



Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 1 6 / 8 8 9

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 204
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Heiko Voß

Telefon (0431) 988-1022
Telefax (0431) 988-1037
parlamentsdienst@landtag.ltsh.de

1. Juni 2006

Verfassungsbeschwerde des Deutschlandradios gegen Vorschriften des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Verbindung mit den Zustimmungsgesetzen und Zustimmungsbeschlüssen der Länder

Sehr geehrter Herr Kalinka,

in der Anlage beigelegt übersende ich Ihnen die Ablichtung eines Schreibens des Vorsitzenden des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Mai 2006 - 1 BvR 830/06 - mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Ich bitte, die Angelegenheit in Ihrem Ausschuss zu beraten und dem Landtag eine Beschlussempfehlung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Hinweis: Zu diesem Umdruck gehören diverse Anlagen (1 Aktenordner), die im Ausschussbüro – Zi. 138 – eingesehen werden können.



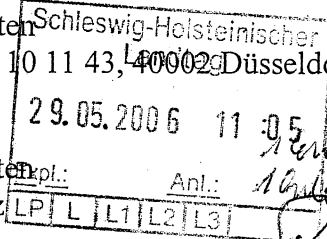
Bundesverfassungsgericht

Erster Senat
- Der Berichterstatter -

Bundesverfassungsgericht ♦ Postfach 1771 ♦ 76006 Karlsruhe

1. Deutscher Bundestag
vertreten durch den Präsidenten
11011 Berlin
2. Bundesrat
11055 Berlin
3. Bundeskanzleramt
11012 Berlin
4. Landtag von Baden-Württemberg
vertreten durch den Präsidenten
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart
5. Bayerischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
81627 München
6. Abgeordnetenhaus von Berlin
vertreten durch den Präsidenten
10111 Berlin-Mitte
7. Landtag Brandenburg
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 60 10 64, 14410 Potsdam
8. Bremische Bürgerschaft
vertreten durch den Präsidenten
Haus der Bürgerschaft, Postfach 120 69 09
28069 Bremen
9. Bürgerschaft der Freien
und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 10 09 02, 20006 Hamburg
10. Hessischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 32 40, 65022 Wiesbaden
11. Landtag Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Präsidenten
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

12. Niedersächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 44 07, 30044 Hannover
13. Landtag Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags, Postfach 10 11 43, 40002 Düsseldorf
14. Landtag Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 30 40, 55020 Mainz
15. Landtag des Saarlandes
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 10 18 33, 66018 Saarbrücken
16. Sächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 12 09 05, 01008 Dresden
17. Landtag von Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 19 69, 39094 Magdeburg
18. Schleswig-Holsteinischer Landtag
vertreten durch die Präsidentin
Landeshaus, Postfach 36 07, 24100 Kiel
19. Thüringer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 9 41, 99019 Erfurt
20. Bundesministerium der Justiz
11015 Berlin
21. Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.
Büro Berlin (Hauptsitz)
Stromstraße 1, 10555 Berlin
22. Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk,
Friedrichstraße 22, 80801 München
23. Deutscher Journalisten-Verband
Gewerkschaft der Journalistinnen und Journalisten
Pressehaus 2107, Schiffbauerdamm 40, 10117 Berlin
24. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
Bundesvorstand
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin



25. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KRF)
Geschäftsstelle
Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz
26. Gebühreneinzugszentrale (GEZ)
Postfach 11 03 63, 50403 Köln
27. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)
Helene-Lange-Straße 18 a, 14469 Potsdam

Aktenzeichen
1 BvR 830/06
(bei Antwort bitte angeben)

☎ (0721)
9101-403

Datum
09.05.2006

Verfassungsbeschwerde

**des Deutschlandradios, Körperschaft des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten Prof. Ernst Elitz,
Raderberggürtel 40, 50968 Köln,**

**- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs & Widmaier,
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn -**

**gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) und Nummer 4 des Achten Staatsvertrages
zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungs-
staatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit den Zustimmungs-
gesetzen und Zustimmungsbeschlüssen der Länder**

Diverse Anlagen

Als Anlage übersende ich Ihnen einen Abdruck der o.a. Verfassungsbeschwerde mit Anlagen.

Gemäß §§ 94, 77 BVerfGG gebe ich Ihnen Gelegenheit zur Äußerung bis zum 9. Juli 2006. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie eine etwaige Stellungnahme in 20 Stücken abgeben würden.

Hoffmann-Riem
Bundesverfassungsrichter



Beglaubigt

(Kirchenbauer)
Amtsinspektorin

REDEKER SELLNER DAHS & WIDMAIER RECHTSANWÄLTE

Mozartstraße 4-10 D-53115 Bonn - Postfach 13 64 D-53003 Bonn

Bundesverfassungsgericht
- Erster Senat -
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Bonn, den 31. März 2006

Reg.-Nr. 17 06 754

LHR/wl//0754_vbw_endfassung.doc

Sekretariat RA Gernot Lehr:

Telefon +49 / 228 / 7 26 25 - 117

Telefax +49 / 228 / 7 26 25 - 99

Frau Schmitt/Frau Welter

e-mail: schmitt@redeker.de

Bonn

PROF. DR. KONRAD REDEKER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. KURT SCHÖN (1928-1986)

PROF. DR. HANS DAHS

DR. KLAUS D. BECKER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ULRICH KELLER

Fachanwalt für Arbeitsrecht

ULRIKE BÖRGER*

Fachanwältin für Familienrecht

DR. FRIEDWALD LÜBBERT*

DR. KAY ARTUR PAPE

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. ANDREAS FRIESER*

Fachanwalt für Erbrecht

DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT*

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

MARTIN REUTER*

DR. JÜRGEN LÜDERS, vBP

Fachanwalt für Steuerrecht

GERNOT LEHR*

THOMAS THIERAU

Lehrbeauftragter für Baurecht

DIETER MERKENS*

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. THOMAS MAYEN*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. KLAUS WALPERT

DR. HEIKE GLAHS*

AXEL GROEGER

Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. RONALD REICHERT

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ANDREAS OKONEK*

DR. HARTMUT FISCHER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. THOMAS FEHRENBACH*

DR. SIMONE LÜNNENBÜRGER

DIETMAR MAMPEL

STEFAN TYSPER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. HEIKO LESCH

WOLFGANG KREYSING*

DR. JAKOB WULFF

PROF. DR. WOLFGANG ROTH, LL.M.

DR. FRANK HÖLSCHER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. MICHAEL WINKELMÜLLER

MARION SCHWANITZ*

DR. BARBARA STAMM

PRIV.-DOZ. DR. BERND MÜSSIG

BARTHOLOMÄUS AENGENVVOORT

ROCHUS WALLAU

SARAH WALZ

DR. KATJA KOCH

DR. JENS WAHLHÄUSER

DR. THOMAS ROTH

DR. KLAUS KÖPP, M.C.L.

Berlin

DR. DIETER SELLNER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. CHRISTIAN D. BRACHER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. PETER-ANDREAS BRAND*

DR. OLAF REIDT*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ULRICH BIRNKRAUT*

HARTMUT SCHEIDMANN*

DR. STEPHAN GERSTNER*

DR. MARTIN J. OHMS*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. ULRICH KARPENSTEIN*

DR. FRANK FELLEBERG, LL.M.*

DR. GERNOT SCHILLER

DR. HORST VON HOLLEBEN

GERALD HENNENHÖFER

DR. ANDREAS ROSENFELD

FLORIAN EICHMANN †

FRANZISKA WIEGAND, LL.M.

Brüssel

DR. STEPHAN GERSTNER*

DR. ULRICH KARPENSTEIN*

DR. HORST VON HOLLEBEN

DR. ANDREAS ROSENFELD

Karlsruhe

PROF. DR. GUNTER WIDMAIER

Leipzig

MANUELA M. GERHARD*

Fachanwältin für Arbeitsrecht

DR. THOMAS STICKLER*

DR. KONSTANTIN POHLMANN*

London

DR. PETER-ANDREAS BRAND*

FRANZISKA WIEGAND, LL.M.

* zugelassen auch beim Oberlandes-
gericht bzw. Kammergericht

Verfassungsbeschwerde

des Deutschlandradio, Körperschaft des öffentlichen Rechts, vertreten durch ihren Intendanten Prof. Ernst Elitz, Raderberggürtel 40, 50968 Köln,

- Beschwerdeführerin -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs & Widmaier
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn

Bonn
Mozartstraße 4-10
D-53115 Bonn
Tel. +49 / 228 / 72 62 5-0
Fax +49 / 228 / 72 62 5-99
e-mail: bonn@redeker.de

Berlin
Kurfürstendamm 218
D-10719 Berlin
Tel. +49 / 30 / 88 56 65-0
Fax +49 / 30 / 88 56 65-99
e-mail: berlin@redeker.de

Brüssel
60, Avenue de Cortenbergh
B-1000 Brüssel
Telefon: +32 / 2 / 73 80 92-0
Telefax: +32 / 2 / 73 80 92-9
e-mail: bruessel@redeker.de

Karlsruhe
Herrenstraße 23
D-76133 Karlsruhe
Tel. +49 / 721 / 91 34 34-3
Fax +49 / 721 / 91 34 34-4
e-mail: karlsruhe@redeker.de

Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 / 341 / 21 37 8-0
Fax +49 / 341 / 21 37 8-30
e-mail: leipzig@redeker.de

London
265 Strand
GB-London WC2R 1BH
Tel. +44 / 20 / 70 67 23 00
Fax +44 / 20 / 74 30 03 06
e-mail: london@redeker.de

wegen Artikel 6 Nummer 2 lit. a und Nummer 4 des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit den Zustimmungsgesetzen und Zustimmungsbeschlüssen der Länder.

Hierdurch zeigen wir an, dass wir die Beschwerdeführerin als Verfahrensbevollmächtigte vertreten. Eine auf uns lautende Vollmacht ist als

Anlage DR 1

beigefügt.

Übersicht

A. Antragstellung	5
B. Vorbemerkungen	8
C. Sachverhalt.....	10
I. Die Vorbereitungen der Länder für die systemwidrige Durchbrechung des Gebührenfestsetzungsverfahrens	10
1. Zeitphase von April 2003 bis Januar 2004.....	10
2. Zeitphase von Januar 2004 bis Anfang Oktober 2004	16
II. Die besonderen Konsultationen zwischen der Beschwerdeführerin und den Vertretern der Länder	22
III. Beschlussfassung über den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und seine Folgen.....	28
1. Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 08.10.2004	28
2. Berechnung der Gebührenerträge für die Beschwerdeführerin im Zeitraum 2005 bis 2008	30
3. Öffentliche Reaktionen auf die Beschlussfassung vom 08.10.2004	31
4. Ankündigungen für die kommende Gebührenperiode ab 2009	33
IV. Zusammenfassung des Sachverhaltes	33
D. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde.....	35
I. Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführerin	35
II. Beschwerdegegenstand	35
III. Betroffenheit der Beschwerdeführerin.....	35
E. Begründetheit.....	36
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage.....	36
1. Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks.....	36
2. Die Grundrechtsgarantie eines staatsfernen Verfahrens	38
II. Grundrechtsverletzungen der Beschwerdeführerin.....	42

1. Unzulässige Einwirkungen der Länder in den Entscheidungsbereich der KEF	43
a) Unzuständige Sachverhaltsermittlung der Länder zu Lasten der Beschwerdeführerin.....	43
b) Falsche Sachverhaltsfeststellungen und -prognosen der Länder zu Lasten der Beschwerdeführerin.....	43
2. Verfassungswidrige Instrumentalisierung der Gebührenentscheidung für programmbezogene und allgemeine medienpolitische Ziele	44
a) Medienpolitisches Ziel: Einflussnahme auf die Wettbewerbssituation in der dualen Rundfunkordnung	44
b) Medienpolitisches Ziel: Einflussnahme auf die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	45
3. Verfassungswidrige Begründung des „Umfelds einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage“	46
4. Dauerhafte Belastung der Beschwerdeführerin.....	46
5. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV	48
F. Schlussbemerkung	48

A.**Antragstellung**

Namens und im Auftrage der Beschwerdeführerin erheben wir Verfassungsbeschwerde und beantragen,

1. Artikel 6 Nummer 2 lit a und Nummer 4 des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit
 - dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, zur Änderung des Landesmediengesetzes und des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im Vereinten Deutschland (Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2005, S. 189),
 - dem Beschluss des Landtages des Freistaates Bayern vom 27. Januar 2005 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2005, S. 27),
 - dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 27. Januar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 2005, S. 82),
 - dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 27. Januar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I 2005, S. 114),
 - dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1. März 2005 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen 2005, S. 35),
 - dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1. März 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt der Freien und Hansestadt Hamburg 2005, S. 40),
 - dem Gesetz zum Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) und zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes vom 28. Februar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen 2005, S. 118),

- dem Gesetz zum Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 1. Februar 2005 (Gesetzblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 47),
- dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 25. Februar 2005 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2005, S. 61),
- dem Beschluss des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 24. Februar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen 2005, S. 192),
- dem Landesgesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 14. März 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 2005, S. 63),
- dem Gesetz Nr. 1562 über die Zustimmung zum Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 23. Februar 2005 (Amtsblatt des Saarlandes 2005, S. 446),
- dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 10. März 2005 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2005, S. 30),
- dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 9. März 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt 2005, S. 122),
- dem Gesetz zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 3. Januar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2005, S. 14),
- dem Thüringer Gesetz zu dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15. Februar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für den

Freistatt Thüringen 2005, S. 17),

als Verletzung der Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG festzustellen,

2. Artikel 6 Nummer 2 lit. a des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit den unter Ziffer 1 genannten Länderzustimmungsgesetzen und Länderzustimmungsbeschlüssen

als verfassungswidrig und nichtig festzustellen,

3. Artikel 6 Nummer 4 des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit den unter Ziffer 1 genannten Länderzustimmungsgesetzen und Länderzustimmungsbeschlüssen

insoweit als verfassungswidrig und nichtig festzustellen,

als die Höhe der monatlichen Rundfunkgebühr-Grundgebühr nicht mit 5,57 € (Vorschlag im 14. KEF-Bericht), sondern mit 5,52 € festgesetzt worden ist,

und

Artikel 6 Nummer 5 lit a des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit den unter Ziffer 1 genannten Länderzustimmungsgesetzen und Länderzustimmungsbeschlüssen

insoweit als verfassungswidrig und nichtig festzustellen,

als die Prozentzahl „7,7297“ durch die Prozentzahl „6,8627“ und nicht durch die Prozentzahl „6,8949“ (Vorschlag im 14. KEF-Bericht) ersetzt worden ist.

B.

Vorbemerkungen

Im Mittelpunkt der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages steht die Frage, ob die Grundrechtsverwirklichung und -sicherung durch Organisation und Verfahren im Rahmen der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit Bestand haben wird oder erheblichen Einschränkungen bis hin zu Durchbrechungen zugänglich ist. Die Erfahrungen, denen gerade die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Festsetzung der Rundfunkgebühren im Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag ausgesetzt war, verdeutlichen plastisch, dass der Grundrechtsschutz durch Verfahren keine abstrakte verfassungsdogmatische Forderung ist, sondern sehr konkret die Willkürfreiheit und Sachgerechtigkeit des Verfahrensergebnisses sichert, wenn er Maßstab des staatlichen Handels bleibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Gebührenurteil vom 22.02.1994 detaillierte Vorgaben für die staatsferne Ausgestaltung des Gebührenfestsetzungsverfahrens entwickelt. Auf dieser Grundlage haben die Landesgesetzgeber im I. Abschnitt des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages (RFinStV) für das Verfahren der Gebührenfestsetzung ein System der Anmeldung, gegenseitigen Information sowie Abstimmung entwickelt, das in einem Gebührenvorschlag der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfes der Rundfunkanstalten (KEF) für die nach § 7 Abs. 2 RFinStV zu treffenden Entscheidungen der Landesregierungen und der Landesparlamente endet. Die KEF hat die ihr nach § 3 RFinStV übertragene Prüfungsbefugnis durch ein ausgefeiltes Verfahren perfektioniert. Dieses staatsfern eingerichtete komplexe Planungs-, Prüfungs- und Entscheidungsverfahren mit einer Vielzahl von aufeinander abgestimmten Stellschrauben kann nur dann zu sachgerechten und willkürfreien Ergebnissen führen, wenn die zuvor bestimmten und verfassungsrechtlich fein austarierten, abgegrenzten Zuständigkeitsbereiche gewahrt bleiben. Systemwidrige Durchbrechungen bergen die Gefahren der Verfassungsverletzung, die sich im Zusammenhang mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags leider verwirklicht haben:

- Die Entscheidung über die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgte nicht mehr allein gegenstands- bzw. sachorientiert. Die Entscheidung über die Finanzausstattung wurde dazu missbraucht, solche medienpolitischen Ziele zu verfolgen, die der Rundfunkgesetzgeber allenfalls über abstrakt-generelle Regelungen - etwa im Wege der gesetzlichen Auftragsdefinition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - umsetzen können; teilweise wurden darüber hinaus mit der Entscheidung über die Ge-

bührenhöhe Ziele angestrebt, die selbst im Wege einer abstrakt-generellen Gesetzgebung wegen eines Verstoßes gegen die Programmautonomie nicht hätten umgesetzt werden können.

- Diese missbräuchliche Instrumentalisierung der Finanzausstattungsentscheidung für Ziele der allgemeinen Medienpolitik durch Landesregierungen und Landesparlamente hat im Fall der Beschwerdeführerin zusätzlich dazu geführt, dass auf der Grundlage einer unvollständigen Kenntnis bzw. Beurteilung des Sachverhalts und der sich daraus ergebenden Folgen von dem KEF-Vorschlag abgewichen wurde. Das Ziel, aus allgemeinen politischen Erwägungen die Gebührenerhöhung auf einen Betrag festzulegen, der unterhalb des KEF-Vorschlages liegt, hat den staatlichen Entscheidungsträgern den Blick für die Berechnungsgrundlagen und für die betriebswirtschaftlichen und programmlichen Konsequenzen der Entscheidung für die Beschwerdeführerin verstellt. Wären die nach Gesichtspunkten staatsfernen Fachkompetenz gestuften Zuständigkeitsbereiche nicht durchbrochen worden, so wären die hier streitrelevanten Fehlleistungen in Bezug auf die Beschwerdeführerin nicht eingetreten.

Diese Entwicklung zwingt die Beschwerdeführerin, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, um für die Zukunft ein staatsfernes, objektives, sachgerechtes und willkürfreies Verfahren der Gebührenfestsetzung im Sinne einer Bekräftigung und Fortentwicklung des Gebührenurteils vom 22.02.1994 sicherzustellen und für sie entstehende, aber von den Landesregierungen und Landesgesetzgebern möglicherweise nicht wahrgenommene Mindereinnahmen in Höhe von ca. 6 Millionen Euro (Stand Oktober 2004) zu verhindern. Sollte eine verfassungsgerichtliche Korrektur der gegenwärtigen Staatspraxis und der getroffenen Entscheidung nicht vor Beginn der nächsten Gebührenperiode im Jahre 2009 erfolgen, so droht der Beschwerdeführerin über die bereits in der gegenwärtigen Gebührenperiode eintretenden Mindereinnahmen von rd. 6 Millionen Euro hinaus ein weiteres Finanzierungsdefizit in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages.

Äußerungen von zuständigen Landespolitikern ist zu entnehmen, dass auf Seiten der Länder - nicht zuletzt im Hinblick auf die anhängigen Verfassungsbeschwerde-Verfahren - ernsthafte Absichten bestehen, das notwendige Gebührenfestsetzungsverfahren der nächsten Gebührenperiode ab dem Jahr 2009 auszusetzen. Dies hätte für die Beschwerdeführerin weitreichende Konsequenzen:

- Der mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgte Eingriff der Politik in

das staatsfern gestaltete Gebührenfestsetzungsverfahren würde perpetuiert; die Gebührenfestsetzung würde als unmittelbar wirkendes Instrument der Medienpolitik etabliert.

- Ein solcher Systemeingriff hätte für die Beschwerdeführerin besonders drastische ökonomische Folgen. Die KEF hatte den Anteil der Beschwerdeführerin an der Rundfunkgebühr in ihrem Vorschlag wegen noch vorhandener Eigenmittel in Höhe von 54 Millionen Euro bereits um 3 Cent vorübergehend für die laufende Gebührenperiode reduziert. Ein Moratorium des Gebührenverfahrens und Fortbestand der gegenwärtigen Ertragssituation würde zu einer massiven Unterfinanzierung der Beschwerdeführerin führen, weil die Eigenmittel nach den Vorgaben der KEF zur Deckung des anerkannten Finanzbedarfs eingesetzt und somit zum Ende der Gebührenperiode aufgebraucht sein werden.

C.

Sachverhalt

I. Die Vorbereitungen der Länder für die systemwidrige Durchbrechung des Gebührenfestsetzungsverfahrens

1. Zeitphase von April 2003 bis Januar 2004

Ende April 2003 wurde bekannt, dass auf der Grundlage der zuvor eingegangenen Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Rundfunkgebühr von 16,15 € auf 18,10 € steigen müsste. Bereits kurze Zeit später äußerten sich einzelne Landespolitiker zur Frage der Erhöhung der Rundfunkgebühren. So forderte der Thüringer Kultusminister Krapp am 12.05.2003 ein Moratorium. In einer

„gesamtgesellschaftlichen Betrachtungsweise“

sei es durchaus problematisch, die Gebühren ab 2005 zu erhöhen. Der Chef der Staatskanzlei des Freistaates Sachsen Tillich stellte in diesem Zusammenhang die Frage,

„wo der öffentlich-rechtliche Auftrag aufhöre und wo der Punkt sei, an dem sich das System bestimmte Dinge nicht mehr leisten könne. Ebenso sei das **Konkurrenzverhältnis zu den privaten Sendern** unter dem Gesichtspunkt der derzeitigen wirtschaftlichen Lage zu erörtern.“

epd medien vom 14.05.2003, Seite 9 f., **Anlage DR 2**
(Hervorhebungen d. d. U.)

Die sich aus diesen ersten Äußerungen entwickelnden Diskussionsbeiträge verschiedener Mitglieder der Landesregierungen über die Höhe der Rundfunkgebühren waren hauptsächlich von zwei Argumentationslinien geprägt: Erstens passe eine Gebührenerhöhung nicht in die derzeitige gesamtgesellschaftliche Situation der finanziellen Zurückhaltung und zweitens führe der durch die Rundfunkgebühren finanzierte teure Rechteinkauf zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern zu Lasten des privaten Rundfunks.

Bereits im Mai 2003 bewerteten Beobachter die sich abzeichnende Einmischung in das Gebührenfestsetzungsverfahren kritisch:

„..... weil derzeit wieder Vollmundiges zu hören ist aus Politikermunden, nicht zuletzt - aber nicht nur -, wenn dazugehörige Köpfe in Bayern sitzen. Schluck aus der Gebührenpulle, Abzocke: Das sind so die gängigen Reflexe auf die gerade einsetzende Diskussion zur künftigen Finanzausstattung der Rundfunkanstalten.

Dass die Politik eigentlich noch gar nicht dran ist mit Kommentaren und Bewertungen; dass Edmund Stoibers laute Parole vom ‚einfrieren‘ den dritten Schritt vor den ersten tut, weil die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfes der Rundfunkanstalten (KEF) gerade mal mit der Aus- und Bewertung des umfangreichen Zahlenmaterials von ARD und ZDF begonnen hat: Doppelt und Dreifach geschenkt.

Es gehört eben unvermeidlich zum politischen Geschäft, lautstark die Debatte bestimmen und Zielpunkte markieren zu wollen - verbaler Gestaltungsspielraum, der verfassungsrechtliche Prozeduren außer Acht lässt und lassen kann, weil ja noch keine tatsächliche Entscheidung damit verbunden ist. Oder sollte ein Ministerpräsident so dumm schrecklich unberaten sein, dass er nicht weiß, wie das abgestufte Verfahren bei der Gebührenfestsetzung läuft?

Ein Verfahren ist es, dass seit dem 94er-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Gesetzgeber selbst unter dem Siegel *sachgerecht* sehr praktikabel ausgestaltet wurde, um der Auflage des *Politikfernens* zu genügen. Ein Verfahren zudem, das sich dank der hervorragenden Arbeit der KEF bewährt hat. Denn die Kommission hat die angesagten öffentlich-rechtlichen Bäume nicht in den Himmel wachsen lassen.

Vielmehr hat die Kommission akribisch und systematisch, aber auch mit viel Fingerspitzengefühl und flexiblen

Spielräumen die jeweiligen Bedarfsanmeldungen geprüft und mit den gesellschaftlichen Anforderungen und den politischen Vorgaben verglichen und austariert - soweit diese Markierungslinien eindeutig zu erkennen sind. Dass die Gebühren nicht im luftleeren Raum einer kristallinen Kugel der Objektivität ermittelt und beschlossen werden, das hat die KEF ebenfalls immer gewusst und berücksichtigt - sie weiß sehr wohl um die politischen Rahmendaten ihrer Arbeit.“

Kammann, „Schildkröten und Geier“, epd medien vom 17.05.2003, S. 3 f., **Anlage DR 3**

Am 04.06.2003 hielt der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Steinbrück in Berlin in einer Anwaltssozietät eine medienpolitische Grundsatzrede zum Thema

„Medien zwischen Markt und Staat“.

Diese Anwaltssozietät ist unter anderem der privaten Rundfunkindustrie im Rahmen ihrer anwaltlichen Beratungs- und Vertretungstätigkeit sehr verbunden. Ministerpräsident Steinbrück führte zur Frage der Gebührenerhöhung unter anderem aus:

„ARD und ZDF müssen deshalb gerade jetzt vermeiden, den ohnehin nicht ‚freien‘ Wettbewerb mit der privaten Radio- und Fernsehindustrie durch den gezielten Einsatz von Gebührenmitteln zu verfälschen oder gar ad absurdum zu führen. In der Medienwirklichkeit des Jahres 2003 dient der faire ökonomische Umgang mit dem privaten Rundfunk auch der Vielfaltsicherung.

These 2: Wir sollten uns auf ein Moratorium der Gebührenerhöhung verständigen.

Es muss die Frage erlaubt sein, ob wir uns auf dem Bemühen um ein möglichst liberales Rundfunkrecht für die privaten Wettbewerber ausruhen dürfen, wenn sich die Gesetzmäßigkeit des Wettbewerbs zwischen der privaten und öffentlichen Säule verändert. Nach der Konzeption des Verfassungsgerichts ist der Wettbewerb, der hier herrschen soll, primär ein publizistischer.

In Zeiten knapper Kassen nimmt die Konkurrenz beider Säulen aber mehr und mehr wirtschaftliche Züge an. Und dies nicht erst, wenn es um die Akquise von Werbeaufträgen geht. Mittelbar betrifft nämlich auch jede Gebührenerhöhung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Sender die gesamte Medienlandschaft. Mit jeder Erhöhung wird ein größerer Anteil des Budgets, das jedem Bürger für die Mediennutzung zur Verfügung steht, in das öffentliche

System transferiert. Gegenwärtig beschließen die Parlamente in Bund, Ländern und Gemeinden in schwerster finanzpolitischer Lage tiefe Einschnitte in Transferzahlungen und öffentliche Dienstleistungen und belasten damit im Ergebnis die privaten Haushalte. Davon sind zweifellos auch die frei verfügbaren Mittel für familiäre Mediennutzung betroffen. Radio und vor allem Fernsehen sind heute zum unverzichtbaren Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens geworden; **jede Erhöhung der Rundfunkgebühr verschärft die Konkurrenzsituation zumindest für Zeitungen, Zeitschriften, Internet-Zugangskosten und Pay-TV.** Gebührenzahler und privatwirtschaftliche Medienindustrie haben einen Anspruch auf sorgfältigste Prüfung der von ARD und ZDF geforderten Abgabenerhöhungen. Die KEF leistet dabei ausgezeichnete Arbeit und bietet der Politik wertvolle Entscheidungshilfe.

.....

Der ‚Fußball‘ ging da sehr am öffentlich-rechtlichen Pfosten vorbei und wurde zum Schicksal z.B. der ‚Sportschau‘ im Ersten. Aber umgekehrt darf jedenfalls nach meinem Verständnis auch nicht auf der Grundlage gewährleisteter und wachsender Gebühren als Polster im Rücken gepokert werden, auch nicht um den Fußball.

ARD und ZDF haben nicht den Auftrag, die Finanzprobleme der Bundesliga und ihrer Rechteinhaber zu lösen und vor allem dann nicht, wenn die Vermarkter die Vergabe der WM-Rechte vom Kauf der Bundesliga-Rechte abhängig machen sollten.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen ist in besonderer Weise sowohl zu Fairness im Wettbewerb als auch zur betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Verhalten im Rechtemarkt aufgerufen. Gebühren sind unerlässlich und konkretisieren die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Aber: Sie sind gerade deshalb auch in hohem Maße legitimationspflichtig.

....

Der nächste Zwischenbericht der KEF wird im Frühjahr 2006 vorgelegt. Die Zeit bis zu diesem Zwischenbericht sollten wir auf Seiten der Politik, vor allem aber bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern nutzen, um eine **Strukturdebatte** zu führen. **Abhängig von den damit verbundenen Ergebnissen wäre eine Gebührenanpassung dann zum 1. Januar 2007 um- und, hoffentlich, durchsetzbar.“**

Zitiert nach der Dokumentation in epd medien vom 07.06.2003, S. 31 ff., **Anlage DR 4** (Hervorhebungen d.d.U.)

Das Land Rheinland-Pfalz hat den Vorsitz in der Rundfunkkommission der Länder. Der damalige Leiter der Staatskanzlei Rütter warnte davor, dass derartige Äußerungen

„über die Gebühr ‚zur Unzeit‘ kämen, solange nicht die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfes der Rundfunkanstalten (KEF) als ‚unabhängige Sachverständigenkommission‘ ihren für Ende des Jahres in Aussicht genommenen Bericht abgegeben bzw. einen Gebührenvorschlag gemacht habe. Formal, so Rütter weiter, bedeuteten solche Gespräche auch einen ‚klaren Verstoß gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts‘. Danach seien politische Festlegungen vor der Vorlage des Berichtes der KEF unzulässig. Falls sich die Politik bereits vorher in der Gebührenfrage festlegte, ‚gerieten das KEF-Verfahren und entsprechende Prüfungen zur Farce‘, sagte der Staatskanzleichef.“

epd medien vom 07.06.2003, S. 14, **Anlage DR 5**

Im Oktober 2003 legte die KEF den Entwurf ihres 14. Berichts vor. Die KEF kam zu folgendem Ergebnis:

„Nach den Feststellungen der Kommission ist zum 1. Januar 2005 für die Dauer von 4 Jahren eine Anhebung der Rundfunkgebühr um 1,07 € erforderlich. Von der Gebührenerhöhung entfallen 0,65 € auf die ARD und 0,45 € auf das ZDF. Der an das DeutschlandRadio fließende Anteil an der Rundfunkgebühr wird um 0,03 € gesenkt. Die Rundfunkgebühr beträgt damit 17,22 €, wovon 5,57 € auf die Grundgebühr und 11,65 € auf die Fernsehgebühr entfallen.“

Anlage DR 6

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident äußerte am 4.11.2003 auf dem 8. Mainzer Mediendisput, dass die KEF-Empfehlung

„der Größenordnung nach in Ordnung“

sei.

epd medien vom 08.11.2003, S. 13, **Anlage DR 7**

Im November 2003 legten die Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern, des Landes

Nordrhein-Westfalen und des Freistaates Sachsen das nach den Anfangsbuchstaben ihrer Namen benannte „SMS-Papier“ vor, das Vorschläge zur Rundfunkstruktur unmittelbar mit der anstehenden Entscheidung zur Gebührenfestsetzung verknüpfte.

Anlage DR 8

Vom 12. bis 14. November 2003 tagte die Ministerpräsidentenkonferenz zu den Themen „Künftige Strukturen der Rundfunkgebühr“, „Rundfunkgebührenerhöhung“ und „Sponsoring der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“. Die Ministerpräsidenten der Länder verständigten sich dahingehend, dass die Rundfunkkommission der Länder beauftragt werde, unter Einbeziehung des SMS-Papiers und des erwarteten endgültigen KEF-Berichtes, Vorschläge zu strukturellen Reformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu machen.

Schreiben des bayerischen Ministerpräsidenten als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz an den Vorsitzenden der Rundfunkkommission vom 15.12.2003

Anlage DR 9

Der niedersächsische Ministerpräsident Wulff forderte am 5. Dezember 2003, dass die eröffnete Debatte um die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr getrennt werden müsse. Er wolle sich nicht

„ohne weiteres in den Chor derjenigen einreihen, die die Möglichkeit einer Rundfunkgebührenerhöhung von vornherein ausschließen und zugleich radikale Einschnitte beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk fordern.“

epd medien vom 13.12.2003, S. 20, **Anlage DR 10**

Die Beschwerdeführerin nahm zu dem Vorschlag der im Entwurf vorgelegten KEF-Empfehlung Stellung, den Anteil des nationalen Hörfunks am Rundfunkgebührenaufkommen um 3 Cent auf 0,37 € zu senken. Die Stellungnahme der Beschwerdeführerin wird als

Anlage DR 11

überreicht.

Der Vorsitzende der KEF, Conrad, hob in einer öffentlichen Diskussion Anfang De-

zember 2003 hervor, dass ein Junktim zwischen Gebühren und Strukturreform verfassungswidrig sei. Es liege in der Hand der Länder, für die Zukunft den Auftrag der Sender zu präzisieren. Dies wirke sich aber erst dann auf die Gebühren aus, wenn entsprechende Änderungen erfolgt seien. Die KEF können ihren Vorschlag nicht nach Maßgabe künftiger, derzeit noch gar nicht feststehender Strukturreformen erstellen.

epd medien vom 10.12.2003, S. 15, **Anlage DR 12**

2. Zeitphase von Januar 2004 bis Anfang Oktober 2004

Am 5. Januar 2004 legte die KEF die endgültige Fassung ihres 14. Berichtes vor. Die KEF schlug eine Erhöhung der Rundfunkgebühr um 1,09 € vor. Die Grundgebühr sollte sich auf 5,57 € belaufen, wovon 0,37 € auf die Beschwerdeführerin entfallen sollten. Die Erträge aus der Grundgebühr seien

„abzüglich des Antrags der Landesmedienanstalten auf
ARD und DeutschlandRadio im Verhältnis von 93,1051 %
zu 6,8949 %“

aufzuteilen.

Anlage DR 13, insbesondere TZ.445

Dem KEF-Vorschlag, dass die Beschwerdeführerin mit 6,8949 % an der Grundgebühr in Höhe von 5,57 € beteiligt sein sollte, lag die Feststellung zugrunde, dass die Beschwerdeführerin am Ende der Gebührenperiode 2004 über nicht verbrauchte Eigenmittel in Höhe von 54,9 Millionen Euro verfügte, die auf den anerkannten Finanzbedarf angerechnet werden konnten. Dies führte zu einer Reduzierung des Gebührenanteils der Beschwerdeführerin von bisher ca. 40 Cent auf ca. 37 Cent. Die differenzierte Aufstellung des ungedeckten Finanzbedarfs der Beschwerdeführerin ergibt sich aus der Tabelle 55 des 14. KEF-Berichts sowie zusammenfassend aus der Tabelle 1.

Anlage DR 13, TZ.435 und TZ.10

Der Chef der bayerischen Staatskanzlei Huber kommentierte den KEF-Vorschlag mit der Aussage, es werde zu Beginn der neuen Gebührenperiode keine Gebührenerhöhung geben. Schlankere Strukturen sollten eine Erhöhung überflüssig machen. Entsprechend äußerte sich der Chef der sächsischen Staatskanzlei Tillich, dass es erst eine Debatte über die Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geben müsse, bevor über

die Gebühren entschieden werde.

epd medien vom 10.01.2004, S. 15 f., **Anlage DR 14**

Auf der Sitzung der Rundfunkkommission der Länder vom 23.01.2004 wurde protokolliert, dass

„die Frage der Rundfunkgebührenanpassung - ungeachtet des politischen Zusammenhangs - getrennt von der Strukturdiskussion zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk“

behandelt werde.

Ergebnisniederschrift über die Sitzung der Rundfunkkommission am 23.01.2004 vom 30.01.2004

Anlage DR 15

Jedoch sahen sich die Länder Bremen und Saarland veranlasst, in einem eigenen Positionspapier ausdrücklich auf die vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Grenzen der Abweichung von einem KEF-Vorschlag hinzuweisen. Ein solches Abweichen sei nicht in das Belieben der Länder gestellt. Die Möglichkeit einer Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF sei nicht gegeben.

Anlage DR 16

Am 20.02.2004 fand eine Gesprächsrunde zwischen der Rundfunkkommission und den Intendanten von ARD, ZDF und der Beschwerdeführerin sowie den Vertretern der KEF statt. Die Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stellten klar, dass sie grundsätzlich bereit seien, sich an der Reformdiskussion zu beteiligen. Zugleich hoben sie aber die Unabhängigkeit des Gebührenfestsetzungsverfahrens hervor. Der Erinnerungsvermerk des Vorsitzenden der Rundfunkkommission vom 27.02.2004 wird als

Anlage DR 17

überreicht. Aus dieser Gesprächsrunde resultiert das Papier „Zwischenbericht und Empfehlungen der Rundfunkkommissionen vom 03.03.2004 zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, das als

Anlage DR 18

beigefügt ist.

Unter Ziffer 5 verdeutlicht die Rundfunkkommission der Länder die inhaltliche Verknüpfung zwischen der Entscheidung über die Rundfunkgebühr und der eingeleiteten strukturellen Reformdiskussion:

„Die Entscheidung über einen Staatsvertrag zur Struktur der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Befreiungsrechts (künftig nur noch einkommensabhängig zu gewährende Befreiungen) wird zu dem Zeitpunkt empfohlen, in dem das gesamte Reformpaket vorliegt.“

Am 13.05.2004 fand eine weitere Gesprächsrunde zwischen den Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Chefs der Staatskanzleien der Länder statt. Auch in diesem Gespräch wiesen die Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darauf hin, dass die Diskussion zur Rundfunkstrukturreform und deren Auswirkungen auf die Gebührenentwicklung unabhängig von dem derzeit laufenden Verfahren der Gebührenfestsetzung erfolgen könne. Hierzu heißt es in dem Ergebnisvermerk:

„Hieran schließt sich eine Grundsatzdiskussion an, bei der am Ende festgehalten wird, dass zunächst die Landesrundfunkanstalten zusätzliche Erläuterungen zu den vorgelegten Selbstbindungen/Selbstverpflichtungen abgeben sollen und dass beide Seiten weiterhin nach Möglichkeiten zur Lösung der offenen Fragen suchen.“

Anlage DR 19

Die von der Beschwerdeführerin vorgelegten Selbstverpflichtungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Beschwerdeführerin verpflichtete sich, im Bereich des **Personalstellenplans** bis Ende 2008 5 % der derzeitigen Planstellen (nicht besetzte Planstellen) zu streichen und personelle Synergiepotentiale auszunutzen. Dieses Vorhaben war bereits in die Bedarfsanmeldung gegenüber der KEF bzw. die Feststellungen der KEF im 14. Bericht eingeflossen.
- Entsprechendes gilt für die **Aufwendungen für Online-Angebote**. Die Beschwerdeführerin verpflichtete sich, eine Obergrenze von 0,75 % des Gesamtaufwandes einzuhalten.
- Die Zurückführung der **Marketing-Aktivitäten** auf eine Obergrenze von 1,5 %

des Gesamtaufwandes soll nach der Selbstverpflichtung erst Ende 2008 eintreten, hat also insoweit erst für die kommende Gebührenperiode Relevanz.

Am 10.06.2004 kam die Rundfunkkommission erneut zusammen. Das Ergebnis der Beratungen wurde in dem Bericht des Vorsitzenden der Rundfunkkommission an die Ministerpräsidentenkonferenz vom 14.06.2004 zusammengefasst. Aus diesem Bericht wird deutlich, dass die von der Rundfunkkommission mit den Intendanten und den Vertretern der KEF geführte Strukturdiskussion entgegen der mehrfach formulierten Erwartungen in das anstehende Gebührenfestsetzungsverfahren einbezogen werden sollte. So heißt es in der Vorbemerkung des Berichtes vom 14.06.2004:

„Die Beratungen der Rundfunkkommission dienen dem Ziel, weitere Schritte zu einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzuleiten, die diesen zukunftssicher und finanzierbar halten. Dazu sind Entwicklungen und Einsparpotenziale jenseits des 14. KEF-Berichts in die anstehende Gebührenanpassung einbezogen worden. Die Gebührenanpassung soll Anfang 2005 in Kraft treten können.“ (Hervorhebungen d.d.U.)

Weiter heißt es unter Ziffer XI zur Rundfunkgebührenerhöhung:

„Unter Zugrundelegung der sich abzeichnenden strukturellen Maßnahmen innerhalb der Anstalten erscheint eine Rundfunkgebührenerhöhung unter 1 € nach übereinstimmender Auffassung der Rundfunkkommission realistisch. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sowohl die Länder durch gesetzgeberische strukturelle Vorgaben als auch die Anstalten durch interne Strukturmaßnahmen Beiträge leisten. Die Grundlage für einen entsprechenden Gebührenbeschluss soll im Verfahren nach § 7 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag mit den Anstalten und der KEF vorbereitet werden.“

Der Zwischenbericht vom 14.06.2004 sowie die Ergebnisniederschrift vom 14.06.2004 der Sitzung der Rundfunkkommission vom 10.06.2004 werden als

Anlagen DR 20 und DR 21

überreicht.

Die zitierten Passagen aus dem Zwischenbericht vom 14.06.2004 (Anlage DR 20) verdeutlichen, dass die Länder die Umsetzung der von ihnen gewünschten Ergebnisse aus der Strukturdiskussion über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit dem Gebühren-

festsetzungsverfahren erzwingen wollten.

Am 26.08.2004 fand eine weitere Sitzung der Rundfunkkommission auf der Ebene der Chefs der Staatskanzleien statt. Unter Ziffer 3 zu Top 1 der Ergebnisniederschrift ist festgehalten:

„Es bestand Einvernehmen, dass erwartete weitere Personalreduzierungen pauschal in die Begründung für ein Abweichen des Gebührenvotums der Länder nach § 7 Abs. 2 RFinStV aufgenommen werden sollen.“

Unter Ziffer 7 wurde erneut auf das vorgesehene abweichende Gebührenvotum nach § 7 Abs. 2 RFinStV Bezug genommen. Dort heißt es:

„Es bestand Einvernehmen, dass zunächst der Erhöhungsbetrag (ggfls. eine Spannbreite) festgelegt werden muss. Die Begründung soll folgende Elemente erhalten:

- Hinweis auf die aktuelle wirtschaftliche Gesamtsituation
- Bezug auf die abgegebenen Selbstverpflichtungen der Anstalten
- Einbeziehung der durch die Länder erschlossenen Potenziale (Rundfunkgebührenbefreiung, Sendernetze)
- Vermeidung von Überkompensationen/duales Rundfunksystem.“

Anlage DR 22

Am 20.09.2004 fand ein Gespräch zwischen den Intendanten des ZDF und dem Vorsitzenden der ARD sowie den Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Bayern und des Saarlandes statt. Im Anschluss an dieses Gespräch beschlossen die genannten Ministerpräsidenten, dass eine Reduzierung des KEF-Gebührenvorschlages unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit möglich und geboten sei. Hierüber unterrichtete der Vorsitzende der Rundfunkkommission den Vorsitzenden der KEF am selben Tag. Mit Schreiben vom 23.09.2004 nahm der Vorsitzende der KEF hierzu mit scharfer Kritik Stellung:

„Zu den Beiträgen, die von den Anstalten gefordert werden, haben wir erhebliche Zweifel, ob das geplante Vorgehen im Einklang mit dem nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 1994 und dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag anzuwendenden Verfahren

steht. ... Zwar beziehen sich die Länder auf § 7 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und stellen auch Erwägungen zur angemessenen Belastung der Gebührenzahler an. Sie beziehen in diese Betrachtung dann allerdings die Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten und die Forderung nach einer teilweisen Weiterveräußerung von Sportrechten ein und bewerten diese Position mit einem Absenkungsbetrag von 10 bzw. 6 Cent.“

Anlage DR 23

Auf der Jahreskonferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 23./24.09.2004 wurde die Beschlussempfehlung der Rundfunkkommission an die Ministerpräsidentenkonferenz und die Begründung zur Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF beschlossen. Diese Beschlussempfehlung wurde den Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Schreiben vom 29.09.2004 übermittelt.

Anlage DR 24

In der Beschlussempfehlung wurde der Betrag für die vorgesehene Gebührenerhöhung noch mit „0,X €“ offen gelassen. Die abweichende Entscheidung vom Vorschlag der KEF wurde – entsprechend der bisher entwickelten Diktion – mit der wirtschaftlich angespannten Lage vorhandener Einsparpotenziale bei den Rundfunkanstalten, mit veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen - bezogen auf die Gebührenbefreiung und die Möglichkeit, die analoge terrestrische Versorgung einzustellen - sowie mit der Wettbewerbssituation in den Medien insgesamt begründet.

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Beck äußerte sich in einem Interview im Programm der Beschwerdeführerin am 21.09.2004.:

„Frage: Ist es aber, Herr Beck, sozial unverträglich für die Bürger, für das breite und in die Tiefe gehende Angebot von ARD und ZDF täglich 13 Cent zu verlangen?

Beck: Nein, sicher nicht. Dennoch ist es so, dass man sich immer wieder darum bemühen muss, gerade in einer Zeit wie der heutigen, die Effizienz noch weiter zu überprüfen. Wir alle wissen, die wir mit diesem Metier zu tun haben, dass eine ausreichende Ausstattung notwendig ist, um das duale System, also auf der einen Seite private Angebote, auf der anderen Seite öffentlich-rechtliche, über Gebühren finanzierte, aufrecht zu erhalten. **Aber es ist sicher auch so, dass man sich in die allgemeine Entwicklungslandschaft einpassen muss.** Das ist, glaube ich, in einem verträglichen Masse mit dieser Empfehlung, die wir

der Ministerpräsidentenkonferenz und später den Landtagen geben, erreicht worden.“

Bezogen auf die Frage nach einem Zusammenhang zwischen Finanzierungsbedarf für Marketing-Maßnahmen und Qualität des Programms antwortete der Ministerpräsident:

„1 % reicht aus. Da bin ich sicher. Im übrigen: Für DeutschlandRadio werden es 1,5 % sein, **weil wir sehr wohl differenzieren, gerade wegen dieser Qualitätsprogramme.**“

Anlage DR 25 (Hervorhebungen d.d.U.)

Der bayerische Ministerpräsident Dr. Stoiber äußerte sich zur Eröffnung der Medientage München am 20.10.2004 wie folgt:

„Außerdem sollte in den Anstalten und ihren Gremien eine ernsthafte Diskussion über den Stellenwert des Sports in den Hauptprogrammen von ARD und ZDF geführt werden. Ausweislich des 14. KEF-Berichts verursacht der Sport bei der ARD die mit Abstand höchsten Selbstkosten. Gleichzeitig entfällt auch der größte Anteil der Erstsensendeminuten auf Sport. Dies gilt übrigens auch in Jahren ohne große Sport-Ereignisse. Da stellt sich doch die Frage nach der richtigen Schwerpunktsetzung.

Ich fordere seit langem, die privaten Sender stärker am Sportrechtemarkt teilhaben zu lassen, etwa durch Erteilung von Sublizenzen oder schlicht dadurch, dass man sich nicht an jedem Wettlauf um Sportrechte beteiligt. Auch hierbei stütze ich mich auf die KEF, die in ihrem 14. Bericht Politik und Gremien auffordert, diese Entwicklung bei künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen. Dann muss man aber auch in den Anstalten bereit sein, diese Diskussion ernsthaft zu führen und nicht jeden Anstoß von außen zugleich als Eingriff in die Programmhoheit zu brandmarken!“

Schriftfassung der Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Stoiber vom 20.10.2004, **Anlage DR 26**, S. 8 f.

II. Die besonderen Konsultationen zwischen der Beschwerdeführerin und den Vertretern der Länder

Parallel zu den dargestellten öffentlichen Diskussionen und den Konsultations- und Entscheidungsprozessen der Rundfunkkommission der Länder, fand ein zusätzlicher intensiver Austausch von Argumenten auch zwischen der Beschwerdeführerin und den Län-

dern statt. Die Beschwerdeführerin bemühte sich in diesem Austauschprozess, die besondere Situation von Deutschlandradio zu verdeutlichen und zugleich vor rechnerischen Fehlentscheidungen zu warnen. Außerdem wurde deutlich, dass die in der Politik entwickelten und von der Rundfunkkommission aufgenommenen Argumente, z.B. die Kritik an dem Rechteinkauf, fernsehspezifische Einwände seien, die auf die Beschwerdeführerin als nationale Hörfunkveranstalterin ohnehin keine Anwendung finden könnten.

Am 16. April 2004 richtete Intendant Elitz an den Ministerpräsidenten Beck ein Schreiben zum Thema der Rundfunkstrukturreform und Selbstverpflichtungserklärungen.

Anlage DR 27

Auf entsprechende Nachfragen der Rundfunkkommission der Länder zu den im Zwischenbericht vom 03.03.2004 (Anlage DR 18) enthaltenen Bitten und Empfehlungen erläuterte die Beschwerdeführerin immer wieder ihre zukünftigen programmlichen Planungen und Schwerpunkte.

Mit Schreiben vom 20.07.2004 übersandte die Beschwerdeführerin an Staatssekretär Stadelmaier eine erwünschte Zusammenfassung der Selbstbindungen des Deutschlandradios.

Anlage DR 28

Mit Schreiben vom 28.09.2004 an Herrn Staatssekretär Stadelmaier griff Intendant Elitz die sich zum damaligen Zeitpunkt abzeichnende Entscheidung der Rundfunkkommission auf, die Rundfunkgebühren um 86 Cent zu erhöhen. Die Beschwerdeführerin führte in dem Schreiben aus:

„Die KEF sieht es – möglicherweise in einem Missverständnis – als Auftrag der Ministerpräsidenten, einen prozentualen Abschlag, nicht nur bei ARD und ZDF, sondern auch beim DeutschlandRadio vorzunehmen. Dies entspricht, wie wir im Gespräch dargestellt haben, nicht den strukturellen Gegebenheiten beim DeutschlandRadio. DeutschlandRadio produziert weder Fernsehen, noch verfügt es – im Gegensatz zu den Landesrundfunkanstalten – über eine Vielzahl von Hörfunkprogrammen. Die von den Ministerpräsidenten angedachten Einsparungspotenziale (Fernsehen, Hörfunkprogramme) sind auf Grund der schon bei der Gründung des nationalen Hörfunks getroffenen Strukturentscheidungen nicht gegeben.“

Im Anschluss erläuterte Intendant Elitz die methodischen Grundprobleme, die für die Beschwerdeführerin mit einer pauschalen Herabsetzung der von der KEF vorgeschlagenen Gebührenerhöhung verbunden wären, insbesondere:

- Die Beschwerdeführerin verfüge als Hörfunkveranstalter nicht über wertvolle Sportrechte und könne deshalb keine zusätzlichen Erträge durch die Vergabe von Sublicenzen generieren. Auch eine Kostenreduzierung durch Verzicht auf die analogische terrestrische Ausstrahlung von Fernsehprogrammen wirke sich nicht für die Beschwerdeführerin als Hörfunkveranstalter aus.
- Die Beschwerdeführerin sei nicht an der Fernsehgebühr, sondern nur an der Grundgebühr beteiligt. Im Falle einer pauschalen Kürzung des Anhebungsbetrags der Grundgebühr führe dies bei einem gleichbleibenden prozentualen Anteil der Beschwerdeführerin zu deutlichen Mindereinnahmen.

Schließlich verweist Intendant Elitz darauf, dass die KEF bereits eine Senkung des Gebührenanteils der Beschwerdeführerin von 0,03 €, d.h. in Höhe von 7,5 % des bisherigen Anteils am Gebührenaufkommen, empfohlen hatte.

Anlage DR 29

Dieses Schreiben vom 28.09.2004 übermittelte die Beschwerdeführerin an alle Ministerpräsidenten der Länder mit Schreiben vom 29.09.2004.

Anlage DR 30

Mit Schreiben vom 28.09.2004 teilte die KEF ihren Berechnungsvorschlag mit, den sie im Auftrage der Länder zur Umsetzung einer auf 0,86 € gekürzten Rundfunkgebührenerhöhung erstellt hatte.

Anlage DR 31

Diese Berechnung der KEF ist im Hinblick auf die Beschwerdeführerin insoweit wenig aussagekräftig, weil sich die Darstellung auf zweistellige Cent-Beträge beschränkt und aus diesem Grunde der Anteil der Beschwerdeführerin an der Grundgebühr sowohl nach dem KEF-Vorschlag als auch nach dem Vorschlag der Rundfunkkommission mit jeweils 0,37 Cent angegeben worden ist. Die effektive Belastung der Beschwerdeführerin an der reduzierten Erhöhung der Rundfunkgebühr ergibt sich daraus, dass die Grundge-

bühr und der auf die Beschwerdeführerin entfallende prozentuale Anteil an der Grundgebühr jeweils niedriger angesetzt wurden, als die KEF vorgeschlagen hatte. Die Beschwerdeführerin wurde bei der Berechnung ihres prozentualen Anteils an der reduzierten Grundgebühr mit den übrigen Rundfunkanstalten proportional gleichbehandelt. Diese Reduzierung des Gebührenanteils führt zu einer Mindereinnahme gegenüber dem KEF-Vorschlag in Höhe von rund 6 Millionen Euro, bezogen auf die gesamte Gebührenperiode (Stand Oktober 2004). Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Mit Schreiben vom 05.10.2005 erinnerte die Beschwerdeführerin den rheinland-pfälzischen Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Stadelmaier, nochmals an die Situation der Beschwerdeführerin:

„In dem Gespräch, das Verwaltungsdirektorin Karin Brieden und ich mit Ministerpräsident Beck und Ihnen am 22. September 2004 in Mainz führen konnten, haben wir dargestellt, dass die von ARD und ZDF erwarteten weiteren Einsparungen auf Grund der Spezifika des Deutschland-Radio als eines reinen Hörfunkveranstalters, der sich auf den Kern der Grundversorgung Information und Kultur beschränkt, der über keinerlei Sportrechte verfügt und dessen Sendernetz sich noch im Aufbau befindet, systembedingt nicht erbracht werden können.“

Anlage DR 32

Außerdem nahm die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 06.10.2004 zu der Gebührenberechnung der KEF Stellung.

Anlage DR 33

Mit Schreiben vom 19.10.2004 beantwortete Minister Dr. Palmer, Staatsministerium Baden-Württemberg, das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 29.09.2004. Dieses Schreiben enthält unter Bezugnahme auf die Gebührenerhöhung um 88 Cent die Aussage:

„Hiervon profitieren nicht nur ARD und ZDF, sondern auch das DeutschlandRadio.“

Anlage DR 34

Der Leiter der Bayrischen Staatskanzlei, Staatsminister Huber, teilte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 27.10.2004 mit:

„Das DeutschlandRadio ist von Kürzungen ausgenommen worden. Dabei wurde berücksichtigt, dass die vorhandenen Sparpotenziale vor allem im Bereich des Fernsehens erschlossen werden können.“

Anlage DR 35

Beide Aussagen belegen, dass von den beiden Landesregierungen offenbar gar nicht erkannt wurde, dass auch die Beschwerdeführerin von den Kürzungen belastet ist.

Der Chef der Staatskanzlei des Freistaats Thüringen, Minister Wucherpfennig, teilte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 15.10.2004 die Gründe für die Abweichung von der KEF-Empfehlung mit:

„Vor dem Hintergrund einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage und der Konsenspflicht, die einer Entscheidung aller 16 Länder mittels Staatsvertrag zu Grunde liegen muss, haben sich die Ministerpräsidenten dennoch entschieden, von der KEF-Empfehlung gemäß § 7 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag abzuweichen.“

Anlage DR 36

Mit Schreiben vom 11.11.2004 wies die sächsische Staatsministerin a.D. de Haas MdL die Beschwerdeführerin unzutreffend darauf hin, dass sie von der Verschiebung der Gebührenerhöhung um drei Monate in Höhe von 40 Millionen Euro profitiert habe.

Anlage DR 36 a

Tatsächlich belief sich der - in Anrechnung gebrachte - Mehrertrag nur auf rund 1 Millionen Euro. Auch hieraus wird ersichtlich, von welch irrigen Vorstellungen maßgebliche Landespolitiker bei ihrer Entscheidung über die Festsetzung des Gebührenanteils der Beschwerdeführerin ausgingen.

Mit Schreiben vom 18.11.2004 unternahm Intendant Elitz noch einmal den Versuch, den Ministerpräsidenten detailliert zu erläutern, in welchem Maße sich die Beschwerdeführerin am Ende des Gebührenfestsetzungsverfahrens finanziellen Belastungen ausgesetzt sehe:

„Die ursprüngliche Empfehlung der KEF sah vor, dass die Grundgebühr – und nur diese ist für DeutschlandRadio relevant – vom 01. Januar 2005 an 5,57 € betragen sollte. Von den gesamten Erträgen aus der Grundgebühr sollte DeutschlandRadio einen Anteil von 6,8949 % erhalten,

93,1051 % waren für den Hörfunk der ARD-Anstalten vorgesehen. Nach dem Beschluss der Ministerpräsidenten soll nun die Grundgebühr künftig aber 5,52 € betragen, so dass das Mittelaufkommen insgesamt niedriger sein wird, als von der KEF empfohlen. Wenn nun diese niedrigere Summe, wie von Ihnen und Ihren Kollegen beschlossen, nach einem weitgehend unverändertem Schlüssel auf ARD und DeutschlandRadio verteilt werden soll, dann wird dies zwangsläufig zu Mindereinnahmen für DeutschlandRadio führen. Für DeutschlandRadio betragen diese Mindereinnahmen über die gesamte Gebührenperiode rund 7 Mio. €.

Es ist richtig, dass DeutschlandRadio zugleich in den ersten drei Monaten des Jahres 2005 höhere Erträge verbuchen wird, da die Gebührenanpassung – und damit auch die von der KEF empfohlene Gebührensenkung für den nationalen Hörfunk – vom 01. Januar 2005 auf den 01. April 2005 verschoben wird. Die im Jahre 2005 einmalig entstehenden, zusätzlichen Erträge belaufen sich aber insgesamt nur auf rund 1 Mio. €.

Der Gebührenbeschluss führt also per Saldo zu einer weiteren Kürzung der uns bis Ende 2008 zugestandenen Finanzmittel um, 6 Mio. € - offenbar ohne dass dies wirklich gewollt war.“

Anlage DR 37

Ministerpräsident Beck beantwortete dieses Schreiben mit der Aussage:

„Die sich daraus ableitenden Beträge für ARD, ZDF und DeutschlandRadio sind auch nicht streitig. Dass sich aus jeder Aufteilung an der 3. oder 4. Stelle hinter dem Komma Rundungseffekte einstellen können, ist jedem Gebührenfestsetzungsverfahren immanent und hat mit den getroffenen medienpolitischen Entscheidungen nichts zu tun.“

Das Schreiben des Ministerpräsidenten Beck vom 18.12.2004 wird als

Anlage DR 38

überreicht. Auf den vorgetragenen Sachverhalt, dass die Beschwerdeführerin einen zusätzlichen Einnahmenverlust von ca. 6 Mio. Euro hinnehmen muss, wird nicht eingegangen. Dieser Umstand ergibt sich unmittelbar aus den im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag getroffenen Festlegungen für den Gebührenanteil der Beschwerdeführerin und hat mit „Rundungseffekten“ nichts zu tun.

Der bayerische Ministerpräsident erläuterte mit Schreiben vom 27.12.2004, dass die auf die Beschwerdeführerin entfallenden Mindereinnahmen ein Ergebnis des Berechnungsverfahrens seien. Die Ministerpräsidenten befassten sich nicht mit entsprechenden Details:

„Der von der KEF berechnete Anteil des DLR vom 37 Cent an der Grundgebühr wurde durch die Absenkung des Gebührenerhöhungsbetrages auf 88 Cent nicht betroffen. Die von Ihnen geschilderte Problematik betrifft offenbar ein Problem im KEF-internen Berechnungsverfahren. Entsprechende Details sind nie Bestandteil der Beschlussfassung durch die Ministerpräsidenten. Hintergrund sind wohl die für die Festlegung der Gebühren in ganzen Centbeträgen erforderlichen Rundungen.“

Anlage DR 39

Auch dieses Schreiben zeigt, dass die Ministerpräsidenten trotz wiederholter und ausführlicher Hinweise der Beschwerdeführerin zumindest teilweise die rechnerischen Auswirkungen ihrer Gebührenentscheidung nicht erkannten und Mindereinnahmen der Beschwerdeführerin in Höhe von 6 Mio. € übersahen.

III. Beschlussfassung über den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und seine Folgen

1. Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 08.10.2004

Unmittelbar vor der erwarteten Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz über die Abweichung der Länder von dem KEF-Vorschlag bestand noch Uneinigkeit, ob die bislang den Berechnungen zugrunde gelegte Gebührenerhöhung tatsächlich 0,86 € oder - unter Berücksichtigung der noch nicht entschiedenen Frage einer Einschränkung des sogenannten Gebühren-Hotelprivilegs - 0,90 € betragen solle. Vor diesem Hintergrund bat kurz vor der Ministerpräsidentenkonferenz der Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz den Vorsitzenden der KEF, Hilfestellung bei der Umrechnung der beabsichtigten abweichenden Gebührenerhöhung zu leisten. Die KEF wurde gebeten, diese Umrechnung für eine abweichende Gebührenerhöhung um 0,86 € und alternativ für eine Erhöhung um 0,90 € vorzulegen. Dieser Bitte entsprach der KEF-Vorsitzende mit Schreiben vom 07.10.2004, das die Intendanten der Rundfunkanstalten als Kopie erhielten.

Anlage DR 40

Die Beratungen der einen Tag später stattfindenden Ministerpräsidentenkonferenz führten sodann zu dem Ergebnis, dass der Gesamtbetrag der Rundfunkgebühr weder um 86 Cent noch um 90 Cent, sondern um 88 Cent erhöht werden solle. Das politische Aushandeln führte offensichtlich zu einem Kompromiss in der Mitte. Auch dies zeigt die Fragwürdigkeit der politischen Gebührenfestsetzung, mit der der KEF-Vorschlag abgeändert wurde.

In Nr. 8 der Protokollerklärungen aller Länder zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird festgestellt:

„Die Länder nehmen die Selbstverpflichtungserklärungen der in der ARD zusammengefassten Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des DeutschlandRadio, wie in der Zusammenfassung in der Anlage zu diesem Staatsvertrag wiedergegeben sind, zur Kenntnis und haben sie bei der Gebührenentscheidung berücksichtigt.“

Zitiert nach Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, 23. AL, Februar 2005, A 1.9.5, Ziffer 8

In dem Anhang zum Rundfunkstaatsvertrag, der eine Zusammenfassung der Selbstverpflichtungserklärungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthält, werden Personalaufwendungen, Aufwendungen für Online-Angebote und Aufwendungen für Marketing-Aktivitäten erwähnt.

Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., A 1.10.2, Teil C

Soweit hierbei auf die Selbstverpflichtungserklärung der Beschwerdeführerin abgestellt wird, handelte es sich um Kosteneinsparungen, die entweder bereits im 14. KEF-Bericht berücksichtigt worden waren oder sich erst in den kommenden Gebührenperioden auswirken werden.

Als Begründung zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde die Begründung der Rundfunkkommission für die Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF (Anlage DR 24) übernommen. Die abweichende Entscheidung wurde damit erneut auf die deutlich angespannte wirtschaftliche Lage, die noch vorhandenen Einsparpotentiale, die im 14. KEF-Bericht noch keine Berücksichtigung hätten finden können, auf veränderte staatsvertragliche Rahmenbedingungen und auf den Wettbewerb der Medien gestützt.

Die seit dem Frühsommer 2003 in vielfachen Äußerungen der verschiedenen Entscheidungsträger formulierten Kernargumente finden sich auch in der Gesetzesbegründung wieder.

Begründung zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, zitiert nach Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., A 2.6, Teil VI

2. Berechnung der Gebührenerträge für die Beschwerdeführerin im Zeitraum 2005 bis 2008

Die Rundfunkkommission der Länder und die Ministerpräsidenten gingen fälschlich davon aus, dass sich der auf die Beschwerdeführerin entfallende Gebührenanteil nicht verändert habe. Tatsächlich jedoch ist die Beschwerdeführerin durch die von den Ländern vorgenommene Reduzierung des KEF-Vorschlages zu den Gebührenerträgen in gleicher Weise wie die übrigen Rundfunkanstalten betroffen. Die Reduzierung der Grundgebühr führt zu einer reduzierten prozentualen Beteiligung der Beschwerdeführerin am Gesamtaufkommen der Grundgebühr. Gegenüber dem im 14. KEF-Bericht vorgeschlagenen Anteil von 6,8949 % an der Grundgebühr in Höhe von 5,57 € (Anlage DR 13, TZ 445) führt nun der in § 9 Abs. 1 RFinStV enthaltene niedrigere Anteil von 6,8627 % in der reduzierten Höhe von 5,52 € zu einer Verringerung des Gebührenertrages im Berechnungszeitpunkt 15.10.2004 in Höhe von 6,368 Millionen Euro. Diese durch die Abweichung von dem Vorschlag im 14. KEF-Bericht bedingte Reduzierung der Gebühreneinnahmen, kommt bei der Beschwerdeführerin zu der von der KEF bereits vorgeschlagenen Gebührenreduzierung in Höhe von 0,03 € aufgrund vorhandener Eigenmittel noch hinzu.

Die Arbeitsgruppe „Gemeinsame Planung der Gebührenerträge ARD, ZDF und DLR“ bei der GEZ berechnete im Oktober 2004 die voraussichtliche Ertragssituation, die aufgrund von aktuellen Entwicklungen unter den Gebührenschuldern jährlichen Schwankungen unterliegt. Die auf Grundlage dieser Planwerte erstellte Berechnung ergibt ein Gebühren-Minus in Höhe von 6,368 Millionen Euro. Die Berechnung wird als

Anlage DR 41

überreicht.

Die Beschwerdeführerin unterrichtete die Ministerpräsidenten über diese Folgewirkung

nochmals mit Schreiben vom 22.11.2004:

„Der Beschluss führt dazu, dass der nationale Hörfunk bis Ende 2008 rund 6 Millionen Euro weniger Gebührengelder bekommen wird, als ursprünglich vorgesehen.

In einer Vielzahl von Gesprächen mit hochrangigen Vertretern der Länder wurde mir versichert, dass eine Kürzung der Mittel für den nationalen Hörfunk von den Ministerpräsidenten gar nicht beabsichtigt gewesen sei, da schon die ursprüngliche Empfehlung der KEF eine spürbare Reduzierung unseres Gebührenanteils vorsah. Einigen Äußerungen habe ich entnommen, dass offenbar die Annahme vorherrscht, eine Gebührenentscheidung getroffen zu haben, die DeutschlandRadio nicht tangiere. Zum Teil wurde sogar die Auffassung vertreten, DeutschlandRadio werde durch den Beschluss deutlich besser gestellt, als zuvor.

Dies ist bedauerlicherweise nicht der Fall.“

Anlage DR 42

3. Öffentliche Reaktionen auf die Beschlussfassung vom 08.10.2004

Kammann kommentierte die Entscheidung der Ministerpräsidenten deutlich:

„Unumstritten ist beim Gros der Kenner der Materie: Die Länder haben das verfassungsrechtlich auferlegte Verfahren ausgehebelt. Die obersten Richter haben nämlich im geltenden Gebührenurteil festgelegt, dass dieses Verfahren staatsfern sein muss. Im Klartext: Die Politik darf die Gebühr nicht als Knebel benutzen und damit die Rundfunkfreiheit und Programmautonomie beeinträchtigen. Deshalb das Einschalten einer idealiter unabhängigen Fachkommission mit einem weitgehend bindenden Vorschlag.

Die Arbeit, der Status dieser Kommission: Das alles ist jetzt schwer beschädigt, wahrscheinlich irreparabel. Aus dem Sachvorschlag ist eine rein politische Entscheidung geworden.“

Kammann, Kannitverstan, epd medien vom 13.10.2004, S. 3 ff.

Anlage DR 43

Der juristische Dienst des Landtages des Freistaates Sachsen wurde beauftragt, ein Rechtsgutachten zur rundfunk- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Unter-

schreitens des KEF-Gebührenvorschlages zu erstellen. Das Rechtsgutachten vom 22.02.2005 kommt zu dem Ergebnis, dass das Verfahren der Gebührenfestsetzung verfassungswidrig sei und deshalb dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht zugestimmt werden dürfe.

Anlage DR 44

Im Dezember 2005 veröffentlichte die KEF ihren 15. Bericht. Die KEF führte zu der vorausgegangenen Abweichung von ihrem Gebührenvorschlag aus:

„Mit Schreiben vom 23.09.2004 an den Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Länder (vgl. Anlage 4) hat die KEF den Ministerpräsidenten mitgeteilt, sie habe hinsichtlich der beiden oben zuletzt genannten Faktoren [Auswirkungen der von den Rundfunkanstalten abgegebenen Selbstbindungen und Veräußerungen von Sportrechten an private Veranstalter] erhebliche Zweifel, ob das geplante Vorgehen im Einklang mit dem nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 1994 und dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag anzuwendenden Verfahren stehe. Gründe für eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung der Kommission müssten vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben und würden sich im wesentlichen in den Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen. Aus den Selbstbindungen ergäben sich - wie den Ländern bereits mitgeteilt - keine zusätzlichen Einsparungen und die Frage der Sportrechte berühre die Programmautonomie der Anstalten. Insbesondere sehe die Kommission in der Verknüpfung dieser beiden Elemente mit der Angemessenheit der Belastung der Gebührenzahler ein erhebliches verfassungsrechtliches Problem.“

Anlage DR 45

Zuvor hatte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Beck die Genese des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages als eine „kunstvoll gedrechselte Verfahrensweise“ der Länder zum Erreichen des „Gebühren-Kompromisses“ bezeichnet. Die Ministerpräsidenten seien sich in der Beurteilung

„sicher, dass wir damit eine verfassungsrechtlich schwierige Situation umschiffen haben“.

epd medien vom 13.10.2004, S. 8 f., **Anlage DR 46**

4. Ankündigungen für die kommende Gebührenperiode ab 2009

Der Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei Stadelmaier erklärte am 08.09.2005, dass es zwischen den Ländern und der ARD keine Gesprächsgrundlage mehr gäbe, wenn die Rundfunkanstalten die Erhebung der Verfassungsbeschwerde beschließen sollten.

epd medien vom 10.09.2005, S. 8 f., **Anlage DR 47**

Der Chef der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt kündigte in einem Schreiben vom 23.02.2006 an die Beschwerdeführerin bereits an, dass eine weitere Gebührenerhöhung auch unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Beschwerdeführerin voraussichtlich nicht erfolgen werde. Jedenfalls halte er es für bedenklich, wenn sich die Beschwerdeführerin auf eine solche Entwicklung verlassen sollte. Er bitte deshalb um eine Stellungnahme, welche weiteren Einsparpotentiale die Beschwerdeführerin noch vorsehen könne.

Anlage DR 48

Dieses Schreiben verdeutlicht, dass im Kreis der Länder offensichtlich die Absicht besteht, auch für die kommende Gebührenperiode in das rechtlich vorgegebene Gebührenfestsetzungsverfahren einzugreifen.

IV. Zusammenfassung des Sachverhaltes

Die detaillierte Dokumentation des öffentlich begleiteten Entstehungsprozesses des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages war erforderlich, um zu belegen, auf welcher Grundlage und mit welcher Motivation die Länder von dem Gebührenvorschlag der KEF abgewichen sind:

- Die finanzielle Stärke der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Nachfragewettbewerb um attraktive TV-Senderechte, insbesondere Sportrechte, soll begrenzt werden.
- Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen dahingehend diszipliniert werden, statt dessen stärker den Auftrag für TV-Kultur- und Informationssendungen wahrzunehmen.
- Die Wettbewerbssituation in der dualen Rundfunkordnung soll zugunsten der privaten TV-Veranstalter nachhaltig verändert werden.

- Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sollen angehalten werden, bestimmten medienpolitisch motivierten Strukturreformen zuzustimmen und sie umzusetzen.
- Der gesamtgesellschaftlichen Stimmung und der Erwartung einer finanziellen Zurückhaltung öffentlicher Haushalte auch im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten soll Rechnung getragen werden.
- Auch für die kommende Gebührenperiode ab 2009 ist ein vergleichbarer Eingriff der Länder in das Gebührenfestsetzungsverfahren zu erwarten.

Im Hinblick auf die Finanzausstattung der Beschwerdeführerin haben sich die Länder vor und bei ihrer Abweichungsentscheidung nicht mit dem konkreten rechnerischen Sachverhalt auseinandergesetzt und die Folgen ihrer Entscheidung geprüft:

- Das finanzielle Volumen der beschlossenen Kürzung zu Lasten der Beschwerdeführerin in Höhe von rund 6 Millionen Euro war unbekannt; teilweise gingen die Entscheidungsträger in den Ländern fälschlich davon aus, dass die Abweichung von dem KEF-Vorschlag für die Beschwerdeführerin keine Auswirkungen hätte und ertragsneutral sei.
- Ein Teil der Entscheidungsträger der Länder wollte den von der KEF vorgeschlagenen Gebührenanteil der Beschwerdeführerin an der Grundgebühr nicht reduzieren und rechtfertigte die entstandene Kürzung in Höhe von rund 6 Millionen Euro unzutreffenderweise mit angeblich methodisch bedingten „Rundungen“.
- Darüber hinaus ist verkannt worden, dass die zur Begründung der Abweichungsentscheidung angeführten Strukturmaßnahmen entweder bereits in den 14. KEF-Bericht eingeflossen waren, oder sich erst in den kommenden Gebührenperioden auswirken werden.
- Weiter wurde nicht berücksichtigt, dass die übrigen von den Ländern angeführten Begründungen - ungeachtet ihrer verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit - spezifisch für die öffentlich-rechtlichen **Fernseh**veranstalter sind und nicht für den nationalen Hörfunk angeführt werden können: Dies gilt insbesondere für die geäußerten Vorwürfe der falschen programmlichen Schwerpunktsetzung, der zu starken Gewichtung des teuren Rechteinkaufs im Sportbereich und für den Hinweis auf Kosteneinsparungen infolge der Ablösung der analogen durch digitale Fernsehübertragung.

D.

Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I. Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin ist nach § 1 Deutschlandradio-StV in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet worden. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist die Beschwerdeführerin Grundrechtsträgerin der Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG.

Bethge, ZUM 1996, 456, 460 f.; Lehr in Jenke (Hrsg.)
Bundesweit und werbefrei - Zehn Jahre DeutschlandRadio, 2003, S. 59 f., **Anlage DR 49**

II. Beschwerdegegenstand

Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, durch Maßnahmen der Gesetzgebung und Regierung in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit verletzt zu sein. Der hier streitbefangene Achte Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist durch die Ministerpräsidenten der Länder geschlossen worden. Er ist aufgrund von Zustimmungsgesetzen der Landesgesetzgeber in Kraft getreten. Der Staatsvertrag in Verbindung mit den in den Anträgen aufgeführten Zustimmungsgesetzen stellen Akte der öffentlichen Gewalt im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG dar, die die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit verletzen.

III. Betroffenheit der Beschwerdeführerin

Die mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nach Verabschiedung durch die Landesgesetzgeber in Kraft getretenen Regelungen führen zu einer eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit der Beschwerdeführerin, da ihr Gebührenanspruch und Gebührenertrag erheblich niedriger ausfallen als dies nach dem Vorschlag der KEF in ihrem 14. Bericht vorgesehen war. Die Beschwerdeführerin ist durch die angegriffenen Akte auch unmittelbar betroffen. Die in den Anträgen aufgeführten Zustimmungsgesetze transformieren den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag zu einer gebührenrechtlichen Regulierung, die sich unmittelbar auf die Beschwerdeführerin auswirkt.

E.**Begründetheit****I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage****1. Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung von Anfang an hervorgehoben, dass die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in erster Linie die Staatsfreiheit der Berichterstattung bedeutet.

BVerfGE 205, 261 ff.

Weder der Exekutive noch dem Gesetzgeber darf Einfluss auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme eingeräumt werden.

BVerfGE 73, 118, 182 f.

Die Staatsferne des Rundfunks ist ein konstitutives Element für seine Funktionsfähigkeit als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Die Rundfunkfreiheit schützt nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Eingriffen, sondern steht auch mittelbaren Einwirkungen auf das Programm entgegen.

BVerfGE 73, 118, 183

Das Bundesverfassungsgericht hat im 6. Rundfunkurteil deutlich herausgearbeitet, dass mittelbare verfassungswidrige Einflussnahmen des Staates auf den Meinungsbildungsprozess über das Massenmedium Rundfunk insbesondere über Ausstattungsentscheidungen erfolgen können. Anlass für diese Rechtsprechung war das in Nordrhein-Westfalen praktizierte Verfahren der Aufteilung von knappen terrestrischen Übertragungskapazitäten zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dem privat veranstalteten Rundfunk. Nach der ursprünglichen Regelung des § 3 LRG NW a.F. oblag diese Entscheidung der nordrhein-westfälischen Landesregierung, die nur insoweit gesetzlich gebunden war, dass eine Mindestzuteilung an private Veranstalter erfolgen musste. Das Bundesverfassungsgericht sah es als verfassungswidrig an, wenn die Landesregierung durch diese Regelung die Möglichkeit erhält, nicht allein abstrakt über die öffent-

lich-rechtliche oder private Nutzung einer Übertragungskapazität zu entscheiden, sondern eine einzelfallbezogene Entscheidung nach politischen Opportunitätsgesichtspunkten zu treffen, die bestimmte Veranstalter begünstigt.

Bereits in dieser Entscheidung deutet das Bundesverfassungsgericht die mit Ausstattungsentscheidungen verbundenen Gefahren des vorauseilenden Gehorsams oder des opportunistischen Verhaltens von Rundfunkveranstaltern an, die das Wohlwollen der staatlichen Entscheidungsträger sicherstellen müssen. Die Unvereinbarkeit des § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG NW a.F. mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist festgestellt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat eine allgemeine abstrakt-generelle Festlegung der Kriterien gefordert, nach denen die konkreten Zuordnungsentscheidungen zu treffen sind.

BVerfGE 83, 238, 322 ff.; vgl. auch Gersdorf, Die Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 278 ff.

Diese im 6. Rundfunkurteil bereits angelegte Anwendung des Grundsatzes der Staatsfreiheit auf das Verfahren bei rundfunkrechtlichen Ausstattungsentscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Gebührenentscheidung vom 22.2.1994 sowohl in seiner dogmatischen Begründung als auch in seiner Ausgestaltung perfektioniert und abgerundet. Zu dem Zwecke der Sicherung der Staatsfreiheit des Rundfunks seien materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schließe es auch aus, dass der Staat mittelbar die Rundfunkveranstaltung beherrsche. Jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks durch den Staat solle ausgeschlossen werden. Ausdrücklich hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass dieser Schutz auch die subtileren Mittel der indirekten Einwirkung erfasse, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf die im Rundfunk Tätigen verschaffen könnten. Der Staat besitze solche Mittel u.a., weil er den Rundfunk mit Übertragungskapazitäten versehe, ihn beaufsichtige, aber auch Finanzierungsentscheidungen treffe.

BVerfGE 90, 60, 88

Das Bundesverfassungsgericht nennt neben der Regierung auch die im Parlament vertretenen Parteien, bei denen die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks bestehen könne.

BVerfGE 90, 60, 89

Gerade wegen der Abhängigkeit der Programmgestaltung von staatlichen Finanzierungsentscheidungen eigne sich die Festsetzung der Rundfunkgebühr als besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auf Seiten der Rundfunkanstalten könne bereits eine drohende Verwendung dieses Einflussmittels zu Anpassungen an vermutete oder erklärte Erwartungen der an der Gebührenentscheidung Beteiligten führen, die der publizistischen Freiheit abträglich wären. Mit beeindruckender Voraussicht warnt das Bundesverfassungsgericht, dass die Gebührenfestsetzung nicht zu Zwecken der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden dürfe.

BVerfGE 90, 60, 93 f.

Als weitere Konsequenz aus dem Gebot der Staatsfreiheit resultiert, dass der Gesetzgeber nicht völlig frei ist, von ihm geschaffene Regelungen zu ändern oder wieder aufzuheben. Eine Neuregelung muss der besseren oder zumindest gleichwertigen Ausgestaltung der Rundfunkordnung dienen.

A. Hesse, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2003, 2. Kap. Rn. 40; BVerfGE 74, 297, 334

2. Die Grundrechtsgarantie eines staatsfernen Verfahrens

- a) Die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates einerseits und die notwendige Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks andererseits stehen in einem institutionell vorgegebenen Spannungsverhältnis. Der Staat, konkret der Landesgesetzgeber auf der Grundlage der Entscheidungsvorschläge der Ministerpräsidenten, ist verpflichtet, die gesetzliche Grundlage für eine angemessene finanzielle Sicherung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu schaffen.

Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, Rn. 354

Darüber hinaus ist der Staat in der Verpflichtung, die Rundfunkordnung auszugestalten, wobei er sich eines konkreten Programm-, Veranstalter- oder Systembezugs (im Sinne der einseitigen Parteinahme für den öffentlich-rechtlichen oder privat veranstalteten Rundfunk im dualen System) enthalten muss.

Die hier im Bereich des Schutzes der Rundfunkfreiheit entstandene Spannungslage ist für die Verwirklichung von Grundrechtsverbürgungen keineswegs unty-

pisch. Lerche hat herausgestellt, dass die "Integrationskraft materieller Grundrechte in der Atmosphäre vielseitiger Ausgleichsnotwendigkeiten" verblasse und deshalb ausgleichsvorbereitende Vorschaltverfahren insbesondere in Bezug auf die grundrechtsrelevante Sachverhaltsschließung und die Interesseneinbeziehung notwendig seien.

Lerche, Vorbereitung grundrechtlichen Ausgleichs durch gesetzgeberisches Verfahren, in Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, S. 97 ff.

K. Hesse hat die zunehmende Bedeutung des Verfahrens für die Verwirklichung der Grundrechte hervorgehoben und die grundrechtliche Entwicklung von Verfahrensgarantien maßgeblich geprägt.

K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995, Rn. 339, 358 ff.; vgl. auch Bethge, Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren, NJW 1982, S. 1 ff.

Die Rundfunkfreiheit wird zutreffend als ein verfahrensgeprägtes Grundrecht angeordnet.

Ossenbühl, Festschrift Eichenberger, 1982, S. 183, 184 ff.

Gerade die Rundfunkfreiheit bedarf der prozeduralen Grundrechtssicherung. Zutreffend wird auch in der Literatur herausgestellt, dass staatliches Verhalten organisatorischer oder verfahrensmäßiger Art die Programmfreiheit stärker gefährden könne als direkte programmbezogene Anforderungen.

Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, 1993, S. 48

Eingriffe in eine grundrechtssichernde Verfahrensausgestaltung gefährden die Funktionsfähigkeit des Verfahrens. Dies wirkt sich gerade auf der Ebene der entscheidungsdeterminanten Sachverhaltsschließung und Interesseneinbeziehung bzw. Gewichtung aus. So wie im Bereich des privaten Rundfunks die Staatsunabhängigkeit der Rundfunkaufsicht zentrales Element der Freiheitsverwirklichung aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG ist,

Hoffmann-Riem, Personalrecht der Rundfunkaufsicht,
1991, S. 82

sichert der prozedurale Grundrechtsschutz im Bereich der Gebührenfestsetzung zentral die Freiheitsverwirklichung, die der Meinungsbildungsfreiheit aller Bürger zu dienen hat. Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere hier geboten, weil anderenfalls Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG seine materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen könnte.

BVerfGE 90, 60, 96

Hierbei handelt es sich nicht etwa um eine zweitrangige Dimension des Grundrechtsschutzes, die Großzügigkeiten oder Nachlässigkeiten in der praktischen Umsetzung rechtfertigen könnte. Gerade wenn - wie im Falle der Staatsfreiheit des Rundfunks - das Ziel einer grundrechtlichen Verbürgung unmissverständlich formuliert ist, jedoch sich die konkrete, auf den Einzelfall heruntergebrochene Umsetzung nicht aus der Verfassung unmittelbar ableiten lässt und der Weg zu der Grundrechtsverwirklichung von zunächst sich widersprechenden Interessenlagen und Zuständigkeitsbereichen geprägt ist, stellt die Verfahrenssicherung den einzig verbleibenden wirksamen Grundrechtsschutz dar.

Diese Grundrechtssicherung durch Verfahren bedarf nicht um ihrer selbst willen als sinnentleertes Placebo der Verwirklichung. Vielmehr zeigt die Umsetzung von Verfahrensgarantien in grundrechtsbetroffenen Bereichen gerade, dass ihr Einsatz zu gerechten, ausgleichenden und insbesondere sachlich zutreffenden Ergebnissen führt. Der große Vorteil einer von Interessenbindungen befreiten Verfahrensgestaltung führt zunächst dazu, dass der zu entscheidende Sachverhalt mit größtmöglicher Objektivität und Vollständigkeit aufbereitet wird. Typische interessengebundene Phänomene der Verdrängung oder selektiven Wahrnehmung von Sachverhalten oder Zielformulierungen werden verhindert.

- b) Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Gebührenurteil vom 22.2.1994 mit großer Weitsicht nicht nur die Gefahren einer unmittelbaren, veranstalterbezogenen Ausstattungsentscheidung durch den Gesetzgeber erkannt, sondern ein dreigestuftes Verfahren zur Lösung der Spannungslage zwischen notwendiger staatlicher Verantwortung und Verhinderung von politischer Einflussnahme auf den Rundfunk vorgegeben. Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass dieses Modell einer

abstrakt-generellen Fortentwicklung zugänglich ist. Jedoch müssen im Falle einer Fortentwicklung die Kernprinzipien der Staatsfreiheit, die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für das Entscheidungsverfahren abgeleitet werden, gewahrt bleiben. Abgesehen davon ist es mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar, durch das bloße Schaffen von Fakten gesetzliche Ausgestaltungen von grundrechtlichen Verfahrensgarantien zu verändern.

- c) Die von dem Bundesverfassungsgericht in der Gebührenentscheidung entwickelten Verfahrensmaßstäbe sind im Rundfunkfinanzierungs-Staatsvertrag realisiert worden. Das dreistufige Verfahren stellt sich wie folgt dar:

1. Stufe: Bedarfsmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (§ 1 RFinStV)

In Wahrnehmung ihrer Programmautonomie bestimmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das zu ihrer Funktionserfüllung Erforderliche, also Inhalt, Form, Anteil und Umfang der Programme und den darauf beruhenden Finanzbedarf. Um der theoretischen Gefahr einer Selbstbedienung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entgegenzuwirken, hat der Landesgesetzgeber als Ausgestaltungsgesetzgeber der Rundfunkordnung die Möglichkeit, abstrakt-generell, aber außerhalb und unabhängig von der konkreten Finanzausstattungsentscheidung, den Programm- und Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Grenzen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG näher zu definieren. Sollten nach Auffassung des Landesgesetzgebers Strukturreformen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten notwendig sein, die von ihnen aber nicht durchgeführt werden, so ist die legislative Gestaltungsmöglichkeit gegeben. Sie darf jedoch nicht im Rahmen konkreter Finanzausstattungsentscheidungen erfolgen. Noch weniger dürfen Ausstattungsentscheidungen als Druckmittel eingesetzt werden, bestimmte für notwendig erachtete Reformen zu erzwingen.

2. Stufe: Überprüfung der Bedarfsanmeldung durch das externe, unabhängige, sachverständig (rundfunk- und politikfrei) zusammengesetzte Gremium KEF (§§ 2 bis 6 RFinStV).

Die KEF wendet folgende Prüfungsmaßstäbe an:

- Rechtlich umschriebener Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten;
- Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die normativen Rahmenbedingungen für die Prüfungstätigkeit der KEF werden durch den Rundfunkgesetzgeber vorgegeben. Der gesetzlich definierte Programmauftrag ist der Maßstab für die Kontrolle der KEF. Die KEF hat anhand dieser Maßstäbe ein hochdifferenziertes und relativ exaktes Prüfverfahren nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entwickelt.

3. Stufe: Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Länderparlamente (§ 7 RFinStV).

Die Prüfungsmaßstäbe für die Länderparlamente sind in § 7 RFinStV nicht geregelt. Nach § 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV sind Abweichungen zu begründen. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht vorgegeben, dass als zulässige Abweichungsgründe ausschließlich Kriterien des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der gebührenzahlenden Rundfunkteilnehmer in Betracht kommen. Zugleich muss der Gesetzgeber die Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät wahren, d.h. programmliche und medienpolitische Ziele dürfen mit der Abweichungsentscheidung gerade nicht verfolgt werden.

vgl. Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, Rn. 354

II. Grundrechtsverletzungen der Beschwerdeführerin

Das Verfahren und das Ergebnis des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit in mehrfacher Weise. Die durch das Bundesverfassungsgericht in der Gebührenentscheidung vorgegebenen und durch § 7 Abs. 2 RFinStV einfach gesetzlich umgesetzten Grenzen der staatlichen Mitwirkung an der Gebührenfestsetzung sind nicht eingehalten worden.

1. Unzulässige Einwirkungen der Länder in den Entscheidungsbereich der KEF

a) Unzuständige Sachverhaltsermittlung der Länder zu Lasten der Beschwerdeführerin

Der KEF ist im Zusammenwirken mit den betroffenen Rundfunkanstalten die Aufgabe auferlegt, den finanziellen Bedarf der jeweiligen Rundfunkanstalt und die sich hieraus ableitende Höhe der Rundfunkgebühr zu ermitteln.

Im Falle der Beschwerdeführerin haben die Länder - anders als bei ARD und ZDF - die Bedarfsermittlung der KEF nicht substantiiert in Frage gestellt, sondern, soweit ersichtlich, als richtig unterstellt. Dennoch haben die Länder entschieden, von dem KEF-Vorschlag abzuweichen und die Erhöhung der Rundfunkgebühr zu reduzieren, ohne dabei den rechnerischen Sachverhalt aufzuklären, dass die beschlossene Reduzierung auch zu einer Verringerung des Gebührenanteils der Beschwerdeführerin an der Grundgebühr führt. Die Rundfunkkommission der Länder hat sich durch die immer wieder deutlich gewordene Zielvorgabe, aus allgemeinen medienpolitischen Gründen den KEF-Gebührenvorschlag zu senken, im Hinblick auf die Beschwerdeführerin den Blick für den zu entscheidenden Sachverhalt verstellen lassen oder mangels eigener Sachkompetenz den Sachverhalt nicht zutreffend erfasst. Die sachlich falschen Äußerungen verschiedener Landespolitiker über die rechnerischen Folgewirkungen der Gebührenentscheidung für die Beschwerdeführerin bestätigen diese mangelnde Sachkompetenz eindrucksvoll. Hätten die Länder nicht in den Entscheidungsbereich der KEF eingegriffen, wäre ein solcher Fehler vermieden worden.

b) Falsche Sachverhaltsfeststellungen und -prognosen der Länder zu Lasten der Beschwerdeführerin

In Abweichung von dem KEF-Vorschlag haben die Länder den nach § 9 Abs. 1, 2. Satzteil RFinStV auf die Beschwerdeführerin entfallenden Anteil aus dem Aufkommen aus einer Grundgebühr von 5,52 € mit 6,8627 % und nicht aus einer Grundgebühr von 5,57 € mit 6,8949 % festgesetzt. Aus den dokumentierten Reaktionen der Ministerpräsidenten auf entsprechende Vorhalte der Beschwerdeführerin ergibt sich, dass auch insoweit keine Sachverhaltskenntnis bestand. Die politi-

schen Entscheidungsträger begnügten sich mit pauschalen Festlegungen, die sich nach eigenem Eingeständnis an Abrundungen und Betragsberechnungen mit zwei Stellen hinter dem Komma orientierten. Die notwendige rechnerische Auseinandersetzung unterblieb; für die rechnerische Feinarbeit war kein Raum, obgleich sie sich für die Beschwerdeführerin mit einer Reduzierung der Gebührenerträge um rund 6 Millionen Euro für die laufende Gebührenperiode auswirkte. Der verfassungswidrige Eingriff in den Kompetenzbereich der KEF führte zu Pauschalierungen, die in ihren gebührenrechnerischen Auswirkungen den Programmauftrag der Beschwerdeführerin nachhaltig gefährden.

2. Verfassungswidrige Instrumentalisierung der Gebührenentscheidung für programmbezogene und allgemeine medienpolitische Ziele
 - a) Medienpolitisches Ziel: Einflussnahme auf die Wettbewerbssituation in der dualen Rundfunkordnung

Die Abweichung von dem KEF-Gebührevorschlag ist mit der aktuellen Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und dem Wettbewerb der Medien begründet worden. Ausweislich der dokumentierten Äußerungen verschiedener Entscheidungsträger verbirgt sich dahinter die Sorge, dass eine Erhöhung der Rundfunkgebühr die Konkurrenzsituation mit privaten Rundfunkveranstaltern und anderen Medienanbietern verschärfen würde (vgl. z.B. Anlage DR 4). Insbesondere der Wettbewerb um den Erwerb von TV-Übertragungsrechten im Sportbereich wurde hierbei hervorgehoben (Anlage DR 26).

Diese Motivation der Länder, von dem KEF-Vorschlag abzuweichen, ist mit der durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG geschützten Programmautonomie der Rundfunkanstalten nicht vereinbar. Den staatlichen Entscheidungsträgern ist es verwehrt, bestimmte Programme als besonders geeignet, andere Programme als besonders ungeeignet für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu bewerten. Gebührenentscheidungen dürfen von der Politik nicht dazu missbraucht werden, falsch bewertete Schwerpunktsetzungen im programmlichen Bereich zu korrigieren.

Abgesehen davon müssen sich die Länder von der Beschwerdeführerin zusätzlich entgegenhalten lassen, dass ihre programmbezogene Kritik an den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausschließlich den Fernsehbereich berührt. Für den

von der Beschwerdeführerin veranstalteten nationalen Hörfunk passt diese (verfassungswidrige) Begründung der Gebührenabweichung nach § 7 Abs. 2 RFinStV nicht.

- b) Medienpolitisches Ziel: Einflussnahme auf die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Länder stützen sich auf die von den Rundfunkanstalten vorgelegten Selbstverpflichtungserklärungen und auf angeblich noch nicht ausgeschöpfte Einsparpotentiale, um die Abweichungsentscheidungen im Sinne des § 7 Abs. 2 RFinStV zu begründen.

Die von der Beschwerdeführerin vorgelegte Selbstverpflichtungserklärung enthält keine neuen Einsparpotentiale, die nicht bereits in den 14. KEF-Bericht eingeflossen wären oder die sich noch in der laufenden Gebührenperiode bis 2008 auswirken könnten.

Außerdem ist es den Ländern verwehrt, allgemeine medienpolitische Ziele mit dem Druckmittel der Gebührenfestsetzung durchzusetzen. Die Länder können sich ihres gesetzgeberischen Ausgestaltungsauftrags für die Rundfunkordnung bedienen, falls sie es für notwendig erachten, Strukturreformen den Rundfunkanstalten gesetzlich aufzuerlegen, soweit dies mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG vereinbar ist. In diesem Zusammenhang mag auch geprüft werden, ob bestimmte qualitätsorientierte Inhaltsanforderungen in den gesetzlichen Programmauftrag aufgenommen werden können und mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG vereinbar sind; die Beschwerdeführerin jedenfalls setzt sich entsprechend ihrem Auftrag zur Herstellung von zwei werbefreien Programmen mit den Schwerpunkten Information und Kultur in besonderem Maße für eine qualitätsorientierte Programmgestaltung ein. Würde jedoch das Gebührenfestsetzungsverfahren zu solchen Zwecken instrumentalisiert werden, so könnten die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade zu vermeidenden mittelbaren Zwänge durch Erzeugung von Wohlverhalten entstehen.

Die Länder können ihre Abweichung von dem KEF-Gebührenvorschlag auch nicht damit rechtfertigen, dass sie sich auf freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen der Rundfunkanstalten berufen. Abgesehen davon, dass diese freiwilligen

Selbstverpflichtungserklärungen zu keinen rechnerischen Veränderungen geführt haben, weil sie bereits von der KEF in ihrem 14. Bericht berücksichtigt worden waren oder sich in kommenden Gebührenperioden auswirken werden, könnten entsprechende Erklärungen ausschließlich von der KEF im Rahmen des Gebührenfestsetzungsverfahrens berücksichtigt werden. Den Ländern ist der unmittelbare medienpolitische Einfluss auf die Rundfunkanstalten über die Festsetzung der Rundfunkgebühr verfahrensrechtlich versagt.

3. Verfassungswidrige Begründung des „Umfelds einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage“

Die Landesgesetzgeber haben im Rahmen ihrer Beteiligung an der Festsetzung der Rundfunkgebühren zu prüfen, dass keine unangemessene Belastung der gebührenzahlenden Rundfunkteilnehmer entsteht. Weder aus der Begründung des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags noch aus sonstigen in der öffentlichen Diskussion oder gegenüber der Beschwerdeführerin vorgebrachten Äußerungen ist konkret zu entnehmen, dass die von der KEF vorgeschlagene Gebührenerhöhung zu einer unangemessenen finanziellen Belastung des einzelnen Gebührenzahlers geführt hätte. Vielmehr wird aus der dokumentierten Genese des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag deutlich, dass es den Ländern nicht um den Schutz des einzelnen Rundfunkteilnehmers vor einer unangemessenen finanziellen Mehrbelastung geht, sondern die angebliche gesamtgesellschaftliche Notwendigkeit einer allgemeinen finanziellen Zurückhaltung ausschlaggebend war.

Es ist auch nicht ersichtlich, aus welchen Gründen gerade der Differenzbetrag zwischen dem KEF-Gebührenerhöhungsvorschlag (1,09 €) und dem verabschiedeten Erhöhungsbetrag (0,88 €) in Höhe von 0,21 € monatlich zu einer unangemessenen Belastung des Rundfunkteilnehmers unter Berücksichtigung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots führen kann.

4. Dauerhafte Belastung der Beschwerdeführerin

- a) Parallel zu dem bundesverfassungsgerichtlich und gesetzlich geforderten Abstimmungsverfahren der Rundfunkanstalten mit der KEF über die sachliche und rechnerische Notwendigkeit der Bedarfsanmeldung ist im Gebührenfestsetzungsverfahren eine weitere Abstimmungsebene mit der Rundfunkkommission der

Länder entstanden, die dauerhaft die Trennung zwischen dem staatsfernen-KEF-Entscheidungsbereich und dem staatlichen Rest-Kontrollbereich in Frage stellt. Wie die dokumentierten Briefwechsel und Gespräche gezeigt haben, nehmen es die Länder für sich in Anspruch, auf der sachlichen Entscheidungsebene der KEF mitzuwirken. Es bedarf daher der verfassungsgerichtlichen Klarstellung, dass die Länder im Rahmen der sensiblen Ausstattungsentscheidungen in ihren Mitwirkungs-, Kontroll- und Eingriffrechten beschränkt sind.

- b) Für die Beschwerdeführerin steht im Mittelpunkt der rechtlichen Auseinandersetzung die nachhaltige Gefahr, dass die verfassungswidrige Gebührenentscheidung des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages für den Gebührenzeitraum ab 2009 perpetuiert wird. Wie bereits aufgezeigt, enthält diese Gefahr zwei Dimensionen:

Es besteht zunächst die Gefahr, dass sich der erfolgte Eingriff in das nach Kompetenzbereichen gestufte Verfahren der Gebührenfestsetzung zukünftig in den folgenden Gebührenrunden fortsetzen wird. Die Länder streben offenkundig an, sich über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Gebührenurteil vom 22.02.1994 hinwegzusetzen. Die Ankündigungen, die auch gegenüber der Beschwerdeführerin erfolgt sind (Anlage DR 48), verstärken die Gefahr, dass es aufgrund dieses Systembruchs im Verfahren weiterhin zu sachlichen Fehlentscheidungen kommen wird.

Die Beschwerdeführerin hatte bereits aufgrund des Vorschlages der KEF in ihrem 14. Bericht wegen des Rückgriffs auf entstandene Eigenmittel eine Gebührenreduzierung in Höhe von 0,03 € hinzunehmen. Diese Eigenmittel werden Ende 2008 aufgebraucht sein. Die Beschwerdeführerin akzeptierte diese Reduzierung im Vertrauen auf den Fortbestand des KEF-Verfahrens. Sollte es zu dem von den Ländern angedrohten Moratorium des Gebührenfestsetzungsverfahrens kommen, wäre die Beschwerdeführerin massiv geschädigt: Zur verfassungswidrigen Reduzierung des Anteils der Beschwerdeführerin an der Grundgebühr würden die von der KEF für den Zeitraum bis 2008 zeitlich beschränkten Mindereinnahmen aus der Verwendung von Eigenmitteln in Höhe von rund 54 Millionen Euro ab 2009 hinzukommen. Die Beschwerdeführerin geriete in Finanzierungsengpässe, welche die Erfüllung ihres spezifischen, qualitätsorientierten Programmauftrags ernsthaft gefährden würden.

Aus diesem Grunde ist die Beschwerdeführerin dringend darauf angewiesen, dass die gegenwärtige staatliche Praxis, über die Grenzen des § 7 Abs. 2 RFinStV hinaus in den Gebührenfestsetzungsprozess einzuwirken und hierbei die sachlichen und rechnerischen Grundlagen zu verkennen, gerichtlich beendet wird.

5. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV

Die von den Landesgesetzgebern aufgenommene Ergänzung der Kontrollmaßstäbe für die KEF, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand im Rahmen der Prüfung des Finanzbedarfes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einzubeziehen, stellt keine verfassungskonforme Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar. Das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte 3-Stufensystem der Gebührenkontrolle wird durchbrochen. Die Bezugnahme auf die „gesamtwirtschaftliche Entwicklung“ verlangt keine fachliche, sondern eine politisch ausgestaltete Kontrolle. Dies widerspricht dem fachlichen Kontrollauftrag der KEF.

BVerfGE 90, 60, 103

Der staatsfreie Status der KEF wird durch die gesetzliche Verpflichtung, die Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand als Prüfungsmaßstab einzubeziehen, gefährdet, zumal die Haushaltslage der öffentlichen Hand keinen sachlichen Bezugspunkte für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt.

F.

Schlussbemerkung

Die Beschwerdeführerin verweigert sich mit diesem Verfahren nicht einer Fortentwicklung der dualen Rundfunkordnung durch den Gesetzgeber am Maßstab des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG. Die Landesgesetzgeber sind gefordert, im Rahmen ihrer Ausgestaltungsverpflichtung der Rundfunkfreiheit die gesetzlichen Regelungen den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen anzupassen. Diese Rahmenbedingungen werden sich insbesondere im Zuge der Digitalisierung der Übertragungswege gravierend verändern. Dabei ist die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine Finanzierung unbedingt zu gewährleisten. Es würde jedoch zu einem verfassungswidrigen Zustand mit erheblichen Gefahren für die Aufgabe des Rundfunks als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbil-

dung führen, wenn medienpolitische Zielsetzungen faktisch über Finanzierungsentscheidungen durchgesetzt würden.

Eine derartige staatsnahe Gestaltung des Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren würde im übrigen die Rechtsposition der Bundesrepublik Deutschland in der beihilferechtlichen Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission über die Verwendung der Rundfunkgebühren zu unterlaufen drohen. Ein zentrales und zutreffendes Argument gegen die Einordnung der Rundfunkgebühr als staatliche Beihilfe ist der Hinweis auf das staatsfern ausgestaltete Gebührenfestsetzungsverfahren.

Verteiler:

Gericht 1fach


Rechtsanwalt