Münster, Mai / Juni 2002

Jochen Notholt

„Die Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die KEF“

Thema Nr. 2 des multimedial gestützten Seminars

„Aktuelle Entwicklungen des Rundfunk- und Telekommunikationsrechts“

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Sommersemester 2002

Literaturverzeichnis

Bethge, Herbert	Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD und ZDF, Passau 1995.
Conrad, Rainer	Worum ging's da eigentlich? Kleine Nachlese zum Streit um die Erhöhung der Rundfunkgebühr, Funk-Korrespondenz Nr. 43 v. 25.10.1996, 1.
Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.)	Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin / New York 1998.
Geller, Gregor / Kleinrahm, Kurt	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Loseblatt-Kommentar), Göttingen, 4. Ergänzungslieferung 1994.
Goerlich, Helmut	Zur „Finanzbedarfseinschätzungsprärogative“ der ARD-Anstalten als Element der Garantie freier Berichterstattung durch Rundfunk gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, ZUM 1996, 390.
ders.	Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 -, DVBl. 1994, 579.
Grupp, Alfred	Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, Frankfurt a.M. / Berlin 1983.
Hartstein, Reinhard / Ring, Wolf-Dieter / Kreile, Johannes / Dörr, Dieter / Stettner, Rupert	Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, München, Stand: April 2000.
Hesse, Albrecht	Rundfunkrecht, 2. Aufl., München 1999.
Hesse, Konrad	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.
Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.)	Indexierung der Rundfunkgebühr - Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991.
Hümmerich, Klaus	Rundfunkgebühren: Staatsvertragliche Entwürfe zur Umsetzung des 8. Rundfunkurteils, AfP 1996, 25.

Hümmerich, Klaus / Heinze, Matthias	Vom politischen Brotpreis zur fachlichen Bedarfsfeststellung - das 8. Rundfunkurteil und die KEF, ZUM 1994, 488.
Knothe, Matthias / Bialek, Peter	„Rundfunkgebühren: Staatsvertragliche Entwürfe zur Umsetzung des 8. Rundfunkurteils“ - Stellungnahme, AfP 1996, 115.
Kopp, Ferdinand O. / Ramsauer, Ulrich	Verwaltungsverfahrensgesetz (Kommentar), 7. Aufl., München 2000 (zit.: Kopp/Ramsauer, VwVfG).
Kopp, Ferdinand O. / Schenke, Wolf-Rüdiger	Verwaltungsgerichtsordnung (Kommentar), 12. Aufl., München 2000 (zit.: Kopp/Schenke, VwGO).
Kuch, Hansjörg	Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZUM 1995, 161.
Lechner, Hans / Zuck, Rüdiger	Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Kommentar), 4. Aufl., München 1996.
Lehment, Cornelis	Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts - Grundlagen und Konsequenzen für die Rundfunkgesetzgebung, ZUM 1994, 617.
Leibholz, Gerhard	Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 363 ff. (zit.: Leibholz, FS Scheuner).
Libertus, Michael	Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im neuen Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und staatsvertraglicher Realität, ZUM 1996, 947.
ders.	Verfassungsrechtliche Determinanten des gegenwärtigen und eines zukünftigen Verfahrens der Rundfunkgebührenfestsetzung, DÖV 1990, 635.
ders.	Zur Frage der Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) bei den Parametern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, ZUM 2000, 1064.

ders. / Hans, Christoph / Marci, Markus	Unmittelbare oder inzidente Justitiabilität der Rundfunkgebührenvorschläge in den Berichten der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), ZUM 1998, 961.
Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hrsg.)	Grundgesetz (Loseblatt-Kommentar), Band II (Art. 12-20), Lieferungen 1-39, München, Stand: Juli 2001 (zit.: Bearbeiter, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz).
Maunz, Theodor / Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz / Ulsamer, Gerhard	Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Loseblatt-Kommentar), 20. Lieferung, München, Stand: Juni 2001 (zit.: Bearbeiter, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
Maurer, Hartmut	Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000.
von Maydell, Bernd	Zur rechtlichen Problematik der Befreiung von den Rundfunkgebühren - Rechtsgutachten -, Frankfurt a.M. / Berlin 1987.
Ory, Stephan	Das Dilemma mit den Rundfunkgebühren - Oder: Prozeduraler Grundrechtsschutz, ZUM 1994, 610.
Pestalozza, Christian	Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., München 1991.
Ricker, Reinhart	Staatsfreiheit und Rundfunkfinanzierung, NJW 1994, 2199.
Starck, Christian	„Grundversorgung“ und Rundfunkfreiheit, NJW 1992, 3257.

Verzeichnis interessanter Web-Adressen

Homepage der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)	http://www.kef-online.de
Seminararbeit: „Die Finanzierung öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks“ von Patrick Mayer, Stuttgart (†), Stand: Februar 1990	http://www.artikel5.de
Linksammlung zum Rundfunkrecht von Boris Eichler, München	http://www.rundfunkrecht.de (Rubrik „Links“)
Aufsatz „Die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts“ von Ursula Adelt (Universität Köln)	http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/2595.pdf
Vortrag „Eine rundfunkrechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung“ von Dieter Dörr (Universität Köln)	http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/2295.pdf

Die zitierten BVerfG-Entscheidungen im Volltext im WWW

BVerfGE 12, 205 (Deutschland-Fernsehen)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv012205.html
BVerfGE 31, 314 (Umsatzsteuer)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv031314.html
BVerfGE 57, 295 (Freie Rundfunk-AG / Saarländischer Rundfunk)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv057295.html
BVerfGE 73, 118 (Landesrundfunkgesetz Niedersachsen)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv073118.html
BVerfGE 83, 238 (WDR-Urteil)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv083238.html
BVerfGE 87, 181 (Hessen-3-Beschluss)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv087181.html
BVerfGE 90, 60 (Rundfunkgebühren)	http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv090060.html

Gliederung

Literaturverzeichnis **II**

Verzeichnis interessanter Web-Adressen **V**

Die zitierten BVerfG-Entscheidungen im Volltext im WWW **V**

Gliederung **VI**

A. Einführung in die Rundfunkfinanzierung **1**

B. Rechtsgrundlagen der Rundfunkfinanzierung durch Gebühren **2**

I. Historische Entwicklung bis 1994 **3**

1. Entwicklung der Rundfunkfinanzierung **3**

2. Entwicklung des Festsetzungsverfahrens **4**

3. Problem: Staatsfreiheit des Rundfunks im gesetzlich geregelten Festsetzungsverfahren **5**

II. Das Gebührenurteil des BVerfG **6**

III. Folgen des Urteils: Geltende Rechtslage **8**

C. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) **8**

I. Historische Entwicklung der Rolle und Bedeutung **8**

II. Aufbau und Zusammensetzung **9**

D. Das Verfahren der Ermittlung des Finanzbedarfs **10**

I. Anmeldung des Finanzbedarfs **11**

II. Überprüfung des Finanzbedarfs **11**

1. Prüfungsverfahren **11**

2. Problem: Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz **12**

a) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit **12**

b) Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten **13**

c) Heranziehung von Vergleichswerten, speziell aus dem privaten Rundfunk **14**

d) Bewertung des Prüfungsverfahrens: Indexierungmethode als Alternative? 15

III. Veröffentlichung der Ergebnisse im KEF-Bericht 16

IV. Festsetzung durch Staatsvertrag 17

IV. Verbindlichkeit der Empfehlungen und Justiziabilität der KEF-Berichte 17

1. Unmittelbarer Rechtsschutz gegen die KEF-Berichte 17

2. Mittelbarer Rechtsschutz: Vorgehen gegen die Umsetzungsakte 19

a) Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten 20

b) Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten 21

3. Ergebnis 22

E. Aktuelle Probleme aus dem 13. KEF-Bericht 22

F. Zusammenfassung und Ausblick 23

Anhang 1: Auszug aus dem Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung vom 31. August 1991 (RStV), Stand: 1. Januar 2001; §§ 11, 12, 13 RStV

Anhang 2: Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFinStV), Stand 2000

Anhang 3: Diagramm über die Entwicklung der Rundfunkgebühren in der Bundesrepublik Deutschland seit 1954

A. Einführung in die Rundfunkfinanzierung

Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ist nach wie vor ein Thema von großem öffentlichen Interesse, das vor allem mit der vergangenen und künftigen Entwicklung der Rundfunkgebühren[1] zusammenhängt. Nahezu jeder deutsche Haushalt verfügt über ein Rundfunkempfangsgerät und ist somit wegen § 12 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV)[2] zur Entrichtung von Rundfunk-, primär von Fernsehgebühren verpflichtet. Da das Fernsehen trotz des verstärkten Aufkommens „neuer Medien“ in Deutschland weiterhin sehr beliebt ist, glauben viele Zuschauer, nachvollziehen zu können, was „mit ihren Gebühren passiert“. So ist es nur folgerichtig, dass ARD und ZDF vor allem dann im Kreuzfeuer der Kritik stehen, wenn die Fernsehgebühren, wie zuletzt zu Beginn des Jahres 2001[3], erhöht werden. Schließlich haben viele Zuschauer, wohl vor allem wegen der weiter zunehmenden Konkurrenz der privaten Fernsehkanäle (v.a. RTL, SAT.1, Pro 7), den Eindruck, wenigstens im Unterhaltungssektor hätten die Programme von ARD und ZDF in ihrer Qualität in den letzten Jahren eher nachgelassen[4] als hinzugewonnen. So macht der Vorwurf der Gebührenverschwendung schneller die Runde als es den Rundfunkanstalten lieb ist.

Da die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinsichtlich der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit eine sensible Angelegenheit ist, beruht sie in ihren Grundlagen primär auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).[5] Damit der Rundfunk die Aufgaben erfüllen kann, die ihm von Verfassungs wegen obliegen, müssen die Länder für eine diesen Anforderungen entsprechende, sog. funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1 Ein Diagramm zur Entwicklung der Höhe der Rundfunkgebühren seit 1954 befindet sich im Anhang 3 am Ende dieser Arbeit.
2 Die §§ 11, 12, 13 RStV befinden sich im Wortlaut in Anhang 1 am Ende dieser Arbeit.
3 5. Rundfunkänderungsstaatsvertrag v. 6.7.-7.8.2000 mit Änderung des § 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFinStV) nach Vorschlag im 12. KEF-Bericht, Dezember 1999, Tz. 426.
4 Zu dieser Frage s.u. unter F.
5 Die bedeutendsten Urteile zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: BVerfGE 31, 314 (Umsatzsteuer); 57, 295 (Freie Rundfunk-AG / Saarländischer Rundfunk); 73, 118 (Landesrundfunkgesetz Niedersachsen); 83, 238 (WDR-Urteil); 87, 181 (Hessen-3-Beschluss); 90, 60 (Rundfunkgebühren / “Kabelgroschen“).

sorgen.[6] Aus diesem Grundsatz ergibt sich jedoch kein Anspruch der Rundfunkanstalten auf eine bestimmte Form der Finanzierung.[7] Unter den verschiedenen Mitteln[8] zur Finanzierung der Rundfunkanstalten ist der Rundfunkgebühr[9] der Vorrang einzuräumen.[10] Das ist, wiederum in Anschluss an die Rechtsprechung des BVerfG[11], in § 12 Abs. 1 RStV gesetzlich geregelt worden. Der Vorrang der Rundfunkgebühr ist damit zu begründen, dass im Gegensatz zu Werbeeinnahmen die Einnahmen aus der Rundfunkgebühr von Einschaltquoten unabhängig sind. So bleibt gewährleistet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem von Verfassungs wegen obliegenden Programmauftrag [12], wozu insbesondere die sogenannte Grundversorgung[13] gehört, am besten gerecht werden kann.

Ihrem Ziel, das Verfahren der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in angemessener Form darzustellen, kann diese Seminararbeit erst dann nachkommen, wenn zuvor eine grundrisshafte Darstellung der rechtlichen und historischen Grundlagen stattgefunden hat, auf denen die Ermittlung des Finanzbedarfs schließlich gründet.

B. Rechtsgrundlagen der Rundfunkfinanzierung durch Gebühren

Erst der Blick auf die historische Entwicklung der Gebührenfinanzierung zeigt, weshalb die heutige Rechtslage im Hinblick auf die Gewährleistung

6 BVerfGE 83, 238, 310; 87, 181, 199; 90, 60, 90; inzwischen normiert in § 11 Abs. 1 RStV (siehe Anhang 1 am Ende dieser Arbeit).
7 Hesse, Rundfunkrecht, S. 175.
8 Neben der Rundfunkgebühr kommt hier noch die Rundfunkwerbung sowie Pay-TV in Betracht. Vgl. hierzu im Überblick Hesse, Rundfunkrecht, S. 186 ff. bzw. S. 189 f.
9 Die Frage, ob die Rundfunk„gebühr“ tatsächlich eine Gebühr im rechtlichen Sinne darstellt, ist bis heute umstritten, schließlich ist sie gem. § 12 Abs. 2 RStV entgegen der gebräuchlichen Definition des Gebührenbegriffs (vgl. nur § 4 Abs. 2 KAG NW: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung ... erhoben werden.“) von der tatsächlichen Nutzung des Rundfunkangebots unabhängig. Vgl. zu dieser Problematik Libertus, DÖV 1990, 636.
10 Zum aktuellen Problem, ob und unter welchen Voraussetzungen Rundfunkgebühren eine EG-rechtswidrige Beihilfe gem. Art. 87, 88 EG darstellen können, vgl. das Thema Nr. 4 dieses Seminars, „Die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des europäischen Beihilferechts“; zum Überblick auch Hesse, Rundfunkrecht, S. 313 ff.
11 BVerfGE 87, 181, 199; 90, 60, 90.
12 Zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. das Thema Nr. 3 dieses Seminars, „Die Finanzierung von Online-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“; vgl. auch Hesse, Rundfunkrecht, S. 118 ff.
13 Vgl. hierzu ausführlich Starck, NJW 1992, 3257 ff.

der Rundfunkfreiheit nach wie vor Probleme aufwirft. Gerade die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere das sog. Gebührenurteil des BVerfG von 1994[14], sind im Lichte der historischen Entwicklung zu sehen; durch sie wird schließlich deutlich, welchen Anforderungen die aktuelle Rechtslage genügen muss.

I. Historische Entwicklung bis 1994

1. Entwicklung der Rundfunkfinanzierung

Nach dem zweiten Weltkrieg, der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes fiel der Rundfunkempfang zunächst unter das Fernmeldemonopol der Reichspost und später dann der Deutschen Bundespost nach § 1 des Fernmeldeanlagengesetzes (FAG).[15] Die Erteilung einer Betriebsgenehmigung für Rundfunkteilnehmer gem. § 2 FAG war an Auflagen gebunden; zu diesen zählte die Verpflichtung zur Zahlung einer Rundfunkgebühr.

Nach dem ersten Fernsehurteil des BVerfG aus dem Jahre 1961[16] sollten nur noch die technischen Aspekte des Rundfunks, nicht jedoch die Fragen der Rundfunkorganisation in den Kompetenzbereich des Bundes gem. Art. 73 Nr. 7 GG fallen. In Anlehnung an dieses Urteil beschloss das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Jahre 1968[17], auch die Finanzierung des Rundfunks sei eine Frage der Organisation, wonach die Länder für diese zuständig seien.

Im daraufhin zum 1.1.1970 erlassenen Rundfunkgebührenstaatsvertrag (RfGebStV)[18] wurde die Festsetzung der Gebührenhöhe einem besonderen Staatsvertrag überlassen, der die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung bildete.[19] Auf Basis dieses Vertrages wurde die Rundfunkgebühr noch bis

14 BVerfG vom 22.02.1994, E 90, 60 (Rundfunkgebühren / „Kabelgroschen“).
15 Hesse, Rundfunkrecht, S. 175.
16 BVerfGE 12, 205 (Deutschland-Fernsehen).
17 BVerwGE 29, 214.
18 Fundstellennachweise bei Grupp, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, S. 48, Fn. 81.
19 Diese Regelungen wurden durch Verordnungen ergänzt, in denen ländereinheitliche Tatbestände zur Befreiung von der Gebührenpflichtigkeit geregelt waren. Vgl. zu diesem Thema v. Maydell, Zur rechtlichen Problematik der Befreiung von den Rundfunkgebühren.

1975 von der Bundespost, seitdem von der durch Verwaltungsvereinbarung der Rundfunkanstalten gegründeten Gebühreneinzugszentrale (GEZ) erhoben.

2. Entwicklung des Festsetzungsverfahrens

Das Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühren ist seit jeher nicht nur im Rundfunkgebührenstaatsvertrag, sondern zusätzlich im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFinStV) geregelt. Letzterer enthält im Gegensatz zu ersterem die Höhe der konkret festgesetzten Gebühren, was den Vorteil hat, dass die im Rundfunkgebührenstaatsvertrag geregelten Grundentscheidungen der Gebührenfinanzierung bei Änderungen der Gebührenhöhe nicht jedes Mal mit zur Disposition stehen.[20]

Die Rundfunkgebühr in der Bundesrepublik betrug seit Einführung des Fernsehens im Jahre 1954 7,- DM (2,- DM Grundgebühr, 5,- DM Fernsehgebühr). Nachdem im Jahre 1969[21] die Rundfunkgebühr erstmals auf 9,- DM und erneut im Jahre 1973 auf 10,50 DM erhöht werden musste, löste dies in den einzelnen Landtagen und in der Öffentlichkeit heftige Diskussionen über die Angemessenheit der Höhe der Rundfunkgebühr und das Verfahren der Festsetzung durch Staatsvertrag aus. Erste Konsequenz dieser Diskussion war die Einsetzung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) durch die Ministerpräsidenten der Länder im Jahre 1975.[22]

Dies änderte jedoch nichts an dem Umstand, dass die Rundfunkgebühren nach wie vor durch Staatsvertrag der Länder, also letzten Endes kraft Gesetzes festgesetzt wurden; der Bericht der KEF stellte eine bloße Empfehlung dar, an die der Gesetzgeber nicht gebunden war. Hierin wurde vermehrt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks, mithin gegen die Rundfunkfreiheit gesehen.

---

20 Hesse, Rundfunkrecht, S. 179.

21 Bis dahin stiegen die Einnahmen der Rundfunkanstalten aufgrund des stetigen Zuwachses der Teilnehmerzahlen, so dass die Gebühr für den einzelnen Teilnehmer konstant bleiben konnte. Gegen Ende der sechziger Jahre war die Vollversorgung mit Fernsehgeräten nahezu erreicht, und wegen starker Inflation stiegen die Ausgaben überproportional.

22 Ausführlich zur Rolle und Entwicklung der KEF s.u. unter C.

3. Problem: Staatsfreiheit des Rundfunks im gesetzlich geregelten Festsetzungsverfahren

Einer der maßgeblichen Aspekte einer verfassungsgemäßen Rundfunkordnung ist der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks. Das heißt, dass der Rundfunk, also insbesondere die Programmgestaltung frei von staatlicher Beeinflussung sein muss, um seine ihm von Verfassungs wegen obliegenden Funktionen zu erfüllen.[23] Das Gebot der Staatsfreiheit richtet sich sowohl gegen die Exekutive[24] als auch gegen den Gesetzgeber[25]. Zu den Verstößen gegen dieses Gebot gehört nicht nur die unmittelbare Einflußnahme staatlicher Einrichtungen. Die Rundfunkfreiheit verbietet gerade auch die subtileren mittelbaren Beeinträchtigungen, die - weil weniger offenkundig - besonders gefährlich sind.[26]

Für den Gesetzgeber ergibt sich hieraus ein besonderes Problem: Aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung der Rundfunkfreiheit als der freien Meinungsbildung dienende Freiheit ist er - über das Gebot der Staatsfreiheit hinaus - nicht bloß dazu berechtigt, die Rahmenbedingungen des Rundfunks gesetzlich auszugestalten, sondern sogar verpflichtet.[27] Zwar steht das Gebot der Staatsfreiheit solchen Ausgestaltungsregelungen nicht entgegen, jedoch berechtigt die Ausgestaltungsbefugnis nicht zu Eingriffen in die Rundfunkfreiheit.[28]

So ergibt sich im Einzelfall die schwierig zu beantwortende Frage, wo die Grenze zwischen verbotenem staatlichen Einfluss und gebotener gesetzlicher Ausgestaltung zu ziehen ist. Und da diese Schwierigkeiten gerade im Verfahren der Gebührenfestsetzung akut wurden, sah der VGH München im Jahre 1989[29] das zu dieser Zeit geltende Verfahren[30] als verfassungswidrig an und erwirkte beim BVerfG eine Normenkontrolle gem. Art. 100 GG. Der VGH München nahm an, eine Festsetzung der Rundfunkgebühren durch Staatsvertrag sei ein unverhältnismäßiger, genauer

---

23 BVerfGE 57, 295, 320; BVerwGE 22, 299, 302; Hesse, Rundfunkrecht, S. 64.

24 So darf sich z.B. die staatliche Rechtsaufsicht nicht auf Programmangelegenheiten beziehen, vgl. Leibholz, FS Scheuner, S. 375, sowie exemplarisch die §§ 37 Abs. 3 S. 2 NDR-StV, 53 Abs. 5 WDR-G.

25 Beispiele sind Regelungen zur Besetzung von Aufsichtsgremien mit staatlichen Vertretern, vgl. BVerfGE 12, 205, 263; 83, 238, 330. Auch bei der Besetzung der KEF ist dieses Problem aufgeworfen worden, s.u. unter C.II.

26 BVerfGE 73, 118, 183; 83, 230, 323; 90, 60, 88.

27 BVerfGE 12, 205, 261; 57, 295, 320.

28 BVerfGE 57, 295, 321; 73, 118, 166; 74, 297, 334.

29 VGH München, JZ 1989, 242.

30 Detaillierte Darstellung bei Libertus, DÖV 1990, 636 f.

nicht erforderlicher Eingriff in die Rundfunkfreiheit; die autonome Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Rundfunkanstalten sei ein ebenso wirksames und gleichzeitig milderes Mittel zur Erreichung dieses Zwecks.[31]

II. Das Gebührenurteil des BVerfG

Einige Jahre später, im Februar 1994[32], nutzte das BVerfG im sog. Gebührenurteil die Gelegenheit, über den konkret zu entscheidenden Sachverhalt hinaus[33] allgemeine Erwägungen zum Verfahren der Gebührenfestsetzung anzustellen.

Anders als der VGH München sieht das BVerfG in der autonomen Festsetzung der Gebühren durch die Rundfunkveranstalter keine Alternative zum Verfahren der Gebührenfestsetzung durch einen Staatsvertrag und dessen Umsetzung in Landesrecht durch den Gesetzgeber; dieses hält es für grundsätzlich zulässig.[34] Zwar sieht das Gericht die oben erwähnte Gefahr der mittelbaren Einflussnahme des Gesetzgebers auf die Programmentscheidungen der Rundfunkveranstalter und hält diese in jeder Form für unzulässig.[35] Es nimmt allerdings gleichzeitig an, dass bei einer selbstständigen Festsetzung des Finanzbedarfs durch die Rundfunkanstalten die Gefahr bestünde, dass sich diese nicht immer im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten und die finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer nicht angemessen berücksichtigen.[36]

Es ergibt sich also nach Ansicht des BVerfG ein „Dilemma“, das „strukturell bedingt“ ist.[37] Es kommt letztlich keine Instanz in Betracht, der die Festsetzung der Rundfunkgebühren alleine anvertraut werden kann: Aus oben genannten Gründen nicht den Rundfunkanstalten, wegen Verstoßes gegen die Staatsfreiheit auch nicht staatlichen Einrichtungen, und

31 VGH München, JZ 1989, 242, 244.
32 BVerfG vom 22.02.1994, E 90, 60 (Rundfunkgebühren / „Kabelgroschen“).
33 Eigentlicher Gegenstand des Verfahrens war die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des sog. „Kabelgroschens“, eines bestimmten Teils der Rundfunkgebühr, die der Bayerische Rundfunk zur Finanzierung von Kabelpilotprojekten veranschlagt hatte. Diese Frage wurde vom BVerfG nur am Rande entschieden, vgl. BVerfGE 90, 60, 105 ff.
34 BVerfGE 90, 60 (LS 1).
35 BVerfGE 90, 60, 88 mit Hinweis auf BVerfGE 12, 205, 262 f.; 73, 118, 183.
36 BVerfGE 90, 60, 92 mit Hinweis auf BVerfGE 74, 297, 342; 87, 181, 202; wie konkret diese Gefahr bereits besteht, stellt Ricker, NJW 1994, 2199 heraus, indem er auf bereits wahrgenommene Einsparungsmöglichkeiten der Anstalten in Milliardenhöhe aufmerksam macht.
37 BVerfGE 90, 60, 95.

schließlich auch nicht allein einer unabhängigen Instanz, da eine eigenmächtige Festsetzung des Kostenrahmens einen Verstoß gegen die Programmautonomie der Rundfunkanstalten darstellen würde.[38]

In der Angelegenheit der Gebührenfestsetzung muss die Rundfunkfreiheit vielmehr unter dem Gesichtspunkt des sog. prozeduralen Grundrechtsschutzes[39] durch ein Verfahren der Entscheidungsfindung geschützt werden, dass alle diese Gesichtspunkte gleichermaßen berücksichtigt. Ein solcher prozeduraler Grundrechtsschutz ist immer dann geboten, wenn die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion mangels operationalisierbarer Kriterien nicht hinreichend erfüllen können.[40] In der zum Zeitpunkt des Urteilsspruches geltenden Rechtslage sah das BVerfG diese Anforderungen nicht als erfüllt an.[41] Insbesondere erschien dem Gericht die Heranziehung der KEF als bloßes Hilfsinstrument im Festsetzungsverfahren als unzureichend.[42] Die letztlich durch Staatsvertrag festgesetzte Gebührenentscheidung der Ministerpräsidenten böte so keine ausreichende Gewähr für ein hinreichend objektives Verfahren.[43]

Wenngleich das Gericht die Ausgestaltung eines der Rundfunkfreiheit gemäßen Verfahrens der Gebührenfestsetzung im Detail dem Gesetzgeber überlässt, so stellt es die Anforderungen an einen wirksamen prozeduralen Schutz der Rundfunkfreiheit unter dem Oberbegriff eines „gestuften und kooperativen Verfahrens“[44] deutlich heraus.

Den Rundfunkanstalten gebührt aufgrund ihrer Programmautonomie in diesem Verfahren eine aktive Rolle; die Anmeldung ihres Finanzbedarfs ist zwar der Prüfung durch eine von staatlicher Einflussnahme unabhängige Instanz zu unterziehen, diese Prüfung muss jedoch auf wirtschaftliche Aspekte beschränkt sein.[45] Die nach Abschluss des Prüfungsverfahrens festgesetzte Rundfunkgebühr darf weiterhin vom Gesetzgeber als Staatsvertrag erlassen werden, wobei das BVerfG ausdrücklich dem Gesetzgeber detailliertere Entscheidungen über dieses Verfahren überlässt.[46]

38 BVerfGE 90, 60, 95.
39 Auch als „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ bezeichnet; vgl. hierzu Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 358 ff.
40 Libertus, ZUM 1996, 948.
41 BVerfGE 90, 60, 96 f.
42 BVerfGE 90, 60, 97.
43 BVerfGE 90, 60, 98.
44 BVerfGE 90, 60, 102.
45 BVerfGE 90, 60, 103; zur Reichweite der Prüfungskompetenz s. ausführlich unten Abschnitt D.II.2.
46 BVerfGE 90, 60, 103.

III. Folgen des Urteils: Geltende Rechtslage

Nach dem Gebührenurteil ist der Gesetzgeber aktiv geworden; die nötige Neugestaltung des Festsetzungsverfahrens wurde in den §§ 11, 12 und vor allem § 13 RStV[47] sowie im grundlegend neu gefassten Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFinStV)[48] geregelt. Auffällig an diesen Regelungen ist zunächst, dass die KEF, wenngleich das BVerfG im Rundfunkurteil hiervon nicht unbedingt auszugehen schien[49], als Instanz zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten trotz der prozeduralen Veränderungen dem Namen nach bestehen blieb. Ehe das Verfahren nach nun geltender Rechtslage im Einzelnen erläutert wird, ist zunächst auf die Rolle und Entwicklung der KEF als unabhängige Instanz in diesem Verfahren einzugehen.

C. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)

I. Historische Entwicklung der Rolle und Bedeutung

Wie bereits in der Darstellung der historischen Entwicklung der Gebührenfinanzierung angedeutet[50], wurde die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) am 20. Februar 1975 von den Ministerpräsidenten der Länder durch Einsetzungsbeschluss ins Leben gerufen. Ziel war die Objektivierung des Verfahrens der Gebührenfestsetzung, nachdem im Zuge der ersten Gebührenerhöhungen Ende der sechziger Jahre öffentliches Misstrauen gegenüber der staatlich gelenkten Festsetzung der Rundfunkgebühren entstanden war.

Die weitere Arbeit der KEF erfolgte ohne gesetzliche Grundlage auf Basis verschiedener Ministerpräsidentenbeschlüsse. Hiernach hatte die KEF den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf in einem

47 Zum Wortlaut siehe Anhang 1 am Ende dieser Arbeit.
48 Zum Wortlaut siehe Anhang 2 am Ende dieser Arbeit.
49 BVerfGE 90, 60, 103: „Dabei legt der fachliche Charakter dieses Verfahrensschritts es nahe, das Gremium *im Unterschied zur KEF* nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammenzusetzen.“
50 S.o. unter B.I.2.

hinreichend objektiven Verfahren zu überprüfen und aus dem Prüfungsergebnis die Höhe der Rundfunkgebühr zu ermitteln, die als unverbindliche Empfehlung an die Ministerpräsidenten weitergegeben wurde. Diese Empfehlung diente den Landesregierungen und –parlamenten als Entscheidungshilfe für die gesetzliche Festsetzung der Rundfunkgebühr.[51]

Nach dem Gebührenurteil des BVerfG[52] gestaltete sich mit dem im neu gefassten RfFinStV geregelten Verfahren der Finanzbedarfsermittlung und Gebührenfestsetzung auch die Rolle der KEF neu. Um der Gefahr der mittelbaren staatlichen Beeinflussung des Rundfunks entgegenzutreten, stellen der KEF-Bericht und der daraus resultierende Gebührenvorschlag nun keine bloße Empfehlung, sondern gem. § 7 II RfFinStV eine „Grundlage für eine Entscheidung" der Landesregierungen und –parlamente dar. Bei beabsichtigten Abweichungen von diesem Vorschlag ist die KEF einzubeziehen, die Abweichungen sind schließlich zu begründen.

Hierin ist eine deutliche Aufwertung der Rolle der KEF zu sehen, die nun nicht mehr bloßes „Hilfsorgan"[53] der Exekutive und Legislative, sondern vielmehr ein vollständig unabhängiges Gremium mit gesetzlich festgelegten Entscheidungs- und Prüfungskompetenzen darstellt.[54]

Die Finanzierung und die Organisation der KEF richten sich nach § 6 RfFinStV. Hier fällt vor allem auf, dass gem. § 6 Abs. 1 S. 1 RfFinStV die Kosten der KEF und ihrer Geschäftsstelle im Voraus aus der Rundfunkgebühr entrichtet werden. Gleichwohl ist gem. § 6 Abs. 4 RfFinStV die fachliche und haushaltsmäßige Unabhängigkeit der Geschäftsstelle durch entsprechende Beschlüsse der Ministerpräsidenten zu gewährleisten.

II. Aufbau und Zusammensetzung

Seit ihrer Gründung im Jahre 1975 wurde die Zusammensetzung der KEF durch entsprechende Beschlüsse der Ministerpräsidenten wiederholt geändert. So wurde durch Beschluss vom 21. Dezember 1990 die Zahl der

51 Hümmerich/Heinze, ZUM 1994, 489.
52 S.o. unter B.II.
53 BVerfGE 90, 60, 100; Hümmerich/Heinze, ZUM 1994, 489 f.
54 Zur Bedeutung dieser Aufwertung hinsichtlich der Justiziabilität von KEF-Entscheidungen s.u. unter D.IV.2.

ursprünglich 12 stimmberechtigten Mitglieder auf 16 erhöht.[55]

Durch das Rundfunkurteil und die daraus resultierende neue Rolle der KEF hat sich die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder nicht geändert; es sind gem. § 4 RfFinStV weiterhin 16 Mitglieder, jeweils eines pro Bundesland (§ 4 Abs. 4 S. 1 RfFinStV). Die in § 4 Abs. 1 geforderte Unabhängigkeit der Sachverständigen und die Bestimmung der in Abs. 4 genannten Bereiche, aus denen diese berufen werden sollen, haben dazu geführt, dass Mitglieder der Staats- und Senatskanzleien sowie der Landesparlamente nun im Gegensatz zur alten Rechtslage[56] nicht mehr als KEF-Mitglieder in Betracht kommen. Vielmehr müssen die Sachverständigen nun alle politisch unabhängig sein (§ 4 Abs. 1 RfFinStV), weshalb wegen ihrer Weisungsunabhängigkeit auch die fünf Sachverständigen aus den Landesrechnungshöfen gem. § 4 Abs. 4 Nr. 6 RfFinStV nicht ausgeschlossen sind.[57]

D. Das Verfahren der Ermittlung des Finanzbedarfs

Wie oben[58] angedeutet, richtet sich das in den §§ 1-7 RfFinStV als Ausgestaltung des § 13 RStV geregelte Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs streng nach den Anforderungen aus dem Gebührenurteil des BVerfG. Der Gesetzgeber hat sich schließlich[59] für ein dreistufiges Verfahren entschieden, das im Folgenden einschließlich der verschiedenen juristischen Probleme, die das Verfahren mit sich bringt, näher beleuchtet wird.

I. Anmeldung des Finanzbedarfs

Da die Rundfunkanstalten das Programm gestalten und herstellen und daher

55 9. KEF-Bericht, März 1994, Anlage 1; Hümmerich/Heinze, ZUM 1994, 489.

56 Bis zum Jahr 1988 setzte sich die KEF zu 2/3 aus Mitgliedern der Staats- und Senatskanzleien, Landesparlamente und Landesrechnungshöfe zusammen, vgl. Libertus, DÖV 1990, 636; nach einem Beschluss der Ministerpräsidenten vom 19. Mai 1988 sollten noch vier KEF-Mitgliedern aus den Staats- und Senatskanzleien der Länder abgeordnet werden, vgl. 7. KEF-Bericht, Anlage 1. Die kraft Gesetzes geltende Rechtslage wurde bzgl. der Zusammensetzung der KEF bereits am 30. Juni 1994 durch Beschluss der Ministerpräsidenten vorweggenommen, vgl. Kuch, ZUM 1995, 163.

57 Vgl. hierzu schon BVerfGE 90, 60, 103 - das Gericht forderte ausdrücklich eine „politikfreie“, nicht „staatsfreie“ Besetzung der KEF; zur gegenwärtigen Zusammensetzung der KEF siehe 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 9.

58 S.o. unter B.III.

59 Zu den Auseinandersetzungen während des Gesetzgebungsverfahrens Hümmerich, AfP 1996, 25; Knothe/Bialek, AfP 1996, 115.

nur sie wissen können, welche finanziellen Mittel zur Erfüllung ihres Programmauftrags erforderlich sind[60], sind sie es auch, die gem. § 1 RfFinStV ihren Finanzbedarf bei der KEF im Abstand von zwei Jahren anmelden. § 1 Abs. 2 RfFinStV regelt hierbei besondere Anforderungen an die Anmeldungsunterlagen, auf deren Form die KEF bei Bedarf Einfluss nehmen kann.

Unabhängig von ZDF und dem Deutschlandradio melden die ARD-Landesrundfunkanstalten ihren Finanzbedarf in einer Gesamtrechnung an[61]; Vorschläge nach einer anstaltsspezifischen Bedarfsermittlung haben bislang keinen Einzug in die Prüfungspraxis der KEF gefunden.[62]

II. Überprüfung des Finanzbedarfs

Auf der zweiten Stufe wird der angemeldete Finanzbedarf gem. § 3 Abs. 1 RfFinStV, der letztlich eine Konkretisierung des § 13 Abs. 1 RStV darstellt, von der KEF fachlich überprüft; hierdurch soll gewährleistet werden, dass der Rundfunkteilnehmer nicht mehr als erforderlich mit der Rundfunkgebühr belastet wird.[63]

1. Prüfungsverfahren

Da laut § 3 Abs. 1 RfFinStV bei dieser Prüfung die Programmautonomie der Anstalten zu beachten ist, stellt die gleiche Vorschrift klar, dass die Überprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF nur anhand bestimmter, eng umgrenzter Kriterien erfolgen darf: Einerseits danach, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten, andererseits nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.[64] Zu letzterem soll auch die Prüfung gehören, in welchem Umfang Möglichkeiten der Rationalisierung bzw. Kooperation genutzt werden.

An dem Prüfungsverfahren sind die Rundfunkanstalten gem. § 5 Abs. 1 RfFinStV angemessen zu beteiligen, Vertreter der Anstalten sind bei Bedarf zu den Beratungen hinzuzuziehen. Vor der Abfassung des das Verfahren

60 Hesse, Rundfunkrecht, S. 182.
61 Siehe 9. KEF-Bericht, März 1994, Tz. 39-45; 12. KEF-Bericht, Dezember 1999, Tz. 9, 420.
62 Vgl. Libertus, ZUM 2000, 1064 m.w.N.
63 Hesse, Rundfunkrecht, S. 182.
64 Vgl. auch 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 3.

abschließenden KEF-Berichts ist ihnen gem. § 5 Abs. 2 RfFinStV die Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben, die dann auch in den Bericht der KEF einzubeziehen ist.

2. Problem: Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz

Die Prüfung des angemeldeten Finanzbedarfs durch die KEF birgt aus verfassungsrechtlicher Sicht ein Problem. Die KEF hat den angemeldeten Finanzbedarf anhand der oben genannten Kriterien zu überprüfen, wobei besonders auf den allgemeinen haushaltsmäßigen Grundsatz[65] der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abzustellen ist. Diese Prüfungskompetenz birgt jedoch die Gefahr, die Programmautonomie der Rundfunkanstalten unter Umständen zu unterlaufen. Diese Umstände und die hieraus zu folgernde rechtliche Auslegung der Prüfungskompetenz sollen nun dargelegt werden.

a) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die Frage der Reichweite, Eindringtiefe oder Grenzen der Prüfungsbefugnis der KEF stellt sich vor allem beim in den §§ 13 Abs. 1 RStV, 3 Abs. 1 RfFinStV geregelten Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das Problem: Soll die KEF einen durch eine Rundfunkanstalt angemeldeten Bedarfsposten hinsichtlich dieses Aspekts einer Prüfung unterziehen, so muss er in diese Prüfung letztlich die jeweilige Sachentscheidung einbeziehen, die den jeweiligen Bedarfsposten mit sich bringt.[66]

Hierzu ein (fiktives) Beispiel: Die ARD meldet bei der KEF u.a. einen Finanzbedarfsposten für den Erwerb der Senderechte an der Fußball-Bundesliga vom insolvenzbedrohten Pay-TV-Kanal Premiere[67] an. Da diese Programmentscheidung letztlich zu erhöhtem Finanzbedarf führen würde, könnte man meinen, die KEF müsse nun überprüfen, ob das Vorhaben eine wirtschaftliche und sparsame Entscheidung ist. Sie könnte so z.B. zu der Entscheidung kommen, der angemeldete Finanzbedarf werde der ARD zumindest teilweise verwehrt, da sie mit der Kurzberichterstattung von der Fußball-Bundesliga ihrem Programmauftrag ebenso genügen könnte. Gerade

65 Vgl. Art. 114 Abs. 2 GG; Art. 86 Abs. 2 LVerf NW; § 7 LHO NW.
66 Libertus, ZUM 2000, 1065.
67 Bzw. von einem der zahllosen Mutter- oder Tochterunternehmen aus dem angeschlagenen Kirch-Konzern.

solche Einschätzungen stellen jedoch regelmäßig einen unzulässigen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Programmautonomie dar.[68]
Aus diesem Grund besteht in der Literatur weitgehende[69] Einigkeit darüber, dass die Prüfungsbefugnis der KEF hinsichtlich der Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dahingehend verfassungskonform zu interpretieren ist, dass diese eine sog. Einschätzungsprärogative der Rundfunkanstalten zu respektieren hat.[70] Die Kontrollkompetenz der KEF ist vielmehr auf eine Evidenzkontrolle, d.h. auf Fälle offensichtlicher Gebührenverschwendung sowie darauf beschränkt, die Missachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips als Verfahrensgrundsatz zu rügen.[71]

Eng hiermit verknüpft ist die Frage, ob und inwieweit den Rundfunkanstalten eine Nachweispflicht für wirtschaftliches und sparsames Verhalten aufzuerlegen ist. Auf eine solche Pflicht deutet § 3 Abs. 1 RfFinStV hin, der von den Rundfunkanstalten die Vorlage solcher Unterlagen gegenüber der KEF fordert, die die Ausnutzung eventueller Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten verdeutlichen. Hier ist wiederum eine grundrechtskonforme Auslegung der Norm notwendig; es muss auch hier eine Einschätzungsprärogative der Rundfunkanstalten angenommen werden, so dass letztlich eine Nachweispflicht abzulehnen, sondern bloß eine eingeschränkte Darlegungslast anzunehmen ist.[72]

b) Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten

Da gem. § 13 Abs. 1 RStV und § 3 Abs. 1 RfFinStV bei der Überprüfung der Bedarfsanmeldungen auch eventuelle Rationalisierungs- und Kooperationspotenziale zu berücksichtigen sind, stellt sich hier wie oben das Problem der Prüfungskompetenz der KEF. Schließlich ist aus dem Wortlaut der Normen nicht erkennbar, ob sich die Prüfung nur auf tatsächlich festgestellte oder zusätzlich auf vermutete Rationalisierungs-

68 Vgl. hierzu v.a. BVerfGE 90, 60, 95.
69 Einschränkend jedenfalls für den Fall nicht programmbezogener Vorhaben Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 13 Rn. 44.
70 Libertus, ZUM 1996, 950; ders., ZUM 2000, 1066; Goerlich, ZUM 1996, 390 ff.; Bethge, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, S. 77 f.; Hesse, Rundfunkrecht, S. 185; ähnlich der 10. KEF-Bericht, Dezember 1995, Tz. 39 ff.; 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 499 ff.
71 Lehment, ZUM 1994, 623; Libertus, ZUM 2000, 1066.
72 Libertus, ZUM 2000, 1067.

potenziale bezieht.[73] Auf letzteres deuten zumindest KEF-Berichte aus der Vergangenheit hin, in denen für vermutete Rationalisierungmöglichkeiten pauschale Abschläge vom angemeldeten Finanzbedarf angesetzt wurden.[74] Doch hat auch in dieser Frage bereits das BVerfG das Problem gesehen, dass es für die KEF letztlich im einzelnen nur schwer zu bestimmen ist, welche Möglichkeiten der Rationalisierung von den Rundfunkanstalten genutzt werden können, ohne dass die Erfüllung ihrer Funktionen tatsächlich beeinträchtigt wird.[75] Besteht also Ungewissheit über die Frage möglicher Rationalisierungsmaßnahmen, kann die KEF ihre diesbezügliche Einschätzung nicht an die Stelle der Einschätzung der Rundfunkanstalten setzen.[76] Auch die KEF erkennt an[77], dass sie eventuelle Möglichkeiten der Rationalisierung im Wege der verfassungskonformen Auslegung ihrer Prüfungsbefugnis konkret benennen muss, will sie diese wirksam geltend machen. Die Kontrolldichte beschränkt sich hier also darauf, ob die Anstalten konkret vorhandene Rationalisierungspotenziale erkannt, deren Umsetzung erwogen und ggf. verwirklicht haben.[78]

c) Heranziehung von Vergleichswerten, speziell aus dem privaten Rundfunk

Schließlich stellt sich im Problemkreis der „Eindringtiefe“ der KEF die Frage, ob diese bei der Beurteilung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Vergleichsdaten aus externen Quellen, insbesondere von privaten Rundfunkveranstaltern heranziehen kann. Dies wird teilweise unter gewissen Umständen für denkbar gehalten.[79] Hiergegen spricht jedoch, dass die Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schon von vornherein nicht mit denen an den privaten Rundfunk vergleichbar sind. Vielmehr stellt der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach der Judikatur des BVerfG mit der Erfüllung seines Rundfunkauftrags die Vorbedingung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des privaten Rundfunks dar[80] und kann

73 Libertus, ZUM 2000, 1067.
74 Vgl. 10. KEF-Bericht, Dezember 1995, Tz. 45, 248; 12. KEF-Bericht, Dezember 1999, Tz. 22, 282, 384, 415.
75 BVerfGE 90, 60, 95; ähnlich BVerfGE 87, 181, 206.
76 Libertus, ZUM 2000, 1068; Hesse, Rundfunkrecht, S. 183.
77 Vgl. 10. KEF-Bericht, Dezember 1995, Tz. 37.
78 Libertus, ZUM 2000, 1068.
79 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 13 Rn. 47.
80 BVerfGE 73, 118, 153 ff.; 83, 238, 297.

somit hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsaspekts nicht mit diesem verglichen werden. Eine Heranziehung externer Vergleichsdaten aus externen Quellen ist also grundsätzlich abzulehnen.[81]

d) Bewertung des Prüfungsverfahrens: Indexierungmethode als Alternative?

Als Ergebnis der obigen Erwägungen wird man feststellen müssen, dass die stark eingeschränkte Prüfungskompetenz der KEF zwar ein effektiver Weg ist, die Programmautonomie der Rundfunkanstalten und damit die Rundfunkfreiheit zu sichern; gleichwohl ist dieser Umstand vor allem aus Sicht der Gebührenzahler nur wenig befriedigend, stehen den Anstalten doch bei der Bestimmung des eigenen Finanzbedarfs de facto erhebliche Freiheiten zu, die eine allzu großzügige Anmeldung des Finanzbedarfs befürchten lassen.

Als Lösung dieses Problems wird hauptsächlich vorgeschlagen, das geltende Verfahren der Überprüfung des angemeldeten Finanzbedarfs durch die KEF durch eine sog. Indexierung der Rundfunkgebühr zu ersetzen.[82] Das bedeutet, die Gebührenhöhe würde nicht mehr aus dem angemeldeten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten nach dessen Prüfung durch die KEF ermittelt, sondern mit Hilfe eines Indexes an die allgemeine und medienspezifische Teuerung gekoppelt und so automatisch angepasst, so dass ein aufwändiges Prüfungsverfahren hinfällig würde.[83]

Zwar hat das BVerfG im Gebührenurteil ein solches Verfahren ausdrücklich für grundsätzlich zulässig erachtet,[84] und auch in den §§ 13 Abs. 2, 3 RStV ergeben sich Anknüpfungspunkte für ein solches Verfahren. Die Indexierung hat jedoch den Nachteil, dass bereits bestehende Unwirtschaftlichkeiten nach Erstellung eines solchen Indexes „eingepreist“ und fortgeschrieben würden. In der Vergangenheit nicht genutzte Rationalisierungspotenziale könnten also in Zukunft nicht mehr hinreichend berücksicht werden. Zudem müsste zur Verwirklichung neuer Projekte jedes Mal ein Bedarfsfeststellungsverfahren durchgeführt werden[85], da ein Index

81 Libertus, ZUM 2000, 1070.
82 Ausführlich Hoffmann-Riem (Hrsg.), Indexierung der Rundfunkgebühr - Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, 1991.
83 Hesse, Rundfunkrecht, S. 185.
84 BVerfGE 90, 60, 103.
85 Hesse, Rundfunkrecht, S. 186.

diese nicht zuverlässig erfassen kann. Nicht zuletzt deshalb wird dieses Verfahren auch von der KEF abgelehnt.[86] Im Ergebnis ist zumindest zweifelhaft, ob ein Indexierungsverfahren für die Rundfunkteilnehmer die gewünschte Transparenz mit sich brächte. Die Erstellung eines Indexes anhand komplexer Parameter dürfte für den Bürger mindestens ebenso undurchsichtig sein wie die angemeldeten Bedarfsposten nach dem geltenden Verfahren. Es ist diesem daher trotz dessen Unzulänglichkeiten nicht vorzuziehen.[87]

III. Veröffentlichung der Ergebnisse im KEF-Bericht

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens werden die Ergebnisse gem. § 3 Abs. 5 S. 1 RfFinStV in einem Bericht veröffentlicht, der an die Landesregierungen gerichtet ist. Der KEF-Bericht[88] enthält neben einer detaillierten Aufführung des angemeldeten Finanzbedarfs[89] ein gesondertes Kapitel zur Überprüfung dieses Bedarfs unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit[90]. Hieran anschließend wird der ermittelte Finanzbedarf festgestellt[91]; ggf. ergibt sich hieraus eine Erhöhung der Rundfunkgebühr.[92]

Die Feststellung des Finanzbedarfs bei der ARD erfolgt hierbei ebenso wie die Anmeldung des Finanzbedarfs als Gesamtrechnung; die Aufteilung auf die einzelnen Rundfunkanstalten der Länder erfolgt über den Finanzausgleich gem. §§ 12 ff. RfFinStV.[93]

IV. Festsetzung durch Staatsvertrag

Nach der Feststellung des Finanzbedarfs wird die hieraus bestimmte Rundfunkgebühr gem. §§ 13 Abs. 4 RStV, 7 Abs. 2 RfFinStV durch

---

86 Conrad (KEF-Vorsitzender), Funk-Korrespondenz Nr. 43 v. 25.10.1996, 1.
87 So auch Hesse, Rundfunkrecht, S. 186; Lehment, ZUM 1994, 624.
88 Er kann unter http://www.kef-online.de abgerufen und gratis per Post angefordert werden. Der 13. KEF-Bericht von Dezember 2001 hat einen Umfang von 225 A4-Seiten.
89 Im 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, gegliedert in: Bestandsbedarf (Tz. 51 ff.), Entwicklungsbedarf/Projekte (Tz. 178 ff.), Erträge (Tz. 234 ff.), Anrechenbare Eigenmittel (Tz. 281 ff.).
90 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 293 ff.
91 12. KEF-Bericht, Dezember 1999, Tz. 416 ff.; 13. KEF-Bericht, Tz. 412 ff.
92 Im 12. KEF-Bericht, Dezember 1999 in Tz. 426; im 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, wird in Tz. 12 vorweggenommen, dass eine erneute Gebührenerhöhung nicht nötig ist.
93 Vgl. hierzu auch 12. KEF-Bericht, Dezember 1999, Tz. 427 ff.; 13. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 421 ff.

Staatsvertrag der Länder festgesetzt. Die Festsetzung erfolgt in § 8 RfFinStV. Hierbei ist der Gesetzgeber an die Empfehlung der KEF im Gegensatz zum vor dem Gebührenurteil geltenden Verfahren weitgehend gebunden; gem. § 7 Abs. 2 RfFinStV sind Abweichungen von der Empfehlung im Vorfeld der Festsetzung zu erörtern und insbesondere zu begründen.

IV. Verbindlichkeit der Empfehlungen und Justiziabilität der KEF-Berichte

In § 7 Abs. 2 RfFinStV heißt es: „Der Gebührenvorschlag der KEF ist Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente“. Macht die KEF nun einen Gebührenvorschlag, der z.B. hinter den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zurückbleibt, und wird dieser Vorschlag im Staatsvertrag festgesetzt, stellt sich die Frage, inwieweit den Rundfunkanstalten Möglichkeiten des Rechtsschutzes eröffnet sind. Hier kommt sowohl ein unmittelbares gerichtliches Vorgehen der Anstalten gegen die KEF-Berichte als auch eine Inzidenterprüfung der Berichte im Rahmen eines Vorgehens gegen die Umsetzungsakte der Landesparlamente in Betracht.

1. Unmittelbarer Rechtsschutz gegen die KEF-Berichte

Wollten die Rundfunkanstalten gegen die Vorschläge der KEF in den KEF-Berichten unmittelbar gerichtlich vorgehen, wäre der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet, da es sich hierbei um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art[94] handelt.

Als Klageart käme zunächst eine Anfechtungsklage in Betracht, welche gem. § 42 Abs. 1 VwGO voraussetzt, dass der KEF-Bericht ein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG ist. Eine Behörde i.S.v. §§ 35 S. 1, 1 Abs. 4 VwVfG, also eine Einrichtung, der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung, d.h. zum Handeln mit Außenwirkung in eigener Zuständigkeit und in eigenem Namen übertragen wurden[95], ist die KEF jedoch nicht, da sie ihre Aufgaben gerade nicht eigenverantwortlich wahrnimmt. Vielmehr obliegt die Aufgabe der

94 Vgl. zur Subsumtion dieses Merkmals Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 962.
95 BVerwGE 10, 48, 70; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 51.

funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allein den Ländern, nur sie handeln in diesem Bereich schließlich eigenverantwortlich.[96]

Ob die KEF-Berichte Regelungen i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG, also Handlungen, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet sind[97], darstellen, ist ebenfalls sehr zweifelhaft, führen sie doch nicht unmittelbar zu einem Gebührenanspruch der Rundfunkanstalten, sondern sind bloß ein Vorbereitungsakt für die Gebührenfestsetzung durch Staatsvertrag, also die schließliche Setzung der Rechtsfolge. Zu einer anderen Ansicht könnte man höchstens unter der Annahme kommen, dass die Festsetzung der Rundfunkgebühr unter Berücksichtigung des Berichts gem. § 7 Abs. 2 RfFinStV zu erfolgen hat und von diesem nur in besonderen Fällen abgewichen werden darf.[98] Dann jedenfalls würde die Statthaftigkeit der Anfechtungsklage an der fehlenden Außenwirkung[99] der Berichte scheitern, da sie vielmehr als Mitwirkungshandlung einzustufen sind, die die letztverbindliche Entscheidung des Gesetzgebers nach §§ 13 Abs. 4, 7 Abs. 2 RfFinStV lediglich vorbereitet.[100]

Der KEF-Bericht ist folglich kein Verwaltungsakt, die unmittelbare Anfechtungsklage hiergegen ist nicht statthaft.

Nun könnte man noch an die Zulässigkeit einer allgemeinen Leistungsklage oder einer Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 2 VwGO denken. Für die Zulässigkeit beider Klagearten ist eine Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO analog erforderlich.[101] Da die KEF-Berichte jedoch durch ihre Veröffentlichung als solche wie oben festgestellt noch keine unmittelbare rechtliche Wirkung gegenüber den Rundfunkanstalten entfalten, kommt eine Verletzung deren subjektiver Rechte gar nicht erst in Frage.[102]

Im Ergebnis ist der KEF-Bericht verfahrensrechtlich vielmehr als Verfahrenshandlung i.S.v. § 44a VwGO zu begreifen, gegen die ein gesondertes verwaltungsgerichtliches Vorgehen unzulässig ist. Somit hat ein

96 Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 963.

97 BVerwGE 78, 3; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 35 Rn. 47; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 6.

98 Vgl. hierzu Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 963 f.

99 Vgl. zu diesem Kriterium Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 26; Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 12 II 5 Rn. 34.

100 Zur näheren Begründung vgl. Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 965.

101 Zur Erforderlichkeit der Klagebefugnis bei der Allgemeinen Leistungsklage (h.M.) vgl. BVerwGE 18, 157; 36, 199; Kopp/Schenke, VwGO, § 42 Rn. 62; für die Feststellungsklage vgl. BVerwG NJW 1996, 2046, 2048; BVerwG DVBl. 1995, 1250.

102 Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 965.

unmittelbarer Rechtsschutz gegen die KEF-Bericht von vornherein keine Aussicht auf Erfolg.[103]

2. Mittelbarer Rechtsschutz: Vorgehen gegen die Umsetzungsakte

Die Rundfunkgebühr wird auf Grundlage des KEF-Berichts gem. §§ 13 Abs. 4 RStV, 7 Abs. 2 RfFinStV von den Ländern durch Staatsvertrag festgesetzt. Dieser Staatsvertrag bindet jedoch ausschließlich die Länder in ihrer Gesamtheit, nur sie werden als Vertragsparteien berechtigt und verpflichtet. Als Prüfungsgegenstand, durch den inzidenter eine gerichtliche Überprüfung des KEF-Berichts erreicht werden könnte, kommt daher nicht der Staatsvertrag als solcher, sondern nur der Rechtsakt in Betracht, durch den dieser durch die Länderparlamente in Landesrecht transformiert wird.[104]

Erfolgt der Umsetzungsakt, wie in den meisten Bundesländern, durch Landesgesetz, steht der Verwaltungsrechtsweg in diesen Fällen ohnehin nicht offen (arg. § 47 VwGO, Art. 100 GG). Aber auch in Bayern[105] und NRW[106], wo der Umsetzungsakt durch einfachen Parlamentsbeschluss erfolgt, ist das im Ergebnis der Fall, da dieses Zustimmungsverfahren dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren ähnelt[107] bzw. eine Ausübung gesetzgebender Gewalt[108] vorliegt.

Die Überprüfung der landesinternen Transformationsakte könnte durch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit oder durch das BVerfG per Verfassungsbeschwerde erfolgen. Eine solche ist in einigen Landesverfassungen gar nicht vorgesehen.[109] Doch auch dann, wenn sie es ist, steht ihrer Erhebung bzw. Zulässigkeit entgegen, dass im Falle des Vorgehens gegen den Umsetzungsakt zu einem Staatsvertrag die vertraglich vereinbarte Rechtseinheit gefährdet wäre, sollte ein einzelnes Landesverfassungsgericht den Umsetzungsakt für verfassungswidrig halten. Daher wäre in diesem Fall das jeweilige Land aus dem Prinzip der

---

103Zur genaueren Begründung vgl. Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 965 f.; zum alternativen Vorschlag eines Schiedsverfahrens als mögliches Vorgehen vgl. Goerlich, DVBl. 1994, 580.

104Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 966.

105Art. 72 Abs. 2 BayVerf.

106Art. 66 S. 2 LVerf NW.

107BVerwGE 74, 139, 141.

108Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 66 Anm. 8 a.

109So z.B. in NRW, vgl. Art. 75 LVerf NW i.V.m. § 12 VGHG NW; Überblick bei Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 967.

Bundestreue verpflichtet, den Vertrag ungeachtet dessen zu erfüllen[110], und die Länder müssten gemeinsam eine für alle verbindliche Entscheidung des BVerfG, z.B. im Wege der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, einholen.[111]

a) Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten

Aus diesem Grund ist der direkte Weg einer Rundfunkanstalt zum BVerfG im Wege der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG vorzugswürdig. Bezogen auf mögliche Verletzungen der Rundfunkfreiheit sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (also neben dem ZDF und dem Deutschlandradio auch die einzelnen Rundfunkanstalten der ARD, mangels eigener Rechtsfähigkeit aber nicht die ARD selber) als juristische Personen des öffentlichen Rechts ausnahmsweise grundrechts-, mithin beschwerdefähig i.S.v. § 90 Abs. 1 BVerfGG.[112]

Beschwerdegegenstand i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG wäre in der Regel eine Unterschreitung der Bedarfsanmeldungen, also ein unzulängliches positives Tun des Gesetzgebers[113] bei der Umsetzung des jeweiligen Staatsvertrags. Dem steht nicht entgegen, dass nicht der Bundesgesetzgeber, sondern einzelne Landesparlamente tätig geworden sind.[114] Die Beschwerdebefugnis gem. § 90 Abs. 1 BVerfGG, also die eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit durch die angegriffene Maßnahme[115] läge vor, da unmittelbar durch die Festsetzung kraft Staatsvertrags eine Verletzung der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG möglich ist. Ein Ausweichen von der hier nicht möglichen Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG) auf eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes[116] scheidet ebenfalls aus. Eine Verfassungsbeschwerde wäre demnach zulässig.

110BVerwGE 50, 137, 147 f.
111Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 968.
112BVerfGE 31, 314, 321; 83, 238, 296; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, § 12 Rn. 19.
113A.A. Goerlich, DVBl. 1994, 580; zur Abgrenzung vom - als Beschwerdegegenstand untauglichen - legislativen Unterlassen vgl. Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 969.
114Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 90 Rn. 78.
115BVerfGE 89, 155, 171; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, § 12 Rn. 27.
116Vgl. hierzu BVerfGE 71, 305, 336; 81, 22, 27; Lechner/Zuck, BVerfGG, § 90 Rn. 136 ff.

b) Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde der Rundfunkanstalten

Eine tatsächliche Verletzung der Rundfunkfreiheit durch den Umsetzungsakt bzgl. des Staatsvertrags zur Gebührenfestsetzung könnte nur dann vom BVerfG als begründet erachtet werden, wenn diesem die Überprüfung der Vereinbarungen des Staatsvertrags überhaupt möglich wäre. Es ist also die Frage aufzuwerfen, inwieweit das BVerfG unbestimmte Rechtsbegriffe - wie hier die Höhe der Rundfunkgebühr oder die Verteilung des Gebührenaufkommens - gerichtlich überprüfen kann. Das BVerfG geht selbst davon aus, dass dies grundsätzlich vollständig möglich ist, die Verwaltung also keinen sog. Beurteilungsspielraum hat.[117] Zu den Ausnahmen[118] werden beispielsweise Entscheidungen wertender Art durch weisungsfrei und unabhängig arbeitende, mit Sachverständigen und/oder Interessenvertretern besetzte Ausschüsse gezählt.[119] Fraglich ist, ob die Tätigkeit der KEF bei der Ermittlung des Finanzbedarfs unter diese Fallgruppe zu subsumieren ist.

Im Ergebnis[120] ist diese Frage zu bejahen. Zwar besteht in Gremien wie der KEF die Gefahr sog. Interessenverquickungen, die nach teilweise vertretener Ansicht[121] eine gerichtliche Kontrolle in besonderer Weise erforderlich machen könnten. Hiergegen spricht jedoch, dass gerade die Existenz solcher Gremien darin begründet ist, dass ihnen aufgrund ihrer sachkundigen und unabhängigen Besetzung bezüglich ihres Beurteilungsspielraums eine größere Bedeutung zukommen muss als einzelnen Verwaltungsbeamten. Insbesondere dann, wenn ein unabhängiges Gremium eingesetzt wird, um in Anbetracht eines bestimmten Schutzgutes bei diesbezüglichen Entscheidungen eine gewisse Staatsferne und pluralistische Meinungsbildung zu sichern, liefe diese Zielsetzung leer, wenn ein Gericht seine Meinung ohne weiteres an die Stelle der Beurteilung dieses Gremiums setzen könnte.[122] Ist also die Einsetzung der KEF nach dem Gebührenurteil des BVerfG[123] nach geltender Rechtslage gerade zu dem Zweck erfolgt, die

117BVerfGE 94, 307, 311; vgl. auch Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 35.
118Vgl. hierzu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 37-42.
119BVerwGE 77, 75.
120Zur ausführlichen Begründung vgl. Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 971 ff.
121Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Rn. 196.
122BVerwGE 91, 211, 217 in der Entscheidung um Beurteilungsspielräume der Prüfstelle für jugendgefährdende Schriften gem. § 9 Abs. 2 GjS (Mutzenbacher-Urteil).
123S.o. unter B.II.

Rundfunkfreiheit im Wege des prozeduralen Grundrechtsschutzes zu sichern, weil nämlich ein effektiverer Grundrechtsschutz aufgrund des angesprochenen „strukturell bedingten Dilemmas“ nicht möglich ist, so würde diese Einsetzung als solche ad absurdum geführt, nähme man die volle gerichtliche Überprüfbarkeit der KEF-Entscheidungen an.[124]

Im Rahmen der Überprüfung der KEF-Berichte durch das BVerfG ist dieses also auf eine Kontrolle evidenter Entscheidungsfehler der KEF beschränkt, so etwa in den - eher hypothetischen - Fällen, in denen die KEF grob unsachlich oder unlogisch entschieden hat und das BVerfG zweifelsfrei feststellen kann, dass der ermittelte hinter dem - in gesetzmäßiger Art und Weise festgestellten - angemeldeten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten zurückgeblieben ist.

3. Ergebnis

Im Ergebnis ist den Rundfunkanstalten die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der KEF-Berichte in jedem Fall verwehrt. Eine Inzidenterprüfung der Berichte durch das Gericht kommt am ehesten im Wege der Verfassungsbeschwerde beim BVerfG in Betracht, wobei die gerichtliche Kontrolle der KEF-Berichte allerdings wegen der hier heranzuziehenden Lehre vom Beurteilungsspielraum stark eingeschränkt ist.[125]

E. Aktuelle Probleme aus dem 13. KEF-Bericht

Der 13. KEF-Bericht vom Dezember 2001 sorgte in der Fachpresse vor allem deshalb für Diskussionen, weil sich die KEF hier relativ ausführlich[126] zu der Frage äußerte, ob und in welchem Umfang die Rundfunkanstalten, insbesondere die ARD, ihre Kosten für Online-Aktivitäten bei der KEF als Finanzbedarf anmelden können.[127] Sie sah sich hier zu grundsätzlichen Ausführungen gezwungen, da die Anmeldungen gegenüber dem letzten Berichtszeitraum von ca. 150 Mio. DM auf ca. 350 Mio. DM gestiegen waren. Eine Bewilligung dieses gesteigerten Finanzbedarfs behielt sich die KEF vorerst vor, bis ihr genauere Informationen über die verwendeten

124So auch Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 973.

125Zusätzlich ist für die Praxis zu bedenken, dass der Rechtsweg beim BVerfG in zeitlicher Hinsicht einen KEF-Berichtszeitraum vermutlich weit überschreiten würde, vgl. Goerlich, ZUM 1996, 390, 392.

126Im 12. KEF-Bericht, Dezember 1999, Tz. 206, fasst sie sich noch erheblich kürzer.

12713. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 200 ff.

Mittel zur Verfügung stehen; allgemein steht sie den Online-Aufwendungen der Anstalten eher skeptisch gegenüber.[128]

Allgemein fällt auf, dass sich die KEF zunehmend mit angemeldetem Finanzbedarf für Projekte des digitalen Rundfunks beschäftigen muss, beispielsweise mit dem Digital Audio Broadcasting (DAB)[129], dem Digital Video Broadcasting (DVB)[130] sowie dem digitalen terrestrischen Fernsehen (DVB-T)[131]

F. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die KEF anhand eines mehrstufigen Verfahrens erfolgt, das in den §§ 13 Abs. 1 RStV, 1 ff. RfFinStV geregelt ist und auf das Gebührenurteil des BVerfG von 1994 zurückgeht.

Das in diesem Urteil festgestellte „strukturell bedingte Dilemma“ liegt zunächst darin, dass die Rundfunkanstalten aufgrund ihrer Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ihre Programmautonomie behalten, also vor allem bei der Programmgestaltung vor staatlicher Einflussnahme geschützt werden müssen. Gleichzeitig muss der Staat (d.h. die Legislative) die gesetzliche Ordnung herstellen, um diese Rundfunkfreiheit zu gewährleisten. Teil dieser Ordnung ist auch die funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten. Da das BVerfG weder dem Staat noch den Anstalten alleine die Festsetzung des Finanzbedarf zutrauen, forderte es ein besonderes Verfahren, durch das im Wege des prozeduralen Grundrechtsschutzes die Rundfunkfreiheit in Angelegenheiten der Rundfunkfinanzierung gewährleistet bleiben sollte.

Im Mittelpunkt dieses Verfahrens steht nach den als Folge des Gebührenurteils erlassenen Normen des RfFinStV die KEF. Diese ist nun zwar von beiden Seiten unabhängig und hat nach geltendem Recht umfangreiche Befugnisse. Auch die KEF hat jedoch die Rundfunkfreiheit zu beachten, indem sie wegen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten

128Vgl. hierzu das Thema Nr. 3 dieses Seminars: „Die Finanzierung von Online-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“.

12913. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 191 ff.

13013. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 194 ff.

13113. KEF-Bericht, Dezember 2001, Tz. 198 f.; vgl. hierzu auch das Thema Nr. 11 dieses Seminars: „Digitales terrestrisches Fernsehen“.

deren angemeldete Bedarfsposten in verfassungskonformer Auslegung nur stark eingeschränkt auf Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit sowie etwaige Möglichkeiten der Rationalisierung überprüfen darf. Immerhin sind die Ergebnisse ihrer Prüfungen ähnlich stark eingeschränkt durch die Rundfunkanstalten rechtlich angreifbar, da der KEF ein gerichtlich nur wenig überprüfbarer Beurteilungsspielraum hinsichtlich ihrer Ergebnisse zuzugestehen ist.

Nun besteht, wie in der Einleitung bereits angerissen wurde, ein großes Problem der Rundfunkfinanzierung darin, dass die Rundfunkgebühr als vorrangige Einnahmequelle von nahezu jedem Haushalt in der Bundesrepublik zu entrichten ist und der Gebührenzahler gerade deshalb davor geschützt werden muss, dass die Rundfunkfinanzierung zu einem „Selbstbedienungsladen der Anstalten“[132] verkommt. Gleichzeitig ist in den letzten Jahren gerade im Unterhaltungsbereich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunk-, insbesondere Fernsehanstalten die Tendenz zu erkennen gewesen, sich den Privaten im - vorzugsweise niedrigen - Programmniveau anzugleichen.[133]

So kann es m.E. schnell gefährlich werden, wenn sich die KEF zunehmend auf ihre eingeschränkten fachlichen Kontrollmöglichkeiten beruft und die Rundfunkanstalten ihre „Narrenfreiheit“ dazu nutzen, mit Hilfe immer höherer Rundfunkgebühren ein Programm zu finanzieren, dass, abgesehen von einigen „Bildungsinseln“ als Zugeständnisse an den Auftrag der Grundversorgung, von dem der privaten Kanäle kaum noch zu unterscheiden ist. So ist die duale Rundfunkordnung und damit die Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks letztlich stärker gefährdet als bei einer kritiklosen Hinnahme der Programmautonomie durch die KEF. Diese sollte daher ihre Prüfungskompetenzen zukünftig mindestens so stark nutzen wie bisher, und möglicherweise auch deren Grenzen ausloten, wenn sie dies für notwendig hält. Schließlich hat sie in diesen Fällen den Beurteilungsspielraum auf ihrer Seite, wenn es tatsächlich zu gerichtlichen Auseinandersetzungen mit den Rundfunkanstalten kommen sollte.

132Ricker, NJW 1994, 2199.

133So auch Ory, ZUM 1994, 616 m.w.N.; gerade in den letzten Jahren ist diese Tendenz gerade dadurch offenkundig geworden, dass ARD u. ZDF den Privatsendern zunehmend Moderatoren „wegkaufen“, ohne dass das Niveau ihrer Sendungen bei ARD und ZDF unbedingt gestiegen wäre (z.B. Beckmann, Kerner, Pilawa).

Anhang 1: Auszug aus dem Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung vom 31. August 1991 (RStV), Stand: 1. Januar 2001; §§ 11, 12, 13 RStV

§ 11

Funktionsgerechte Finanzausstattung, Grundsatz des Finanzausgleichs

(1) Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

(2) Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD; er stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der Anstalten Saarländischer Rundfunk, Radio Bremen und Sender Freies Berlin sicher. Der Umfang der Finanzausgleichsmasse und ihre Anpassung an die Rundfunkgebühr bestimmen sich nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

§ 12

Finanzierung

(1) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist die Rundfunkgebühr.

(2) Das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründet auch künftig die Rundfunkgebührenpflicht.

§ 13

Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

(1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale, auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und der Körperschaft des öffentlichen Rechts "Deutschlandradio" durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt.

(2) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen

1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme sowie die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme (bestandsbezogener Bedarf),
2. nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme, die Teilhabe an den

neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk (Entwicklungsbedarf),

3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,

4. die Entwicklung der Gebührenerträge, der Werbeerträge und der sonstigen Erträge.

(3) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs soll ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.

(4) Die Gebührenfestsetzung erfolgt durch Staatsvertrag.

Anhang 2: Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RfFinStV), Stand 2000

I. Abschnitt
Verfahren zur Rundfunkgebühr

§ 1
Bedarfsanmeldung

(1) Die in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts auf der Grundlage von Einzelanmeldungen ihrer Mitglieder, die Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" (ZDF) und die Körperschaft des öffentlichen Rechts "Deutschlandradio" melden im Abstand von zwei Jahren ihren Finanzbedarf der unabhängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).

(2) Die Rundfunkanstalten haben die für die Gebührenfestsetzung erforderlichen und zur Bewertung geeigneten, vergleichbaren Zahlenwerke und Erläuterungen über ihren mittelfristigen Finanzbedarf in der von der KEF vorgegebenen Form vorzulegen. Diese Unterlagen sind, aufgeteilt nach dem Hörfunk- und Fernsehbereich, insbesondere nach Bestand, Entwicklung sowie Darlegung von Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsmaßnahmen aufzubereiten. Die Bedarfsanmeldungen von ARD und ZDF stellen den Finanzbedarf für den deutschen Anteil an der Finanzierung des Europäischen Fernsehkulturkanals "ARTE" gesondert dar. Erträge und Aufwendungen sind jeweils nach Ertrags- und Kostenarten gesondert auszuweisen. Die KEF kann weitere Anforderungen an die vorzulegenden Unterlagen stellen, insbesondere im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Zahlenwerke und die Strukturierung von Kostenarten. Entsprechen die Unterlagen nicht den in den Sätzen 1 bis 5 genannten Voraussetzungen, kann sie die KEF zurückweisen. Angeforderte Unterlagen zur fachlichen Überprüfung der Bedarfsanmeldungen sowie für erforderlich gehaltene ergänzende Auskünfte, Erläuterungen und Zahlenangaben sind der KEF fristgerecht vorzulegen.

§ 2
Einsetzung der KEF

Zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs wird eine unabhängige Kommission (KEF) eingesetzt. Die Mitglieder sind in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden.

§ 3

Aufgaben und Befugnisse der KEF

(1) Die KEF hat die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dies bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die Prüfung, ob der Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist, umfasst auch, in welchem Umfang Rationalisierungs-einschließlich Kooperationsmöglichkeiten genutzt werden. Bedarfsanmeldungen, die sich auf technische oder programmliche Innovationen im Sinne von § 13 Abs. 2 Nr. 2 Rundfunkstaatsvertrag beziehen, können von der KEF nur anerkannt werden, wenn sie Beschlüssen der zuständigen Gremien der Rundfunkanstalten, soweit das jeweils geltende Landesrecht solche Beschlussfassungen vorsieht, entsprechen.

(2) Im Rahmen ihrer Aufgabe ist die KEF berechtigt, von den Rundfunkanstalten Auskünfte über deren Unternehmen, Beteiligungen und Gemeinschaftseinrichtungen einzuholen. Erfolgt die Vorlage von Unterlagen nach Satz 1 oder nach § 1 nicht, ist die KEF berechtigt, notwendige Zahlenangaben durch näher zu begründende Schätzwerte zu ersetzen.

(3) Die Rundfunkanstalten wirken an der Fortentwicklung von Methoden und Verfahren zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs mit.

(4) Die KEF kann zur Unterstützung ihrer Aufgaben ergänzend zu Einzelfragen Aufträge für gutachterliche Stellungnahmen an Dritte vergeben. Für diese gutachterlichen Stellungnahmen stellen die Rundfunkanstalten dem beauftragten Dritten die Informationen über die bedeutsamen Sachverhalte zur Verfügung.

(5) Die KEF erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht. Sie leitet den Bericht den Rundfunkanstalten zur Unterrichtung zu und veröffentlicht diesen. Die Landesregierungen leiten diesen Bericht den Landesparlamenten zur Unterrichtung zu. In diesem Bericht Iegt die KEF unter Beachtung von Absatz 1 und § 13 Rundfunkstaatsvertrag die Finanzlage der Rundfunkanstalten dar und nimmt insbesondere zu der Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr notwendig ist, die betragsmäßig beziffert wird oder bei unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten aus einer Spanne bestehen kann. Sie weist zugleich auf die Notwendigkeit und Möglichkeit für eine Änderung des Finanzausgleichs der Rundfunkanstalten hin. Weiterhin beziffert sie prozentual und betragsmäßig die Aufteilung der Gebühren im Verhältnis von ARD und ZDF und den Betrag des Deutschlandradios.

(6) Die Vorschriften der Absätze 1 und 5 gelten nicht für Sonderberichte, die die KEF auf Anforderung der Länder zu einzelnen Teilfragen erstellt. Die Beteiligungsrechte der Rundfunkanstalten bleiben unberührt.

(7) Abweichende Meinungen von Mitgliedern der KEF werden auf deren Verlangen in den Bericht aufgenommen.

§ 4
Zusammensetzung der KEF

(1) Die KEF besteht aus 16 unabhängigen Sachverständigen. Sie wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen oder zwei Stellvertreter.

(2) Die KEF beschließt ihre Berichte nach § 3 mit einer Mehrheit von mindestens zehn Stimmen ihrer gesetzlichen Mitglieder.

(3) Von der Mitgliedschaft ausgeschlossen sind Mitglieder und Bedienstete der Institutionen der Europäischen Union oder der Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, Gremienmitglieder und Bedienstete von Landesrundfunkanstalten der ARD, des ZDF, des Deutschlandradios, des Europäischen Fernsehkulturkanals "ARTE", der Landesmedienanstalten und der privaten Rundfunkveranstalter sowie Bedienstete von an ihnen unmittelbar oder mittelbar im Sinne von § 28 Rundfunkstaatsvertrag beteiligten Unternehmen. Gleiches gilt für Personen, bei denen aufgrund ihrer ständigen oder regelmäßigen Tätigkeit für die in Satz 1 genannten Institutionen die Gefahr einer Interessenkollision besteht.

(4) Jedes Land benennt ein Mitglied. Die Sachverständigen sollen aus folgenden Bereichen berufen werden:

1. Drei Sachverständige aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung,
2. zwei Sachverständige aus dem Bereich der Betriebswirtschaft; sie sollen fachkundig in Personalfragen oder für Investitionen und Rationalisierung sein,
3. zwei Sachverständige, die über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet des Rundfunkrechts verfügen und die die Befähigung zum Richteramt haben,
4. drei Sachverständige aus den Bereichen der Medienwirtschaft und Medienwissenschaft,
5. ein Sachverständiger aus dem Bereich der Rundfunktechnik,
6. fünf Sachverständige aus den Landesrechnungshöfen.

(5) Die Mitglieder der KEF werden von den Ministerpräsidenten jeweils für die Dauer von fünf Jahren berufen; Wiederberufung ist zulässig. Die Berufung kann aus wichtigem Grund seitens der Länder widerrufen werden. Scheidet ein Mitglied aus, so ist nach den für die Berufung des

ausgeschiedenen Mitglieds geltenden Vorschriften ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit zu berufen.

(6) Die Mitglieder der KEF und die zur Erfüllung ihrer Aufgaben herangezogenen Dritten sind auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit zur Verschwiegenheit über alle ihnen im Rahmen der Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet, es sei denn, diese sind offenkundig oder bedürfen ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung.

§ 5
Verfahren bei der KEF

(1) Die Rundfunkanstalten sind bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF angemessen zu beteiligen. Vertreter der Rundfunkanstalten sind nach Bedarf zu den Beratungen der KEF hinzuzuziehen.

(2) Vor der abschließenden Meinungsbildung in der KEF ist den Rundfunkanstalten Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben. Zu diesem Zweck wird der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio der Berichtsentwurf durch die KEF übersandt. Gleiches gilt für die Rundfunkkommission der Länder. Die Stellungnahmen der Rundfunkanstalten sind von der KEF in den endgültigen Bericht einzubeziehen.

§ 6
Finanzierung und Organisation der KEF

(1) Die Kosten der KEF und ihrer Geschäftsstelle werden vorab aus der Rundfunkgebühr gedeckt. Das Deutschlandradio trägt 2,471 % der Kosten, die übrigen Kosten tragen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF jeweils zur Hälfte.

(2) Die KEF erstellt einen Wirtschaftsplan. Er bedarf der Genehmigung des Sitzlandes der Einrichtung, an die die KEF-Geschäftsstelle organisatorisch angebunden ist. Die Genehmigung erfolgt nach Abstimmung mit den Staats- und Senatskanzleien der übrigen Länder. Sie ist zu erteilen, wenn die Grundsätze einer geordneten und sparsamen Haushaltswirtschaft gewahrt sind.

(3) Die Einrichtung, an die die KEF-Geschäftsstelle organisatorisch angebunden ist, kann die ihr zustehenden Mittel vierteljährlich, jeweils in der Mitte des Kalendervierteljahres, abrufen. Erster Abruftermin ist der 15. Februar 1997.

(4) Die näheren Einzelheiten der Finanzierung und der organisatorischen Anbindung der KEF legen die Ministerpräsidenten in einem Statut durch Beschluss fest. Das Statut regelt auch die fachliche und haushaltsmäßige Unabhängigkeit der Geschäftsstelle.

§ 7

Verfahren bei den Ländern

(1) Die Rundfunkkommission der Länder erhält von den Rundfunkanstalten zeitgleich die der KEF zugeleiteten Bedarfsanmeldungen und diese erläuternde sowie ergänzende weitere Unterlagen der Rundfunkanstalten.

(2) Der Gebührenvorschlag der KEF ist Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente. Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen.

II. Abschnitt

Höhe der Rundfunkgebühr

§ 8

Höhe der Rundfunkgebühr

Die Höhe der Rundfunkgebühr wird monatlich wie folgt festgesetzt:

1. Die Grundgebühr: 5,32 Euro,
2. die Fernsehgebühr: 10,83 Euro.

§ 9

Aufteilung der Mittel

(1) Das Aufkommen aus der Grundgebühr erhalten die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten 92,2703 vom Hundert und die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ 7,7297 vom Hundert.

(2) Von der Fernsehgebühr erhält die ARD einen Anteil von 62,2368 vom Hundert, das ZDF einen Anteil von 37,7632 vom Hundert.

(3) Soweit die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten oder das ZDF sich nicht an der nationalen Stelle des Europäischen Fernsehkulturkanals "ARTE" beteiligen, stehen der nationalen Stelle von "ARTE" für die Finanzierung dieses Programmvorhabens die auf diese Anstalten entfallenden Anteile an der Finanzierung unmittelbar aus dem Fernsehgebührenaufkommen zu. Der Anteil dieser Anstalten bemisst sich nach dem für sie in Ziffer 6.2 des Gesellschaftsvertrages der nationalen Stelle von "ARTE" in der Fassung vom 1. Dezember 1994 vorgesehenen Pflichtanteil für die Programmzulieferung. Dabei ist ein Finanzierungsbetrag von insgesamt 121,71258 Euro jährlich zugrundezulegen. Die Mittel können in zwölf gleichen Teilbeträgen vierteljährlich, jeweils in der Mitte des Kalendervierteljahres abgerufen oder

Teilbeträge auf einen der späteren Abruftermine übertragen werden.

III. Abschnitt
Anteil der Landesmedienanstalten

§ 10
Höhe des Anteils

(1) Die Höhe des Anteils der Landesmedienanstalten beträgt zwei vom Hundert des Aufkommens aus der Grundgebühr und zwei vom Hundert des Aufkommens aus der Fernsehgebühr. Aus dem jährlichen Gesamtbetrag des Anteils aller Landesmedienanstalten erhält jede Landesmedienanstalt vorab einen Sockelbetrag von 511.290 Euro. Der verbleibende Betrag steht den einzelnen Landesmedienanstalten im Verhältnis des Aufkommens aus der Rundfunkgebühr in ihren Ländern zu.

(2) Wird aus zwei oder mehreren Landesmedienanstalten eine gemeinsame Landesmedienanstalt gebildet, so steht dieser für einen Zeitraum von drei Kalenderjahren ein Sockelbetrag in der Höhe der Summe der bisher den einzelnen Landesmedienanstalten zugewiesenen Sokkelbeträge zu.

§ 11
Zuweisung des Anteils

Die Landesmedienanstalten erhalten nach Anforderung von ihrer zuständigen Landesrundfunkanstalt jeweils zur Mitte eines Kalendervierteljahres angemessene Abschlagszahlungen. Die Schlusszahlung für ein Kalenderjahr ist spätestens sechs Monate nach Ablauf des Kalenderjahres zu leisten.

IV. Abschnitt
Finanzausgleich

§ 12
Ermächtigung und Verpflichtung zum Finanzausgleich

Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten werden ermächtigt und verpflichtet, einen angemessenen Finanzausgleich durchzuführen. Der Finanzausgleich muss gewährleisten, dass

1. die übergeordneten Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und solche Aufgaben einzelner Rundfunkanstalten, die wegen ihrer Bedeutung für den gesamten Rundfunk als Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden müssen, erfüllt

werden können,

2. jede Rundfunkanstalt in der Lage ist, ein ausreichendes Programm zu gestalten und zu senden.

§ 13

Aufbringung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse wird von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten nach Maßgabe ihrer Finanzkraft gemäß der nach § 15 zwischen diesen Rundfunkanstalten abzuschießenden Vereinbarung aufgebracht.

§ 14

Umfang der Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse beträgt zum 1. Januar 2001 1,9 vom Hundert des ARD-Nettogebührenaufkommens. Der Vomhundertsatz bezieht sich auf das jeweilige Jahresnettogebührenaufkommen der ARD und vermindert sich jährlich zum 1. Januar eines Jahres um 0,18 Prozentpunkte und beträgt ab dem 1. Januar 2006 1,0 vom Hundert des ARD-Nettogebührenaufkommens des jeweiligen Jahres. Hinsichtlich der übrigen Verpflichtungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten gelten die zwischen diesen getroffenen Vereinbarungen vom 22. November 1999.

(2) Aus der Finanzausgleichsmasse erhält der Sender Freies Berlin im Jahre 2001 5,62419 Mio. Euro zuzüglich einer prozentualen Steigerung in Höhe der prozentualen Steigerung des Nettogebührenaufkommens zum 1. Januar 2001 infolge einer Gebührenanpassung. Der Betrag reduziert sich ab dem Jahr 2002 jährlich entsprechend der Regelung nach Absatz 1. Der jeweils verbleibende Betrag aus der Finanzausgleichsmasse wird im Verhältnis 53,76 vom Hundert zu 46,24 vom Hundert auf den Saarländischen Rundfunk und Radio Bremen aufgeteilt.

(3) Die Finanzausgleichsmasse nach Absatz 1 und die Zuwendungen nach Absatz 2 sind späteren Änderungen der Rundfunkgebühr im gleichen Verhältnis anzupassen.

§ 15

Vereinbarung der Rundfunkanstalten

Im Rahmen der vorstehenden Grundsätze wird der Finanzausgleich von den in § 13 genannten Rundfunkanstalten im einzelnen vereinbart. Rundfunkanstalten, die nicht in die Finanzausgleichsmasse gemäß § 14 Abs. 1 einzahlen, sind dabei lediglich an der Aufbringung der Finanzierungsbeträge für die Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen; diese Beteiligungen sind bei der Vereinbarung der Zuwendungsbeträge zu berücksichtigen.

§ 16

Beschluss der Landesregierungen

(1) Kommt bis zum Beginn eines Rechnungsjahres eine Vereinbarung nicht zustande, so werden Ausgleichsmasse, Ausgleichspflicht und Ausgleichsberechtigung durch Beschluss der Landesregierungen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln festgelegt. Für den Beschluss hat jede Landesregierung so viele Stimmen, wie das Land Stimmen im Bundesrat hat (Artikel 51 Abs. 2 Grundgesetz).

(2) Bis zum Zustandekommen des Beschlusses richten sich Ausgleichsmasse, Ausgleichspflicht und Ausgleichsberechtigung nach der Vereinbarung oder dem Beschluss des Vorjahres.

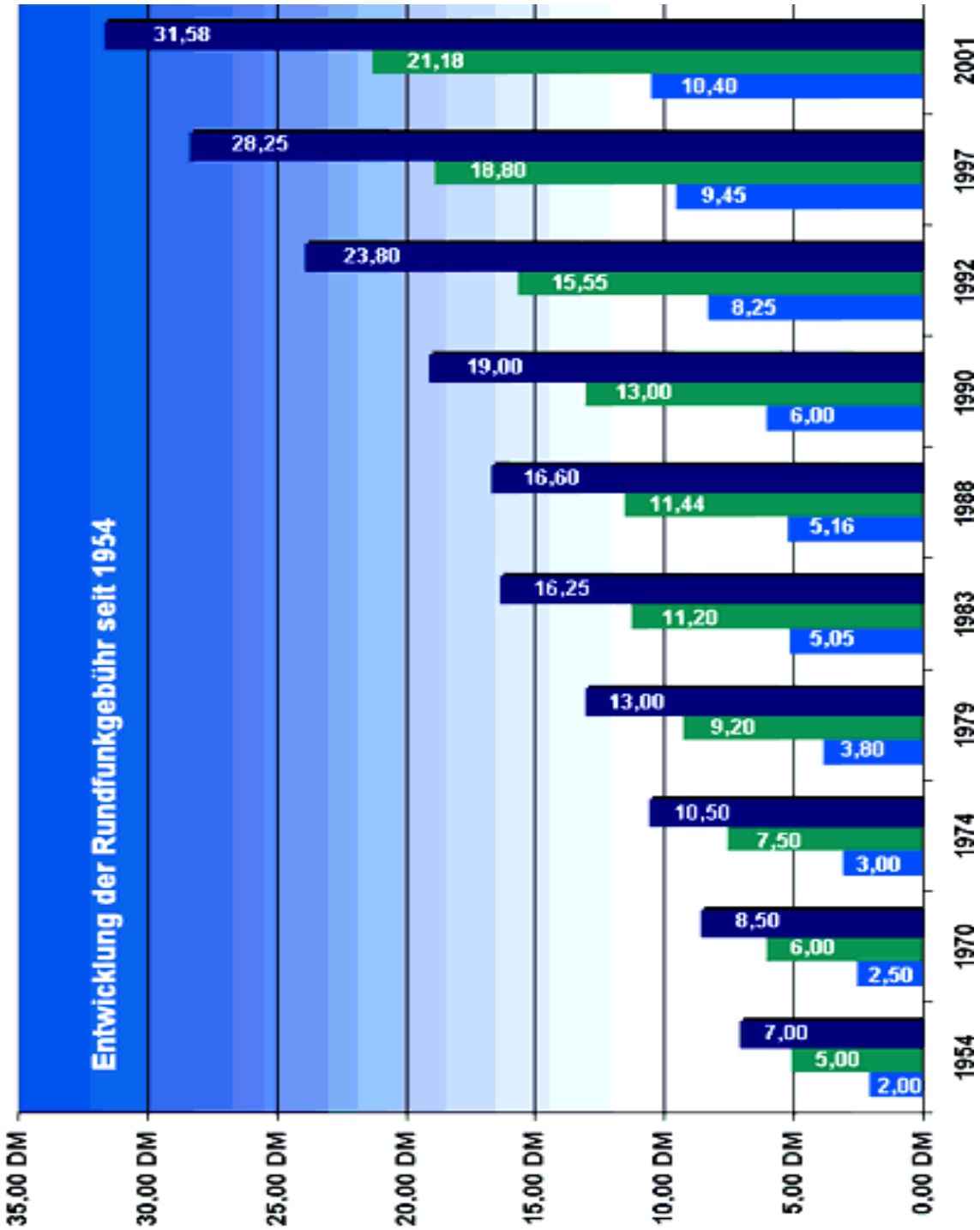
V. Abschnitt

Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 17

Vertragsdauer, Kündigung

Dieser Staatsvertrag gilt für unbestimmte Zeit. Er kann von jedem der vertragsschließenden Länder zum Schluss des Kalenderjahres mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden. Die Kündigung kann erstmals zum 31. Dezember 2004 erfolgen. Das Vertragsverhältnis nach dem IV. Abschnitt kann erstmals zum 31. Dezember 2005 mit einer halbjährlichen Frist zum Jahresende gesondert gekündigt werden. Wird der Staatsvertrag oder das Vertragsverhältnis nach dem IV. Abschnitt zu diesem Zeitpunkt nicht gekündigt, kann die Kündigung mit gleicher Frist jeweils zu einem zwei Jahre späteren Zeitpunkt erfolgen. Die Kündigung ist gegenüber dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz schriftlich zu erklären. Die Kündigung eines Landes läßt das Vertragsverhältnis der übrigen Länder zueinander unberührt, jedoch kann jedes der übrigen Länder den Vertrag binnen einer Frist von drei Monaten nach Eingang der Kündigungserklärung zum gleichen Zeitpunkt kündigen.

Anhang 3: Diagramm über die Entwicklung der Rundfunkgebühren in der Bundesrepublik Deutschland seit 1954

(Quelle: Website der KEF, http://www.kef-online.de)