

Medienrechtliche Diskussionsrunde

## → 10 Jahre Rundfunkgebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts – Was bleibt, was ist vergangen?\*

**Helmut Kohl (Moderation)\*\***

Wir hatten versprochen in der Einladung, dass das Publikum heute selbstverständlich mitreden, diskutieren, streiten soll. Ich werde gar nicht den Versuch machen, bei einer solch fachkundigen Audienz, wie wir sie hier haben, eine Diskussion zu steuern oder zu strukturieren. Es wäre ohnehin eine unmöglich zu erfüllende Aufgabe, und als Juristen wissen wir ja, wenn Aufgaben nicht erfüllbar sind, dann brauchen wir sie auch nicht zu erfüllen. Also lasse ich den untauglichen Versuch. Ich bitte schlicht um Wortmeldungen.

**Dieter Dörr, Mainzer Medieninstitut, Universität Mainz:**

Ich habe einen gewissen Dissens in den Beiträgen von Herbert Bethge und Fritz Ossenbühl festgestellt und möchte hier eine vermittelnde Position einnehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der Verfassung ganz klare Vorgaben entwickelt, nämlich die Staatsferne des Rundfunks und auch das Verbot, die Rundfunkgebührenfestsetzung mit Medienpolitik und mit Strukturreformvorgaben zu verbinden. Es hat aber nicht zwingend das dreistufige Verfahren vorgegeben. Wenn man das Urteil aber genau liest, ist – in Übereinstimmung mit den Aussagen von Christoph Degenhart – überhaupt kein anderes Verfahren unter den gegenwärtigen Bedingungen denkbar. Denn die Vorgaben sind so, dass sie nur durch so ein grundrechtsgemäßes Verfahren entwickelt werden können. Sie brauchen einen Grundrechtsschutz durch Verfahren, und den hat das Verfassungsgericht beispielhaft vorgegeben. Wenn man ein anderes Verfahren wählte, wäre man im verfassungsrechtlich hohen Risiko, es müsste nämlich in gleicher Weise diesen Grundrechtsschutz durch Verfahren sichern. Folglich sehe ich kein anderes Verfahren. Vor allem haben sich die Länder auf dieses Verfahren, welches das Verfassungsgericht aus guten Gründen vorgegeben hat, eingelassen, und dann müssen sie sich auch daran halten. Da bin ich jetzt wieder vollkommen mit Herbert Bethge einer Meinung: Wenn die Länder von diesem Verfahren abweichen, ist das ein Verfassungsbruch. Hier ist Fritz Ossenbühl ganz nachdrücklich zu unterstützen. Es ist schon bemerkenswert, in welcher Weise man im Vorfeld der jetzigen Diskussion meinte, sich über solche Vorgaben hinwegsetzen zu können, dass man sagt, ob da Staatsferne

steht oder nicht, das interessiert uns gar nicht mehr: Wir verbinden jetzt die Strukturreform ganz offen mit der Gebührenentscheidung. Es war schon bemerkenswert, in welcher Offenheit Herr Doetz, der eigentlich eingeräumt hat, dass das verfassungsrechtlich nicht geht, trotzdem dafür plädiert hat. Er hat nämlich gesagt, lasst doch die Gebührenerhöhung erst mal sein, damit man die Strukturreform auf diesem Weg durchsetzt.

Das zeigt doch, dass das Verständnis von Bindungswirkung von verfassungsgerichtlichen Entscheidungen eindeutig zurückgegangen ist. Man ist jetzt zwar wieder im Verfahren etwas näher bei den Vorgaben des Verfassungsgerichts, aber nur etwas näher. Denn die abschließenden Bemerkungen von Herrn Staatsminister Huber gingen wieder in eine ganz andere Richtung. Er sagte, der Vorschlag der KEF mit einer Rundfunkgebührenerhöhung um 1,09 Euro sei so nicht zu akzeptieren, also müsse das Ganze mit irgendwelchen Auflagen an die KEF zurückverwiesen werden. Wie hat man sich das eigentlich vorzustellen? Kann man diesen Vorschlag eigentlich in ein solches Verfahren einbringen? Legt das nicht – damit meine ich nicht den jetzigen Vorschlag von Herrn Huber, sondern ganz andere Äußerungen vor allem aus einer Partei, die sich immer liberal nennt und immer dem Rechtsstaat verpflichtet ist – die Axt an den Rechtsstaat? Verfassungsrechtliche Bindungen sind wichtig, und zwar deshalb, weil man weiß, dass die Rundfunkanstalten beim Rechtsschutz relativ schwach dastehen. Deshalb ist mit Fritz Ossenbühl festzustellen, dass, wenn dieses Verständnis von Bindungswirkung zurückgeht, sich das Verfassungsgericht über den Rechtsschutz Gedanken machen muss.

Ich bin nicht ganz der Meinung von Herbert Bethge, dass man überhaupt keine Rechtsschutzmöglichkeiten hat – so hat er es wohl auch nicht gemeint. Sie sind aber sehr schwierig. Man kann auch gegen gesetzgeberisches Unterlassen klagen, laut Verfassungsgericht immer dann, wenn eine Pflicht zum Handeln besteht, und die besteht hier zweifellos. Nur dauert das Verfahren sehr lange. Erst wenn nämlich die Gebührenerhöhung abgelehnt wird, kann man dagegen klagen. Und für einstweilige Anordnungen in einem solchen Verfahren muss das Verfassungsgericht schon sehr viel Gestaltungskraft und Mut aufbringen. Auf der anderen Seite ist dies nicht völlig auszuschließen, denn ich frage mich, ob es sich ein Verfassungsgericht wirklich gefallen lassen kann, dass man sich offen über seine Vorgaben hinwegsetzt.

Historisch hat es so etwas einmal in den USA gegeben. Da gab es einen Präsidenten, der gesagt hat, was der Richter Marshall entscheidet, interessiert uns nicht – der soll doch selber sehen, wie er

**Verfassungsrechtliche Bindung in Frage gestellt?**

**Rechtsschutz für öffentlich-rechtliche Anstalten schwierig**

**Keine Alternative zu vorhandenem Verfahren**

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

\*\* Institut für In- und Ausländisches Medienrecht, Universität Frankfurt/Main.

seine Entscheidungen durchsetzt. Aber das war in den Zeiten, wo noch der Wilde Westen herrschte, und der Präsident hatte auch den Namen „Grenzer“-Präsident. Es handelte sich um den siebten Präsidenten der USA (1829-1837) namens Andrew Jackson in der Frühzeit der USA. Dass man aber heute so mit Urteilen und Vorgaben umgeht, und zwar teilweise offen, das erschüttert mich tief als Verfassungsrechtler und erschüttert mich tief als jemand, der an den Rechtsstaat glaubt. Und da schadet man mehr, als dass man vielleicht die Gebührenfrage nicht richtig entscheidet. Da legt man wirklich, dies greife ich hier noch einmal auf, die Axt an den Rechtsstaat.

**Herbert Bethge, Universität Passau:**

**Verhaltensweise der Politik ist rechtswidrig**

Fest steht, dass die gegenwärtige Verhaltensweise der Politik in dieser Angelegenheit rechtswidrig ist. Dieter Dörr nannte dies „sogar staatsvertragswidrig“. Das „sogar“ hat mir gefallen. Ob es verfassungswidrig ist, darüber kann man sich streiten. Herr Ossenbühl, Sie haben sich vor drei Jahren in Ihrem brillanten Beitrag in der Festschrift „Fünfzig Jahre Karlsruhe“ darüber gewundert, was mittlerweile alles von dem Gericht aus Artikel 5 Grundgesetz herausgezogen worden ist. Ich weiß es deshalb, weil Sie nämlich mich zitiert hatten und das mit einer Passage, in der ich diese Ergebnisse enumerativ auflistete. Jetzt ist das alles auf einmal authentisches Verfassungsrecht geworden. Was mag Ihr Damaskus-Erlebnis gewesen sein, das in den letzten drei Jahren zu diesem Einschätzungswechsel führte? Aber das ist hier wohlgemerkt eher freundschaftlich-ironisch gemeint.

**BVerfG-Entscheidungen gleich Verfassungsrecht?**

Allerdings bin ich nicht der Auffassung, dass alles, was Karlsruhe sagt, sofort zum authentischen Verfassungsrecht avanciert. Das wäre nicht mehr Niklas Luhmann, das ist Carl Schmitt, der gesagt hat: Führt bloß keine Verfassungsgerichtsbarkeit ein – wenn die entscheiden, schaffen die ja Verfassungsrecht, was nur mit Zweidrittelmehrheit abgeändert werden darf. Vorsicht ist geboten. Nicht alles, was die Richter entscheiden, hat den Rang von Verfassungsrecht. Die Richter können allenfalls auf einfach rechtlicher Grundlage die Gesetze für nichtig erklären. Diese Bindungswirkung ist indes geringer als angenommen wird. Ich erinnere nur an das den Gesetzgeber nicht treffende Normwiederholungsverbot.

Was die Politik gegenwärtig macht, ist jedenfalls rechtswidrig, staatsvertragswidrig, weil nämlich der Gesetzgeber sich auf das Verfahren, das vorgeschlagen worden ist, eingelassen hat. Ein anderes Verfahren könnte gewählt werden. Ich gebe freilich Dieter Dörr recht, wenn er sagt, schlägt mal eins vor, was nicht identisch, sondern nur ähnlich ist.

**Materie ist in Öffentlichkeit kaum zu vermitteln**

**Rainer Conrad, Vorsitzender der KEF, Mainz:**

Die Frage scheint ja unter den Juristen einhellig zu sein, dass es mit dem Verfassungsrechtsschutz der Anstalten in diesem Fall nicht so zum besten steht,

jedenfalls nicht, wenn man in einer vernünftigen Zeit ein Resultat erwartet. Andererseits teile ich die Auffassung, dass hier mit der Verfassung ziemlich bedenkenlos umgegangen wird. Wir haben ein Problem, glaube ich, und deshalb tut die Politik sich auch relativ leicht mit der Verfassungsrechtsprechung. Nehmen wir jüngst zum Beispiel den Lauschangriff. In der Öffentlichkeit wird es immer nachdenkliche Menschen geben, die nicht sagen: Bleiben wir jetzt beim Lauschangriff, die Polizei soll abhören, den Verbrechern geschieht's doch ganz recht. Sondern es gibt auch Menschen, die sagen: Die Unantastbarkeit der Wohnung ist ein hohes Gut, deshalb will das Verfassungsrecht hier Schranken errichten.

In unserem Fall aber haben wir es mit einer Materie zu tun, die außer in solchen Kreisen wie hier kein Mensch versteht. Der, wenn Politiker sagen, „jetzt reicht's aber mit diesen Rundfunkgebühren und da muss endlich mal Schluss gemacht werden und das muss jetzt mal mindestens stagnieren und die sollen sparen“ und so weiter, das nicht sofort verstehen würde. Das sind alle! Wir haben es hier mit einer Materie zu tun, bei der sich die verfassungsrechtliche Wirklichkeit von der „Volkswirklichkeit“ diametral unterscheidet. Sie werden niemanden finden, der die feinsinnigen Betrachtungen, die wir hier anstellen, versteht. Und das macht natürlich die Position der Politik relativ einfach. Und ich weiß auch nicht, wie man da herauskommen soll, man kann das Bundesverfassungsgericht ja nicht auffordern, sich zu wehren. So wie es am Schluss hieß: Kann das Bundesverfassungsgericht sich das eigentlich gefallen lassen? Da scheint mir ein sehr interessantes Feld für den Fleiß der Wissenschaftler zu liegen, sich etwas einfallen zu lassen.

**Horst Schröder, Mitglied der KEF:**

Als Nichtjurist habe ich eine Frage an Professor Ossenbühl. Mit Interesse habe ich im Zusammenhang Ihrer Ausführung über die Rolle der Landtage, die Sie angesprochen haben, zur Kenntnis genommen, dass Sie nicht die Vokabel Sozialverträglichkeit beziehungsweise Sozialunverträglichkeit in den Mund genommen haben. Deshalb noch einmal mein Nachhaken an dieser Stelle: Das Bundesverfassungsgericht wird sich doch irgendetwas dabei gedacht haben, als es im Jahre 1994 dieses Wort der Sozialverträglichkeit beziehungsweise Sozialunverträglichkeit im Zusammenhang mit der Ablehnungsmöglichkeit eines KEF-Vorschlages formuliert hat. Was könnte aus Ihrer Sicht heutzutage, also zehn Jahre später, rechtlich und materiell der Inhalt sein unter dem Blickwinkel bzw. Argument, ein Gebührenvorschlag sei sozial nicht verträglich?

**Fritz Ossenbühl, Universität Bonn:**

Den Begriff „sozialverträglich“ gibt es in dem Urteil nicht. Ich weiß nicht, wer diesen Begriff erfunden hat. Sozialverträglichkeit ist kein Kriterium, das man hier anwenden kann, sondern ist sozusagen die Übersetzung (beispielsweise in der Fachpresse oder in der Tagespresse) einer Formulierung, die das Bundesverfassungsgericht ausdrückt mit dem

**Was ist mit Sozialverträglichkeit gemeint?**

**Urteil spricht von „angemessener Belastung“**

Begriff „angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer“. Daran müssen wir uns halten. Und dass das Bundesverfassungsgericht sich dabei etwas gedacht hat, davon gehe ich eigentlich auch aus. Nur eben, was es sich dabei gedacht hat, das ist nicht klar. Ob es sich dabei etwas Konkretes gedacht hat, das möchte ich bezweifeln.

Ich könnte mir vorstellen, dass das Gericht am Schluss noch so eine Art Angstklausel hineingesetzt hat, es musste ja noch Spielraum übriglassen für den Landesgesetzgeber. Und was dann, wenn man nicht mehr konkret werden kann, noch übrig bleibt bei den Juristen, das wird dann meistens mit Evidenzgedanken und Willkürgedanken umschrieben. In diese Kategorien würde ich das einordnen und sagen: Die KEF ist eigentlich diejenige, die hier das Sagen hat. Das können wir auch bei der jetzigen Zusammensetzung gut konzidieren und hier absegnen. Das soll auch so bleiben. Und der Landesgesetzgeber soll eigentlich gar nichts mehr ändern am KEF-Vorschlag. Nur wenn es ganz bunt kommt, so will ich es mal jetzt etwas leutselig ausdrücken, wenn die Dinge übertrieben werden, dann soll der Landesgesetzgeber die Dinge noch einmal regeln können. Übertreibungen liegen dann vor, wenn im Vergleich mit ähnlichen Kommunikationsleistungen (das ist auch herrschende Interpretation) eine Überdimensionierung vorliegt.

#### Conrad:

Zu diesem letzten Punkt, Herr Ossenbühl, habe ich schon bei dem Studium Ihres lesenswerten Gutachtens ein Fragezeichen daran zu machen mir erlaubt. Die Frage ist: Was ist der Vergleichsmaßstab für Angemessenheit? Sie meinen, man kann eigentlich nur Kommunikationsleistungen heranziehen, denn was hat sonst mit Rundfunk annähernd ähnlichen Charakter? Ich denke, dass man hier an einem etwas anderen Punkt ansetzen muss, denn es scheint sich hier mehr um eine Einrichtung zu handeln, die im weitesten Sinne mit Daseinsvorsorge vergleichbar ist. Denn diese normalen Kommunikationsmittel, das sind immer Dinge, die ich sozusagen per Einzelfall entscheide: Gehe ich heute Abend ins Kino oder nicht; kaufe ich mir die „Zeit“ oder nicht; und dergleichen. Während das Bereithalten eines Empfangsgeräts etwas ist, was mit einer jeweiligen Entscheidung, ausgerichtet an meinem eigenen Geldbeutel, eigentlich nichts zu tun hat. Denn das Gerät brauche ich. Natürlich, Herr Reitze, kann ich's auch sein lassen, aber in der Regel brauche ich es. So dass es mir eigentlich richtiger erscheint, die Angemessenheit an sonstigen Vorgängen im Bereich der Daseinsvorsorge festzumachen: Ich erwähne manchmal die Müllabfuhr, dann werden die Intendanten immer ganz böse, aber es gibt vielleicht auch appetitlichere Vergleiche. Jedenfalls könnte man an solchen Leistungen der Daseinsvorsorge und deren Preisentwicklung die Angemessenheit eher ablesen, als wenn ich jetzt konkret auf Kinokarten oder Ähnliches abstelle. Im ersten ZDF-Urteil, Herr Eberle, Sie sehen es mir nach, da wurde Ihre Tätigkeit als Daseinsvorsorge bezeichnet, das ist völlig korrekt.

Angemessenheit an Daseinsvorsorge orientieren

#### Ossenbühl:

Ich meine, es kann den Rundfunkanstalten nur recht sein, mit der Müllabfuhr verglichen zu werden. Ich meine jetzt nicht, was den Sendeinhalt betrifft, sondern was die Höhe der Gebühr anbetrifft, denn die Müllgebühren steigen immer eklatanter als die Rundfunkgebühren. Da würde ich mich schon gerne auf den Vergleich einlassen. Nur meine ich eben, dass das noch irrationaler wird. Als Juristen müssen wir versuchen, so einen Begriff wie „angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer“, der ja hier als Maßstab gemeint ist, begrifflich so zu fixieren, dass man mit ihm auch nachvollziehbar argumentieren kann. Also muss man eine in gewissem Umfang minimal nachvollziehbare Rationalität in den Begriff hineinkriegen. Wenn Sie im Bereich der Kommunikationsleistungen bleiben, bleibt das plausibel. Aber wenn Sie jetzt sagen, ich vergleiche das mit der Müllabfuhr, dann können Sie zwar sagen, wir haben den Oberbegriff Daseinsvorsorge, aber im Grunde genommen wird die Rationalität doch viel mehr aufgeweicht.

Ich habe jedenfalls über diesen Punkt sehr lange nachgedacht. Ich habe weder in meinen Gedanken noch in der Literatur irgendein Kriterium gefunden, mit dem man hier die angemessene Belastung hätte rationalisieren können. Und wenn jemand eines weiß, dann möge er das publizieren oder jedenfalls in Umlauf bringen. Aber es gibt kein anderes Kriterium. Und dann gibt es eben nur die Möglichkeit: Entweder man nimmt dieses als das am plausibelsten klingende, oder man sagt, diese Vorgabe ist nicht umsetzbar. „Angemessene Belastung“ kann man nicht rational umsetzen. Man kann nur sagen: Dies muss diskretionär entschieden werden. Aber dagegen spricht, dass das Bundesverfassungsgericht sagt, es müssen nachprüfbar Gründe sein. Ich wüsste da auch keinen anderen Ausweg. Mein Eindruck ist der, dass das Gericht eben nicht sagen wollte, im Grunde genommen sei die Gebührenfestsetzung durch Gesetz eine Notifikation des KEF-Vorschlags. Das ist es nämlich. Sondern es wollte wie in staatlichen Souveränitätslehren sagen, irgendwo bleibt da doch noch ein gewisser undefinierter Rest an Entscheidungsmacht, nur um sozusagen die Souveränität des Parlaments theoretisch zu erhalten. Das ist wahrscheinlich die richtigere Deutung. Aber mehr kann ich damit nicht anfangen.

#### Christoph Degenhart, Universität Leipzig:

Zur Frage der Angemessenheit: Ich bin nicht in der glücklichen Lage, jetzt und hier im Zusammenhang mit dem Gebührenurteil wie Fritz Ossenbühl mit so absoluter Sicherheit zu wissen, was richtig und was nicht richtig ist und ob sich wirklich kein Jota geändert hat. Ich möchte mich darauf beschränken, hier eher Fragen zu stellen als Dogmen zu verkünden. Unsere Diskussion erinnert mich ein wenig an die Situation des Fahrers auf der Autobahn, der im Radio hört, es kommt Ihnen da und da ein Fahrzeug entgegen. Und er denkt: Einer? Tausen-

Vergleich mit anderen Kommunikationsleistungen sinnvoll

„Angemessene Belastung“ nicht rational umsetzbar

Steigende Belastung pro Gebührenzahler wird künftige Akzeptanz des Urteils schwächen

de! Wenn ein Urteil praktisch auf keine Legitimationsbasis mehr stößt, haben dann immer nur die Unrecht, die das Urteil kritisieren? Ich frage mich nun aber wirklich: Ist eine Bedarfsanmeldung dann noch angemessen, wenn sie das Umfeld vollkommen negiert, wenn sie also auch die wirtschaftlichen Bedingungen, die wirtschaftlichen Gegebenheiten ignoriert? Und wir werden noch sehr viel stärker in diese Situation kommen. Wir werden in eine Situation kommen, in der die Belastung pro Gebührenzahler deutlich höher werden wird – mit abnehmender Zahl der Gebührenzahler werden auch hier Steigerungsmechanismen wirksam werden, die, wenn die Vorgaben des Urteils auf Dauer festgeschrieben werden, die Akzeptanz des Urteils noch weiter schwächen werden. Auch dies zeigt: Wenn verfassungsgerichtliche Vorgaben zu detailliert sind, erschweren sie jegliche Umsteuerung, erschweren sie es, sich an eine geänderte Situation anzupassen.

**Ossenbühl:**

Die Angemessenheit jetzt auf die Bedarfsanmeldung zu beziehen, ist nun wirklich nicht nachvollziehbar. Was Bedarfsanmeldungen sind und wie sie vorgenommen werden, steht ausdrücklich im Gesetz. Ob sie angemessen sind, entscheidet die KEF.

**Helmut Reitze, Intendant, Hessischer Rundfunk:**

Ein Einwurf, Herr Degenhart. Was Sie als angemessene Belastung betrachten, ist ja auch die Frage des Blickwinkels der Politik. Wenn man sagt, das hat irgend etwas mit Daseinsvorsorge zu tun, dann kann man ja sagen: Dann nehmen wir doch einmal einige Vergleiche her aus dem normalen Leben, beispielsweise die Belastung aller mit steigenden Krankenversicherungsgebühren in den letzten Jahren. Was ist denn mit den steigenden Belastungen bei der Rentenversicherung? Was ist jetzt mit der Belastung aller bei der Praxisgebühr? Was ist mit der Belastung durch steigende Tabaksteuern? Wenn man das vergleicht mit Größenordnungen der zusätzlichen Belastung von Bürgern, dann kommt man sehr schnell zu dem Schluss, dass eine Steigerung wie sie die KEF vorgeschlagen hat, ziemlich angemessen ist. Jetzt kann man den Spieß auch umdrehen, und das scheint mir Ihre Position zu sein. Die heißt: Dann müssen wir eben kompensatorisch vorgehen. Wenn schon alle Kosten steigen, müssen wenigstens die Rundfunkgebühren sinken. Das kann aber doch nicht der Vergleichsmaßstab sein.

**Degenhart:**

Sie legen in der Tat den Finger auf eine offene Wunde, nämlich die, dass der Bürger immer mehr für Leistungen bezahlt, die er nicht unbedingt bestellt hat. Aber ich denke, wenn wir Rundfunkgebühren mit Krankenkassenbeiträgen vergleichen, dann kommen wir doch in ein ganz anderes Feld. Wir sollten schon im Bereich der Rundfunkgebühren verbleiben.

**Conrad Schraube, Justiziar, Hessischer Rundfunk:**

Ich möchte einen Grundgesetzartikel anführen, der nicht der Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 ist, Rundfunkfreiheit, sondern ein ganz anderer, der mittelbar hier angesprochen worden ist, und daraus noch eine Schlussfolgerung ziehen. Und zwar ist es der Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz, der zu den unveräußerlichen Artikeln des Grundgesetzes zählt und lautet: „Die vollziehende Gewalt ist an Gesetz und Recht gebunden.“ Ich stelle mir die Frage, ob es mit dem Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Absatz 3 vereinbar ist, wenn abweichend vom Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag von der Politik entschieden wird, dass das Verfahren, das dort geregelt ist, nicht eingehalten werden soll mit dem Argument, das sei vielleicht nicht mehr zeitgemäß, weil der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag auf der Entscheidung von vor zehn Jahren beruht. Man geht aber nicht den Weg, der ja auch gegangen werden könnte, nämlich zu versuchen, diesen Staatsvertrag zu ändern und eine neue Regelung zu schaffen, die ihrerseits der Überprüfung des Bundesverfassungsgerichts unterläge. Um einen Begriff von Herrn Professor Degenhart aufzugreifen: Ich sehe hier ein verfassungsrechtliches „Geisterfahren“, weil man nämlich ohne Änderung der „Straßenverkehrsordnung“ plötzlich entscheidet, auf der falschen Seite zu fahren.

**Uwe Kamman, epd medien:**

Herr Dörr sagte, es gebe ihm sehr zu denken, dass die KEF jetzt einfach einmal neu rechnen solle. Nun zeichnet sich ab, dass das tatsächlich geschehen wird. Denn die Rundfunkkommission der Länder hat gerade beschlossen, dass, wenn die Spardiskussion abgeschlossen ist und möglicherweise Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten vorliegen, die KEF noch einmal neu befasst werden soll – so heißt es in diesem Beschluss. Das heißt, sie müssen noch einmal in den Ring. Ist das ein klarer Bruch des geltenden Verfahrens?

**Conrad:**

Ich würde gerne das Szenario ergänzen. Die Rundfunkanstalten werden bis Mitte April 2004 Vorschläge liefern. Wie schon mehrfach bemerkt worden ist, waren die Gespräche sehr konstruktiv. Die Anstalten sagen dann zum Beispiel (ich fantasiere jetzt nun wirklich): Der Bayerische Rundfunk lässt BR-Alpha weg, dies sind ungefähr (über den Daumen gerechnet) 4,5 Cent weniger. Wenn der Kinderkanal nur bis 20.00 Uhr sendet, ergibt dies wieder 4,5 Cent Ersparnis. Und dann machen wir noch dieses und jenes, und schon sind es ca. 15 Cent weniger. Und wenn uns nun die Politik nach der Erklärung der Anstalten auffordert, noch einmal nachzurechnen, ist das eine neue Situation. Dann werden wir natürlich zunächst die Anstalten bitten, erst selbst zu rechnen. Ich sehe aber verfassungsrechtlich nicht so ganz klar, wie sich die KEF dagegen wehren sollte. Wenn die Länder von uns erwarten, dass wir einfach nur so noch einmal neu rechnen sollen, ein bisschen schärfer halt, dann kommt das nicht in Frage. Aber wenn die Anstalten kraft ihrer Autonomie neue Einsparpotenziale

Gebührenanstieg  
vergleichsweise  
moderat

Politik hält  
festgelegtes  
Verfahren nicht ein

Eventuell neue Situation mit Sparvorschläge von ARD und ZDF

durch Strukturveränderungen sehen, dann wüsste ich nicht, wie die KEF sich dem widersetzen sollte.

**Wolfgang Knies, Universität Saarbrücken, Mitglied der KEF:**

Erlauben Sie, dass ich hier nicht auf meine Mitgliedschaft in der KEF rekurriere. Unser Herr Vorsitzender sitzt hier, um für die KEF zu sprechen.

Auch ich meine, dass die KEF nur dann mit einem neuen Gebührenvorschlag befasst werden kann, wenn sie – wie das Bundesverfassungsgericht und der Staatsvertrag es vorsehen – aufgrund einer Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten tätig wird. Da kann es natürlich sein, dass die Rundfunkanstalten aufgrund der „konstruktiven Gespräche in freundlicher Atmosphäre“ jetzt andere, nämlich niedrigere Bedarfe sehen und anmelden. Dann geht die KEF von diesem neuen Status aus.

**Entpolitisierung des Verfahrens**

Wir haben hier hohes theoretisches Lob für das Dreiphasenmodell des Bundesverfassungsgerichts für die Gebührenermittlung gehört. Die Gebührenermittlung soll entpolitisiert werden, indem sie in ein Gremium von Sachverständigen verwiesen wird. Ich war einmal in der Politik und habe deswegen auch etwas Verständnis für das, was Politiker an Unbehagen bei diesem Verfahren empfinden. Eine Landesregierung, die nur noch einen Vorschlag der KEF, wie Herr Minister Huber das bei anderer Gelegenheit auszudrücken beliebte, „abnicken“ kann; ein Landtag, der dann nur noch die Entscheidung, die schon die Landesregierung lediglich „abgenickt“ hat, mit sekundärem Abnicken begleiten kann: Das ist angesichts der sonstigen Entmannung der Landesparlamente, die wir ja weitum beklagen, ein politischer Zustand, der von ihnen als schlimm erlitten wird. Und ich wage zu fragen, ob das Modell der Gebührenermittlung wirklich der Weisheit letzter Schluss war. Es ist mit dem Namen Grimm zu verbinden, der hier mehrfach erwähnt wurde. In diesem Punkte ist das wirklich ein „grimmiges“ Urteil.

**Politik sollte früher eingeschaltet werden**

Ich war bereits Mitglied der KEF in deren Anfangsjahren. Dort saßen noch vier Vertreter von Staatskanzleien in einer zwölfköpfigen KEF, dazu vier Vertreter der Rechnungshöfe und vier Sachverständige. Das hat sich inzwischen infolge des Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts geändert. Ich habe damals nie erlebt, dass ein Vertreter einer Staatskanzlei irgendeinen politischen Einfluss auf das Programm via Gebührengestaltung nehmen wollte. Es waren hochkarätige Vertreter der vier Staatskanzleien. Das hatte seinen Vorzug. Natürlich stelle ich mich ganz unter das jetzige Urteil, Herr Ossenbühl, Sie brauchen keine Sorge zu haben. Ich will nicht das Urteil beseitigen, sondern nur verständlich machen, warum es im politischen Feld ein Unbehagen an ihm gibt und jetzt auch da und dort Bemühungen, ein bisschen an ihm vorbeizugehen. In der Anfangsphase der KEF konnten Bedenken natürlich viel schneller von den Staatskanzlisten vorgebracht werden. Dazu gibt es jetzt keine Gelegenheit. Wir haben es in der KEF erlebt, dass wir das im Staatsvertrag vorgesehene Ge-

spräch mit der Rundfunkkommission der Länder geführt haben und dort – damit verrate ich wohl kaum ein Geheimnis – von einzelnen, jetzt politisch sehr aktiven Staatskanzleien den Hilfsreferenten aus dem Rundfunkreferat als Vertreter eines Landes erlebt haben. Meiner Meinung nach kommt die Verknüpfung mit der politischen Instanz im jetzigen Verfahren ein Stück zu spät. Denn wenn einmal der Entwurf des KEF-Berichtes in der Öffentlichkeit ist, dann gibt es nur noch eine Änderung von 2 Cent plus/minus, wie wir es dieses Mal erlebt haben. Ich bitte Sie also zu verstehen, dass hier auch Sensibilitäten bei den Landtagen und anderen politischen Instanzen bestehen. Und man sollte sich vielleicht doch Gedanken machen, das Verfahren zu verbessern.

Folgendes noch zu den Bemerkungen von Herrn Ossenbühl. Zunächst zum Begriff der „Angemessenheit“. Der dazu entscheidende Satz aus dem Rundfunkgebührenurteil lautet: „Im wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen.“ Der Abweichungsgrund „Informationszugang“ würde heißen: Die Rundfunkgebühr ist so hoch, im Grunde prohibitiv, dass sie einen Teil des Publikums von der Benutzung dieses Mediums ausschließt. Das darf nicht passieren. In entsprechender Größenordnung ist auch die Frage der „Angemessenheit“ zu sehen, die hier als alternativer Grund genannt wird.

Ein weiterer Punkt, den ich im jetzigen Verfahren für besonders bedenklich halte: Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang der Gebührengestaltung eine *Entscheidung* der Länder über den Vorschlag der KEF verlangt. Manche Länder haben in letzter Zeit immer wieder betont, gar keine Entscheidung treffen zu wollen. Die Drohung mit dem Verfassungsgericht beeindruckt diese Länder nicht: Wenn auch nur einer der sechzehn Landtage den Vorschlag der KEF nicht akzeptiere, sei die Sache sowieso erledigt. Das Ausweichen der Landesregierung oder des Landtags vor einer Entscheidung wäre besonders fragwürdig gerade im Hinblick auf den ohnedies prekären verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz der Rundfunkanstalten.

**Carl-Eugen Eberle, Justiziar, ZDF:**

Wenn darüber nachgedacht wird, dass die KEF gegebenenfalls nachrechnen soll, dann wurde das bislang nur diskutiert unter dem Aspekt, dass die Rundfunkanstalten in ihrer konstruktiven Diskussion Konzessionen machen, Selbstverpflichtungserklärungen abgeben. Es könnte ja aber auch sein, dass die Länder durch Gesetzesänderungen etwa im Bereich der Gebühren- oder Befreiungstatbestände neue Sachverhalte schaffen, die wiederum Anlass zum Nachrechnen geben könnten. Muss man dies gleich behandeln wie Konzessionen der Rundfunkanstalten, oder ergibt sich hier möglicherweise eine andere rechtliche Einschätzung, was das Nachrechnen der KEF angeht?

**Ausweichen vor Entscheidung wäre problematisch**

**Gesetzesänderungen auch Anlass für Nachrechnen bei KEF?**

**Kohl:**

Ich möchte jedem Panelteilnehmer noch einmal Gelegenheit zu einem kurzen Statement geben. Unerbittlich tickt der Zeiger dem Ende unserer Sendezeit zu.

**Ossenbühl:**

Es gibt verschiedene Punkte, die hier noch aufgeworfen worden sind, zunächst zu Herrn Knies: Dass die Politiker in Bezug auf die Einschaltung der Länder frustriert dastehen, das verstehe ich natürlich. Es gibt die Möglichkeit, die Länder auch prozedural mit einzubeziehen. Man könnte die Rundfunkkommission nicht erst nach dem Berichtsentwurf anhören, sondern ihr die Möglichkeit einräumen, jederzeit ihren Standpunkt vorzutragen, ohne jedoch der KEF etwas vorzuschreiben. Das wäre eine Möglichkeit, die man überlegen könnte, obwohl es einige Leute gibt, die der Meinung sind, dass der Staat innerhalb des KEF-Forums überhaupt nichts verloren hat.

**Länder prozedural besser einbeziehen**

**„Selbstverpflichtungen“ problematisch wegen Rundfunkfreiheit**

Der ganz neue Begriff, der mich sehr stutzig macht, ist der der Selbstverpflichtung, den ich jetzt plötzlich in neueren Papieren lese. Selbstverpflichtungen kennen wir aus der Wirtschaft, das sind Selbstbeschränkungsabkommen. Das sind im Grunde genommen erpresste Eigeninitiativen, die dazu dienen, staatliche Sanktionen oder staatliche Maßnahmen abzuwehren: „Wenn ihr keine Werbebeschränkungen einführt, dann werden wir sie euch durch Gesetz aufs Auge drücken.“ Selbstverpflichtungen innerhalb des Rundfunkwesens sind deswegen problematisch, weil nämlich das, was die Rundfunkanstalten tun, Ausübung von Grundrechten ist, des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Und das ist unverzichtbar! Sie können auf ihre eigenen Vermögenspositionen oder auf ihre Handlungsfreiheit verzichten. Aber die Rundfunkfreiheit ist ein unverzichtbares Grundrecht. Deshalb ist meines Erachtens ein großes Fragezeichen hinter den Selbstverpflichtungen zu machen.

Was die Zurückverweisung angeht, Herr Conrad, bin ich der Meinung, dass geht einfach nicht, weil die Verfahrensordnung das nicht vorsieht. Und

neue Tatsachen durch Gesetz – das geht ja zeitlich auch gar nicht. Das Ganze hat ja einen zeitlichen Rahmen, wir müssen Planungssicherheit haben, ein bestimmter Rhythmus muss eingehalten werden. Das kann man nicht einfach abstoppen.

**Degenhart:**

Ich hatte bei der letzten Rundfunkgebührenanhebung vor einigen Jahren die ehrenvolle Aufgabe, eine Landtagsfraktion davon zu überzeugen, dass die Anhebung zu diesem Zeitpunkt unabweislich und auch verfassungsrechtlich geboten war. Es war sehr schwer seinerzeit, die Abgeordneten davon zu überzeugen. Dieses Mal würde es kaum mehr möglich sein. Das bedeutet, eine Verfassungsgerichtsentscheidung kann die Stimmung in der Politik nicht völlig negieren, und auch das Verhältnis Politik und Verfassungsgericht kann nicht einseitig sein. Es muss auch die Verfassungsrechtsprechung von der Politik akzeptiert werden. Dies bedeutet: Selbstverständlich muss das bestehende Recht akzeptiert und angewandt werden. Gleichwohl können wir festhalten, dass das derzeitige Verfahren nicht so ausgestaltet ist, dass es auf Dauer auf Akzeptanz stoßen wird, und dies bedeutet, dass wir deshalb darüber nachdenken müssen, wie wir es ändern können.

**Kübler:**

Meine Damen und Herren, ich habe die für mich erfreuliche Aufgabe, diese Veranstaltung zu schließen. Sie war eine lebhafteste Illustration des prekären Verhältnisses zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik. Das Rundfunkrecht ist ein besonderes, man kann schon sagen spektakuläres Feld, Studienfeld für diese Konfrontation. Sie wird weitergehen. Wir werden gespannt sein, wie es ausgeht.

Ich bedanke mich vor allem bei Herrn Conrad für seinen Einsatz auf beiden Panels, ich bedanke mich bei meinen Kollegen Bethge, Degenhart und Ossenbühl für ihre Mitwirkung auf diesem Panel, ich bedanke mich bei Herrn Kohl für die Vorbereitung und Moderation der Veranstaltung. Lieber Herr Reitze, wir bedanken uns bei Ihnen für das Zusammenwirken bei dieser Veranstaltung. Ich bedanke mich schließlich bei Ihnen allen, die Sie an der Diskussion teilgenommen haben und die zu dieser Veranstaltung gekommen sind.

**Derzeitiges Verfahren leidet unter mangelnder Akzeptanz**

