

reichsausnahme für die Finanzierung von Kulturgütern bieten. Insoweit ist die restriktive Sprache im Übrigen klar und deutlich, sodass auch keine andere Auslegung durch ein Streitbeilegungsorgan zu erwarten ist. Auch das UNESCO-Abkommen zur kulturellen Vielfalt hilft dagegen nicht, weil es Nichtparteien – wie etwa die USA – nicht bindet. Diese Konvention hat jedoch politische Bedeutung und mag deshalb den Liberalisierungsdruck in künftigen Verhandlungen mindern. Auch bindet sie die EU als Vertragspartei über das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 133 Abs. 6 EGV hinaus, da die EU keine Beschlüsse fassen darf, die der Konvention widersprechen. Schließlich beschreibt die Arbeit rechtspolitisch, welche Anforderungen eine Ausnahmeklausel zu erfüllen hat, soll sie die autonome Rundfunkfinanzierung des deutschen Modells sichern. Eine allgemeine kulturelle Bereichsausnahme würde nicht genügen. Sie müsste vielmehr rundfunkspezifisch gefasst sein, dürfte aber insbesondere auch Übertragungswege nicht ausnehmen. Zudem müssten auch nicht lineare Dienste umfasst sein, um die Entwicklungsoffenheit des Rundfunks zu erhalten. Sie müsste vor allem aber auch die Autonomie der Mitgliedstaaten der Welthandelsabkommen für die Bestimmung der Reichweite des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie des Umfangs seiner Finanzierung gewährleisten. Zudem dürfte sie keine Verhältnismäßigkeits- oder Erforderlichkeitsklauseln enthalten, die diese Autonomie der Staaten gefährden könnten.

Diese Ergebnisse spiegeln auch die Erfahrungen, welche die Staaten mit Verträgen gemacht haben, die eigens geschaffene Spruchkörper als Rechtsinstrument verwirklichen. Denn sie insistieren gegenüber den Signatar- oder Mitgliedstaaten in der Regel auf einer eigenen autonomen Auslegung solcher Rechtsinstrumente, die gegen die Selbstbestimmung dieser Staaten streiten kann. Hinzu kommen können dazu auch wirksame Mechanismen der Durchsetzung bis hin zu einer Vollstreckung, wenn es also nicht nur bei weichen Sanktionen oder feststellenden Entscheidungen bleibt. Dergestalt autonome zwischenstaatliche Rechtsinstrumente tendieren dazu, Vorrang gegenüber ihren Ausnahmen zu beanspruchen und die Reichweite von Bereichsausnahmen selbst zu bestimmen. Materiell

gefasste derartige Ausnahmen müssten mindestens durch Verfahren unterfangen werden, die den Staaten zur Seite stehen könnten. Auf EU-Ebene sind es Streitverfahren, die Subsidiaritätsgrundsätze durchsetzen und die Tendenz zu interpretatorischer Kompetenz-Kompetenz letztinstanzlicher, latent supranationaler Spruchkörper abwehren sollen. Die richtige Balance wird sich aber nur einstellen, wenn die Gewichte regionaler Gruppen von Staaten sich gegenseitig austarieren und die rechtliche Struktur unterfangen. Das gilt zumal, wenn – anders als etwa in der Europäischen Union – wie im Falle des GATS und der WTO eine autonome Vollstreckungsinstanz fehlt und die Durchsetzung wesentlich auf einseitige schwerwiegende Handelssanktionen der obsiegenden Partei beschränkt ist. Jedenfalls scheint es Ausdruck auch eines Gleichgewichts, wenn „Bollywood“ sich an „Hollywood“ nicht stößt und Indien in seinem kulturellen Selbstbewusstsein Europa nicht stützte bei der Schaffung des kulturellen Schutzschirms der Vielfaltskonvention der UNESCO. So mag schließlich auch der Wandel der Rolle der USA in der Welt beitragen zu einer angemessenen Zuordnung der Vielfaltsanfordernisse, die besagte Konvention schützt, und des Welthandelsrechts, das sich allein am Markt zu orientieren scheint. Dies gilt zumal für den Bereich des Rundfunks, der dazu dient, die politische Kultur und nationale Identität, ebenso wie die individuelle und die kollektive Meinungsbildung, die Voraussetzungen jeder Herrschaft und ihrer Kontrolle in einer Demokratie sind, zu fördern.

Die Arbeit kam zur rechten Zeit. Sie ist sehr verständlich gefasst, ist informiert und informiert selbst gut. Manchmal vernachlässigt sie die Literatur etwas, z. B. die Arbeiten von R. J. Neuwirth – veröffentlicht etwa in der Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht – zur „Kulturindustrie“ (im Sinne der „cultural industries“ der kritischen Theorie), die auf Deutsch erschienen sind, oder die in der Reihe des Kölner Instituts für Rundfunkrecht publizierten Untersuchungen von A. Hesse zur Stellung des Rundfunks im Recht der EU, obwohl diese Arbeiten im Feld der Untersuchung liegen. Das ändert aber nichts an der Pionierleistung, die mit der Arbeit erbracht ist.



Armin Dittmann (unter Mitarbeit von Tobias Scheel):

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe. Baden-Baden 2009: Nomos Verlagsgesellschaft. 80 Seiten, 22,00 Euro

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

In den letzten Jahren sind eine Reihe von Gutachten erstattet worden, welche die Ablösung der Rundfunkgebühr unter verschiedenen Aspekten prüfen: So gibt es etwa ein Gutachten von R. Streinz und C. Herrmann zur Reform der Rundfunkfinanzierung im Lichte des EG-Beihilferechts (2007) und ein Gutachten für einen anderen Auftraggeber von C. Degenhart zur Neuordnung der Rundfunkgebühr (2007 – inzwischen auszugsweise veröffentlicht in ZUM 2009, S. 374 ff.) sowie im selben Jahr ein weiteres Gutachten dazu von H.-D. Jarass. Dittmann, Schüler von Thomas Oppermann, hatte den Ausschnitt der verfassungsrechtlichen Prüfung zu bearbeiten. In der Diskussion war die Rundfunkgebühr vor allem wegen der Belastung für Betriebe, die mehrere Geräte haben, ohne unter ein Zweit- und Drittgeräte-Privileg zu fallen, wie etwa Hotel- und Gaststättenbetriebe, sowie wegen der Belastung, die daraus erwachsen kann, dass in Unternehmen zahlreiche Rechner anzutreffen sind, die empfangstauglich sind und daher unter die Gebührenpflicht geraten können. Auch gab es Probleme der Durchsetzung der Gebührenpflicht, etwa bei Jugendlichen mit eigenem Einkommen, wenn sie noch bei

den Eltern wohnen, und anderes mehr. Gleichzeitig wurde von interessierten Verbänden wie dem Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) populär gemacht, die Rundfunkgebühr zu diskreditieren, wobei die Befreiungstatbestände des Gebührenrechts verschwiegen und die Kostenlast des Pay-TV, welche auf die Rezipienten abgewälzt wird, herabgespielt wurden. All das ergab für die Politik und in Reaktion darauf für die Anstalten Anlass, über Alternativen nachzudenken. Hinzu kommt, dass die Wanderbewegungen von Ost nach West, das Absinken der Bevölkerungszahl sowie die damit einhergehende Überalterung der deutschen Gesellschaft dazu führen, dass durch Fortfall oder Verarmung von Haushalten das Gebührenaufkommen nach dem jetzigen System in erheblichem Maße schrumpfen wird. Vorge schlagen wird daher eine einheitliche Abgabe, die auch keinen Bezug zu einer Nutzungsmöglichkeit besitzt. Anknüpfungspunkt wäre nur der Haushalt oder die Betriebsstätte; auch die Differenzierung nach Grund- und Fernsehgebühr entfiel. Eine Mehrbelastung der bisherigen – sozusagen regulären – Rundfunkteilnehmer wäre nicht zu befürchten. All das würde aber doch erfordern, eine neue Legitimation für die Abgabe zu schaffen. Die rechtlichen Möglichkeiten waren daher auch am Maßstab des Grundgesetzes abzuklären. Dabei kam es vor allem darauf an, die rundfunkverfassungsrechtliche, die finanzverfassungsrechtliche und die grundrechtliche Zulässigkeit einer Medienabgabe zu prüfen. So ist die Arbeit entsprechend auch gegliedert. Alle drei Aspekte der Prüfung führen dahin, dass eine Medienabgabe denkbar wäre – wobei allerdings die europarechtliche Seite ausgeklammert bleibt.

In den Einzelheiten ergibt sich, dass die Medienabgabe den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechen müsste, was das Gutachten unter „rundfunkverfassungsrechtliche Anforderungen“ fasst. Zudem sieht es keinen Grund, vom KEF-Verfahren der Ermittlung des Finanzbedarfs der Anstalten und der entsprechenden Höhe der Abgabe abzugehen. Damit wäre die Unabhängigkeit im Sinne der Autonomie der Anstalten im Interesse des Programms gewahrt.

Finanzverfassungsrechtlich wäre eine solche Abgabe weder Steuer noch Gebühr oder Beitrag. Die Zuständigkeit der Länder ergäbe

sich nicht aus ihrer Besteuerungsbefugnis bzw. aus ihnen zustehenden gebühren- oder beitragsrechtlichen Annexkompetenzen. Auch wäre die Medienabgabe nicht Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie fiel schon von ihrem Gehalt her nicht in dieses Begriffsfeld und wäre diesem Auffangtatbestand mithin nicht zuzuordnen. Die Zuständigkeit für die Schaffung einer Medienabgabe ergibt sich aus der Kompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG, in Verbindung mit den Ausgestaltungsmaßnahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Somit ist eine Zuständigkeit gegeben, die auf Abgabenerhebung bezogen ist. Weitere Abgrenzungen zur Sonderabgabe ergeben sich aus den sachlichen Anforderungen an die Medienabgabe: Es läge keine Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand vor, da die Anstalten nicht Teil der Staatsorganisation sind. Auch wäre keine gestaltende Einflussnahme des Staates möglich. Belastung und Verwendung stünden also nicht in einem beide verknüpfenden Zusammenhang, der dem Gesetzgeber maßgeblichen Einfluss sichert; im Gegenteil: Die Wahrnehmung der Aufgabe in Programmautonomie schloße einen solchen Einfluss bei der Festsetzung der Höhe der Belastung aus. Der Rundfunk muss schließlich in jedem Sinne „staatsfrei“ sein und betrieben werden. Weiterhin wäre eine solche Medienabgabe typischerweise auf Dauer gestellt; sie diene nicht der Bewältigung einer vorübergehenden Lage. Schließlich könnte durch eine solche Medienabgabe keine Gefährdung für die Finanzverfassung, die Belastungsgleichheit aufseiten der Bürger und das parlamentarische Budgetrecht entstehen; neue Finanzquellen würden nicht erschlossen. Ihr stünde aber ein eigener Kompetenztitel außerhalb der Finanzverfassung zur Seite. Auch griffe sie nicht in die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ein. Die Medienabgabe wäre auch nicht Ausdruck einer kritischen Lage, sondern der Stabilität der Rundfunkfinanzierung in einem eigenen Rechtsrahmen zuträglich.

Die Medienabgabe wäre nach alledem nicht Sonderabgabe, sondern sonstige Abgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie würde auf besonderer Zuständigkeit der Länder beruhen, wäre durch sachliche Anknüpfungspunkte legitimiert und stellte auch die Vollständigkeit des Haushalts

nicht in Frage. Grundrechte wären nicht verletzt – weder Art. 3 Abs. 1 noch Art. 2 Abs. 1 GG, auch nicht Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Die Anknüpfung an Haushalt oder Betriebsstätte wäre gerechtfertigt aus Maximen der Verwaltungs- und der Vollzugseffizienz. Die Belastung wäre gleich in der Sache und auch im Erfolg durchgehalten. Die Grenzen der Belastbarkeit, welche die letztgenannten Grundrechte ergeben, wären nicht überschritten. Das ergäbe die Vereinbarkeit einer solchen Abgabe mit dem geltenden Verfassungsrecht.

Das Gutachten ist sauber gearbeitet, knüpft an das geltende Recht der Rundfunkgebühr in plausibler Weise an und kommt zu einleuchtenden Ergebnissen. Ob tatsächlich ein solches Modell verwirklicht wird, ist noch offen. Die Länder haben vor, dies zu entscheiden. Man darf gespannt sein. Gegen die Neuerung spricht allerdings nicht nur die Unruhe, welche sie für die Anstalten mit sich bringt. Denn neben der Frage, welche kritischen Tatbestände in der Handhabung und Durchsetzung der bisherigen Gebühr durch eine solche Abgabe überwunden werden können, ist auch offen, ob die Rechtsprechung einem solchen Gutachten folgen würde, also nicht etwa doch in einer solchen Abgabe eine unzulässige Sonderabgabe sähe. Auch könnten aus europarechtlicher Sicht die Anstalten doch als Teil des Staates und seiner Organisation missverstanden werden, sodass das Aufkommen aus der Abgabe dem staatlichen Aufkommen zuzuschlagen wäre. Hinzu kommt auch nicht nur eine, von interessierten Kreisen erzeugte Ruhelosigkeit, sondern auch die allfällige Veränderung des Verhaltens der Rezipienten, die den Rundfunk jedenfalls in Segmenten – wie etwa im Bereich der Nachrichten – verstärkt zugunsten einer Internetnutzung abschalten. Dagegen hilft auch kein Rechtsgutachten.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Universität Leipzig