



Arne Hasse:

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bestand und Alternativen (Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 42). Berlin 2005: Wissenschaftlicher Verlag Berlin. 304 Seiten, 36,00 Euro

Die Arbeit, eine in Frankfurt am Main bei *Helmut Kohl* am Institut für In- und Ausländisches Medienrecht gefertigte Dissertation, die von der Friedrich Naumann Stiftung gefördert wurde, setzt sich u. a. mit anstehenden Fragen der Rundfunkgebühr auseinander. Die Schrift schloss die Tätigkeit des *Autors* als wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut ab; er ist nun Richter am Landgericht Mannheim. Die Arbeit nimmt allerdings nicht mehr Stellung zu dem Ergebnis der Auseinandersetzungen um die letzte Erhöhung der Rundfunkgebühr, die alsbald in einen Rechtsstreit zwischen den Anstalten und den Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht führen mag.¹ Ebenso wenig geht sie auf die nach Pressemeldungen im Vorfeld dieses Verfahrens jetzt wieder erörterte Alternative näher ein, nämlich zur Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr ein Indexierungsverfahren einzuführen, um solche Auseinandersetzungen künftig zu vermeiden. Diese Möglichkeit wird im Rahmen der Darstellung des jetzigen Verfahrens mit den bekannten Argumenten abgelehnt, ohne auf den Vorteil dieses Verfahrens einzugehen, der in seiner verstärkten, nicht nur prozedural und insti-

tutionell abgesicherten Entpolitisierung liegt, die sogar die Inanspruchnahme von Rechtsschutz in stärkerem Maße erübrigen könnte, eines Rechtsschutzes gegen Rechtsnormen nämlich, der sich zunehmend als unzureichend und politisch problematisch erweist. Die Arbeit kommt am Ende zu dem Ergebnis, eine pro Kopf – unabhängig vom Besitz eines empfangstauglichen Geräts – zu zahlende Kommunikationsabgabe vorzuschlagen, deren Höhe wie die Rundfunkgebühr durch ein Sachverständigenverfahren bestimmt wird – ähnlich dem mehrstufigen Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten heute, in dessen Zentrum die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) steht. Die Kommunikationsabgabe soll in gleicher Höhe von jedem volljährigen Einwohner entrichtet werden, eine Regelung, die offenbar soziale Gesichtspunkte ebenso wie die Vervielfachung der Belastung von Haushalten mehrerer Erwachsener vernachlässigt. Gläubiger der Abgabe sollen die Rundfunkanstalten bleiben, die dann auch mit der Härte dieser Belastung umgehen und in der undankbaren Rolle des Prügelknaben für die Knüppel aus dem Sack der privaten Veranstalter verharren müssten. Ein Vorzug wäre, dass die Abgabe von der technischen Entwicklung unabhängig erhoben würde, auch unabhängig von der Zahl der Geräte im Haushalt. Daher würden sowohl die PC-Nutzung wie auch die Vorhaltung von Geräten in Hotels oder Geräten am Arbeitsplatz nicht mehr zu Konflikten führen können. Konzipiert werden soll die Abgabe als Ausdruck einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für den Prozess der freien Meinungsbildung. Es besteht allerdings kein Zweifel, dass die Abgabe soziale Härten würde abfedern müssen, was allerdings durch Sozialleistungen ausgeglichen werden könnte. Indes wäre sie wiederum ein Transfer, der europarechtlich fragwürdig, nämlich als wettbewerbsverzerrende Beihilfe erscheinen könnte. Daher wären Befreiungs- und Härteregelungen zugunsten sozial schwacher Einwohner wohl auch verfassungsrechtlich unverzichtbar. Denn eine Regelung ohne solche Ausnahmen würde diese Gruppen – die regelmäßig auch keine Zeitung abonnieren können – von der Teilnahme und Teilhabe am Prozess der freien Meinungsbildung nahezu ausschließen, was weder mit Art. 5 Abs. 1 GG

noch mit dem Charakter des sozialen Rechtsstaates des Grundgesetzes vereinbar wäre. Fragwürdige Entnahmen aus dem Abgabenaufkommen, d. h. solche, die mit dem Grundversorgungsauftrag der Anstalten schwerlich vereinbar sind, lassen sich im Falle der Anknüpfung der Abgabepflicht an den Wohnsitz vielleicht leichter hinnehmen. So könnte diese Konzeption eine bessere Rechtfertigung für die Finanzierung der Landesmedienanstalten aus diesem Aufkommen ergeben. Denn gegenwärtig fehlt für den Einsatz von Gebührenanteilen zu diesem Zweck jede plausible systemkonforme Begründung, zumal die Ansätze von 2 % außerordentlich luxuriös sind und bei den Landesmedienanstalten zu einer üppigen Fülle führen. Die Kompetenz zu Schaffung und Erhebung der Abgabe soll sich aus ihrem Charakter als sachkompetenzimplizite Abgabe ergeben, was die bestehende Zuständigkeit der Länder bekräftigt.

Sorgsam findet sich die Geschichte und der Bestand des gegenwärtigen Rechts der Rundfunkgebühr abgearbeitet. Nach der Umschreibung der Problemstellung folgt eine Übersicht über den Gang der Untersuchung. Im ersten Teil wird dann die Rundfunkgebühr vorgestellt, von ihren Anfängen bis zum Status quo vor der letzten Gebührenerhöhung. Darauf folgt im zweiten Teil eine Darstellung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Finanzierung von Rundfunk. Der dritte Teil wendet sich den europarechtlichen Maßstäben für eine derartige Gebühr zu; der vierte soll die Rechtsnatur und Funktion der Gebühr in der Gegenwart entfalten, was vor allem zur abgabenrechtlichen Einordnung verhilft. Der fünfte Teil widmet sich alternativen Finanzierungsformen, was – wie schon dargelegt – zum Vorschlag der Kommunikationsabgabe führt. Dabei kommt die Schrift auch zu den Grenzen, die sich für die Höhe der Schwelle zur Teilnahme am Kommunikationsprozess aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben, setzt diesen Gesichtspunkt indes vor allem für die Zurückweisung von Lösungen ein, die zu einem Pay-TV führen würden; sie zieht diesen Gesichtspunkt aber nicht mehr heran, um die Höhe der vorgeschlagenen Kommunikationsabgabe sozial anpassen zu können.

Insgesamt ist die Schrift zugänglich gefasst, sprachlich gelungen und zielführend aufge-

baut. Sie hält auch Distanz zu jüngeren Erörterungen über die Bewältigung der Fragen der PC-Nutzung, die de lege ferenda vor allem in den zuständigen Direktionen oder Abteilungen der Anstalten stattfinden. Neben dem Umstand, dass die jüngste Entwicklung im Rahmen und als Nachspiel der letzten Erhöhung der Rundfunkgebühr nicht mehr berücksichtigt ist², trägt dies dazu bei, Ziel und Thesen der Arbeit deutlicher vor sich zu haben. Sie stellt eine durchdachte und interessante Alternative zum gegenwärtigen Modell dar, ohne die Vorzüge des geltenden Rechts, insbesondere die rechtlich geforderte Politik- und Staatsferne des Gebührenfestsetzungsverfahrens sowie seine Sachorientierung dank einer Neutralität und Distanz vermittelnden institutionellen Rahmens preiszugeben. Es fragt sich allerdings, ob die „Kommunikationsabgabe“ nicht nur ein neuer Name für denselben alten Wein in neuen Schläuchen ist. Auch unterlässt es die Untersuchung, aus dem vom *Verfasser* noch wahrgenommenen Verhalten der Politik in den Ländern am Ende der letzten Gebührenphase rechtspolitische Konsequenzen zu ziehen. Sie könnten eher für eine Indexierung sprechen – auch diese unter Beibehaltung des bisherigen Bedarfsermittlungsverfahrens. Neue Argumente für dieses Modell lägen nicht nur – wie angedeutet – in den Schwächen des Rechtsschutzes heute, sondern auch in der stärkeren Abschottung gegen Interventionen der Politik. Mindestens würden diese zusätzlich erschwert. Wer sich aber mit der Rechtsentwicklung und dem Hintergrund der Rechtslage befassen möchte, sollte diese Dissertation in jedem Falle zuziehen.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig

Fußnoten:

1 Festgestellt wird allerdings noch (S. 179f.), dass die maßgebliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 90, 60ff.) eben solche Konstellationen ausschließen wollte, wie sie im Winter der Jahre 2003/2004 durch das Verhalten der Staatskanzleien und mancher Ministerpräsidenten persönlich und öffentlich manifest wurden.

2 Vgl. die Mitteilung von *Michael Hanfeld*, eines steten Kritikers, wenn nicht Gegners des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und die Zurückweisung eines Indexierungsmodells durch *J. Doetz*, den Präsidenten des VPRT, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 141 v. 16. Juli 2005, S. 41 unten rechts; inzwischen scheint auch die Gegenliebe der Länder für ein solches Modell abgekühlt zu sein, so dass den Anstalten wohl nichts anderes bleiben wird,

als die letzte Gebührenerhöhung in Karlsruhe anzugreifen; das dafür in Vorbereitung und vor allem zur Auslotung etwaiger Verhaltens- bzw. Verhandlungsspielräume beider Seiten von der ARD in Auftrag gegebene Gutachten *Rechtsfragen zur Festsetzung der Rundfunkgebühr* vom *Ossenbühl* vom Dezember 2003 hat die hier rezensierte Schrift aus dem Internet herangezogen.

3 Grundlage ist der Gesetzesentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 14.12.2004, BT Drucksache 15/4493.



Matthias Rossi:
Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht. Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgesetzen und der Verfassungsordnung in Deutschland (Beiträge zum Informationsrecht, hrsgg. v. H. Garstka u. a., Band 11). Berlin 2004: Verlag Duncker & Humblot. 384 Seiten, 86,00 Euro

Die unter der Ägide von *Michael Kloepfer* entstandene Berliner Habilitationsschrift verdient umso mehr Interesse, nachdem das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nun doch im Januar 2006 in Kraft getreten ist,³ und schon länger mehrere derartige Gesetze in den Ländern für deren Verwaltungen vorliegen. Diese Gesetzgebung und ihre Interpretation ist für sämtliche Medien von großer Bedeutung. Sie kann nämlich eine größere Transparenz der öffentlichen Verwaltung bewirken, mithin also die Arbeit der Medien nicht nur in Stil und Form, sondern auch in der Recherche und im Duktus der Präsentation verändern.

Zwar liegt schon im Titel der vorliegenden Schrift eine gewisse Inkonsistenz, da sich die Arbeit danach mit einer Freiheit befasst, sich dann aber enger im Untertitel sogleich auf deren Grenzen fokussiert. Das ist aber für praktische Perspektiven weniger schädlich als für den theoretischen Zugang. Denn in der Praxis wird es in erheblicherem Maße darauf ankommen, die Grenzen dieser Freiheit zu kennen, als darauf, ihre Grundlagen und ihre Reichweite auf theoretischer Ebene, also aus akademischer Perspektive vermittelt zu bekommen. Dennoch ist es eine nicht ganz unproblematische juristische Arbeitsweise, die Reichweite einer Freiheit schon im ersten Zugang von ihren Grenzen her, also nicht aus ihrem Schutzbereich, den sie sichern soll, zu bestimmen. Solche Grenzen ergeben sich etwa aus Aspekten des Datenschutzes, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder auch aus zwingenden öffentlichen Interessen. Die Denkweise nicht vom bezweckten Schutz des Informationszugangs, sondern von solchen Grenzen her kann nämlich zu einer zu engen, d. h. zu sehr eingrenzenden, ja vielleicht erdrosselnden Auslegung dieser Grenzen und damit zu einer grundlegenden und dauerhaften Gefährdung der betreffenden Freiheit führen. Allerdings kommt die Arbeit in ihrem dritten Kapitel dann doch an zentraler Stelle aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Medienöffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen (BVerfGE 103, 44, 59 ff.) geradewegs dazu, dass der engere ältere Begriff der Informationsfreiheit – auch dieses Gerichts – nicht mehr zu halten sei, mithin eine grundrechtliche Fundierung der Informationszugangsfreiheit zu bejahen ist. Früher hatte man nämlich