

Impulsreferat

→ Grundlinien des Gebührenurteils von 1994*

Von Herbert Bethge**

Bis zum so genannten Rundfunkgebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 schien die Welt noch in Ordnung zu sein. Man hatte sich in der Wissenschaft auf eine Reihe von Standards oder Essentials, um es neudeutsch zu formulieren, eingependelt. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks verbot es nicht, dass die Regierungen der Länder die Rundfunkgebühren festlegen, sofern nur die Entscheidung im Staatsvertrag ins Landesrecht umgesetzt wurde. Und man tröstete sich damit, dass durch diese föderalistische Angelegenheit die Staatsmacht sozusagen bundesstaatsrechtlich gebrochen war. Ein originäres Regelungsrecht der Anstalten selbst bestand nicht. Die Rundfunkgebühr wurde auch als ein politischer Preis betrachtet, der das staatliche Letztentscheidungsrecht plausibel macht und legitimiert. Das war ja der heutige Originalton des Vertreters der Bayerischen Staatsregierung. Untersagt war es nur, dass der Staat in seiner legislativen und exekutiven Funktion über die Gebührenfestsetzung politischen Einfluss zu gewinnen versucht. Prozeduren, das irgendwie zu regulieren, bestanden freilich nicht.

Verfassungsgericht betont Staatsfreiheit des Rundfunks

Das änderte sich durch das Urteil vom 22. Februar 1994. Darin wurde festgehalten am Prinzip der Staatsfreiheit des Rundfunks, dessen Ambivalenz noch stärker herausgestellt worden ist: einerseits die strikte Enthaltung der staatlichen Organe, was Programmbeeinflussung angeht, andererseits die Betonung der staatlichen Garantiefunktion für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das an die Adresse des Staates gerichtete Beherrschungsverbot wurde auch auf das Parlament ausgedehnt, weil – insoweit argwöhnte das Verfassungsgericht zu Recht – ja auch die politischen Instanzen und Parteien im Parlament gerne der Neigung erliegen, das Medium für ihre politischen Zwecke zu instrumentalisieren. Deshalb wurde auch das Prinzip der Parteienfreiheit dieser Rundfunkgebührenfestsetzung, der Sache nach jedenfalls, ausgesprochen.

Diese allgemeinen Grundsätze wurden auch auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übertragen, um die es ja im Kernbereich ging. Das Bundesverfassungsgericht hält fest an dem magischen Dreieck von Grundversorgung, Finanzgarantie und Gebührenfinanzierung. Was Grundversorgung ist, das erahnt jeder auf seine Weise. Die Finanzgarantie steht im engen Zusammenhang damit, und die Gebührenfinanzierung wird als das der Funktion des Rundfunks öffent-

lich-rechtlicher Art am meisten gemäße Finanzierungsmittel betrachtet. Das ist eine nicht unerhebliche Einschätzung.

Übrigens, was vorhin von Staatsminister Huber im Zusammenhang mit der Finanzierung der Landesmedienanstalt gesagt worden ist, dass nämlich die Gebührenfinanzierung dem Rundfunk gilt, ist in dieser allgemeinen Formulierung mit Sicherheit falsch. Sie dient der Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk, das heißt aber Gesamtveranstaltung „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“. Das bedeutet also, dass das Abknapsen von Gebührenanteilen für privatrechtliche Befindlichkeiten einer besonderen Legitimation bedarf.

Primär, so das Urteil weiter, ist es Sache des öffentlich-rechtlichen Veranstalters, im Rahmen des Rundfunkauftrags über Anzahl und Umfang der Programme zu entscheiden. Freilich: Nicht jede Programmensecheidung des Veranstalters darf, muss staatlicherseits finanziell honoriert werden. Da deutet sich eine gewisse kooperative Form zwischen Anstalt einerseits und Politik, will sagen Staat, andererseits an.

Der Gesetzgeber hat bei der Gebührenfestsetzung keine freie Hand. Andererseits dürfen die Anstalten selber nicht vollumfänglich über ihren Finanzrahmen bestimmen. Das bedeutet also, sie haben kein originäres Gebührenfestsetzungs-, vielleicht nur ein Einzugsrecht. Besondere Einschränkungen muss sich der Staat gefallen lassen. Hier versucht das Gericht, und zwar erfolgreich, den Berufungen auf Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers entgegenzuwirken.

Die Gebührenfestsetzung durch den Staat darf weder ein Mittel der Programmleitung noch der Medienpolitik sein. Damit sind zwar programmleitende und medienpolitische Entscheidungen des Parlaments nicht untersagt; im Gegenteil: Die sind allemal möglich, freilich über die allgemeine Mediengesetzgebung. Es handelt sich hierbei nicht um die besondere Frage der Gebührenfestsetzung. Da prägt das Verfassungsgericht die Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorität, durch die sich die Gebührenfestsetzung auszeichnen habe. Diese Gebührenfestsetzung ist keine freie, sondern eine gebundene Entscheidung auch des Gesetzgebers.

Doch sind angesichts der abstrakten, nur schwer objektivierbaren Vorgaben formelle Strukturen geboten, um die materiellen Prämissen abzustützen. Das heißt also, man braucht irgendeine formale Prozedur, um diese objektiven materiellen Vorgaben einzubinden: „Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte

Programmautonomie der ö.-r. Rundfunkanstalten

Gesetzgeber hat bei Gebührenfestlegung keine freie Hand

Verfassungsrechtliche Vorgaben durch formales Verfahren abstützen

* Die Diskussionsveranstaltung fand am 5. März 2004 im Campus Westend der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt statt.

** Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Passau.

ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können“. Die staatliche Rundfunkfinanzierung macht es notwendig, den Grundrechtsschutz in den Prozess der Entscheidungsfindung vorzulegen und nicht erst auf das Entscheidungsergebnis zu beziehen.

Verfassungsgericht entwirft dreistufiges Verfahren

Das Verfassungsgericht versucht, dieses gestaffelte Verfahren zu entwerfen. Zu dem dreistufigen Verfahren möchte ich anmerken: Das ist nicht eine sakrosankte, authentische Interpretation des Artikels 5 GG. Es ist der Versuch des Verfassungsgerichts, in einer bestimmten Situation ein Verfahren vorzugeben, das seine Schlüssigkeit in sich hat. Aber es nimmt mit Sicherheit nicht an einer Art von autoritativer Vorgabe teil, es ist nicht Bestandteil einer Appellentscheidung, an die sich der Gesetzgeber zu halten hätte. Nur: Wenn er sich daran hält, dann muss er sich an diesem Verfahren messen lassen, was wiederum darauf zurückführt, dass wir uns an diesen Kriterien, da keine anderen ermittelt worden sind, messen lassen müssen.

Die auf den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten basierenden Bedarfsanmeldungen der öffentlichen Rundfunkveranstaltungen werden gefordert; anschließend kommt die fachliche, nicht die politische Kontrolle dieser Bedarfsanmeldungen durch ein Sachverständigengremium, das nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammengesetzt ist. Das sind natürlich Formulierungen, die kaum mit den festen und harten politischen Realitäten gemessen werden können. Und die auf dieser Gebührenentscheidung ermittelten Ergebnisse sind dann von den politischen Instanzen umzusetzen, die dabei eine gewisse Einschätzungsprärogative entwickeln können, zumindest was die Gebühr auch als einen politischen Preis ausmacht. Freilich sind Abweichungen von den Vorschlägen besonders zu legitimieren.

Indexierung der Gebühr erwogen

Im weiteren Kontext wird noch eine Indexierung der Rundfunkgebühren erwogen. Das war damals ein Highlight. In den 90er Jahren kam der Begriff der Indexierung auf, und alle sagten, das ist das Wort des Jahres. Kongresse fanden statt, kein Mensch weiß mehr, was mit diesem Begriff heute verbunden ist. Ich glaube, als es um die Frage der Bezahlung der Abgeordneten ging, wurde ebenfalls

eine Art Indexierung erwogen als eine Möglichkeit, sich anzubinden an Gehaltsbedingungen der Bundesrichter.

Das Gericht versucht, auch noch das „Vetopotenzial“, das im Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluss von Staatsverträgen liegt, zu überwinden, und erwägt und heißt auch gut eine Prozedur, bei der einem Quorum mit Mehrheit die Bestimmung überlassen wird, sofern nur diese Quorumsvereinbarung ihrerseits einvernehmlich beschlossen wird. Und im Übrigen wird auch erwogen, ob man die Gebührenfestsetzung nicht auch auf andere Funktionsträger übertragen dürfe. Das wird für zulässig erachtet. Wer das sein soll, das habe ich nicht entnommen. Freilich muss dabei den Bedingungen des Bestimmtheitsgrundsatzes, des Rechtsstaatsprinzips und des Parlamentsvorbehalts entsprechen werden.

So weit der sehr komprimierte Inhalt der Entscheidung des Gerichts.

Noch einige Bemerkungen zum Verfahren, und zwar zum verfassungsgerichtlichen Verfahren. Seinerzeit sah sich das Verfassungsgericht in der Lage, über diese großen Fragen entscheiden zu dürfen, aufgrund einer Richtervorlage des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, der den schlichten bayerischen parlamentarischen Zustimmungsbeschluss – es war kein Gesetz – dem Verfassungsgericht nach Art. 100 Absatz 1 Grundgesetz vorlegte. Gleichwohl war das Gericht dankbar, diese Anstoßfunktion wahrzunehmen, um sich in einem nicht unbedingt notwendigen Umfang über die ganzen materiellen Fragen zu verhalten, worin Sie bitte jetzt keine Kritik inhaltlicher Art verstehen wollen. Aber das alles hätte seinerseits nicht sein müssen.

Warum ich auf dieses Verfahren zu sprechen komme, ist Folgendes: Es wurde im letzten Jahr diskutiert: Wie kann man diese Sachen, die jetzt virulent sind, wieder zum Bundesverfassungsgericht bringen? Es wurde sehr vollmundig eine Verfassungsklage angekündigt. Ich frage mich nur als Prozessrechtler, wie geschieht das eigentlich? Aus der Sicht der Rundfunkanstalten müsste dann eine – ja welche? – Anstalt eine Untätigkeits-Verfassungsbeschwerde gegen den unterlassenden Staatsvertragskontrahenten zum Bundesverfassungsgericht erheben in der Hoffnung, die Richter würden innerhalb der nächsten drei, vier Jahre darüber entscheiden. Meine Damen und Herren, das ist sicherlich Stoff genug für ein Doktorandenseminar eines ganzen Wintersemesters. In praxi würde ich diese prozessualen Schritte nicht erwägen, sie bringen nichts.

Verfassungsklage in der aktuellen Situation nicht sinnvoll

