

Impulsreferat

→ **Gebührenurteil und Gebührenfestsetzungsverfahren aus heutiger Sicht***

Von *Christoph Degenhart***

Es wurde ja schon darauf hingewiesen, dass Urteile immer zeitgebunden sind, gewissermaßen Produkte ihrer Zeit. Und das gilt natürlich ganz besonders auch für die Verfassungsrechtsprechung, die Ausdruck der jeweiligen staatlichen, politischen, gesellschaftlichen Situation ist, und für so wichtige Urteile wie das Urteil zu den Rundfunkgebühren. Dass das Rundfunkgebührenurteil ein wichtiges Urteil war, hat Herbert Bethge ja soeben so ausführlich dargelegt, dass ich hier zum Verfahren nur wenig nachschieben kann.

Gebührenurteil als Kulminationspunkt einer Serie von Entscheidungen zur dualen Rundfunkordnung

Wichtige Urteile jedenfalls nehmen aktuelle Strömungen auf und nehmen sie mitunter fast seismographisch vorweg. Das Rundfunkgebührenurteil zählt sicher zu diesen wichtigen Urteilen und ist in mehrfacher Hinsicht symptomatisch dafür. Es bezeichnet einen Kulminationspunkt in einer Serie von Rundfunkentscheidungen der 80er und 90er Jahre, in denen der eigentliche Rundfunkgesetzgeber, das Bundesverfassungsgericht, die Entwicklung der dualen Rundfunkordnung maßgeblich vorgezeichnet und hier auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk seine Position zugewiesen hat. Es hat mit dem Rundfunkgebührenurteil die Ergebnisse seiner Rechtsprechung auf dem wichtigsten Konfliktfeld, dem der Rundfunkfinanzierung, festgeschrieben und gewissermaßen den Schlussstein in die Konstruktion seiner Grundrechtsdogmatik eingefügt, um diese dauerhaft abzusichern. Es ist also unter diesem Aspekt durchaus ein beharrendes, konservatives Urteil.

Ö.-r. Rundfunk erhielt dadurch ein hohes Maß an Autonomie

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk musste dieses Urteil sicher als die Magna Charta seiner Rundfunkfreiheit erscheinen, verlieh es doch der ihm zunächst zugesprochenen Bestands- und Entwicklungsgarantie eigentlich erst Substanz und Wert. Es verlieh ihm ein hohes Maß an Autonomie, indem es im mehrstufigen Verfahren der Gebührenermittlung die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten als Ausgangspunkt und Grundlage bestimmte. Wer davon abweichen will, ist seither beweispflichtig.

Gebührenurteil erscheint als Besitzstands-klausel für ö.-r. Rundfunk

Dadurch hat das Bundesverfassungsgericht das Verfahren also in detailliert vorgezeichnete Bahnen gelenkt. Und wenn Herbert Bethge vorhin sagte, es hat hier nur eine Momentbeschreibung gegeben, es hat diese Verfahren nicht als zwingend vorgegeben,

ist dies zwar einerseits richtig. Aber andererseits geht aus dem Urteil doch immer wieder hervor, dass in der konkreten Situation eigentlich das Gericht sich nichts anderes vorstellen kann, so dass also letztlich de facto doch eine Bindung herauskommt. Es hat jedenfalls dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Ergebnis einen hohen Standard an Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren verschafft und ihn damit auch in die Lage versetzt, Forderungen nach Reformen, wie sie derzeit ja nicht nur für den Rundfunk laut werden, schon in einem frühen Stadium durch die Drohung mit dem Gang nach Karlsruhe, jedenfalls zu versuchen, den Wind aus den Segeln zu nehmen. Es hat also hier durchaus ein solides verfassungsrechtliches Bollwerk geschaffen, an dem Angriffe zunächst einmal, glaube ich, abprallen.

Damit eben ist ein Punkt bezeichnet, in dem der Ansatz des Gebührenurteils als symptomatisch erscheint für die Situation von Staat und Gesellschaft, in dem das Bundesverfassungsgericht Entwicklungen schon vorausgenommen hat. Das Urteil basiert auf dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Mit Grundrechten verbinden wir Vorstellungen von Freiheit, von Wettbewerb. Und hier mutieren sie zu Besitzstandsklauseln für öffentlich-rechtliche Großorganisationen. Auch in diesem Punkt ist das Rundfunkgebührenurteil ein sehr konservatives und beharrendes Urteil.

Mit ihm ist auch ein Kulminationspunkt in den Grundrechten, in der Grundrechtsdogmatik verbunden und erreicht. Dies gilt umso mehr, als wir ja mit den Grundrechten an sich die Vorstellung der Freiheit des Bürgers vom Staat verbinden. Hier werden nun Grundrechte das Instrument, um öffentlich-rechtlichen, sicherlich nicht staatlichen, aber doch in stärkerer Nähe zur staatlichen Sphäre angesiedelten Körperschaften als Privaten, Ansprüche gegen den Bürger zu verleihen. Der vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang gebrachte Begriff der Bedarfsanmeldung beleuchtet diese Anspruchssituation.

Dies ist ein Ansatz, der zweifellos von einer sehr hochentwickelten Grundrechtsdogmatik zeugt. Es bleibt abzuwarten, ob man etwa auf europäischer Ebene diesen dogmatischen Verästelungen prozeduralen Grundrechtsschutzes in allem zu folgen bereit sein wird, ob man es überhaupt verstehen wird. Die Bundesrepublik ist hier nach wie vor im Obligo, was die Bestimmung des Rundfunkauftrags betrifft, auch wenn der 7. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag hier einen Schritt in die richtige Richtung bedeutet. Vorerst allerdings lässt das Urteil, so scheint es, nur wenig Entscheidungsspielraum. Eine Bestimmung des Rundfunkauftrags über die Gebührenschiene soll ja ausgeschlossen sein, wie Fritz Ossenbühl später auch darlegen wird.

Bestimmung des Rundfunkauftrags über Gebührenscheidungen sollte ausgeschlossen werden

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

** Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Vorstand Institut für Rundfunkrecht, Universität Leipzig.

**Maßgebliche
Entscheidungs-
befugnisse von
Parlamenten auf
Kommissionen
verlegt**

So führt die vom Verfassungsgericht vorgezeichnete Grundrechtssicherung durch Verfahren wieder in das vertraute Ritual der Bedarfsanmeldung, ihrer Prüfung und Korrektur durch die KEF und ihrer staatsnotariell-legislativen Beurkundung durch die Länderparlamente. Auch darin, dass hier maßgebliche Entscheidungsbefugnisse von den demokratisch legitimierten Parlamenten auf Kommissionen verlagert werden, scheint mir das Urteil kennzeichnend und hat zeitliche Entwicklungen schon vorausgenommen.

Kennzeichnend ist es auch für die aktuelle Situation des Föderalismus, den Funktionsverlust der Länderparlamente, die ja im Wesentlichen darauf beschränkt sein sollen, die angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer, die Sozialverträglichkeit festzustellen. Damit, insbesondere wenn man das nur auf die absolute Gebührenhöhe bezieht, werden die den Landtagen noch konzedierte Entscheidungsspielräume hier fast auf null reduziert. Das Urteil bezeichnet also auch einen Kulminationspunkt, was die Entwicklung des Verhältnisses von Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit betrifft.

Schon dieser Ansatz im Kriterium der absoluten Gebührenhöhe macht übrigens deutlich, in welche Richtung das Gericht seinerzeit, 1994, die weitere Gebührenentwicklung sah. Waren also künftige unangemessene Belastungen zu vermeiden, so konnte es nur darum gehen, künftige Steigerungen sozialverträglich zu begrenzen. Auch hier ist das Urteil zeitverhaftet, wenn es aufbaut auf der Voraussetzung kontinuierlichen Wachstums in den Medien. Ein dynamischer Rundfunkbegriff und eine hierauf bezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie mit Akzent auf letzterer weisen hier die Richtung.

**Vorgaben von damals
lösen in heutiger
Situation
Widerspruch aus**

Die vorsichtige Einschränkung, nicht jede Programmentscheidung müsse finanziell honoriert werden, die in Zusammenhang mit der Entscheidung auch niemand so ganz verstanden hat, hat in der Praxis die Autonomie nicht substantiell geschmälert. Das ist einer der Punkte, an dem uns das Urteil etwas ratlos zurücklässt, denn andererseits sollen die Programmentscheidungen ja in

der Autonomie der Anstalten liegen. Prozeduraler Grundrechtsschutz durch Verfahren soll also hier den Ausweg bezeichnen aus diesem Widerspruch und im Zweifel wohl zugunsten der Bestands- und Entwicklungsgarantie lösen.

Eine so verlässliche Absicherung, ein solches Verfahren mindert natürlich ökonomisch Abhängigkeiten und Zwänge, was ja auch Sinn dieses grundrechtssichernden Verfahrens ist. Es bringt Verantwortung und Risiko, denn wer von ökonomischen Abhängigkeiten losgelöst agieren kann, mag es mitunter an Sensibilität für die ökonomischen Realitäten fehlen lassen. Dies dürfte wohl der eigentliche Grund für den Widerspruch, den aktuellen Widerstand auch gegen die aktuellen Gebührenforderungen sein, der in dieser Intensität für die Anstalten wohl etwas überraschend gekommen ist, wie ihre teils verstörten, teils trotzigsten Reaktionen zeigen. Aber in einem Umfeld, in dem private wie öffentliche Haushalte sich mit ihren Aktivitäten auf geminderte Etats einzustellen hatten, sind einseitige Mehrbedarfsanmeldungen eben nicht ohne weiteres plausibel zu machen, auch wenn sie sich auf ein zehn Jahre zurückliegendes Urteil stützen können. Hier zeigt sich die Problematik zu detaillierter Vorgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit, die Gefahr einer Versteinierung letztlich von Verfassungspostulaten.

Unter geänderten Vorzeichen also unbeirrt am eingespielten Verfahrensritual festzuhalten, ist der Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seinem eigenen, wohlverstandenen Interesse ebenso wenig auf Dauer zuträglich wie auch der Autorität des Bundesverfassungsgerichts. Eben deshalb sollte auch der Vorwurf, hier werde die Axt an die Wurzel unseres freiheitlichen Rechtsstaates gelegt, wenn wir das Urteil in Frage stellen, vielleicht nicht vorschnell erhoben werden, wenn gefragt wird, ob das Rundfunkgebührenurteil unter allen Umständen zu diesem verfahrensmäßigen Automatismus zwingt, auch gegenüber dem demokratisch legitimierten Parlament.

Die Frage also muss erlaubt sein, ob das Urteil nicht Ansätze bietet, auf ein geändertes Umfeld zu reagieren. Ich denke, derartige Ansätze sind darstellbar, will das allerdings hier jetzt nicht im weiteren ausführen. Ich denke auch, ich habe meine Zeit etwas überzogen. Da es aber hier offensichtlich meine Funktion ist, die gleichgewichtige Vielfalt auf dem Podium herzustellen, bitte ich Sie, mir diese zeitliche Überdehnung nachzusehen.

**Bietet das Urteil
Ansätze, auf ver-
ändertes Umfeld
zu reagieren?**

