

Bericht

des Ausschusses für Verfassung und Föderalismus

über den Beschluss des Nationalrates vom 5. Juli 2023 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das ORF-Gesetz, die Fernmeldegebührenordnung, das Fernsprechtgeltzuschussgesetz, das Finanzausgleichsgesetz 2017, das KommAustria-Gesetz, das Kommunikationsplattformen-Gesetz, das Fernseh-Exklusivrechtegesetz und das Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz geändert werden, ein ORF-Beitrags-Gesetz 2024 erlassen wird sowie das Rundfunkgebührengesetz, das Fernmeldegebührengesetz und das Kunstförderungsbeitragsgesetzes 1981 aufgehoben werden

I. Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Beschlusses:

Zu Artikel 1 (ORF-Gesetz):

Der Österreichische Rundfunk (ORF) als größtes Medienunternehmen des Landes ist auf Grund seines gesetzlichen Auftrags zu einer objektiven und vielfältigen Information sowie einem breiten Programmangebot auf allen technischen Verbreitungswegen verpflichtet.

Seit der letzten umfassenden gesetzlichen Anpassung der Rahmenbedingungen für den ORF (BGBl. I Nr. 50/2010) ist mehr als ein Jahrzehnt vergangen, ein Jahrzehnt, in dem sich die Medienmärkte rasant verändert haben. Global operierende digitale Plattformen ziehen immer mehr Werbeerlöse und Publikum an sich, mit massiven ökonomischen Folgen für traditionelle Medien, auch in Österreich.

Für die Sicherstellung einer unabhängigen und pluralistischen Medienlandschaft in Österreich hat die Bundesregierung daher zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für österreichische Medienunternehmen gesetzt. Für private Medienakteure im Print- und Online-Bereich wie im Rundfunkbereich sind durch höhere Dotierung bestehender Förderschienen und durch Schaffung neuer Anreizsysteme wesentliche Maßnahmen gesetzt worden, um sowohl den digitalen Transformationsprozess zu unterstützen als auch den Qualitätsjournalismus bzw. journalistische Arbeitsplätze nachhaltig abzusichern.

Mit dem vorliegenden Beschluss werden nunmehr auch die entsprechenden Anpassungen der Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgelegt, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag an das digitale Zeitalter anzupassen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der privaten Medien und der europarechtlichen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig war bei der Umgestaltung besonders auf die Festigung des dualen Mediensystems und damit einhergehende Stärkung des Medienstandorts Bedacht zu nehmen. Um den ORF für die Zukunft konkurrenzfähig zu erhalten, wird der besondere Auftrag für die Online-Angebote des ORF (§ 4e ORF-G) adaptiert. Beispielhaft zählen dazu der Entfall der Sieben-Tage-Bereitstellungsfrist von Sendungen auf der ORF-Plattform, die Ermöglichung von Online-only-Inhalten, von Online-first-Inhalten und die Bereitstellung eines speziell für die Zielgruppe der unmündig Minderjährigen produzierten linearen Online-Angebots. Mit diesen gesetzlichen Anpassungen soll der ORF im Wettbewerb mit großen, nicht-linearen Anbietern von audiovisuellen Inhalten als wichtige österreichische Stimme konkurrenzfähig bleiben. Zugleich wird mit dem Beschluss klargestellt, dass sich das öffentlich-rechtliche Programmangebot im Online-Bereich von jenem der privaten Medienunternehmen zu unterscheiden hat. Im Beschluss finden sich daher Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass der nationale Wettbewerb durch die neu geschaffenen Möglichkeiten des ORF im Online-Bereich nicht unverhältnismäßig verzerrt wird.

Auch die Kooperation des ORF mit privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern wird – wie im Regierungsprogramm gefordert (vgl. „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, S.41: „*Notwendig ist die gesetzliche Verankerung der stärkeren Zusammenarbeit zwischen ORF und Privaten*“) – geregelt: So hat der ORF auf seiner Online-Plattform – wenn das von den privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern gewünscht wird – auch Programme dieser Veranstalter – gegen entsprechende Kostenerstattung – bereitzustellen; überdies können private Fernsehveranstalter aktuelle ORF-Sendungen ausschnittsweise verwenden und vom ORF ausgewählte und produzierte Sendungen aus den Bereichen Dokumentation, Reportage und Fiktion, deren Erstausstrahlung mindestens sieben Jahre zurückliegt, in ihrem linearen Fernsehangebot verbreiten.

In Folge des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) vom 30. Juni 2022, G 226/2021-12 – wird – wie zu Artikel 2 noch weiter ausgeführt – die Finanzierung des ORF nachhaltig neu geregelt. Im Beschluss wird daher der § 31 ORF-G, in dem bisher die Festlegung des Programmentgelts normiert wird, entsprechend angepasst. Ausgehend vom bisherigen System – basierend auf den Vorgaben der Europäischen Kommission, wonach der Beihilfenbetrag auf jenes Ausmaß zu begrenzen ist, das zur Finanzierung der beauftragten Tätigkeit erforderlich ist („Verbot der Überkompensation“) – werden die Modalitäten der Festlegung sowie die Höhe des ORF-Beitrags (anstelle des bisherigen Programmentgelts) geregelt.

Im Hinblick auf die Entscheidung K(2009) 8113 im Beihilfenverfahren E 2/2008 wird der vorliegende Beschluss der Europäischen Kommission zur Kenntnis gebracht.

Zu Artikel 2 (ORF-Beitrags-Gesetz 2024):

Die Finanzierung des Österreichischen Rundfunks („ORF“) muss aufgrund der Aufhebung maßgeblicher Bestimmungen des ORF-Gesetzes über die Verpflichtung zur Entrichtung des bisherigen „Programmentgelts“ durch den Verfassungsgerichtshof unter Beachtung rundfunkverfassungsrechtlicher Vorgaben neu geregelt werden.

Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 30. Juni 2022, G 226/2021-12, die Wortfolge *„jedenfalls aber dann, wenn der Rundfunkteilnehmer (§ 2 Abs. 1 RGG) an seinem Standort mit den Programmen des Österreichischen Rundfunks gemäß § 3 Abs. 1 terrestrisch (analog oder DVB-T) versorgt wird. Der Beginn und das Ende der Pflicht zur Entrichtung des Programmentgeltes sowie die Befreiung von dieser Pflicht richten sich nach den für die Rundfunkgebühren geltenden bundesgesetzlichen Vorschriften“* in § 31 Abs. 10 des Bundesgesetzes über den Österreichischen Rundfunk (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984, idF BGBl. I Nr. 126/2011 sowie § 31 Abs. 17 und § 31 Abs. 18 ORF-G idF BGBl. I Nr. 50/2010 mit Ablauf des 31. Dezember 2023 als verfassungswidrig aufgehoben.

In seinem Erkenntnis stellt der Verfassungsgerichtshof klar, dass den Bundesgesetzgeber nach dem Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG Rundfunk), BGBl. Nr. 396/1974, die Pflicht trifft, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks *„zur Wahrnehmung seiner besonderen demokratischen und kulturellen Aufgabe (in der Terminologie des ORF-Gesetzes: seines ‚öffentlich-rechtlichen Auftrags‘)“* zu gewährleisten.

Eine bestimmte Form der Finanzierung sieht das BVG Rundfunk dabei nach Ansicht des VfGH nicht vor, sodass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen Gestaltungsspielraum hat. Der VfGH hob in seinem Erkenntnis jedoch hervor, dass die Verpflichtung aller potentiellen Nutzerinnen und Nutzer der Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu seiner Finanzierung beizutragen, *„auch einen die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit sichernden Aspekt“* hat. Entsprechende Unabhängigkeitsgarantien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind verfassungsrechtlich im BVG Rundfunk verankert.

Bei einem teilhabeorientierten Finanzierungssystem ist es nach Ansicht des VfGH wesentlich, dass *„grundsätzlich alle, die Rundfunk iSd BVG Rundfunk potentiell empfangen und damit über Rundfunk am öffentlichen Diskurs [...] teilhaben können, in die gesetzliche Finanzierung des ORF einbezogen werden, und nicht eine wesentliche Gruppe aus Gründen der Nutzung eines bestimmten, nach dem Stand der Technik gängigen Verbreitungsweges ausgenommen wird.“* Der VfGH betonte affirmativ, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Finanzierungsverantwortung für den ORF im Hinblick auf die Vorgaben des BVG Rundfunk nicht ein für die Rundfunkordnung insgesamt wesentliches Nutzungsverhalten (nämlich den Konsum der Programme des ORF über das Internet) von dieser Finanzierungsverpflichtung ausnehmen darf, *„weil er damit die Finanzierungslast bei grundsätzlich vergleichbarer Teilhabemöglichkeit im Lichte der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks [...] maßgeblich ungleich verteilt.“*

Es ist daher unter Beachtung dieser Vorgaben des VfGH eine Neuregelung der Finanzierung des Österreichischen Rundfunks erforderlich. Dabei konnte auch berücksichtigt werden, dass der VfGH

betont hat, der Gesetzgeber könne – solange eine den Vorgaben des BVG Rundfunk insgesamt entsprechende Finanzierung des ORF gewährleistet ist – grundsätzlich bei der Abgrenzung der Personen, die er für eine entsprechend staatlich garantierte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heranzieht, *„etwa auch typisieren, Mehrfachnutzungen berücksichtigen, auf Aspekte der Verwaltungsökonomie Bedacht nehmen oder Differenzierungen aus sozial- und rundfunkpolitischen Zielsetzungen vornehmen“*.

Die Rundfunkgebühren für Radio- und Fernseh-Empfangseinrichtungen – an deren Einhebung der Kunstförderungsbeitrag, die Landesabgaben und das Programmengelt des ORF derzeit anknüpfen – sollen entfallen. Künftig wird in einem teilhabeorientierten Finanzierungssystem ein Beitrag zur Finanzierung der Nettokosten zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages des ORF eingehoben, der vom durch den VfGH in seinem oben zitierten Erkenntnis näher umschriebenen Personenkreis zu entrichten ist, um im Sinne der Überlegungen des VfGH die Finanzierungslast bei grundsätzlich vergleichbarer Teilhabemöglichkeit gleich zu verteilen. Der Kunstförderungsbeitrag soll als Bundesabgabe entfallen, stattdessen sollen entsprechende finanzielle Mittel künftig im Bundesfinanzgesetz für die Kunst- und Kulturförderung bereitgestellt werden. Den Landesgesetzgebern soll wie bisher die Möglichkeit offenstehen, von den Gegenständen, an die die Beitragspflicht anknüpft, Abgaben zu erheben. Die Erhebung des ORF-Beitrages und der damit wie bisher verbundenen Landesabgaben soll im Vergleich zum Rundfunkgebührengesetz deutlich vereinfacht und effizienter werden.

Der Beschluss orientiert sich am Modell des Rundfunkbeitrags nach dem deutschen Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV).

Der Beschluss geht dabei von folgenden Grundsätzen aus:

1. Die Finanzierung des ORF durch staatlich garantierte Finanzmittel (VfGH 30.06.2022, G 226/2021) im Hinblick auf den ihm gesetzlich übertragenen öffentlich-rechtlichen Auftrag erfolgt – statt bisher durch ein Programmengelt – künftig durch den ORF-Beitrag.
2. Der ORF-Beitrag ist als Geldleistungsverpflichtung, die ihre Kompetenzgrundlage in Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG hat, konzipiert. Die Höhe des ORF-Beitrags wird weiterhin nach § 31 ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984, in der durch die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 28.10.2009 im Verfahren Staatliche Beihilfe E 2/2008 (ex CP 163/2004 und CP 227/2005) – Finanzierung des ORF geprägten Systematik in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 50/2010 festgesetzt. Das ORF-Beitrags-Gesetz 2024 regelt die Voraussetzungen und die Erhebung des ORF-Beitrags sowie die Befreiung von der Beitragspflicht.
3. In Anlehnung an das deutsche Modell knüpft die Erhebung des ORF-Beitrags einerseits an den im Zentralen Melderegister eingetragenen Hauptwohnsitz („Beitragspflicht im privaten Bereich“) bzw. andererseits an das Vorliegen einer Steuerschuld nach dem Kommunalsteuergesetz 1993 („Beitragspflicht im betrieblichen Bereich“) an. Dem Begriff der Rundfunkempfangseinrichtungen im Sinne des § 2 Abs. 1 RGG kommt keine Bedeutung mehr zu, sodass im Sinne des zitierten VfGH Erkenntnisses *„grundsätzlich alle, die Rundfunk iSd BVG Rundfunk potentiell empfangen und damit über Rundfunk am öffentlichen Diskurs [...] teilhaben können,“* in die gesetzliche Finanzierung des ORF einbezogen werden, soweit nicht spezifische Ausnahme- oder Befreiungstatbestände zur Anwendung kommen.
4. Im privaten Bereich besteht die Beitragspflicht – wie nach der bisher geltenden Rechtslage – auch dann nur einmal, wenn an einer Adresse mehrere Personen mit Hauptwohnsitz eingetragen sind. Im betrieblichen Bereich ist eine Staffelung vorgesehen, um dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot zu entsprechen.
5. Die Befreiungstatbestände und das Verfahren über Befreiungsanträge der Anlage zum Fernmeldegebührengesetz (Fernmeldegebührenordnung) sind für Anträge bis 31. Dezember 2025 weiterhin anzuwenden und treten mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft. Die Befreiungstatbestände und das Verfahren über Befreiungsanträge, die für Anträge ab dem 1. Jänner 2026 gelten sollen, werden vereinfacht und sind direkt im ORF-Beitrags-Gesetz 2024 geregelt.
6. Der derzeit mit der Einhebung der Rundfunkgebühren und damit zusammenhängenden Abgaben und Entgelte betraute Rechtsträger, die GIS Gebühren Info Service GmbH, bleibt bestehen und setzt ihre Tätigkeit auf neuer Rechtsgrundlage fort. Die GIS Gebühren Info Service GmbH wird umbenannt in ORF-Beitrags Service GmbH (im Folgenden: die „Gesellschaft“) und wird die der neuen Aufgabe entsprechenden Vorbereitungsarbeiten und organisatorischen Vorkehrungen treffen müssen. Die Erhebung des ORF-Beitrags durch ein beliehenes Unternehmen, das mit dem Vollzug des gesamten

Erhebungsvorgangs betraut ist, soll ein kostengünstiges und effizientes Beitragsmanagement gewährleisten.

7. Das Allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht (AVG) ist weiterhin anzuwenden.
8. Die gesetzlich angeordnete Übermittlung von Melde- und Kommunalsteuerdaten an die Gesellschaft soll es dieser ermöglichen, alle Beitragsschuldner mit geringem administrativen Aufwand und, soweit wie möglich, automatisiert erfassen zu können. In Verfahren über Befreiungsanträge soll die Gesellschaft Abfragen aus der Transparenzdatenbank vornehmen können, um Befreiungsanträge rasch und effizient zu erledigen.
9. Durch Übergangsregelungen soll sichergestellt werden, dass der administrative Aufwand beim Übergang vom RGG auf das ORF-Beitrags-Gesetz 2024 sowohl bei den Rechtsunterworfenen als auch bei der Gesellschaft möglichst gering gehalten wird.
10. Datenschutzrechtliche Bestimmungen gewährleisten, dass die datenschutzrechtliche Rollenverteilung geklärt ist, die Bestimmungen der DSGVO und des Datenschutzgesetzes – DSGVO eingehalten werden und unter anderem nicht mehr benötigte Daten gelöscht werden.

Zu Artikel 3 (Aufhebung des Rundfunkgebührengesetzes):

Anlässlich des ORF-Beitrags-Gesetzes 2024, das die Voraussetzungen und die Erhebung des ORF-Beitrags vollumfänglich neu regelt, kann das derzeit geltende Rundfunkgebührengesetz außer Kraft treten.

Zu Artikel 4 (Änderung der Fernmeldegebührenordnung):

Die Fernmeldegebührenordnung ist anlässlich des neuen ORF-Beitrags-Gesetzes anzupassen. Zudem sollen die in der Fernmeldegebührenordnung geregelten Befreiungstatbestände um jenen der Lehrlinge, die in einem Lehrverhältnis nach § 1 des Berufsausbildungsgesetzes stehen, erweitert werden.

Zu Artikel 5 (Aufhebung des Fernmeldegebührengesetzes):

Da die ab 1. Jänner 2026 maßgeblichen Tatbestände der Beitragsbefreiung sowie das diesbezügliche Verfahren direkt im neuen ORF-Beitrags-Gesetz 2024 geregelt werden, kann das Fernmeldegebührengesetz mit 1. Jänner 2026 außer Kraft treten.

Zu Artikel 6 (Änderung des Fernsprechentgeltzuschussgesetzes):

Die Änderungen im Fernsprechentgeltzuschussgesetz ergeben sich anlässlich der Änderungen im RGG und der Fernmeldegebührenordnung.

Zu Artikel 7 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes 2027):

Mit der Novelle zum Finanzausgleichsgesetz werden die sich aus der Umstellung der ORF-Finanzierung ergebenden Anpassungen umgesetzt:

- Die bisherige Ermächtigung der Länder für die Erhebung von Landes(Gemeinde)abgaben auf Rundfunkempfangseinrichtungen wird durch eine Ermächtigung auf die Erhebung von Abgaben auf Wohnsitze und Betriebsstätten im Sinne des ORF-Beitrags-Gesetzes 2024 ersetzt.
- Der Ersatz des Vorsteuerabzuges durch eine Kompensation an den ORF wird durch einen Vorwegabzug bei der Umsatzsteuer finanzausgleichsrechtlich neutralisiert.

Zu Artikel 8 bis 10 (Änderung des KommAustria-Gesetzes, des Kommunikationsplattformengesetzes und des Fernseh-Exklusivrechtegesetzes):

Alle Änderungen resultieren aus der Änderung der Begrifflichkeiten („ORF-Beitrag“ statt „Programmtergent“) und der Aufhebung des Rundfunkgebührengesetzes.

Zu Art. 11 (Aufhebung des Kunstförderungsbeitragsgesetzes 1981) und Art. 12 (Änderung des Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetzes):

Im Zuge der geplanten Umstellung der bisherigen Finanzierung des ORF durch eine Entkoppelung von Rundfunkempfang und Rundfunkgebühren im Sinne einer Ausgestaltung als Haushaltsabgabe soll der bisher im Kunstförderungsbeitragsgesetz 1981 geregelte Kunstförderungsbeitrag als Bundesabgabe entfallen und entsprechende finanzielle Mittel im jeweiligen Bundesfinanzgesetz für die Kunst- und Kulturförderung bereitgestellt werden. Die ebenfalls im Kunstförderungsbeitragsgesetz 1981 verankerten Regelungen betreffend die Bundesabgaben zur Finanzierung der Aufgaben des Künstler-Sozialversicherungsfonds sollen direkt in das Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz übernommen werden, sodass das Kunstförderungsbeitragsgesetz 1981 entfallen kann.

Der Kunstförderungsbeitrag stellt wichtige Mittel für die Förderung der österreichischen Kunst und Kultur bereit und trägt damit zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die finanzielle und

organisatorische Förderung des künstlerischen Schaffens bei. Er fließt zum größten Teil in die Förderprogramme des für Kunst und Kultur zuständigen Bundesministeriums. Der Entfall des Kunstförderungsbeitrages führt zu keiner Mittelreduktion in der „Untergliederung 32: Kunst und Kultur“, da seitens des Bundesministeriums für Finanzen im Rahmen der Bundesfinanzgesetze und des jeweiligen Bundesfinanzrahmengesetzes Budgetmittel in vergleichbarer Höhe (durchschnittlich jährlich 12 Millionen Euro auf Basis der Werte 2010 bis 2022) zur Verfügung gestellt werden.

Der Künstler-Sozialversicherungsfonds wurde mit dem Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz, BGBl. I Nr. 131/2000, errichtet, um für alle selbstständig erwerbstätigen Künstlerinnen und Künstler innerhalb einer bestimmten Einkommensbandbreite die Beiträge in die gesetzliche Sozialversicherung durch Zuschüsse (Beitragszuschüsse) zu fördern und für die notwendigen Mittel hierzu aufzukommen.

Zur Finanzierung des Aufwands des Fonds für diese Beitragszuschüsse wurde mit BGBl. I Nr. 132/2000 im Kunstförderungsbeitragsgesetz die betreffende Grundlage für einerseits eine Abgabe für Betreiber einer Kabelrundfunkanlage und andererseits eine Gerätabgabe verankert. Diese Regelungen sollen nun im Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz selbst verankert werden. Die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen werden daher vom Kunstförderungsbeitragsgesetz 1981 in das Künstler-Sozialversicherungsfondsgesetz übernommen und darin die Systematik der geltenden Abgabepflicht fortgeführt.

Der Ausschuss für Verfassung und Föderalismus hat den gegenständlichen Beschluss des Nationalrates in seiner Sitzung am 11. Juli 2023 in Verhandlung genommen.

Berichterstatterin im Ausschuss war Bundesrätin Viktoria **Hutter**.

An der Debatte beteiligten sich die Mitglieder des Bundesrates Stefan **Schennach**, Dr. Andrea **Eder-Gitschthaler** und Marlies **Doppler**.

Bei der Abstimmung wurde mehrstimmig beschlossen, gegen den Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben (dafür: V, G, dagegen: S, F).

Zur Berichterstatterin für das Plenum wurde Bundesrätin Viktoria **Hutter** gewählt.

Der Ausschuss für Verfassung und Föderalismus stellt nach Beratung der Vorlage mehrstimmig den **Antrag**, gegen den vorliegenden Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben.

Wien, 2023 07 11

Viktoria Hutter

Berichterstatterin

Dr. Karlheinz Kornhäusl

Vorsitzender