden. Das stellte eine eklatante Benachteiligung im Vergleich zu anderen Hotel- und Beherbergungsbetrieben dar, die ihre Gästezimmer in nur einem Gebäude untergebracht haben. Diese müssen für die Gesamtheit aller Zimmer nämlich nur eine einzige Meldung abgeben<sup>439</sup>.

Solche Fälle kommen aber nicht nur im Gastronomiebereich vor, sondern unter anderem in der Industrie. Man denke etwa an einen großen Unternehmensstandort mit vielen verschiedenen Gebäuden, Produktionsstätten, Wärterhäuschen etc. Auch hier müsste jedes einzelne Gebäude vergibt werden.

Dieser Problematik müsste in einem Medienabgabensystem, wo dem Standortbegriff eine noch zentralere Bedeutung zukommt wie im Rundfunkgebührensensystem, weil die Gelder hier unabhängig vom Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen nur noch auf Standortbasis eingehoben werden, größte Aufmerksamkeit eingeräumt werden.

Aber auch der auf den ersten Blick einfache Begriff „*Wohnung*“ birgt Probleme, die zu Diskussionen führen können. Das Steiermärkische Baugesetz etwa definiert „*Wohnung*“ als „*Gesamtheit von einzelnen oder zusammen liegenden Räumen, die baulich in sich abgeschlossen, zu Wohnzwecken bestimmt sind und die Führung eines eigenen Haushaltes ermöglichen.*“<sup>440</sup> In anderen Definitionen wird verlangt, dass die Wohnung einen selbständigen Zugang haben muss, beziehungsweise durch einen solchen Zugang von außen abgetrennt zu sein hat. Strenggenommen ergibt sich diese Voraussetzung aber bereits aus der baulichen Abgeschlossenheit.

Fälle, die im Vollzug Probleme machen, kommen oft aus dem ländlichen Bereich, beispielsweise wenn Alt- und Jungbauer mit ihren jeweiligen Familien denselben Hof bewohnen und der eine seine Wohnung im Parterre, der andere im ersten Stock hat. Oder im Falle von Zweifamilienhäusern, wo die, durch familiäre Bande verbundenen Bewohner jeweils ein eigenes Stockwerk beziehungsweise eine eigene Wohnung im selben Haus

---

<sup>439</sup> § 3 Abs 3 Ziff 5 RGG

<sup>440</sup> § 4 Ziff 63 Stmk BauG

bewohnen. Hier wurde im Vollzug auf die Gesamtheit der Erscheinungsmerkmale abgestellt, etwa ob getrennte Wohnbereiche, getrennte Küchen, getrennte Eingangsbereiche etc. vorliegen. Oder auch, ob es jeweils eigene Stromanschlüsse, eigene Kommunikationseinrichtungen und eigene Postabgabestellen gibt. Aber auch Umstände wie jene, ob jeweils separat die Gemeindeabgaben bezahlt werden oder auch das Vorliegen von Bestätigungen der Wohnsitzgemeinde, bezüglich der Wohnsitzgemeinschaft der betreffenden Wohnung, fließen in die Bewertung ein. Auf Grundlage dieser Gesamtbetrachtung wird dann beurteilt, ob ein oder zwei Standorte im Sinne des RGG vorliegen. Das ist übrigens eine der wenigen „Standortfragen“ zu der es eine höchstgerichtliche Entscheidung gibt. Die oben dargestellte Herangehensweise der GIS wurde dabei vom VwGH grundsätzlich bestätigt. Der VwGH ist allerdings noch einen Schritt weiter gegangen, indem er festgestellt hat, dass, wenn mehrere Personen in einem gemeinsamen Wohnungsverband wohnen, sich einander wechselseitigen Zutritt gewähren und eine Form des Zusammenlebens ausüben (Wohngemeinschaft), von einer gemeinsamen Wohnung und einem einheitlichen Standort im Sinne des RGG auszugehen ist<sup>441</sup>. Neben den objektiven Merkmalen des Standortes ist also auch zu bewerten, ob die Bewohner eine Form des Zusammenlebens ausüben wollen, die über ein rein nachbarschaftliches Verhältnis hinausgeht. Diese innere Komponente ist nur schwer bewertbar. Im Falle einer Studentenwohnung, in der mehrere Studenten jeweils ein eigenes Zimmer bewohnen, sich aber Küche und Sanitärräume teilen, könnte diese Bewertung der inneren Kriterien sogar dazu führen, jedes Studentenzimmer als eine eigene Wohnung anzusehen.

Eine weitere höchstgerichtliche Entscheidung beschäftigt sich mit Ferienwohnungen. Oft sind Privatzimmervermieter zugleich Ferienwohnungsvermieter. Nachdem der Privatzimmervermietungsgast bis zu einem gewissen Grad als in den Hausverband des Vermieters aufgenommen gilt<sup>442</sup> reicht für den Privatzimmervermieter gem. § 3 Abs. 3 Z 1 RGG eine Rundfunkmeldung, um seinen Haushalt inklusive der Privatzimmervermietung rundfunkgebührentechnisch abzudecken. Das gilt aber nicht für Ferienwohnungen, da bei diesen keine Integration des Gastes in den Wohnungsverband des Vermieters vorliegt. Wenn Ferienwohnungen außerhalb einer Gastgewerbe- beziehungsweise Beherbergungskonzession vermietet werden, kann auch nicht der Tatbestand des § 3 Abs. 3 Z 5. RGG zur Anwendung kommen, das heißt, dass in solchen Fällen jede einzelne

---

<sup>441</sup> VwGH 24.10.2012, 2009/17/0194-5

<sup>442</sup> Art III der B-VG Novelle 444/1974

Wohnung zu vergebühren ist <sup>443</sup>. Die unterschiedliche Behandlung zur Privatzimmervermietung einerseits und zu Gastgewerbe- und gewerblichen Beherbergungsbetrieben andererseits stößt bei Ferienwohnungsvermietern, die in vielen Fällen zugleich Privatzimmervermieter sind, auf Unverständnis. Die oben geschilderten Fallkonstellationen stellen nur einen kleinen Teil der sich aus dem Begriff „Wohnung“ ergebenden Problemfelder dar.

Der Begriff der sonstigen Räumlichkeit beziehungsweise des geschlossenen Verbandes von Räumlichkeiten schafft, abgesehen von der oben skizzierten Frage, ob sich der geschlossene Verband von Räumlichkeiten auf mehr als ein Gebäude erstrecken kann<sup>444</sup>, auch andere Probleme. Nämlich etwa dann, wenn es um die Frage nach dem einheitlichen Nutzungszweck geht. Hier könnte eine extensive Auslegung des RGG dazu führen, dass für jede Abteilung, etwa Buchhaltung, EDV-Abteilung, Vertrieb usw. eines Unternehmens, auch wenn alle diese Abteilungen im selben Haus untergebracht sind und die Räumlichkeiten zusammenhängen, jeweils eigene Meldungen, unabhängig von der 10er Regel des § 3 Abs. 2 RGG, erforderlich sind. Die GIS vertritt dazu die Meinung, dass der Geschäftsinhalt eines Betriebes den Nutzungszweck im Sinne des Gesetzes darstellt. Was heißt, dass unterhalb der Ebene des Betriebes nicht mehr weiter zu differenzieren ist. Der VwGH stimmt erkennbar der Ansicht der GIS zu, dass der Standortbegriff nicht zu eng auszulegen ist<sup>445</sup>.

#### **4.4.1.2 Standortbegriff im Medienabgabesystem**

Nachdem einem Medienabgabesystem der Gerätebezug völlig fehlt, kommt einer präzisen Standortdefinition für einen möglichst friktionsfreien Vollzug umso größere Bedeutung zu. Der beitragsrelevante Standort könnte folgendermaßen definiert werden:

Wie im Rundfunkgebührensysteem sollte es zwei Arten von Standorten geben, Wohnungen und Betriebsstätten. Mit dem Verzicht auf den Begriff „sonstige Räumlichkeiten“ sparte man sich die Diskussion, ob es sich bei einer Garage um einen beitragspflichtigen Standort handelt, das wäre nur dann der Fall, wenn es sich bei der Garage um eine Betriebsstätte handelte<sup>446</sup>.

Die Wohnung könnte definiert werden als *„...jede baulich abgeschlossene Raumeinheit, unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räumlichkeiten, die zum Wohnen oder*

---

<sup>443</sup> Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel 9.10.2013, GIS 0676/13, VwGH 4.9.2014, Ro 2014/15/0024-7

<sup>444</sup> Das kommt tatsächlich vor, etwa wenn mehrere Gebäude unterirdisch miteinander verbunden sind.

<sup>445</sup> VwGH 24.10.2012, 2009/17/0194-5, S 5

<sup>446</sup> etwa eine kleine Autowerkstätte

*Schlafen geeignet ist oder genutzt wird und durch einen eigenen Eingang unmittelbar von einem Stiegenhaus, einem Vorraum oder von außen, nicht ausschließlich über eine andere Wohnung, betreten werden kann.*“ Diese Definition würde für die überwiegende Zahl der auftretenden Fälle eindeutige objektivierbare Lösungen bringen. Bei den oben geschilderten Fällen des Bauernhofes mit zwei Familien oder des Zweifamilienhauses mit Eltern in einem und Kindern in dem anderen Stockwerk würde es sich um zwei verschiedene Standorte handeln. Bei der angesprochenen Studentenwohngemeinschaft in einer Wohnung mit eigenen Schlafzimmern nur um einen, weil diese Zimmer ausschließlich über eine „andere“ Wohnung betreten werden. Die innere Komponente wäre nicht mehr von Relevanz, was den Vollzug erheblich erleichtern würde.

Betriebsstätten könnte man definieren als *“... jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit, die keine Wohnung ist. Mehrere Raumeinheiten auf einem Grundstück oder auf zusammenhängenden Grundstücken mit einheitlichem Nutzungszweck, die demselben Inhaber zuzurechnen sind, gelten als eine Betriebsstätte.”*

Der Passus *“...Fläche innerhalb einer Raumeinheit...”* zielt auf in Wohnungen integrierte betrieblich genutzte Räume ab, beispielsweise auf die in einer Wohnung angesiedelte Ordination eines Arztes. Die vorgeschlagene Definition würde den Problembereich großer Betriebe mit vielen Gebäuden auf einem Betriebsgelände lösen. Auch der Fall des Beherbergungsbetriebes mit den vielen Holzbungalows wäre durch den Passus, *“...nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte Raumeinheit...”* in dem Sinne gelöst, dass es sich um einen Betriebsstättenstandort und nicht um einzeln zu vergebende Wohnungen handelt.

#### **4.4.2 Der Inhaber**

Der Begriff des Inhabers entspräche dem Begriff des Rundfunkteilnehmers im RGG. Den Inhaber von Wohnungen könnte man durch den Passus *„Jede volljährige natürliche Person, die die Wohnung bewohnt. Als Inhaber einer Wohnung wird vermutet, wer dort gemeldet ist; diese Vermutung gilt auch für jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die über die Wohnung Verfügungsberechtigt ist oder tatsächlich verfügt oder als Inhaber bekannt gegeben wird.“* beschreiben. Die widerlegbare gesetzliche Vermutung, die gemeldete oder angetroffene Person sei der zahlungspflichtige Inhaber, würde den Vollzug erleichtern und verbilligen und machte grundrechtlich bedenkliche und möglicherweise unverhältnismäßige Nachschauen sowie Strafverfahren<sup>447</sup> großteils obsolet.

---

<sup>447</sup> vgl § 6 Abs 5 RGG und § 7 RGG

Der Inhaber einer Betriebsstätte könnte definiert werden als: *„Jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die die Betriebsstätte nutzt. Als Inhaber einer Betriebsstätte wird jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft vermutet, die für diese Betriebsstätte in einem Register, insbesondere Gewerbe- oder Vereinsregister oder das Firmenbuch, eingetragen ist, über die Betriebsstätte Verfügungsberechtigt ist oder tatsächlich verfügt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird.“*

Das Innehaben von Wohnungen oder Betriebsstätten wäre, so wie im bisherigen System der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen, der GIS zu melden. Diese hätte die Meldung zu registrieren und die Beiträge und Abgaben vorzuschreiben.

#### **4.4.3 Begünstigende Tatbestände**

Wollte man die bisherigen begünstigenden Tatbestände des § 3 Abs. 3 RGG beibehalten, so wäre das ohne weiteres möglich, indem man den einzelnen bereits bestehenden Tatbeständen den Satz: *Nicht als Wohnung beziehungsweise Betriebsstätten gelten*, oder *„Nicht als Standorte gelten“* voraussetzt. Der Tatbestand, dass in der Wohnung des Inhabers für eine Meldung eine unbegrenzte Zahl an Rundfunkempfangsanlagen betrieben werden darf wäre allerdings obsolet, weil es ja keinen Gerätebezug mehr gibt und die Anzahl der am Standort betriebenen Geräte systemimmanent ohne Relevanz ist.

Es dürfte sinnvoll sein, die begünstigenden Sachverhalte aus Billigkeits- beziehungsweise Effizienzerwägungen mindestens noch um *„Krankenhäuser“*, *„Anstalten für die Rehabilitation, Pflege oder Behandlung von kranken Personen“*, *„Gefangenenhäuser beziehungsweise allgemein Einrichtungen für den Maßnahmen- und Strafvollzug“* sowie um *„organisierte Unterkünfte der Grundversorgung für schutz- und hilfsbedürftige Fremde“* zu erweitern.

#### **4.4.4 Beitragsfestsetzung**

Die Beitragsfestsetzung könnte im RRG geregelt werden. Es müsste festgehalten werden, dass für jede Wohnung oder Betriebsstätte ein Rundfunkbeitrag zu entrichten ist. Man könnte die Höhe des Rundfunkbeitrags mit jenem Betrag begrenzen, der erforderlich ist, um die voraussichtlichen Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags gemäß § 31 Abs. 3 ORF-G decken zu können. Hinsichtlich der Höhe könnte auf das im sechsten Abschnitt des ORF-Gesetzes normierte Verfahren verwiesen werden.

Es wird, schon aus Akzeptanz- und Billigkeitsgründen, nötig sein, die Regelungen für Zweitwohnsitze und für saisonale Betriebsstätten sinngemäß beizubehalten<sup>448</sup>.

Fraglich ist, ob man der unterschiedlichen Größe von Betriebsstätten Rechnung tragen soll. Das könnte sinnvoll sein, um das Ausmaß von Diskussionen über die Verhältnismäßigkeit der Gebührenhöhe zu verringern. Es ist kaum einzusehen, dass ein kleiner Schusterbetrieb mit einem Mitarbeiter den gleichen Betrag zu zahlen hätte wie ein großer Industriekomplex. Es müsste ein Parameter gefunden werden, nach dem sich die Höhe des Beitrages bemisst. Das könnte etwa der Umsatz oder die Bilanzsumme eventuell die Betriebsgröße sein. In Deutschland wurde der Ansatz gewählt die Höhe des Beitrags an die Mitarbeiterzahl zu koppeln. Es gibt dort eine Staffelung von 10 Beitragsstufen beginnend mit einem Drittel des Rundfunkbeitrages für Betriebe mit keinem bis acht Beschäftigten, bis zum 180-fachen Rundfunkbeitrag für Betriebe mit 20.000 oder mehr Beschäftigten<sup>449</sup>. Eine derartige Regelung würde klarerweise die Vollziehung verkomplizieren. Ein pekuniärer Nutzen wäre dafür kaum vorhanden.

Laut den von der Statistik Austria für Österreich publizierten Zahlen hatten von den dort für das Jahr 2013 erfassten 581.000 Unternehmen 92 Prozent eine Größe, bei der im Sinne des deutschen Systems weniger (bis zu acht Beschäftigten nur ein Drittel) oder gleichviel (bei genau neun Beschäftigten) vorzuschreiben wäre, wie es in Österreich ohne jede Gewichtung der Fall wäre. Bei 8 Prozent der Unternehmen ergäbe sich eine Erhöhung. Bei diesen 8 Prozent stellt sich die Frage, ob nicht ohnehin mehr als eine Meldung zu vergebühren wäre, weil wohl die Mehrzahl dieser Unternehmen über mehr als eine Betriebsstätte verfügen dürfte. In Summe dürfte aus einer Staffelung also kein zusätzliches Gebührenaufkommen zu erwarten sein. Der Vorteil einer derartigen Regelung wäre nur die Schaffung einer gewissen Belastungsgerechtigkeit.

Eine signifikante Erhöhung des Gebührenaufkommens ergäbe sich dafür aus dem Umstand, dass nicht mehr für jede einzelne Betriebsstätte der Betrieb von Rundfunkempfangsanlagen bewiesen werden müsste, sondern dass die Existenz einer Betriebsstätte an sich schon den Gebührentatbestand auslöste.

---

<sup>448</sup> § 3 Abs 3a und 3b RGG

<sup>449</sup> § 5, 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

#### 4.4.5 Sonstige Merkmale

Die bestehenden Regeln über die Einhebung der Rundfunkgebühren<sup>450</sup>, über das Betreiben offener Forderungen, über das anzuwendende Verfahren<sup>451</sup> und auch über Befreiungen<sup>452</sup> haben sich in der Praxis gut bewährt. Diese Regelungen könnte man also ohne weiteres übernehmen.

Von zentraler Bedeutung für eine effiziente Erfassung von Standorten ist der Zugang zu den Meldedaten der örtlich zuständigen Meldebehörden<sup>453</sup>. Diesem Zugang kommt in einem standortbezogenen Medienabgabesystem womöglich noch größere Bedeutung zu als im aktuellen System. Ein solcher Zugang sollte unter Beibehaltung der bestehenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen weiter gewährleistet sein.

Die in § 5 RGG geregelte Struktur der GIS hat sich grundsätzlich bewährt und es gibt keine vordergründige Notwendigkeit sie anzutasten. Wenn die GIS auch das Einhebungsorgan für eine allenfalls geplante allgemeine Medienförderung werden sollte, so dürfte der Umstand, dass sie im 100-prozentigen Eigentum des ORF steht, eine schlechte Optik erzeugen. Das Schaffen einer neuen Eigentümerstruktur, vielleicht sogar eine Ansiedlung bei der Medienbehörde, wäre dann naheliegend.

Die Verwaltungsstraftatbestände<sup>454</sup> des RGG könnten sinngemäß übernommen werden. Es müssten Übergangsbestimmungen geschaffen werden, die regeln, dass die bisherigen Rundfunkteilnehmerverhältnisse weiter bestehen und dass auch bereits erteilte Lastschriftmandate zur Begleichung der Gebührenforderungen weiter bestehen bleiben. Flankierend müsste § 31 ORF-G hinsichtlich des Beitragsfestsetzungsverfahrens angepasst werden, wobei hier keine materiellen Änderungen nötig wären.

Ob ein derartiges Modell mit europäischem Beihilfenrecht vereinbar ist, wird von seiner Ausgestaltung abhängen. Das deutsche Modell der Medienabgabe, welches ich im oben skizzierten Szenario zum Vorbild genommen habe, war mit europäischem Beihilfenrecht kompatibel. Inwieweit eine über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinausgehende allfällige allgemeine Medienförderung auch kompatibel wäre, ist fraglich. Eine Abkehr vom bisherigen Modell müsste jedenfalls notifiziert werden.

---

<sup>450</sup> §§ 3 Abs 4, § 4 Abs 1, 4 und 5 RGG

<sup>451</sup> § 6 RGG

<sup>452</sup> § 4 Abs 1 RGG, Abschnitt IX. FGO

<sup>453</sup> § 4 Abs 3 RGG

<sup>454</sup> § 7 RGG

#### **4.4.6 Vorteile einer Medienabgabekonstruktion**

Die sich aus der Medien- beziehungsweise Gerätekonvergenz ergebenden Fragestellungen wären gelöst, beziehungsweise hinfällig.

Es bedürfte im Vollzug keiner großen Prozessanpassungen; die nötig werdenden Änderungen könnten in kurzer Zeit umgesetzt werden.

Das Transaktionsvolumen würde steigen. Solo Radio- oder solo TV Meldungen würden zu Radio und TV-Kombimeldungen. Die Schwarzseherquote würde sinken.

Der Vollzug würde sich verbilligen, da die GIS auf den Außendienst größtenteils verzichten könnte.

Der Gesetzgeber hätte es in der Hand, ob er weiterhin nur den öffentlich-rechtlichen Rundfunk finanzieren will oder ob er stattdessen oder zusätzlich eine allgemeine Medienförderung einrichten möchte.

Die Festsetzung des Finanzierungsbeitrages für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte weiterhin staatsfern erfolgen.

#### **4.4.7 Nachteile einer Medienabgabekonstruktion**

Es ist starker Widerstand von jenen Personen zu erwarten, die derzeit keine Rundfunkgebühren oder aber die Rundfunkgebühren nur für Radio- oder nur für Fernsehempfangsanlagen bezahlen. In dem Zusammenhang wäre es wichtig, die breite Mehrheit der Gebührenden davon zu überzeugen, dass die Medienabgabe für sie von Vorteil ist, weil die Finanzierungslast auf mehr Schultern verteilt wird. In Deutschland ging die Einführung der Medienabgabe mit einer moderaten Senkung der Beitragshöhe einher, eine weitere Senkung ist in Diskussion.

Sollte das Modell Ausgangspunkt für eine breite allgemeine Medienförderung werden, so ist Widerstand vom ORF zu erwarten.

Sollte das Modell, wie bisher, in erster Linie den ORF begünstigen, so ist wiederum Widerstand der privaten Sender und der Printmedien zu erwarten.

#### **4.4.8 Resümee Medienabgabe**

In Summe ist ein Medienabgabemodell eine Lösung, welche dazu geeignet wäre, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks längerfristig sicherzustellen. Zugleich könnte sie auch dazu dienen, die heimische Medienlandschaft finanziell zu stärken.

Insofern ist es denkbar, dass dieses Modell medienpolitisch konsensfähig wäre. Legislativ und vollzugstechnisch wird ein solches Modell relativ einfach aufzustellen sein und so ist es gut vorstellbar, dass ein Medienabgabemodell mittelfristig eine tragende Säule der heimischen „Medienfinanzierung“ (und ich verwende hier bewusst nicht den Begriff „Rundfunkfinanzierung“) werden kann.

## Anhänge

### Anhang A

GZ 118858-SM/98

Blatt 2

bisher von der Abteilung TR wahrgenommenen Rundfunkangelegenheiten bis zur Gründung dieser Gesellschaft der Abteilung SM übertragen wurden.

Der Bereich Organisation/Personal ist damit befaßt, die entsprechenden organisatorischen Maßnahmen einzuleiten und wird die sich ergebenden Änderungen im gegebenen Zeitpunkt bekanntgeben.

Die vorliegende Information soll als Vorab-Information den geregelten Geschäftsbetrieb bis zur Veröffentlichung der DA des Bereiches Organisation/Personal sicherstellen.

Die Rundfunkämter, die Rundfunkreferenten in den Regionen und die in den regionalen Telekom-Rechtsabteilungen in Rundfunk-Rechtsangelegenheiten tätigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen unterstehen daher ab sofort nicht mehr den regionalen Telekom-Rechtsabteilungen sondern direkt der Abteilung SM in der Generaldirektion.

Dessen ungeachtet gilt der in der GZ 114557-OP/98 vom 29. April 1998 festgelegte Grundsatz, daß die von den regionalen Telekom-Rechtsabteilungen bisher für den Rundfunkbereich wahrgenommenen Funktionen im Übergangszeitraum bis zur endgültigen Regelung nahtlos weitergeführt werden müssen.

Dr. Böhm

A  
08. JUNI 1998

Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft  
Generaldirektion

1011 Wien, Postgasse 8

(01) 515 51-0  
DVR: 0000205

GZ 118858-SM/98

An die  
Abt. TR / 1  
im Hause

Wien, 5. Juni 1998  
Bearbeiter: Dr. Böhm  
Nebenstelle: 4126 DW

Betreff: Ausgliederung der Rundfunk-Agenden

Mit der Ausgliederung des Unternehmensbereiches Telekom aus der PTA in eine eigene Telekom Austria AG war es notwendig geworden, die bisher im Unternehmensbereich Telekom angesiedelten, im Zusammenhang mit der Erteilung und dem Widerruf von Rundfunk- und Fernsehbevollmächtigungen und dem Inkasso der Rundfunk- und Fernsehrundfunk- Gebühren und - Entgelte sowie der Befreiung von diesen übertragenen behördlichen Funktionen aus dem Unternehmensbereich Telekom auszugliedern, weil diese behördlichen Funktionen aufgrund der Gesetzeslage nur der PTA (und nicht der Telekom AG) übertragen worden sind.

In einem Gespräch auf Ministerebene wurde beschlossen, diese Agenden in eine Gesellschaft auszugliedern, die - aufgrund der Gesetzeslage - zunächst als Tochter der PTA gegründet werden und später - nach entsprechender Gesetzesänderung - direkt dem BMWV eingegliedert werden soll. Die Gründung dieser Gesellschaft wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. In der Zwischenzeit sind eine Reihe von vorbereitenden organisatorischen Maßnahmen erforderlich.

In diesem Zusammenhang hat der Vorstand der PTA in der Sitzung vom 20. Mai 1998 eine provisorische Änderung der Geschäftseinteilung in der Generaldirektion zur Kenntnis genommen, derzufolge die

## Anhang B

VOLKSANWALTSCHAFT



Herrn Vizekanzler  
Bundesminister für Finanzen  
Dipl.-Ing. Josef Pröll  
Hintere Zollamtsstraße 2b  
1030 Wien

Dr. Peter Kostelka  
Volksanwalt

Sachbearbeiter/-in:  
OR Dr. Martin Hiesel

Geschäftszahl:  
VA-BD-VIN/0001-A/1/2009

Datum: 6.2.2009

Betr.: Gebührenpflicht von PCs mit Internetanschluss

Sehr geehrter Herr Vizekanzler!

In den vergangenen Wochen und Monaten wurde sowohl in Medien, als auch von an die Volksanwaltschaft herantretenden Bürgerinnen und Bürgern die Frage aufgeworfen, ob PCs mit Internetanschluss auf dem Boden der geltenden Rechtslage rundfunkgebührenpflichtig sind.

In einem zur ho. GZ: VA BD/139-VIN/08 hiezu ergangenen Schreiben der GIS Gebühren Info Service Gmbh an die Volksanwaltschaft wird dazu die Auffassung vertreten, dass internetfähige PCs *„derzeit nicht als Fernsehempfangsanlagen gewertet [werden], weil es an den entsprechenden Livestream Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fehlt.“*

Dieser Rechtsstandpunkt wird auch seitens des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundeskanzleramtes – Verfassungsdienst geteilt, wobei Letzteres die Auffassung vertritt, dass bei der Bereitstellung von gestreamten Inhalten über das Internet als teilnehmerindividuellem Abruf ein „best-effort Dienst“ vorliegt, der (ebenso ein Video-on-Demand) *nicht als „Rundfunk“ im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes über die Unabhängigkeit des Rundfunks anzusehen ist.*

Auf der aktuellen Homepage der GIS Gebühren Info Service Gmbh wird unter der Überschrift „Sind PCs mit Internetanschluss gebührenpflichtig?“ jedoch Folgendes zum Ausdruck gebracht: (<http://www.orf-gis.at/index.php?kategorie=news&artikel=4>):

*„Wäre ein Computer das einzige Rundfunkgerät – was in der Praxis eher selten der Fall ist – besteht, entsprechend dem RGG, Gebührenpflicht.“*

Diese Textpassage erweckt jedenfalls den Eindruck, dass die GIS Gebühren Info Service GmbH – entgegen der an die Volksanwaltschaft abgegebenen Stellungnahme sowie den Rechtsauffassungen des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundeskanzleramtes–Verfassungsdienst – selbst eben doch von einer Rundfunkgebührenpflicht für PCs mit Internetanschluss (zumindest in Privathaushalten) ausgeht.

Im Hinblick auf die entstandene Verwirrung und Verunsicherung zahlreicher Bürgerinnen und Bürger erschiene es zweckmäßig, gegenüber der GIS Gebühren Info Service GmbH eine Klärung zu treffen und diese auch außenwirksam zu kommunizieren.

Herkömmliche Rundfunkempfangsgeräte werden speziell für einen Hörfunk- oder Fernsehempfang ausgerichtet und nach der Lebenserfahrung zu diesem Zweck auch angeschafft. Internetfähige PCs in Behörden, Unternehmen oder heimischen Wohn- und Arbeitszimmern werden zu verschiedensten Zwecken, aber typischerweise nicht zwangsläufig als Rundfunkempfangsgeräte genutzt. Solange der Gesetzgeber im RGG aber an einer „gerätebezogenen Gebührenpflicht“ festhält, ohne den neueren technischen Entwicklungen erkennbar Rechnung zu tragen, ist hinsichtlich der Gebührenpflicht auch nach Ansicht der Volksanwaltschaft eine einschränkende Auslegung geboten, weil die Rundfunkgebühr anderenfalls eine unzulässige Abgabe für den Besitz multimedial einsetzbarer Empfangsgeräte auch dann darstellt, wenn diese nicht zum Zwecke des Empfangs von Radio- oder Fernsehprogrammen eingesetzt werden. Wenn bei derartigen Geräten ein widmungsgemäßes Bereithalten zu vielen anderen Zwecken als (nur) zum Empfang von Rundfunk möglich ist, kann aus dem bloßen Besitz weder in gewerblichen oder beruflichen Zusammenhängen noch im privaten Bereich auch nicht zwangsläufig ein „Bereithalten zum Rundfunkempfang“ vermutet werden. Ein Nachweis der tatsächlichen Nutzung im Einzelfall wird von der GIS Gebühren Info Gebühren GmbH hier ohnehin nicht zu führen sein.

Zudem unterscheidet sich der „Vertriebsweg Internet“ technisch, inhaltlich und in der Art der Kommunikation inhaltlich fundamental von terrestrischer, Satelliten- oder Breitbandkabel-Übertragung. Der Rundfunk ist ein klassisches „Liefer“-Medium. Dem Konsumenten werden Inhalte angeboten, über deren Nutzung die TV-Fernbedienung entscheidet. Das Internet ist hingegen ein „Abhol“-Medium, der Nutzer sucht gezielt Informationen und ruft sie nach Wunsch und eigener Präferenz aktiv auf. Die Einseitigkeit der Kommunikationsrichtung vom Sender zum Empfänger, das vorselektierte Angebot und die hohen Markteintrittschranken (begrenzte Zahl an Sendefrequenzen,

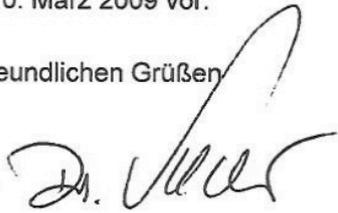
immense Investitionskosten für Technik und Betrieb), wesentliche Merkmale für den Rundfunk, fehlen aber im Internet. Das Internet wäre als alleiniger Übertragungsweg für den Sendeauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten zudem ungeeignet, da es die dafür erforderlichen Voraussetzungen technisch nicht (mit Ausnahme von redundanten „Livestreams“) erfüllt und erfüllen kann.

Natürlich steht dem öffentlich-rechtliche Rundfunk das Recht zu sich im Internet zu präsentieren zu. Allerdings lässt sich daraus – und hier stimmt die Volksanwaltschaft dem Verfassungsdienst zu – nach derzeitiger Rechtslage kein Gebührenanspruch ableiten. Der ORF drängt in diesem Bereich durch sein unverschlüsseltes Internetangebot in ein Medium ein, das als Informationsmedium einem Printmedien erheblich näher steht als dem klassischen Rundfunk.

Ich ersuche Sie dazu um eine informative Stellungnahme. Darüber hinaus wäre für die Volksanwaltschaft von Interesse, ob und welche gesetzlichen Initiativen in diesem Bereich derzeit ange stellt werden.

Ich bedanke mich schon jetzt für Ihre Mühewaltung und merke mir für das Einlangen Ihrer Antwort den 10. März 2009 vor.

Mit freundlichen Grüßen

U.A. 

## Anhang C

o univ prof ddr  
**heinz mayer**

An die  
GIS Gebühren Info Service GmbH  
zH Herrn Prokurist Mag. Christian Kopff  
Operngasse 20B  
A-1040 Wien

Vorab per e-mail: [christian.kopff@orf-gis.at](mailto:christian.kopff@orf-gis.at)

Wien, am 6. April 2009

Sehr geehrter Herr Prokurist!

Ich beziehe mich auf Ihr e-mail vom 19. Februar 2009 sowie auf unsere persönliche Besprechung vom 25. Februar 2009. Sie haben mich mit der Prüfung der Frage beauftragt, ob Rundfunkdarbietungen, die mittels Internettechnologie verbreitet bzw empfangen werden, als gebührenpflichtig im Sinne des Rundfunkgebührengesetzes (RGG) zu qualifizieren sind. Ich erstatte nachstehendes

**R e c h t s g u t a c h t e n .**

## I. Fragestellung

Sie teilen mir mit, dass es technisch möglich ist, „Rundfunkprogramme“ zeitgleich oder nur mit geringfügiger Zeitverzögerung über das Internet zu konsumieren. Neueren Untersuchungen zu Folge wird diese Möglichkeit in zunehmendem Maß vor allem von jüngeren Menschen genutzt. Sie stellen die Frage, ob der Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen über das Internet gebührenpflichtig im Sinne des RGG ist.

## II.

Bei der Beantwortung der gestellten Frage ist zunächst von den §§ 1ff RGG auszugehen. Nach § 2 Abs 1 RGG ist gebührenpflichtig, wer eine „Rundfunkempfangseinrichtung“ in Gebäuden betreibt. IVm § 3 bedeutet dies zunächst, dass lediglich der stationäre Betrieb einer Rundfunkempfangseinrichtung die Gebührenpflicht auslöst (BlgNR 1163/A, 20. GP, 7f). Die Gebührenpflicht nach dem RGG wird also nur durch Standortgebundene Rundfunkempfangseinrichtungen ausgelöst.

Nach § 1 Abs 1 RGG ist eine „Rundfunkempfangseinrichtung“ ein technisches Gerät, das „Darbietungen im Sinne des Art I Abs 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks“ unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar macht. Nach den Motiven des Gesetzgebers (BlgNR 1163/A, 20. GP, 8) hängt die Beantwortung der Frage, ob ein technisches Gerät eine „Rundfunkempfangseinrichtung“ ist lediglich davon ab, ob es dieses Gerät gestattet, Rundfunk „unmittelbar“ wahrzunehmen. Dabei kommt es nicht auf eine bestimmte Technologie sondern ausschließlich darauf an, „dass der Rundfunkkonsum dadurch ermöglicht wird“.

## III. Zum Begriff der „Darbietungen“ iSd Art I BVG Rundfunk (BGBl 1974/396)

Mit dem Verweis des § 1 Abs 1 RGG auf Art I Abs 1 des BVG Rundfunk wird klargestellt, dass das RGG eine Gebührenpflicht nur für die Fälle normiert, in de-

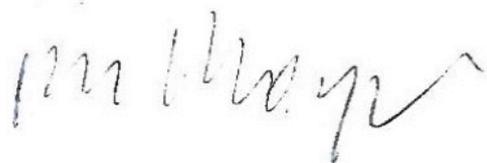
nen ein technisches Gerät den Konsum von „Rundfunk“ iSd Art I Abs 1 BVG BVG Rundfunk ermöglicht. Dabei kommt es nicht darauf an, ob dieses technische Gerät noch andere Nutzungsmöglichkeiten bietet. Irrelevant ist auch, welche Technologie verwendet wird.

Bietet nun ein Internetdienst den Empfang von Rundfunkdarbietungen zeitgleich oder mit bloß geringfügiger Verzögerung an, so kann kein Zweifel daran bestehen, dass jedes technische Gerät, mit dem dieser Dienst genutzt werden kann, eine „Rundfunkempfangseinrichtung“ darstellt. Ist es also zB möglich, eine „Zeit im Bild“ über das Internet zeitgleich oder mit geringfügiger Verzögerung zu konsumieren, so ist das Endgerät, das diese Möglichkeit herstellt, als Rundfunkempfangseinrichtung zu qualifizieren. Eine Rundfunksendung verliert ihren Charakter als solche nicht, wenn sie auch über einen Internetdienst zur Verfügung gestellt wird.

Dies bedeutet freilich nicht, dass jedes Internetangebot als Rundfunk zu qualifizieren ist. Aus Art I Abs 2 BVG Rundfunk ergibt sich deutlich, dass Rundfunk nur dann vorliegt, wenn für die Allgemeinheit ein „Programm“ verbreitet wird. Das Vorliegen eines „Programmes“ wird nur dann anzunehmen sein, wenn ein gesamthafes Konzept gegeben ist. Es muss ein „Programm im materiellen Sinn“ vorliegen (Twaroch/Buchner, Rundfunkrecht in Österreich<sup>5</sup> [2000] 51).

#### IV. Ergebnis

Dieses Rechtsgutachten kommt zum Ergebnis, dass an Standorten (Wohnungen, sonstige Räumlichkeiten) betriebene PC, die es ermöglichen, ein Rundfunkprogramm zeitgleich oder mit bloß geringfügiger Verzögerung zu empfangen als Rundfunkempfangseinrichtung zu qualifizieren sind. Endgeräte, die die Nutzung solcher Dienste gestatten, aber außerhalb von Standorten im Sinne des RGG betrieben werden, sind keine „Rundfunkempfangseinrichtungen“ iSd § 1 Abs 1 RGG.



## Anhang D

0 - FS 13.7.06

### BUNDESKANZLERAMT ■ ÖSTERREICH

GZ • BKA-601.135/0076-V/4/2005  
ABTEILUNGSMAIL • V4@BKA.GV.AT  
BEARBEITER • HERR MAG MICHAEL TRUPPE  
PERS. E-MAIL • MICHAEL.TRUPPE@BKA.GV.AT  
TELEFON • 01/53115/2815  
IHR ZEICHEN • BR 111GEF

chischen Rundfunk  
Herrn Dr. Rainer Fischer-See

urggasse 30  
Wien

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

<input checked="" type="checkbox"/> FS	<input type="checkbox"/> KK	<input type="checkbox"/> US	<input type="checkbox"/> WI
GRA 12. Juli 2006			
<input type="checkbox"/> Pe	<input type="checkbox"/> La	<input type="checkbox"/> Ka	<input type="checkbox"/> Et

Strift: Rundfunkgebühren und Umstieg auf DVB-T;  
Anfrage des ORF

Sehr geehrter Herr Dr. Fischer-See!

Bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 10. Mai 2006 erlaubt sich das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst mitzuteilen, dass die Vollziehung der einschlägigen gebührenrechtlichen Bestimmungen des RGG und des ORF-G und die damit einhergehende Einbringung der Gebühren durch die GIS Gebühren Info Service GmbH dem Bundesministerium für Finanzen obliegt. Unpräjudiziell der Rechtsauffassung des zuständigen Bundesministeriums darf jedoch ganz allgemein zur Problemstellung Folgendes ausgeführt werden:

*Zur Ausgangslage:*

Nach dem Rundfunkgebührengesetz (§ 1 RGG) sind Rundfunkempfangseinrichtungen technische Geräte, die Darbietungen im Sinne des Art. 1 Abs. 1 BVG-Rundfunk unmittelbar optisch und/oder akustisch wahrnehmbar machen. Nach dem Ausschussbericht zu dieser Bestimmung (2039 BlgNR, XX. GP) kommt es auf eine bestimmte Gerätekonstellation nicht an, entscheidend ist lediglich, dass der Rundfunkkonsum ermöglicht wird.

An diese Definition knüpft die Gebührenpflicht in § 2 RGG an, wonach sowohl für den Betrieb als auch die Betriebsbereitschaft einer Rundfunkempfangseinrichtung in Gebäuden die Gebühren zu entrichten sind (Rundfunkgebühren im engeren Sinn).

Diese Gebührenpflicht nach dem RGG ist nun wiederum auch maßgeblich für die Regelung des Kunstförderungsbeitragsgesetzes (KFBG) und die unterschiedlichen Landesabgaben.

Finanzwissenschaftlich handelt es sich bei diesen Abgaben wohl um eine Sach- oder allenfalls Verbrauchsteuer auf betriebsbereite Rundfunkempfangseinrichtung, der keine spezifische Gegenleistung gegenübersteht.

Getrennt davon zu sehen ist die Verpflichtung zur Entrichtung des Programmentgelts nach § 31 ORF-G. Dieses Entgelt ist unabhängig von der Empfangsqualität und der Empfangshäufigkeit zu bezahlen.

Der VfGH hat nun in seinem Beschluss im Verfahren G 66/00 vom 10.10.2001 ausgeführt, dass sich die Norm des (damaligen) § 20 Abs. 3 RFG, welche wortgleich in § 31 Abs. 3 ORF-G übernommen wurde, nicht an denjenigen wendet, dem aus technischen Gründen an seinem Wohnort jedlicher Empfang der ORF-Fernseh-Programme unmöglich ist. Im verfahrensgegenständlichen Fall besaß der Antragsteller eine Satellitenantenne, über die jedoch (mangels Ausstrahlung) der Empfang der ORF-Programme nicht möglich war und er wurde technisch an seinem Wohnort durch analogen terrestrischen Antennenempfang auch nicht versorgt. Die Gebührenpflicht nach RGG, KFBG und den diversen Landesgesetzen ist nach herrschender Auffassung in einer derartigen Fallkonstellation weiterhin gegeben.

In der Literatur (vgl. *Rittler*, „Zur Zahlungspflicht beim ORF-Programmentgelt“, MR 2002, 70) wird von oz. Verfahren ausgehend und nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zutreffenderweise die Rechtsmeinung vertreten, dass die Anordnung des (nunmehrigen) § 31 Abs. 3 ORF-G, wonach sich der Beginn und das Ende der Pflicht zur Entrichtung des Programmentgelts nach den für die Rundfunkgebühren geltenden Vorschriften richtet, lediglich den zeitlichen Rahmen der Gebührenpflicht bestimmt, nicht jedoch den Entstehungsgrund, sodass eine Verpflichtung zur Entrichtung des Programmentgelts jedenfalls nur bei technischer ORF-

Empfangsmöglichkeit und tatsächlichem Betrieb einer Rundfunkempfangseinrichtung gegeben ist.

*Zum Problemkreis der Rundfunkgebühren im engeren Sinn (RGG) und den verbundenen Abgaben des KFBG und den Landesabgaben:*

Mit dem Umstieg auf die digitale Fernsehübertragung im Format DVB-T und der damit einhergehenden Einstellung der analogen Ausstrahlung beginnend ab 2007 stellt sich erstens die Frage, inwiefern die bisher in Verwendung stehenden und mit einem Analog-Tuner ausgestatteten TV-Geräte weiterhin als Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des RGG gelten können.

Ohne entsprechende Set-Top-Box kann nach der Einstellung der analogen Übertragung spätestens ab Ende der Simulcast-Phase mit diesen TV-Geräten kein terrestrischer Rundfunk in bestimmten Versorgungsgebieten empfangen werden.

Analoge TV-Geräte (und zwar jene außerhalb von Kabel- und Satelliten-TV-Haushalten) sind damit aber ohne Set-Top-Boxen wohl nicht mehr von der Begriffsbestimmung des § 1 RGG umfasst, spricht dieser doch von der unmittelbaren Wahrnehmbarmachung der Darbietungen im Sinne des BVG-Rundfunk. Dies ist insofern konsequent, als tatsächlich mit dem Gerät alleine kein Rundfunk mehr empfangen werden kann.

Die Gebührenpflicht bestünde daher nur dann, wenn der Rundfunkempfang über ein zwischengeschaltetes Gerät, etwa eine Set-Top-Box oder einen analogen oder digitalen Satellitenreceiver oder aber über den Anschluss an ein Kabelnetz ermöglicht wird, zumal es ja, wie oben ausgeführt, nicht auf eine bestimmte Gerätekonstellation ankommen soll.

Unproblematisch scheint darüber hinaus der Fall der in Kürze zu erwartenden DVB-T-TV-Geräte zu sein, die bereits über entsprechende Decodierungsmodule (Digital-Tuner) verfügen werden: Sie sind jedenfalls, ohne Hinzutreten einer weiteren technischen Komponente, Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des § 1 RGG.

Insofern sieht das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst derzeit keinen Handlungsbedarf in Bezug auf die Abgaben nach dem RGG, dem KFBG und den Landesabgaben, da jedenfalls dann, wenn entweder eine DVB-T-Box angeschafft wird, ein Kabelanschluss tatsächlich genutzt wird oder aber ein Anschluss an eine Satellitenempfangsanlage (analog oder digital) vorhanden ist, vom Tatbestand der „Rundfunkempfangseinrichtung“ auszugehen ist und damit die Gebührenpflicht besteht.

*Zum Problembereich des Programmentgelts nach § 31 ORF-G:*

In Hinblick auf das Programmentgelt nach § 31 ORF-G scheint im Lichte der einleitenden Ausführungen eine differenzierte Sichtweise angebracht.

Mit Umstellung auf die digitale Fernsehübertragung im Format DVB-T ist ohne zusätzliche Anschaffungen/Investitionen – sei es nun eine DVB-T-Box, eine digitale Satellitenanlage (denn nur über solche ist der ORF zu empfangen) oder ein Anschluss an ein Kabelnetz – bei den rein terrestrisch bzw. terrestrisch und über analogen Satelliten versorgten Haushalte keine Empfangsmöglichkeit der ORF-Programme gegeben.

Nach *Rittler* (aaO) wird jemand, der den ORF terrestrisch nicht empfangen kann und eine Satellitenempfangsanlage hat, nicht verpflichtet, durch zusätzliche Einrichtungen den ORF empfangbar zu machen.

Die zentrale Rechtsfrage ist daher nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst jene, inwieweit bei Fehlen entsprechender Zusatzeinrichtungen im Sinne des oz. VfGH-Beschlusses „aus technischen Gründen jeglicher Empfang der ORF-Fernseh-Programme unmöglich“ ist.

Gegen eine Programmentgeltspflicht bei „hypothetischer“ Empfangsmöglichkeit (wenn Programme also erst durch Zusatzanschaffungen empfangbar gemacht werden) spricht, dass § 31 Abs. 1 erster Satz ORF-G den Empfang der ORF-Programme mit der Entrichtung des Programmentgelts in synallagmatischer Weise verknüpft. Daher erscheint es unter der gegebenen Rechtslage konsequent, das Programmentgelt als Gebühr für die tatsächlich und aktuell gegebene Möglichkeit der Inanspruchnahme einer

Leistung anzusehen. Ob daher ein Anknüpfen an einer lediglich „potenziellen ORF-Empfangsmöglichkeit“; die erst durch entsprechende Zusatzanschaffungen realisiert würde, und damit einhergehend die Einhebung des Programmentgeltes durch die GIS bei diesen Haushalten auf Basis des Wortlautes des derzeit in Geltung stehenden § 31 ORF-G zulässig wäre, ist nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zu bezweifeln.

Zusammenfassend stellt sich die Situation daher vorläufig so dar, dass möglicherweise die rund 980.000 analogen Satelliten-Haushalte (30 %), die zum Empfang der ORF-Programme parallel die (dzt. analoge) Terrestrik nutzen, mit der analogen Abschaltung nicht mehr zur Zahlung des Programmentgelts nach § 31 ORF-G verpflichtet wären und gewissermaßen ein Wahlrecht hätten, auf den Empfang der ORF-Programme zu verzichten und schlichtweg keine entsprechende technische Ausstattung (Digitalsatellit, DVB-T-Box, Kabelanschluss) anzuschaffen.<sup>1</sup>

Es kann nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst unter den gegebenen gesetzlichen Grundlagen des § 31 ORF-G nämlich nicht darauf ankommen, ob ein Haushalt theoretisch die Möglichkeit hätte, sich durch Anschaffung einer zum (digitalen) ORF-Empfang geeigneten Rundfunkempfangseinrichtung, Zugang zu den ORF-Programmen zu verschaffen, liefe dies doch im Ergebnis auf eine „allgemeine“ Programmentgeltspflicht hinaus.

An dieser vorläufigen Rechtsansicht vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass im Wege der Mittel des Digitalisierungsfonds gewisse finanzielle Zuschüsse zur Anschaffung der DVB-T-Boxen vorgesehen sind, zumal diese lediglich bis max. 50 % der tatsächlichen Kosten abdecken und überdies nur für die so genannten „early adopters“ verfügbar sein werden.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst geht daher vorläufig davon aus, dass es einer gesetzlichen Änderung des § 31 ORF-G bzw. allenfalls von Bestimmungen des RGG bedürfte, um eine Pflicht zur Entrichtung des Programmentgelts auch nach der Umstellung der Fernsehübertragung von analog auf digital für jene Haushalte

---

<sup>1</sup> Die knapp 12 % ausschließlich terrestrisch versorgten Haushalte sind hingegen schon rein faktisch durch die Analogabschaltung zu Zusatzanschaffungen „gezwungen“.

aufrechtzuerhalten, die weder über eine DVB-T-Box, noch eine digitale Satellitenanlage, noch einen Kabelanschluss verfügen. Für eine sachgerechte und unzweifelhaft im vordringlichen Interesse des ORF gelegene Lösung stehen dabei wohl auch grundsätzliche Systemfragen – etwa jene nach der Rechtsnatur des Programmentgelts – zur Debatte, sodass das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst es für zweckdienlich hielte, wenn allenfalls in weiterer Folge entsprechende Vorschläge seitens des ORF in die Diskussion eingebracht würden.

*Zur Frage der Förderung von Endgeräten durch den ORF:*

Hinsichtlich der im ergänzenden Schreiben vom 18.05.2006 angefragten Möglichkeiten, dass der ORF insbesondere aus Mitteln des Programmentgelts bestimmten Personengruppen finanzielle Unterstützungen bei der Anschaffung von DVB-T-Boxen gewährt, ist auszuführen, dass dies wohl als (neue) staatliche Beihilfe zu qualifizieren wäre und somit eine Notifizierungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission bestünde.

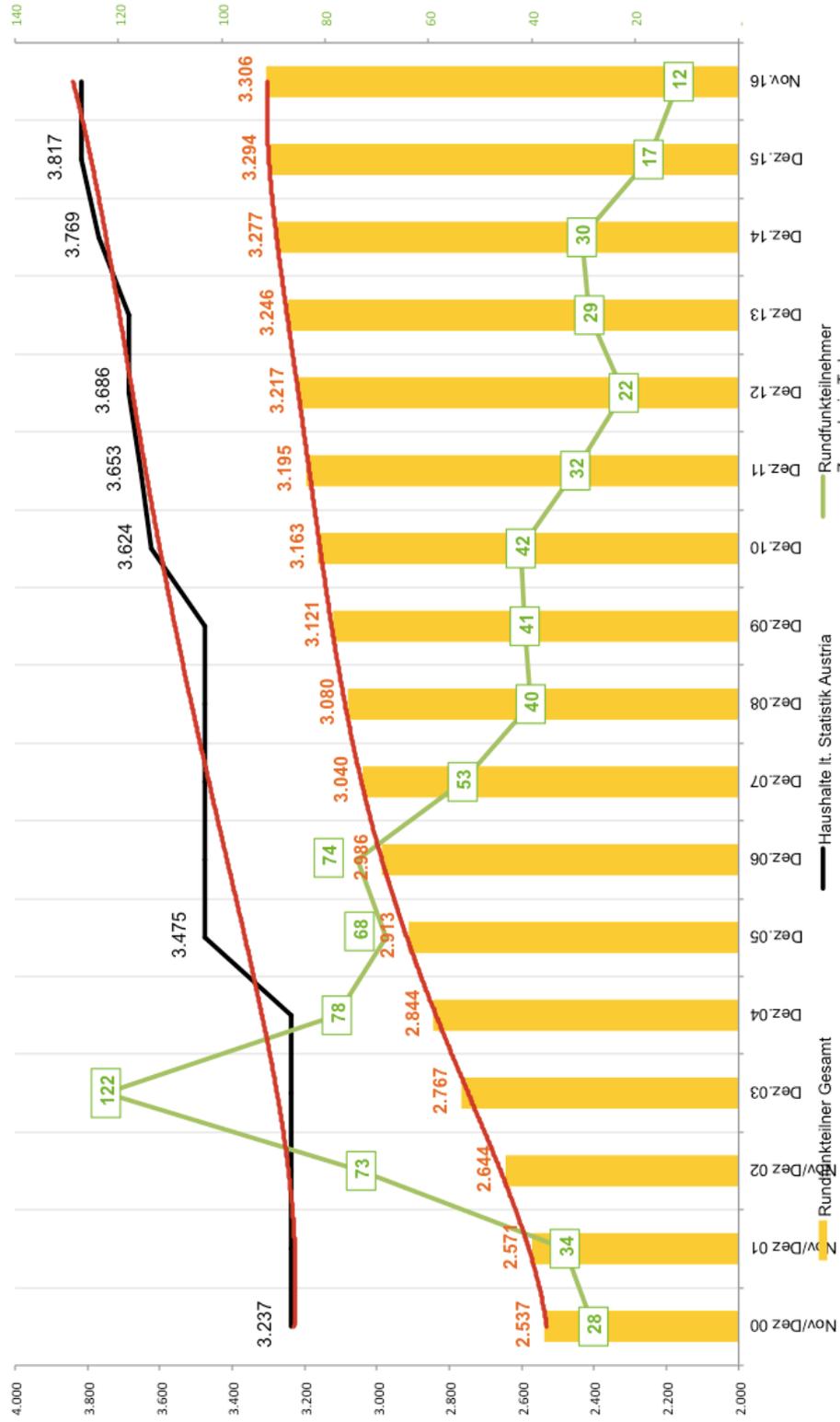
Unabhängig davon ist in diesem Zusammenhang jedoch von Bedeutung, dass die – bereits in einem derartigen Verfahren genehmigten – Richtlinien zur Vergabe von Mitteln aus dem Digitalisierungsfonds der RTR-GmbH explizit die Kombination mit anderen Förderungen auf 50 % bzw. 60 % der Kosten einschränken. Eine höhere Endgeräte-Subventionierung etwa in Zusammenspiel mit Mitteln des ORF scheint daher schon aus diesem Grund ausgeschlossen. Denkbar schiene hingegen das zusätzliche „Sponsoring“ von Endgeräten durch „unbeteiligte“ Dritte wie etwa die Hersteller, Händler oder Importeure.

28. Juni 2006  
Für den Bundeskanzler:  
TRAIMER

Elektronisch gefertigt

# Anhang E

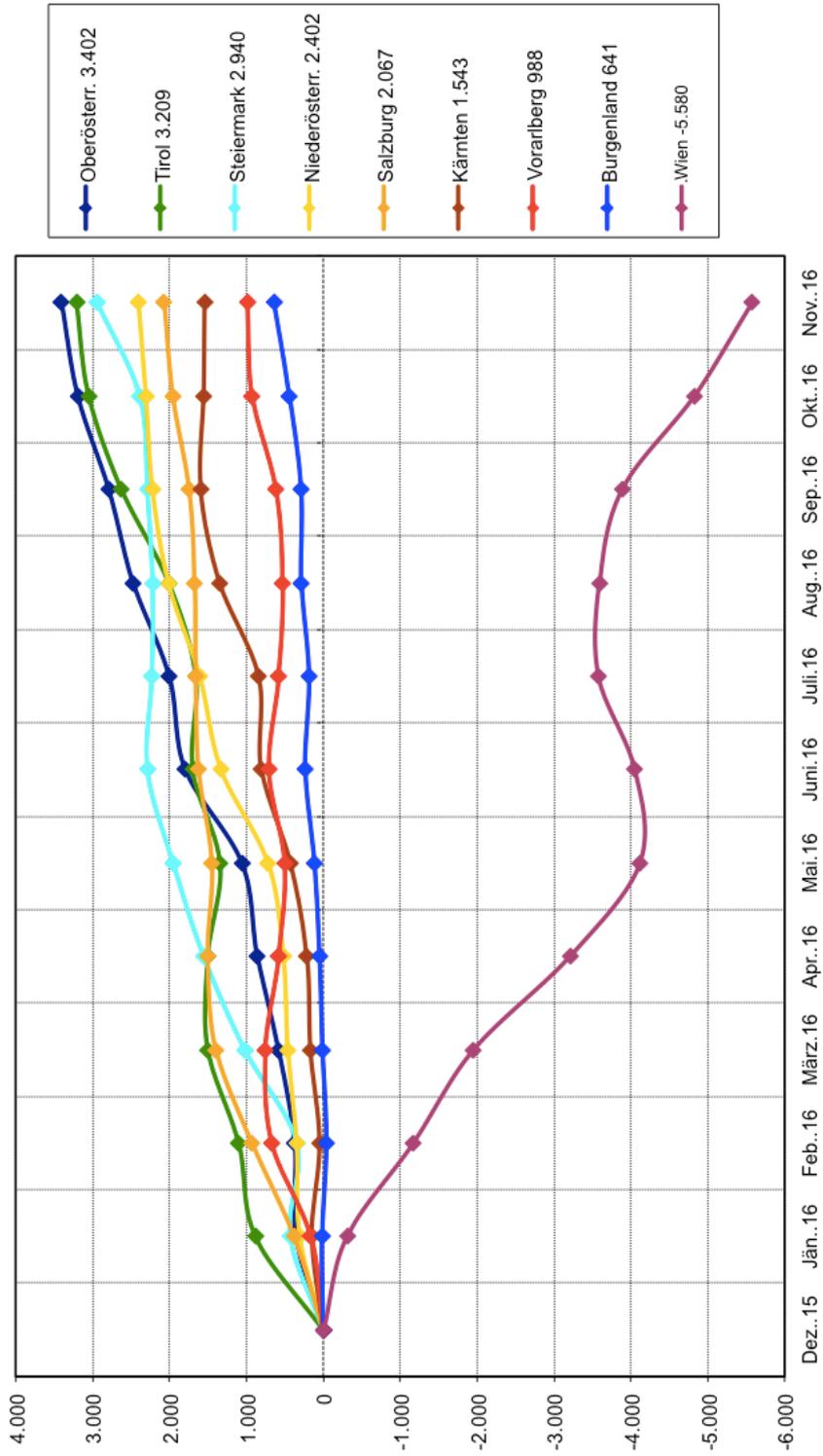
## RUNDFUNKTEILNEHMER-ENTWICKLUNG 12/2000 – 11/2016



© 2016 GIS Gebühren Info Service GmbH



Entwicklung der TV/Radio-Teilnehmer (gebührenpflichtig)  
Jänner bis November 2016 (Saldo Ab-/Zugänge kumuliert)



## **Anhang F**

### **Abstract**

#### **„Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung in Zeiten der Medien- und Gerätekonvergenz“**

Das mit 1.1.2000 in Kraft getretene Rundfunkgebührengesetz (RGG) hat die öffentlich-rechtliche Finanzierung des ORF auf neue Beine gestellt, indem es einen neuen Zugang zur Einhebung der Rundfunkgebühren gebracht hat. Schon in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts sind die vormaligen fernmelderechtlich konzipierten „Rundfunk-Bewilligungsgebühren“ zu den heutigen Rundfunkgebühren „mutiert“. Die ressortmäßige Zuständigkeit wanderte vom Verkehrs- in das Finanzministerium. Dieser Wandel war eine der Folgen der Liberalisierung des Postmarktes. Die Postmarktliberalisierung hatte, neben dem Geist der Ausgliederungen und Privatisierungen um die Jahrtausendwende, maßgeblichen Einfluss auf die Konzeption des Rundfunkgebührengesetzes (RGG).

Hatte die Rundfunkgebühreneinhebung bis zur Jahrtausendwende hauptsächlich mit der (An-)meldemoral der Rundfunkteilnehmer zu kämpfen, sind heutzutage komplexe technische und rechtliche Fragestellungen zu bewältigen. Das liegt daran, dass durch die stetig fortschreitende Medien- und Gerätekonvergenz die Grenzen zwischen Rundfunk und anderen Formen der elektronischen Informationsübertragung zusehends verschwimmen.

Zwei Problemfelder werden schon seit einiger Zeit besonders kontroversiell diskutiert.

Da ist zum einen die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Gerät als gebührenpflichtige Rundfunkempfangsanlage zu werten ist und zum anderen die Frage, unter welchen Voraussetzungen neben den Rundfunkgebühren auch Programmentgelte einzuheben sind.

Die vorliegende Arbeit widmet sich diesen beiden Fragestellungen. Zum besseren Verständnis der Materie wird ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung der Rundfunkfinanzierung gegeben. Abschließend wird die Arbeit einen Ausblick auf mögliche zukünftige Szenarien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung wagen.

## **Anhang G**

### **Abstract**

#### **“The public financing of broadcasting in times of media and device convergence”**

The Broadcasting Fees Act (RGG), which became effective on 1.1.2000, renewed the public financing of the ORF by proposing a new approach of collecting broadcasting fees. Already in the nineties of the previous century, the previous broadcasting license fees, which were conceptualized in telecommunication matters, turned into today's broadcasting fees.

While first the Ministry of Transport was responsible for the fees, it is now the Ministry of Finances. This change was one of the consequences of the deregulation of the postal market. This liberalisation of the postal market did not only make disincorporation and privatisation happen, but it had also a strong influence on the concept of the Broadcasting Fees Act (RGG).

Until the turn of the millennium the collection of fees had to deal mostly with the (missing) willingness to sign up for the broadcasting fees. Nowadays the organisation has to cope with complex technical and legal issues. One reason for that is the steadily continuing media and device convergence blurring the line between broadcasting and other forms of electronic transmission of information.

There are two problematic issues being discussed recently: On the one hand it is the question under which conditions a device can be seen as a chargeable broadcasting reception device. On the other hand it is the question under which conditions programming fees can be collected besides the traditional broadcasting fees.

The present thesis is going to address both of those questions. In order to allow a better understanding of the topic, a short overview of the historic development of the financing of broadcasting will be given. Finally, the thesis will try to give a forecast of potential future scenarios of public broadcasting.