

Dokumentation

→ Rechtsfragen zur Festsetzung der Rundfunkgebühr – Auszug aus einem Rechtsgutachten*

Am 21. Januar 2004 wurde in Mainz ein Gutachten des Bonner Staatsrechtslehrers Prof. Dr. Fritz Ossenbühl vorgestellt, das sich mit Rechtsfragen zur Festsetzung der Rundfunkgebühr befasst. Das Gutachten wurde von ARD und ZDF in Auftrag gegeben und sollte vor allem die Fragen klären, unter welchen Umständen und mit welcher Begründung die Länder bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr von dem Vorschlag der unabhängigen Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) abweichen können und welche Möglichkeiten des Rechtsschutzes den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Verfügung stehen, wenn die Länder unzulässig von dem KEF-Vorschlag abgewichen sind oder erklärtermaßen abweichen wollen. Wir dokumentieren nachstehend das Gesamtergebnis des Gutachtens.

C. Gesamtergebnis

Das Ergebnis des vorstehenden Rechtsgutachtens lässt sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

I. Verfahrensgrundsätze und Kriterien für die Gebührenfestsetzung

Die Überlegungen und Ergebnisse zu den Verfahrensgrundsätzen und Kriterien für die Gebührenfestsetzung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Für die Festsetzung der Rundfunkgebühren steht dem Gesetzgeber nur ein sehr beschränkter Erwägungsspielraum zur Verfügung. Nach dem Gebühren-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird dieser Erwägungsspielraum durch die konkrete Nennung zulässiger und unzulässiger Abweichungsgründe vom KEF-Vorschlag umrissen.

2. Unzulässig sind bei der Gebührenfestsetzung programmliche und medienpolitische Erwägungen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Trennung zwischen allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr. Dieser Grundsatz soll eine Vermischung zwischen medienpolitischen Entscheidungen mit der Gebührenfestsetzung vermeiden, weil gerade in dieser Vermischung eine der Hauptgefahren für eine verfassungswidrige Einflussnahme des Staates auf die Rundfunkfreiheit erblickt wird. Die gegenwärtig laufenden Reformaktivitäten der Minister-

präsidentenkonferenz lassen eine solche Vermischung von medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Gebührenfestsetzung erkennen und sind insoweit verfassungswidrig. Das laufende Gebührenfestsetzungsverfahren darf nicht mit medienpolitischen Strukturfragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befrachtet oder vermischt werden. Eine Zurückverweisung an die KEF ist weder im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag noch nach dem Verfahrenskonzept des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

3. Zulässige Abweichungsgründe vom KEF-Vorschlag sind „im wesentlichen“ Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer.

4. Eine Abweichung von Bedarfsfeststellung durch die KEF liegt nicht nur dann vor, wenn von der Gebührenhöhe abgewichen wird, sondern auch dann, wenn die Elemente des Zeitbezuges (Beginn der Gebührenerhöhung und Dauer) sowie die Aufteilungsquoten auf die einzelnen Anstalten bzw. Anstaltsgruppen geändert werden.

5. Die als Abweichungsgründe zulässigen „Gesichtspunkte des Informationszugangs“ erfassen nicht nur den „Zugang“ zum öffentlich-rechtlichen Programm, sondern auch dessen Inhalt, Umfang und Standard.

6. Die zulässigen Gesichtspunkte der „angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer“ erfordern einen Bezugspunkt, auf den hin die „Angemessenheit“ orientiert werden kann. Als solche Bezugspunkte scheiden sowohl die Programmleistung als Gegenleistung wie auch das verfügbare Einkommen der Rundfunkteilnehmer aus. Eine Angemessenheitsprüfung lässt sich nur in der Weise rational und plausibel durchführen, dass ein Vergleich der Rundfunkgebührenerhöhung mit Kostensteigerungen bei vergleichbaren Kommunikationsleistungen angestellt wird.

7. Für die Abweisung vom KEF-Vorschlag muss der Gesetzgeber „nachprüfbare Gründe“ benennen. Abweichungsgründe sind nur dann „prüfbar“, wenn sie ein Mindestmaß an Nachvollziehbarkeit und Eindeutigkeit aufweisen. Das Bundesverfassungsgericht prüft die Gründe für die Legitimität und Plausibilität.

II. Rechtsschutzmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die Erörterungen zur Frage der Rechtsschutzmöglichkeiten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Rechtsschutzmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind abhängig von den unterschiedlichen denkbaren Reaktionen der Länder auf den KEF-Vorschlag.

* Erstattet im Auftrage der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), des Zweiten Deutschen Fernsehens, Anstalt des öffentlichen Rechts, Mainz, des DeutschlandRadio, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Köln, von em. o. Professor Dr. jur. Fritz Ossenbühl, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, im Dezember 2003.

- Die Länder können versuchen, dem KEF-Vorschlag durch eine Veränderung der Rundfunkstruktur die tatsächliche Grundlage zu entziehen.
 - Die Länder können eine Gebührenerhöhung durch Staatsvertrag festlegen, aber zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom KEF-Vorschlag abweichen.
2. Nach der gegenwärtigen Lage eines ungekündigten Staatsvertrages müsste eine Verfassungsbeschwerde darauf gerichtet sein, festzustellen, dass die Länder dadurch gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen haben,
- dass sie entweder überhaupt keinen Staatsvertrag geschlossen haben, oder
 - dass sie ohne nachprüfbaren oder legitimen, plausiblen Grund vom KEF-Vorschlag abgewichen sind.
3. Für eine Verfassungsbeschwerde kommt der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht in Betracht. Eine Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten ist, soweit dieser Weg überhaupt eröffnet ist, nicht zielführend.
4. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Verfassungsbeschwerde sind gegeben. Schwierigkeiten macht das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Erfordernis der „Gegenwärtigkeit“ (Unmittelbarkeit) der Grundrechtsverletzung. Eine solche gegenwärtige Verletzung kommt erst in Betracht, wenn der Gebührenvorschlag der KEF endgültig nicht übernommen worden ist.
5. Präventiver Rechtsschutz in Gestalt einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG kommt in Betracht. Er erscheint aber nur dann aussichtsreich, wenn es gelingt plausibel darzulegen, dass eine Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefährdet.

