

Impulsreferat

→ Spielräume des Gesetzgebers bei der Gebührenfestsetzung*

Von Fritz Ossenbühl**

Gebührenurteil ohne Abstriche gültig

Das Motto dieses Symposiums und dieser Podiumsdiskussion lautet „10 Jahre Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts – Was bleibt, was ist vergangen?“ Ich finde, so klare Fragen verdienen klare Antworten. Was bleibt? Das Gebührenurteil in seiner Gänze. Daran hat sich aber auch kein Jota geändert. Es hat sich auch das Umfeld nicht geändert, wie Christoph Degenhart angedeutet hat. Es hat sich gar nichts geändert an der Rechtslage, wie sie im Urteil von 1994 niedergelegt worden ist.

– wird jedoch von Politik missachtet

Was ist vergangen? Vergangen ist die Befolgungsbereitschaft der Politik. Das ist der entscheidende Punkt. Wir haben eine bleibende Rechtslage, aber wir haben nicht mehr das Gefühl dafür, dass Entscheidungen des Gerichts zu respektieren sind. Wir haben ferner, das muss ich noch hinzufügen, was für das Verfassungsrecht nicht nur selten, sondern eigentlich schon eine fast unglaubliche Tatsache ist, eine glasklare Rechtslage. Und wir haben ebenso eine glasklare Missachtung dieser Rechtslage durch die Politik. Dieses Problem rechtfertigt eigentlich gar kein besonderes rechtliches Symposium, so klar ist die Rechtslage.

Gebührenurteil ist verfahrensrechtliches Urteil

Das Gebührenurteil ist – und das muss auch betont werden, vor allem nachdem ich heute die Diskussion der Politiker wieder gehört habe – ein Urteil, das ausschließlich zum Verfahren ergangen ist. Es ist ein verfahrensrechtliches Urteil. Es befasst sich nicht mit der Strukturreform des Rundfunks. Es sagt also nichts dazu aus, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu üppig geworden ist und abgespeckt werden muss. Es ist ein reines Verfahrensurteil. Und es ist ein Urteil, das aus dem strukturellen Dilemma der Gebührenfestsetzung erwachsen ist. Das strukturelle Dilemma liegt nämlich darin, dass für die Gebührenfestsetzung konkrete materielle Entscheidungskriterien fehlen, mit denen man einen bestimmten Finanzbedarf messen kann. Weil das so ist, weil materielle Kriterien fehlen, müssen sie durch ein Verfahren, durch eine Prozedur ersetzt werden. Das ist ein durchgängiges Schema, das wir im Recht an vielen Stellen kennen, auch in der Gerichtskontrolle. Wo die materiellen Kriterien nicht ausreichen, muss das Verfahren so gestaltet werden, dass eine größtmögliche Annäherung an eine richtige Entscheidung gewährleistet ist. Und das ist der Sinn des Gebührenurteils.

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

** em. o. Professor, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn.

Ich will aber, bevor ich jetzt auf die Frage eingehe: Wie sind in dieser Prozedur die Gewichte verteilt, insbesondere, was dürfen die Landesgesetzgeber überhaupt noch entscheiden, noch etwas vorschalten, nämlich die Frage: Was sind denn die rechtlichen Grundlagen dieses Gebührenurteils? Das Bundesverfassungsgericht hat diese Verfahrenskonzeption, von der die Rede sein wird, abgeleitet als vorverlagerten Grundrechtsschutz aus dem Grundgesetz. Ich sehe hier gewisse Diskrepanzen in der Beurteilung. Herbert Bethge hat da wohl eine etwas andere Position als Christoph Degenhart. Ich würde eher der Meinung zustimmen, was an Verfahrenskonzeption im Gebührenurteil niedergelegt worden ist – und so hat es meines Erachtens auch das Bundesverfassungsgericht verstanden –, ist Verfassungsrecht, ist aus der Rundfunkfreiheit abgeleitetes Verfassungsrecht, sozusagen Bundesverfassungsrichterrecht. Natürlich können Sie das aus dem Text nicht ohne weiteres entnehmen, aber die Rundfunkfreiheit hat ja ohnehin in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts eine sehr weitgehende Ausdeutung erfahren.

Und was dann im Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag niedergelegt worden ist, das ist diese Verfahrenskonzeption plus einige Zutaten. Das ist nichts anderes als positiviertes Bundesverfassungsrecht. Was heißt das? Das heißt zweierlei. Erstens: Wer diese Verfahrenskonzeption missachtet, handelt verfassungswidrig. Zweitens: Er handelt nicht nur verfassungswidrig, sondern er handelt auch staatsvertragswidrig. Das ist mehr als gesetzeswidrig, denn der Staatsvertrag steht nicht zur Disposition des einzelnen Landes. Das Land kann sich aus dem Staatsvertrag lösen, aber es kann sich nicht über den Staatsvertrag hinwegsetzen. Es kann auch nicht einseitig beschließen, dass es den Staatsvertrag nicht befolgen will. Das müssen wir zunächst mal festhalten, damit wir überhaupt jetzt sehen, wenn das nicht eingehalten wird, wie ist das dann juristisch zu beurteilen? Das ist eine sehr schwerwiegende Rechtsverletzung, die dann vorliegt. Dass dafür kein Gespür besteht, darauf werde ich noch kommen, hat offensichtlich seinen Grund darin, dass den Politikern die Sensibilität für juristisches Verfahren abhanden gekommen ist. Sie denken nur materiell.

Der Schwerpunkt des Entscheidungsprozesses, der diese Verfahrenskonzeption bestimmt, liegt bei der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Die KEF muss beurteilen, welche Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten gerechtfertigt sind oder nicht, und die Prüfung muss enden mit einem bezifferten Vorschlag. Hier sind das ja 1,09 Euro. Das bedeutet nicht, dass die Länder nun völlig außerhalb des

Gebührenverfahrenskonzeption ist Verfassungsrecht

Nichtbeachtung durch Gesetzgeber verfassungs- und staatsvertragswidrig

Rolle der KEF

Verfahrens stünden. Man muss erwähnen, dass der Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag vorsieht, dass vor Abschluss des KEF-Berichts die Rundfunkkommission der Länder noch einmal angehört wird und auch Stellung nehmen kann. Die Einflussnahme besteht allerdings nur darin, die KEF zu überzeugen, dass an dieser oder jener Stelle vielleicht nachgearbeitet werden muss. Das ist das Stadium, in dem die Politik ihre Anliegen über die Rundfunkkommission vortragen kann. Aber nicht nachher. Das ist der entscheidende Punkt. Der Entwurf des letzten KEF-Berichts ist im vergangenen November der Rundfunkkommission zugeleitet worden. Die Länder hatten die Möglichkeit, wenn sie abweichen wollten vom KEF-Vorschlag, dies den Rundfunkanstalten und der KEF an dieser Stelle mitzuteilen. Das sind Zutaten zur Verfahrenskonzeption des Bundesverfassungsgerichts, die im Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag drin stehen, die wir aber jetzt beiseite lassen wollen.

Ziel des Gebührenerurteils: Einflussnahmen auf Programmfreiheit verhindern

Was ist das Ziel der Verfahrenskonzeption des Gebührenerurteils? Das Bundesverfassungsgericht hat sich – aufgrund der Erfahrungen übrigens, die 1994 schon vorlagen, das muss man hinzufügen – sehr sensibel gezeigt für indirekte Einflussnahmen auf die Programmfreiheit und einen Grundsatz aufgestellt, den es seinerzeit wiederum aus der Verfassung ableitete. Natürlich dürfen die Länder Medienpolitik betreiben. Das ist überhaupt keine Frage. Natürlich dürfen sie den öffentlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks definieren. Das dürfen sie nicht nur, sondern das ist ihre Pflicht, das ist ihre Kompetenz, ihre Aufgabe. Aber was sie nicht dürfen, und das steht klipp und klar in diesem Urteil drin, sie dürfen diese medienpolitischen Entscheidungen, die Strukturreform, wie man heute sagen würde, nicht verquicken, verknüpfen, verkoppeln mit der Gebührengesetzgebung. Das Gebührengesetzgebungsverfahren, das von dem Gericht strukturiert worden ist, ist ein Verfahren, das mit den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten beginnt und mit der Absegnung des KEF-Vorschlags durch die Landesgesetzgeber endet im Wege des Staatsvertrages. Und in diesem Ablauf des Verfahrens gibt es nirgendwo Weichenstellungen, wo man noch umdisponieren und umsteuern kann, wie das heute geschieht.

Eingriffe in KEF-Bericht und Rückverweisung sind unzulässig

Was darf der Landesgesetzgeber? Ich will zunächst sagen, was der Landesgesetzgeber nicht darf, was er aber tut: Er darf nicht sozusagen die Sache zurückverweisen. Er darf nicht das Gebührengesetzgebungsverfahren anhalten. Ob alles das, was von den Ministerpräsidenten der Länder vorgesehen wird und beabsichtigt ist an Schrumpfung von Sendern und Programmen, verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, das ist nicht mein Thema. Das ist eine Frage der Strukturreform, die nicht in das Gebührengesetzgebungsverfahren hineinprojiziert werden darf. Also, es gibt keine Zurückverweisung an die KEF. Die Politik kann nicht sagen, wir haben mal in Ihren Bericht reingeguckt, da sind ja noch Ein-

sparpotenziale vorhanden, gucken Sie noch mal genauer nach, vielleicht kommen Sie dann auf 98 Cent. Das ist alles unzulässig. Der Landesgesetzgeber kann nur sagen, wir akzeptieren den KEF-Vorschlag, oder wir akzeptieren ihn nicht. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht.

Und nun die Frage: Wann hat der Landesgesetzgeber denn das Recht zu sagen, wir akzeptieren den KEF-Vorschlag nicht? Hier hat das Bundesverfassungsgericht auch klar gesagt, welches Kriterium angewendet werden soll. Aber das Kriterium ist natürlich schwer zu rationalisieren. Es hat gesagt, der Landesgesetzgeber darf an sich nur berücksichtigen, ob eine angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer gewahrt ist. Angemessene Belastung – da zerbrechen sich die Juristen den Kopf. Was heißt angemessen? Das ist eine Formulierung, ein unbestimmter Begriff, der auch in anderen Bereichen vorkommt und überall Schwierigkeiten bereitet. Wenn man diesen Begriff nicht der Diskretion des Gesetzgebers überantworten will. Und das will das Bundesverfassungsgericht nicht, denn es hat gesagt, du musst für eine eventuelle Ablehnung des KEF-Vorschlags, die sich auf die „angemessene Belastung“ bezieht, nachprüfbar Gründe vorweisen. Das heißt, du musst Gründe vorweisen, die ein Minimum an Rationalität aufweisen und damit nachprüfbar werden. Das heißt, du kannst auch nicht sagen, alle müssen sparen, also auch die Rundfunkanstalten. Angemessene Belastung durch nachprüfbar Gründe zu rationalisieren ist, wie in der Literatur mehrfach betont, nur möglich, wenn man die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vergleichbaren Kommunikationsleistungen gegenüberstellt – Zeitungsabonnement, Kinobesuch und ähnliches – und dann die Frage stellt: Wenn wir das vergleichen, ist diese Erhöhung angemessen oder ist sie nicht angemessen? Das ist die einzige Möglichkeit. Deshalb bleibt eigentlich für den Landesgesetzgeber nicht viel übrig, eigentlich nur eine Willkürkontrolle, eine Unangemessenheitskontrolle, die aber keine engen Grenzen aufweist.

Was heute passiert, ist genau das, was das Gericht im Gebührener Urteil verhindern wollte. Es wird ausgehandelt. Die Rundfunkanstalten haben sich nollens volens mit den Politikern eingelassen. Ihnen ist, das ist verständlich, der Spatz in der Hand lieber als die Taube auf dem Dach. Die Rundfunkanstalten sind politisch erpressbar, weil ihnen, worauf Herbert Bethge schon hingewiesen hat, eigentlich ein wirksamer Rechtsschutz fehlt. Er fehlt deshalb, weil zunächst einmal gesetzgeberisches Unterlassen in unserem Rechtssystem jedenfalls nicht im Text berücksichtigt wird, sondern durch die Rechtsprechung entwickelt werden müsste. Und was auf jeden Fall, wenn das Gericht sich nicht zu einer einstweiligen Anordnung bereifinden könnte, dazu führen würde, dass der Rechtsschutz zu spät käme. Das ist der Punkt. Zu lernen ist daraus: Der Rechtsstaat kann nur funktionieren, wenn wir einen wirksamen Rechtsschutz haben. Auf die reine Loyalität der Politiker zu vertrauen, ist eine Fehl- anzeige.

Was darf der Landesgesetzgeber?

Recht schützt derzeit nicht vor gesetzgeberischem Unterlassen

