



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

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 201
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Johannes Caspar

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0049/431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de

25. August 2006

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1116

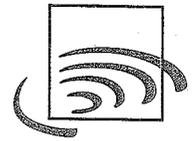
**Verfassungsbeschwerde der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu den
Vorschriften des Achten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher
Staatsverträge / Stellungnahme des Landtags**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

anliegend übersende ich Ihnen den an den Berichterstatter des Ersten Senats des
Bundesverfassungsgerichts übersandten Schriftsatz, in dem wir zu den Verfassungs-
beschwerden betr. Artikel 6 Nr. 2 Buchst. a) und Nr. 4 des Achten Staatsvertrags zur
Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge Stellung nehmen.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

(Dr. Caspar)



Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An das
Bundesverfassungsgericht
Erster Senat
Postfach 17 71
76006 Karlsruhe

Ihre Zeichen: 1 BvR 2270/05
1 BvR 809/06
1 BvR 830/06

Mein Zeichen: L 201-101/16

Bearbeiter: Dr. Johannes Caspar

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
Johannes.caspar@landtag.ltsh.de

23. August 2006

Zu den Verfassungsbeschwerden

- 1.1 des Bayerischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Prof. Dr. Thomas Gruber, Rundfunkplatz 1, 80335 München,
 - 1.2 des Hessischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Dr. Helmut Reitze, Bertramstraße 8, 60320 Frankfurt,
 - 1.3 des Norddeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Prof. Jobst Plog, Rothenbaumchaussee 132 – 134, 20149 Hamburg,
 - 1.4 des Mitteldeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Prof. Dr. Udo Reiter, Kantstraße 71 – 73, 04275 Leipzig,
 - 1.5 des Rundfunks Berlin-Brandenburg, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch die Intendantin Dagmar Reim, Marlene-Dietrich-Allee 20, 14482 Potsdam-Babelsberg,
 - 1.6 des Radio Bremen Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Dr. Heinz Glässgen, Bürgermeister-Spitta-Allee 45, 28329 Bremen,
 - 1.7 des Saarländischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Fritz Raff, Halberg, 66100 Saarbrücken,
 - 1.8 des Südwestrundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Prof. Peter Voß, Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart,
 - 1.9 des Westdeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Fritz Pleitgen, Appellofplatz 1, 50667 Köln
- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, Im Wingert 12, 53340 Meckenheim –

1 BvR 2270/05

2. des Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Markus Schächter, ZDF-Straße 1, 55100 Mainz
- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Kaiserdamm 28, 14057 Berlin –

1 BvR 809/06

3. 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 –

1 BvR 830/06

gegen Art. 6 Nummer 2 Buchstabe a) sowie Art. 6 Nummer 4 des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004 in Verbindung mit den Zustimmungsakten der Länder

beantrage ich für den Landtag von Schleswig-Holstein,

die Verfassungsbeschwerden gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe 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 vom 3. Januar 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2005 Nr. 3 vom 27. Januar, S. 30) sowie mit den anderen Zustimmungsgesetzen beziehungsweise Zustimmungsbeschlüssen der Länder zurückzuweisen.

| Übersicht | Seite |
|--|--------------|
| 1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die Zustimmungsakte der Länder | 4 |
| 1.1 Gegenwärtigkeit der Beschwer | 5 |
| 1.2 Unmittelbarkeit der Beschwer | 6 |
| 2. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden | 7 |
| 2.1 Begründetheit der Verfassungsbeschwerden gegen Artikel 6 Nummer 4 Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag sowie die Zustimmungsakte der Länder | 7 |
| 2.1.1 Das Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren als kooperativ-gestuftes Verfahren mit Abweichungsmöglichkeit | 8 |
| 2.1.2 Nicht konsenterte Entscheidungen im kooperativ-gestuftem Verfahrensmodell | 8 |
| 2.1.3 Abweichungsgründe in der Rundfunkgebührenentscheidung des BVerfG | 10 |
| 2.1.4 Demokratische Verantwortlichkeit und Gewaltentrennung als Argumente einer begrenzten Bindung des KEF-Votums | 12 |
| 2.1.5 Europarechtskonforme Auslegung der Abweichungsoption | 15 |
| 2.1.6 Unterschiedliche Ebenen der Begründungslast bei Abweichungen von der KEF-Empfehlung | 19 |
| 2.1.7 Tatsächliche Begründung der Abweichung im Festsetzungsverfahren | 21 |
| 2.1.8 Bewertung der Begründung im Einzelnen | 22 |
| 2.1.8.1 Angemessenheitsprüfung | 23 |
| 2.1.8.2 Hilfsargumente | 26 |
| 2.1.9 Ergebnis | 27 |
| 2.2 Begründetheit der Verfassungsbeschwerde gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder | 28 |
| 3. Fazit | 31 |
| Anlagen | |

1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die Zustimmungskakte der Länder

Beschwerdegegenstand der eingelegten Verfassungsbeschwerden sind die jeweiligen Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder, die den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in das jeweilige Landesrecht umgesetzt haben, sowie die beanstandeten Bestimmungen des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags selbst.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder in Verbindung mit **Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags** richten, sind diese unzulässig, da eine Betroffenheit der Beschwerdeführer in ihrer grundrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit gemäß Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die beanstandete Regelung und ihre Umsetzung in das Landesrecht nicht ersichtlich ist.

Nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG sowie § 90 Abs. 1 BVerfGG setzt die Verfassungsbeschwerde die Behauptung des Beschwerdeführers voraus, durch den angegriffenen Rechtsakt in seinem Grundrecht verletzt zu sein. Das Bundesverfassungsgericht hat die Betroffenheit dahin konkretisiert, der Beschwerdeführer müsse selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seinen Rechten verletzt sein

- (vgl. nur BVerfGE 1, 97 [101]).

Diese Formel galt ursprünglich nur für Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze, wurde jedoch später auf alle Arten von Verfassungsbeschwerden ausgedehnt

- (BVerfGE 102, 197 [206]).

Die durch Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags geänderte Fassung von § 3 Abs. 1 Satz 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, wonach hinter dem Wort „Sparsamkeit“ die Worte „sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand“ eingefügt wurden, stellt weder einen gegenwärtigen noch einen unmittelbaren Eingriff in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit dar.

1.1 Gegenwärtigkeit der Beschwer

Das Kriterium der Gegenwärtigkeit erfordert, dass die behauptete Grundrechtsverletzung zum Zeitpunkt der Einlegung der Verfassungsbeschwerde aktuell vorliegen muss

- (vgl. BVerfGE 50, 290 [321]).

Nicht ausreichend ist es, wenn sich die behauptete Grundrechtsverletzung erst irgendwann in der Zukunft manifestiert. Allein die vage Aussicht, dass die Beschwerdeführer von einer beanstandeten Gesetzesvorschrift betroffen sein könnten, genügt nicht

- (vgl. BVerfGE 1, 97 [102]; 60, 360 [371]; 114, 258 [277]).

Bislang bezog sich die Kompetenz der KEF zur Überprüfung des Finanzbedarfs nach § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die Erweiterung beziehungsweise Konkretisierung dieser Beurteilungskriterien um das Berücksichtigungsgebot der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Entwicklung der öffentlichen Haushalte greift nicht in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit ein.

Zwar ist nicht auszuschließen, dass künftige Empfehlungen der KEF unter Zugrundelegung des erweiterten Beurteilungsmaßstabs zu einer Herabsetzung des von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarfs führen könnten. Aktuell ermöglicht die vorliegende Regelung jedoch keine Prognose, in welcher Weise sich die neuen Kriterien bei der Gebührenfestsetzung des Rundfunkgesetzgebers auswirken werden. So ist durchaus denkbar, dass künftig – je nach der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beziehungsweise der Entwicklung der öffentlichen Haushalte – die zusätzlichen Kriterien einen für den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten günstigeren Bewertungsmaßstab liefern können.

Die abstrakten Aufgaben und Befugnisse, mit der der Rundfunkgesetzgeber die KEF ausstattet, dienen der verfahrensmäßigen Sicherung der Rundfunkanstalten bei der Festsetzung der Rundfunkgebühren (zu den Vorgaben BVerfGE 90, 60, dazu noch näher unten). Insoweit bewirken die Regelungen einen prozeduralen Schutz der Rundfunkfreiheit vor einem staatlichen Missbrauch bei der Gebührenfestsetzung. Eine gegenwärtige Grundrechtsbeeinträchtigung der Rundfunkanstalten kann von der Konkretisierung der Wirtschaftlichkeitserwägungen der KEF in Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags nicht ausgehen.

1.2 Unmittelbarkeit der Beschwer

Das Kriterium der Unmittelbarkeit der Grundrechtsbetroffenheit soll sicherstellen, dass das Gesetz beziehungsweise der Akt der öffentlichen Gewalt ohne einen weiteren vermittelnden Akt unmittelbar in den Rechtskreis des Beschwerdeführers einwirkt. Damit kann eine Verfassungsbeschwerde erst erhoben werden, wenn eine konkrete Beschwer vorliegt

- (siehe nur BVerfGE 90, 128 [136]).

Bei einer gesetzlichen Regelung hat der Beschwerdeführer grundsätzlich auf den Umsetzungsakt zu warten, gegen den er dann seine Rechtsschutzansprüche verfolgen kann

- (vgl. BVerfGE 74, 33; [37]; ferner Wieland, in Dreier(Hrsg.) GG, Band III, Art. 93, Rn. 83).

Das bloße Inkrafttreten von Verfahrensregelungen, die die Überprüfungscompetenz der KEF zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten im Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühren erweitern sowie konkretisieren, begründet noch keinen unmittelbaren Eingriff in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Dadurch wird lediglich der Prüfungsrahmen der KEF in künftigen Gebührenfestsetzungsverfahren festgelegt.

Darüber hinaus wird die Rechtssphäre der Rundfunkanstalten durch die Vorschläge der KEF ohnehin noch nicht berührt, sondern erst durch die von den Ländern zu erlassenden Zustimmungsakte zur Gebührenfestsetzung nach Maßgabe der entspre-

chenden Staatsverträge (Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 961, 965). Eine unmittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung setzt daher nicht nur einen Gebührenvorschlag der KEF, sondern eine tatsächliche Entscheidung des Rundfunkgesetzgebers in einem künftigen Festsetzungsverfahren voraus, die – ausgehend von den neu eingefügten Kriterien – diesen veranlasst, die Rundfunkgebühren geringer anzusetzen als von den Rundfunkanstalten veranschlagt.

Damit ist die Verfassungsbeschwerde gegen die Kompetenzerweiterung der KEF, künftig neben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als Prüfungsmaßstab für den angemeldeten Finanzbedarf der Rundfunkanstalten heranzuziehen, unzulässig.

2. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden

2.1 Begründetheit der Verfassungsbeschwerden gegen Artikel 6 Nummer 4 Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag sowie die Zustimmungsakte der Länder

Artikel 6 Nummer 4 des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags wie auch die Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder verstoßen nicht gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit gemäß Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Die Abweichung von der Empfehlung der KEF im Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühren durch den Rundfunkgesetzgeber entspricht den vom Bundesverfassungsgericht für das Gebührenfestsetzungsverfahren aufgestellten Grundsätzen und verletzt die Beschwerdeführer nicht in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

2.1.1 Das Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren als kooperativ-gestuftes Verfahren mit Abweichungsmöglichkeit

In seiner Rundfunkgebührenentscheidung vom 22. Februar 1994 hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundrecht des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG prozedurale Vorgaben für ein grundrechtssicherndes Verfahren der Rundfunkgebührenerhebung abgeleitet

– (BVerfGE 90, 60 ff.).

Das darin entwickelte Verfahrensmodell dient einer funktionsgerechten Finanzausstattung unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten, indem es diese vor programmlichen und politischen Einflussnahmen durch Missbräuche der staatlichen Gebührenfestsetzungskompetenz schützt.

In Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben sieht der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag ein dreistufiges Gebührenfestsetzungsmodell vor: Auf der ersten Stufe erfolgt eine Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten (§ 1 RFinStV). Der angemeldete Finanzbedarf wird auf der zweiten Stufe von einem externem, unabhängigen und sachverständig besetzten Gremium, die unabhängige Kommission zur Überprüfung der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), überprüft (§§ 2 bis 6 RFinStV). Die KEF stellt ein politik- und rundfunkfrei zusammengesetztes Expertengremium dar, das ermittelt, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt worden ist. Auf der dritten Stufe ergeht auf der Grundlage des Vorschlags der KEF die Gebührentscheidung durch die Landesregierungen und die Landesparlamente (§ 7 RFinStV).

2.1.2 Nicht konsentierete Entscheidungen im kooperativ-gestuftem Verfahrensmodell

Das Verfahren der Gebührenfestsetzung ist in der praktischen Umsetzung unproblematisch, soweit zwischen den Beteiligten – Rundfunkanstalten, KEF, Landesparlamente sowie Landesregierungen – die getroffenen Entscheidungen und Einschätzungen auf den jeweiligen Verfahrensebenen akzeptiert werden. Abweichungen bei der Beurteilung der Gebührenfestsetzung, die von den Rundfunkanstalten nicht hinge-

nommen werden, führen indes zu schwierigen Abgrenzungsfragen im Bereich der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit.

Denkbar sind sowohl Konflikte zwischen Rundfunkanstalten und KEF im Hinblick auf einen hinter der Bedarfsanmeldung zurückbleibenden KEF-Vorschlag, als auch Konflikte zwischen Rundfunkanstalten und Landesregierungen/Landesparlamenten, die darauf zurückzuführen sind, dass der Rundfunkgesetzgeber die Höhe der Rundfunkgebühren niedriger als in der KEF-Empfehlung festsetzt.

Mit dem zum 1. April 2005 in Kraft getretenen Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag sowie mit dessen Umsetzung durch die Bundesländer ist der Rundfunkgesetzgeber erstmalig von der Empfehlung der KEF zulasten der Rundfunkanstalten abgewichen. Diese Konstellation wirft die Frage auf, in welcher Weise sich die verfahrensgestaltenden Regelungen zum Schutz der Rundfunkfreiheit auf den Entscheidungsspielraum des Rundfunkgesetzgebers bei der Festsetzung der Rundfunkgebühren auswirken. In § 7 Abs. 2 RFinStV heißt es dazu: „Der Gebührenvorschlag der KEF ist Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente. Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen.“

Daraus folgt, dass die formale Entscheidungskompetenz über die Rundfunkgebühren nach wie vor bei den Ländern liegt und durch das konsensuale Verfahrensmodell nur aufgelockert wird. Für eine Absenkung der Gebühr zu Lasten der Rundfunkanstalten trifft den Rundfunkgesetzgeber somit eine qualifizierte Begründungslast.

Inwieweit dies auch für den Falle einer entgegen der Entscheidung der KEF festgesetzten **höheren** Rundfunkgebühr gilt, ist abhängig davon, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen überhaupt eine Abweichung nach oben zulässig ist

- (vgl. Goerlich, § 7 RFinStV in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Kommentar zum Rundfunkrecht, Rn. 4; anders Libertus, § 13 RStV, Kommentar zum Rundfunkrecht, Rn. 102).

Dies mag vorliegend offen bleiben. Obwohl insoweit keine Gefährdung der grundrechtlichen Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erwarten

ist, erscheint diese Frage im Zusammenhang mit einer **europarechtskonformen** Ausgestaltung des Gebührenfestsetzungsverfahrens von Bedeutung und wird unter 2.1.5. erörtert.

Die vorliegend auftretende Konfliktlage resultiert aus der Zwischenschaltung der KEF als einer rundfunkfachlichen Vorprüfungsinstanz, die bei der Ermittlung des Finanzbedarfs eine neutrale Entscheidung zwischen der grundrechtlich festgeschriebenen Programmautonomie der Rundfunkanstalten und der Wahrung der finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer durch den Rundfunkgesetzgeber treffen soll, ohne jedoch selbst in der Sache rechtsverbindliche Entscheidungen treffen zu können. Die Regelungen des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags enthalten damit eine gesetzliche Konkretisierung des prozeduralen Grundrechtsschutzes, ohne das im Verfahrensmodell angelegte Spannungsfeld zwischen Rundfunkfreiheit und Gebührenfestlegungskompetenz selbst aufzulösen.

2.1.3 Abweichungsgründe in der Rundfunkgebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die im Konfliktfall offene Flanke des Modells wird auch durch die Ausführungen im Achten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts nur bedingt geschlossen. Darin wird die Problematik einer Abweichung von den sachverständigen Vorgaben wie folgt angesprochen:

„Die Gebührenentscheidung ist auf der Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie trifft und wie das geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelungen. Von Verfassungs wegen muss lediglich sichergestellt sein, dass die Programmneutralität und die Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben. Das schließt Abweichungen der Bedarfsfeststellung nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden, wie dargelegt, in diesem Zusammenhang aus. Im Wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen“

– (BVerfGE 90, 60 [104]).

Danach sind Abweichungen aus rundfunkexternen Gründen verfassungsrechtlich zulässig. Sie bedürfen der Angabe nachprüfbarer Gründe. Anderenfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich. Dies brächte den grundrechtlichen Anspruch der Rundfunkanstalten um seine verfassungsrechtliche Durchsetzbarkeit

– (vgl. BVerfGE 90, 60 [104]).

Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze lassen sich dahin zusammenfassen, dass die Abweichungsgründe unter dem Vorbehalt stehen, dass sie die Rundfunkfreiheit nicht unverhältnismäßig einschränken („vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben“). Dem **Informationszugang** und der **angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer** kommt damit als einem rundfunkexternen verfassungsrechtlichen Korrektiv eine zentrale Bedeutung zu. Letztlich beruht die Anerkennung von Abweichungsgründen durch das Bundesverfassungsgericht auf der Erkenntnis, dass der Rundfunkfreiheit, die durch das Verfahrensmodell geschützt werden soll, mit den über Artikel 2 Abs. 1 GG sowie Artikel 5 Abs. 1 GG zu berücksichtigenden Vermögensinteressen und dem Informationszugangsrecht des Publikums kollidierende Rechtsgüter gegenüberstehen, deren Schutz in jedem Fall eine staatliche Abwägungsentscheidung bei der Gebührenfestsetzung erfordert.

Ob und gegebenenfalls welche gegenläufigen Regelungsziele darüber hinaus – das Bundesverfassungsgericht spricht von „im Wesentlichen“ – noch als weitere Abweichungsgründe in Betracht kommen, lässt das Bundesverfassungsgericht offen. Denkbar sind jedenfalls nur solche verfassungsrechtlich legitimen Interessen, die nicht als programmliche oder medienpolitische Gründe von der Gebührenfestsetzung ohnehin ausgeschlossen bleiben.

Ob eine Abweichungsbefugnis auch außerhalb dieses externem verfassungsrechtlichen Korrektivs für den **rundfunkfachlichen Bereich der finanziellen Bedarfsanalyse**, den das Votum der KEF abdeckt, besteht, erscheint nicht unproblematisch. Eine Bindung des Rundfunkgesetzgebers an das KEF-Votum käme letztlich nur unter dem Aspekt eines staatlicherseits nicht mehr nachprüfbaren fachlichen Beurteilungsspielraums der KEF in Betracht.

Zu Recht wird jedoch in der Literatur die Auffassung vertreten, dass der KEF-Bericht lediglich einen Vorbereitungs- beziehungsweise Zwischenakt für die spätere Gebüh-
renfestsetzung darstellt, der im Regelfall die Festsetzung und Aufteilung der Rund-
funkgebühren gleichsam präformiert

- (vgl. Libertus/Hans/Marci, ZUM 1998, 961, 964 f.; für eine Einschätzungspräro-
gative Lerche, Rechtsfragen der Festsetzung der Rundfunkgebühren, Rechts-
gutachten 1995, S. 41 ff.).

Damit ist der KEF-Bericht lediglich als eine gutachterliche Entscheidung anzusehen,
der die verbindliche Gebührenentscheidung des Gesetzgebers vorbereitet und vor-
prägt, diese jedoch nicht abweichungsfest präkludiert. Die Bindungswirkung ist ledig-
lich verfassungsrechtlicher Ausfluss der Neutralitätspflicht des Gesetzgebers. Sie
kann den Gesetzgeber folglich auch nicht weiter als es dessen Neutralitätspflicht ge-
bietet, binden. Der Gesetzgeber muss in der Lage sein, die seiner Meinung nach un-
zureichende Prüfungsstellungnahme zurückzugeben

- (Lerche, a.a.O., S. 48).

So wären offensichtliche und nachweisbare Fehleinschätzungen bei der Überprüfung
und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten durch die KEF im Verfahren
der Gebührenfestsetzung durch eine Abweichung von der Empfehlung seitens des
Rundfunkgesetzgebers zu korrigieren.

2.1.4 Demokratische Verantwortlichkeit und Gewaltentrennung als Argumente einer begrenzten Bindung des KEF-Votums

Die begrenzte Bindung des KEF-Vorschlags wird bestätigt durch eine Analyse des
Beteiligungsverfahrens anhand der Verfassungsstrukturen des Grundgesetzes. Da-
nach ergibt sich, dass die verfassungsgerichtlichen Grundsatzvorgaben an das Ge-
bührenfestsetzungsverfahren durch das parlamentarische Strukturprinzip demokrati-
scher Rechtsstaatlichkeit und durch die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt
an eine demokratische Legitimation der handelnden Organe begrenzt werden. Ein
Gremium, das als Kollegialorgan rechtsverbindliche Entscheidungen treffen könnte –
noch dazu solche, die den Gesetzgeber selbst binden – bedürfte einer besonderen

verfassungsrechtlichen Legitimation, die die parlamentarische Verantwortlichkeit der handelnden Gremiumsmitglieder sicherstellt

- (vgl. BVerfGE 93, 37 [67 f.]).

Ob die Zusammensetzung der KEF dem demokratischen Legitimationserfordernis gerecht wird, mag hier – da weder die KEF selbst noch die Beschwerdeführer eine solche Kompetenz für die KEF beanspruchen – offen bleiben. Im Ergebnis erscheint dies jedenfalls überaus fraglich.

Die Mitglieder der KEF werden durch ein Verfahren der Bennung durch die Landesregierung (je Land ein Mitglied) und der anschließenden Berufung durch die Ministerpräsidenten der Länder gemäß § 4 Abs. 4 und Abs. 5 RFinStV bestimmt

- (ausführlich zum Verfahren Knothe, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrags zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, 2000, S. 115 ff.).

Ein Beteiligungsverfahren der Landesparlamente an der Einsetzung der KEF sieht der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag nicht vor. Durch die Weisungsfreiheit der Mitglieder (vgl. § 4 Abs. 1 RfinStV) gegenüber den sie einsetzenden Landesregierungen ist eine Kontrolle der einzelnen Mitglieder ebenso wie der gesamten Kommission durch die Parlamente der Länder letztlich nicht möglich. Die Abweichungsbefugnis des Rundfunkgesetzgebers von den Empfehlungen der KEF erscheint damit als eine unabdingbare Voraussetzung für die Einpassbarkeit des Verfahrensmodells in die rechtsstaatlich-demokratische Ordnung des Grundgesetzes.

Wegen der fehlenden Einbindung in eine zumindest grobe Struktur parlamentarischer Verantwortlichkeit stellt die KEF in erster Linie ein exekutivisch eingesetztes, formal jedoch unabhängiges Sachverständigengremium dar, das die Entscheidung des Gebührengesetzgebers leitet, jedoch nicht vollständig determinieren soll und aus verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht determinieren darf. Das Modell beruht auf einer Durchbrechung des herkömmlichen Delegations- und Ableitungszusammenhangs staatlicher Normenerzeugung von der Legislative hinunter auf die Exekutive. Es verkehrt in gewisser Weise die Funktionstrennung der Staatsgewalten, indem es den demokratisch legitimierten Landesparlamenten ein von den Landesregierungen benanntes und eingesetztes Expertengremium gegenüberstellt, dessen sachverständige

Vorgaben den Gesetzgebungsorganen gegenüber eine zumindest fachliche Verbindlichkeit beansprucht. Hierin liegt auch der Unterschied zur Bundesprüfstelle nach § 8 Abs. 1 GJS, bei der verwaltungsexterne sachverständige Gruppen-Beisitzer an einer **Verwaltungsentscheidung** mitwirken

- (vgl. BVerfGE 83, 130 [149]).

Demgegenüber ist die KEF als reines Expertengremium konzipiert, das die Rundfunkgebührenentscheidung des Gesetzgebers vorbereitet und rundfunkfachlich vorprägt.

Das Konzept eines vorverlagerten Schutzes der Rundfunkfreiheit kann es nun nicht rechtfertigen, die Anforderungen für abweichende Entscheidungen des Rundfunkgesetzgebers zu Lasten der **außerhalb** der Rundfunkfreiheit selbst liegenden rechtlichen **Belange** zu überspannen. Anderenfalls ließe sich die demokratische Letztverantwortlichkeit der Landesparlamente für den ungehinderten Informationszugang und die Vermögensinteressen der Rundfunkteilnehmer bei der Gestaltung der Rundfunkgebührenentscheidung nicht mehr hinreichend wahren

- (zur wichtigen Bedeutung funktionssichernder Strukturen im Gewährleistungsstaat unter dem Aspekt eines mehrpoligen Verantwortungsbegriffes Hoffmann-Riem, DÖV 1997, 432 [440 ff.]).

Durch das Verfahrensmodell wäre dann die Finanzierungsgarantie im dualen System des Rundfunks sichergestellt. Die staatliche Letztverantwortlichkeit für die sozialverträgliche Gebührenerhebung und damit die Verantwortung für einen ungehinderten Zugang zu den Programmangeboten für breite Kreise der Bevölkerung blieben darin jedoch außer Betracht.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit der Erhebung von Rundfunkgebühren bereits früher in seinem HR-3 Beschluss die **Verantwortung des Rundfunkgesetzgebers** für eine angemessene Gebührenstruktur betont. So ist die Heranziehung Dritter zu einer Geldleistungspflicht

„aber nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten erscheint. Die Bestimmung dessen, was zur Funktionserfüllung erforderlich ist, kann nicht den Rundfunkanstalten allein obliegen. Sie bieten keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der *vor allem von den Empfängern aufzu-*

bringenden finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten. Rundfunkanstalten haben wie jede Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse, das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbständigen kann... Das Kriterium der Erforderlichkeit erlaubt einen angemessenen Ausgleich zwischen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden finanziellen Interessen der Rundfunkempfänger

- (BVerfGE 87, 181[201f.], Hervorhebung vom Verf.).

An dieser finanziellen Verantwortung hat auch die nachfolgende Rundfunkgebührenentscheidung im 90. Band nichts geändert, ausdrücklich hebt das Bundesverfassungsgericht darin – wie bereits aufgezeigt – auf die Abweichungskompetenz des Rundfunkgesetzgebers zur Wahrung der Vermögensinteressen der Rundfunkempfänger ab

- (BVerfGE 90, 60 [94]).

2.1.5 Europarechtskonforme Auslegung der Abweichungsoption

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Untersuchung der EU-Kommission (Generaldirektion Wettbewerb), inwieweit die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland eine zulässige **Beihilfe** im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EGV darstellt, gewinnt der Aspekt der staatlichen Letztverantwortlichkeit für das Gebührenerhebungsverfahren eine wichtige Bedeutung.

Nach Auffassung Europäischen Gerichtshofs scheidet eine beihilferelevante Begünstigung eines Unternehmens im Sinne des Beihilfetatbestands aus, wenn die von staatlichen Stellen gewährten Leistungen den Charakter von staatlichen Kompensationszahlungen für Gemeinwohlverpflichtungen haben

- (vgl. zur Rechtsprechung EuGH, Rs. 240/83 (Altöl), Slg. 1985, 531, Rn 18; Rs C- 53/00 Ferring /ACOSS, Slg. 2001 I-9067, Rn. 29, grundlegend insoweit EuGH Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747, Altmark-Trans; näher dazu Koenig/ Haratsch ZUM 2003, 804, 809 mit der eher problematischen Einschränkung, der Beihilfetatbestand sei ohnehin nicht erfüllt, weil es sich bei den Rundfunkgebühren nicht um Mitteln aus staatlichen Haushalten handele).

Danach fallen staatliche Leistungen nicht unter den Beihilfebegriff, soweit sie als **Ausgleich für Gegenleistungen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen** erbracht werden, sodass die sie erbringenden Unternehmen tatsächlich gar keine finanziellen Vorteile erhalten, die sie im Vergleich mit anderen Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsposition bringen

- (Altmark Trans, EuGH v. 24.07.2003 C-280/00, Rn. 87).

In seiner Altmark Trans- Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof die Anforderungen, die an derartige **Ausgleichszahlungen** zu stellen sind, auf folgende kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen spezifiziert

- (EuGH vom 24.07.2003 C-280/00, Rn. 87).

Der Europäische Gerichtshof fordert, dass

- das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut wurde und diese Verpflichtungen klar definiert sind (1.),
- die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufgestellt wurden (2.),
- der finanzielle Ausgleich nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu decken (3.),
- die Höhe der Kosten auf Grundlage einer Vergleichsanalyse mit einem gut geführten Durchschnittsunternehmen analysiert wurde (4.).

Ob und inwieweit die Gebührenfinanzierung des öffentlichen Rundfunks nach den Kriterien des Europäischen Gerichtshofs eine staatliche Ausgleichsmaßnahme für gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen darstellt, ist eine Frage, die bei der Auslegung der Regelungen des Gebührenfestsetzungsverfahrens durchaus zu berücksichtigen ist. Sie liegt nicht zuletzt im unmittelbaren Interesse der Rundfunkanstalten selbst.

Erforderlich für die Qualifizierung der Rundfunkgebühr als staatliche Ausgleichzahlung für gemeinwirtschaftliche Zwecke ist insbesondere die im Rahmen des Gebührenfestsetzungsverfahrens klar definierte **Gemeinwohlverpflichtung** des öffentlichen Rundfunks im Sinne der unter (1.) aufgestellten Forderung des Europäischen Gerichtshofs. Anders als Anbieter anderer Wirtschaftszweige hat der öffentliche Rundfunk die gemeinwohlrelevante Funktion, die Bevölkerung mit einer großen Menge an Informationen und Inhalten zu versorgen und damit individuelle Ansichten wie öffentliche Meinungen zu verbreiten und zu beeinflussen

- (vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABI. EG Nr. C vom 15.11.2001, S. 5 Rn. 6).

Für das Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühren folgt daraus, dass der Rundfunkgesetzgeber im System der Rundfunkgebührenerhebung die Funktion einer staatlichen Kontrollinstanz zu wahren hat. Nur dadurch kann eine Gebührenbemessung, die den Aspekten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer in hinreichender Weise Rechnung trägt, tatsächlich gewährleistet werden.

Die Letztverantwortung des Staates für die Gebührenerhöhung sichert damit den Charakter der Rundfunkgebühren als staatliche Kompensation für „gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ im Sinne der angeführten EuGH-Rechtsprechung. Denn nur wenn gesichert ist, dass eine sozial ausgewogene Erhebung der Rundfunkgebühren erfolgt, kann die Gebührenerhebung noch als Ausgleich von Leistungen verstanden werden, die nicht dem Beihilferegime des Artikel 87 EGV unterfallen. Eine staatlicherseits nicht näher auf ihre Angemessenheit für den Gebührenzahler zu kontrollierende rundfunkfachliche Gebührenempfehlung der KEF, die den Finanzierungsbedarf der Anstalten faktisch ohne Korrekturoption des Rundfunkgesetzgebers festschreiben würde, ist mit dem gemeinwirtschaftlichen Charakter einer Ausgleichszahlung nicht vereinbar. Eine derartige Auslegung des Verfahrens der Rundfunkgebührenerhebung spräche künftig dafür, die Rundfunkgebühr als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikel 87 EGV anzusehen und auch als solche zu behandeln.

Nach dem 3. Grundsatz der EuGH-Rechtsprechung darf der staatliche Ausgleich ferner nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der

gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Damit muss das Verfahren der Gebührenfestsetzung ermöglichen, eine **Überkompensation** bei der Finanzierung der Rundfunkanstalten im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes **zu verhindern**. Dies wird nach der gegenwärtigen Verfahrensgestaltung vor allem durch die KEF, die den Finanzbedarf der Anstalten auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüft, geleistet

- (vgl. näher zum Kostendeckungsgrundsatz Koenigs, ZEuS 2006, S. 135, 167).

Aber auch hier gilt, dass die staatliche Entscheidungskompetenz beim Rundfunkgesetzgeber liegt, der im Einzelfall auch in der Lage sein muss, offensichtliche Fehleinschätzungen oder im KEF-Bericht nicht ausgewiesene Einsparpotentiale der Rundfunkanstalten bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr zu berücksichtigen und zu korrigieren. Als Folge dieser europarechtskonformen Auslegung muss die Abweichungskompetenz nach § 7 Abs. 2 RFinStV von der KEF-Empfehlung in erster Linie als **Absenkungsoption** für den Rundfunkgesetzgeber **zuungunsten** der Rundfunkanstalten verstanden werden

- (zutreffend Schipanski, K & R 2006, S. 217, 220).

Damit wird die Entscheidungskompetenz des Rundfunkgesetzgebers von vornherein grundsätzlich auf eine objektive Kostenkontrolle reduziert, die eine **Begünstigung** der Rundfunkanstalten im Verfahren der Gebührenerhebung direkt ausschließt. Eine Abweichung zugunsten der Rundfunkanstalten dürfte sich für den Rundfunkgesetzgeber nur für den freilich eher theoretischen Fall ergeben, dass die KEF-Empfehlung hinter den Belangen des zur **Grundversorgung Erforderlichen** zurückbleibt, sodass der Finanzbedarf für die Anstalten nach Maßgabe der staatlichen Finanzierungsgarantie nach oben hin zu korrigieren ist.

2.1.6 Unterschiedliche Ebenen der Begründungslast bei Abweichungen von der KEF-Empfehlung

Im Folgenden ist näher zu untersuchen, in welcher Weise die Begründungsanforderungen bei Abweichungen von den KEF-Empfehlungen dem zuvor skizzierten Aspekt einer staatlichen Letztverantwortung gerecht werden.

Eine Abweichung von der Gebührenempfehlung der KEF stellt eine Ausnahme von der im Gebührenfestsetzungsmodell angelegten Verfahrensrationalität dar. Sie ist daher abhängig von der Einhaltung formaler Begründungslasten. Das Bundesverfassungsgericht verlangt insoweit, dass für Abweichungen „**nachprüfbare Gründe**“ angegeben werden

- (BVerfGE 90, 60 [104]).

Eine nähere Konkretisierung des Begriffes durch das Bundesverfassungsgericht erfolgt nicht. Im Einzelnen enthält das Kriterium der Nachprüfbarkeit eine Übertragung der Argumentations- und Darlegungslast auf die Ministerpräsidenten sowie Landesparlamente, denen nach § 14 Abs. 4 RStV im Zusammenwirken die Festsetzung der Rundfunkgebühren obliegt. Von der KEF abweichende Entscheidungen des Rundfunkgesetzgeber müssen danach einen bestimmten Grad an Transparenz und Plausibilität erfüllen und dürfen sich nicht als willkürlich erweisen.

Das Ausmaß der Begründungsanforderungen ist nun allerdings abhängig von dem im Einzelfall geltend gemachten Abweichungsgrund. Dabei ist zwischen solchen Entscheidungen des Rundfunkgesetzgebers zu differenzieren, die lediglich den **fachlichen Nachvollzug** des KEF-Votums über die Überprüfung und Ermittlung des angemeldeten Finanzbedarfs betreffen und solchen, bei denen der Gesetzgeber aus **rundfunkexternen** Gründen jenseits von Bedarfskalkulationen von dem Vorschlag abweicht, sich also insbesondere auf die Sicherung des Informationszugang oder auf die angemessene Belastung der Gebührenzahler und damit auf die Sozialverträglichkeit der Gebührenerhebung beruft.

Bei rundfunkexternen Abweichungen vom KEF-Vorschlag ist der gesetzliche Regelungsspielraum naturgemäß weiter als bei Abweichungen von der vom fachlichen Votum der KEF nach § 3 Abs.1 RFinStV vorgezeichneten Entscheidung über den aus

den Programmentscheidungen ermittelten Finanzbedarf sowie über dessen Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der neutrale Sachverständigenrat der KEF ist Anlass für deren Beteiligung im Festsetzungsverfahren. Fehlt dem Gesetzgeber zur Orientierung seiner Entscheidung das Sachverständigenvotum, wie bislang für die Frage der Angemessenheit der Gebührenbelastung der Rundfunkteilnehmer, so bleibt dies für die Anforderungen an die Begründungslast nicht folgenlos: Weichen die Landesparlamente und die Ministerpräsidenten in der Verfolgung von externen Regelungszielen, die nicht unmittelbar den Schutz der Rundfunkfreiheit zum Gegenstand haben, die aber gleichwohl vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben müssen, von den Vorgaben ab, so beruht dies auf einer Gesamtabwägung, für die das Beteiligungsverfahren durch die KEF keine eigenen Rationalitätsgewinne hervorgebracht hat. Denn die KEF selbst konnte diese Gesichtspunkte zuvor mangels eigener Entscheidungszuständigkeit gar nicht berücksichtigen. Hier fehlt es gerade an der Einschätzung einer fachlich neutralen Instanz, die eine massive Verlagerung der Argumentations- und Beweislast auf den Gesetzgeber rechtfertigen könnte.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass die Verlagerung des Schutzes der Rundfunkfreiheit in die vom Bundesverfassungsgericht im Rundfunkgebührenurteil gewiesene Verfahrenskonstruktion nicht den Sinn haben kann, die parlamentarischen Entscheidungsspielräume bei der Abwägung zwischen der Rundfunkfreiheit und dem Schutz anderweitiger Belange unangemessen zu verkürzen. Es liegt vielmehr auf der Basis einer parlamentarischen Letztverantwortlichkeit, dass bei der Geltendmachung von rundfunkexternen Abweichungsgründen die Abwägungsentscheidung des Rundfunkgesetzgebers über die Festsetzung der Rundfunkgebühr nach der gegenwärtigen Rechtslage nur einer qualifizierten Rechts- und Plausibilitätskontrolle zu unterziehen ist

- (die Funktion des Parlaments, das die Rundfunkfreiheit mit den Informationszugangsinteressen sowie den sozialen Schutzbedürfnissen in Einklang bringen muss, klingt bereits in der Entscheidungsbesprechung zum Rundfunkgebührenurteil bei Goerlich, DVBl 1994, 579 [581] an).

Danach kommt – wenn die Abwägungsentscheidung ersichtlich nicht zu beanstanden ist – eine Abweichung vom Vorschlag der KEF auch dann in Betracht, wenn sich aus der Entscheidung selbst der Betrag der Kürzung nicht rechnerisch exakt ableiten lässt. Dieser Aspekt gilt gerade in Bezug auf das Kriterium der angemessenen Belastung

der Rundfunkteilnehmer, da dieser Belang nicht losgelöst vom gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Hintergrund betrachtet werden kann

- (Degenhart, SächsVBl. 2005, S. 129 [133])

und sich notwendig von einer auf die reine Bedarfskalkulation zentrierten Sichtweise abheben muss. Die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich vorgesehene Angemessenheitsprüfung zum Schutz der Gebührenzahler ließe sich bei einer weiter gehenden Begründungslast gar nicht mehr sinnvoll wahrnehmen, da die Entscheidung hierüber einen Abwägungsspielraum des Rundfunkgesetzgebers notwendig voraussetzt.

2.1.7 Tatsächliche Begründung der Abweichung im Festsetzungsverfahren

Die Abweichung vom KEF- Votum haben die Länder in der Begründung zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag zu Artikel 6 Nr. 4 unter Bezugnahme auf einen entsprechenden Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder wie folgt begründet:

Die von der KEF vorgelegte Gebührenempfehlung falle in das Umfeld einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage, die große Herausforderungen und finanzielle Einschränkungen für alle Teile der Bevölkerung mit sich bringe. Eine zusätzliche Belastung aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich hätten daher die Angemessenheit dieser Belastung für die Gebührenzahler jenseits reiner Bedarfskalkulation zu berücksichtigen (SH-LT-Drs. 15/3747, S. 62 bis 63).

Des Weiteren müssten in die Angemessenheit einer zusätzlichen Belastung des Gebührenzahlers erst nach dem 14. Bericht auftretende sowie die darin als noch nicht hinreichend erschlossen ausgewiesenen Einsparpotentiale einbezogen werden

- (Beschluss der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 6. bis 8. Oktober 2004 zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag Nr. 1 b bis c).

Schließlich sei bei der Entscheidung die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien insgesamt zu berücksichtigen, da die Höhe der Rundfunkgebühr auch in diesem Zusammenhang nicht außer Betracht gelassen werden dürfe

- (Beschluss der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 6. bis 8. Oktober 2004 zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag Nr. 1 d).

Im Wesentlichen beruhen die im Verfahren geltend gemachten Gründe auf der vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannten Angemessenheitsprüfung, die es dem Rundfunkgesetzgeber ermöglicht, zur Sicherung einer angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer jenseits von konkreten Bedarfskalkulationen von der Empfehlung der KEF abzuweichen. Die weiteren Begründungen (Nr. 1 b bis d) stellen demgegenüber lediglich unselbständige Hilfserwägungen dar, die insbesondere auf die nicht von der KEF berücksichtigten Sparpotentiale abheben.

2.1.8 Bewertung der Begründung im Einzelnen

Durch die Bezugnahme auf die sozialen Gesichtspunkte der Angemessenheit der Rundfunkgebühr wird die Begründung der Ministerpräsidenten sowie der Landtage von einem Erwägungsgrund getragen, der im Rahmen des gestuften Entscheidungsverfahrens bislang **keine** Berücksichtigung gefunden hat und auch nicht von der auf rundfunkfachliche Fragen beschränkten Vorschlagskompetenz der KEF erfasst war.

Weder die Rundfunkanstalten selbst noch die KEF sind im Verfahren zuständig, die Verantwortung für die Angemessenheit der Rundfunkgebühr wahrzunehmen

- (siehe näher unter 2.1.6; vgl. BVerfGE 90, 60 [94], wonach die Wahrung der Vermögensinteressen des Publikums ausdrücklich dem Gesetzgeber übertragen ist).

Insoweit lässt das Gebührenfestsetzungsverfahren eine erweiterte Entscheidungsbefugnis beim Rundfunkgesetzgeber bestehen, der allein über die sozialverträgliche Gebührenerhebung zu wachen hat und der nach dem bisherigen Verfahrensregelungen diesbezüglich auch an keine Empfehlung der KEF gebunden war.

Mit dieser Sichtweise ist es in der Tat nicht vereinbar, den Rundfunkgesetzgeber im Rahmen des Verfahrens der Gebührenfestsetzung auf eine **bloße Notarfunktion** zu reduzieren, die es ihm lediglich ermöglicht, die Empfehlung der KEF einer beschränkten Plausibilitätskontrolle zu unterziehen

- (dieser Aspekt wird betont vom damaligen Oppositionsführer Kayenburg in der Ersten Lesung eines Entwurfs eines Gesetzes zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 15/3747, Plenarprotokoll 128. Sitzung 11. November 2004, S. 9955, s. Anlage 1).

Für den Grad der **Nachprüfbarkeit** der Abweichungsgründe gilt zu berücksichtigen, dass ein verbindlicher Maßstab, wann eine Gebührenerhöhung für die Rundfunkteilnehmer nicht mehr angemessen ist, nicht existiert. Das Fehlen von sachverständigen Vorgaben als auch von Konkretisierungen, die eine exakte Quantifizierbarkeit ermöglichen könnten, erweitert naturgemäß den Beurteilungsspielraum des für die Gebührenfestsetzung zuständigen Rundfunkgesetzgebers. Anders als bei Abweichungen wegen einer unterschiedlichen Bewertung des angemeldeten Finanzbedarfs durch die Rundfunkanstalten bleibt die Nachprüfbarkeit der Begründung der Angemessenheit zur Wahrung der Vermögensinteressen der Rundfunkteilnehmer daher im Wesentlichen auf den Nachweis von Abwägungsfehlern sowie auf eine Verhältnismäßigkeitskontrolle begrenzt.

Die Entscheidung über die Gebührenhöhe erweist sich dann als fehlerhaft, wenn die der Angemessenheitsentscheidung zugrunde liegende Abwägung durch sachfremde, d. h. programmliche oder medienpolitische Erwägungen beeinflusst und damit das Trennungsgebot zwischen Gebührenfestsetzung und Programmautonomie verletzt wird oder wenn sie sich im Ergebnis als unverhältnismäßig darstellt. Nur diese Fällen rechtfertigen eine nachträgliche Korrektur des demokratisch legitimierten Rundfunkgesetzgebers.

2.1.8.1 Angemessenheitsprüfung

Vorliegend bleibt die Gebührenentscheidung um 21 Cent hinter der KEF-Empfehlung zurück. Da sieben Cent der im Staatsvertrag vorgesehenen Rundfunkgebührenerhöhung als Ausgleich für ein verzögertes zeitliches In-Kraft-Treten der Gebührenerhöhung vorgesehen war, liegt unter Abzug dieser Kompensation die reale Abweichung von der Empfehlung der KEF bei 28 Cent

- (Begründung zu Art. 6 Nr. 4, SH-LT-Drs. 15/3747, S. 63).

Isoliert betrachtet mag eine Anhebung der monatlichen Rundfunkgebühr um diesen Betrag keine unangemessene Erhöhung darstellen. Die Angemessenheitsprüfung ist indes nicht auf den mit der letzten Anhebung erfolgten Gebührensprung beschränkt. Vielmehr darf es dem Rundfunkgesetzgeber nicht verwehrt sein, zur Ermittlung der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer zu überprüfen, wie sich die Rundfunkgebühren über einen längeren Zeitraum hinweg entwickelt haben. Unter Zugrundelegung eines Vergleichszeitraums von mehreren Jahren kann sich durchaus ergeben, dass die Entwicklung schrittweise zu einer nicht unerheblichen Mehrbelastung der privaten Haushalte geführt hat

- (zutreffend Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 14 Rn. 32)

und eine weitere Anhebung daher nicht oder nur in einem engeren Umfang erfolgen soll.

Über einen Referenzzeitraum von 12 Jahren betrachtet ergibt sich, dass die Rundfunkgebühren vom 1. Januar 1993 (ein Jahr vor dem Gebührengesetz des Bundesverfassungsgerichts) bis zum 1. April 2005 um **40,05 %** gestiegen sind

- (dazu die Tabelle bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 13 Rn. 10 als Anlage 2).

Nach Umsetzung des KEF-Vorschlags im 14. Bericht auf 1,09 Euro (14. KEF-Bericht, S. 4) wäre die Steigerung noch deutlicher über 40 %, auf **41,78 %** ausgefallen.

Eine Vergleich mit der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Situation sowie der Abgaben- und Steuerbelastung der Haushalte zeigt, dass die Steigerungen der Vergleichsparameter im selben Zeitraum wesentlich moderater ausgefallen sind. So ist der **Verbraucherpreisindex** von 1993- 2005 um lediglich 20,46 % gestiegen, während **die kassenmäßigen Steuereinnahmen** (Lohn- sowie Einkommenssteuer) in Deutschland von 1993 allerdings bis 2003 nur um 15,5 % und das **verfügbare Arbeitnehmerentgelt** zwischen 1993 und 2005 um etwas mehr als 20,2 % gestiegen ist

- (Quelle: Statistisches Bundesamt Verbraucherpreisindex und Index der Einzelhandelspreise Jahresdurchschnitt ab 1948, vom 17. Januar 2006;
www.destatis.de/indicators/d/lrleb02ad.htm (Anlage 3);
www.destatis.de/indicators/d/lrfin02ad.htm (Anlage 4);
www.destatis.de/indicators/d/lrvgr04ad.htm (Anlage 5).

Die Zahlen belegen, dass sich die Entwicklung der Rundfunkgebühren in den letzten Jahren ganz erheblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt hat.

Ausweislich dieser Vergleichszahlen bestanden hinreichend substantiierte Gründe für den Rundfunkgesetzgeber, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten kritisch zu überprüfen und moderat zu deckeln. Vor dem Hintergrund einer Gebührenspirale, die in den letzten Jahren die privaten Haushalte überproportional belastet hat sowie einer gesamtwirtschaftlichen Lage, die von dem Gedanken des finanziellen Maßhaltens nachhaltig geprägt ist und nahezu alle Bereiche des öffentlichen Lebens erfasst hat, kommt den Rundfunkanstalten auf Dauer kein Sonderprivileg zu.

Die Bereitschaft des Rundfunkgesetzgebers, permanent steigende Finanzbedarfe der Rundfunkanstalten zu erfüllen, kann nicht als existentielle Verwirklichungsbedingung der Rundfunkfreiheit unter Berufung auf Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG eingefordert werden. Eine bedarfsunabhängige geringfügige Herabsenkung der von der KEF vorgeschlagenen Gebührenhöhe aus Erwägungsgründen, die die KEF in ihrem Votum gar nicht berücksichtigen konnte und die weder Abwägungsfehler erkennen lässt, noch unverhältnismäßig ist und die Anstalten nicht in ihrer Programmautonomie beschränkt, stellt daher keine Verletzung der Rundfunkfreiheit dar.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass im weiteren Sinne die Angemessenheitsprüfung auch eng mit der Akzeptanz der Gebührenerhöhung in der Bevölkerung verbunden ist. Eine die Rundfunkteilnehmer immer stärker belastende Gebührenspirale muss sich auf Dauer negativ auch auf das Ansehen des öffentlichen Rundfunks auswirken

- (in diesem Sinne die damalige Ministerpräsidentin Simonis in der Ersten Lesung eines Entwurfs eines Gesetzes zum Achten Rundfunkänderungsstaats-

vertrag, Gesetzentwurf der Landesregierung SH-LT-Drs. 15/3747, Plenarprotokoll 128. Sitzung 11. November 2004, S. 9954, Anlage 6).

2.1.8.2 Hilfsargumente

Soweit die Begründung der Gebührenentscheidung darüber hinaus auf vorhandene Einsparpotentiale hinweist, die noch nicht hinreichend erschlossen wurden, sowie auf solche, die erst nach dem 14. KEF-Bericht Berücksichtigung haben finden können, wird die Abweichung vom Vorschlag der KEF zusätzlich durch das Aufzeigen von konkreten Kürzungsoptionen begründet.

Dabei mag vorliegend dahingestellt sein, in welchen Größenordnungen sich die Einsparpotentiale der von der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder vom 6. bis 8. Oktober 2004 in Berlin genannten Bereiche bewegen. Denn einer Bedarfskalkulation hätte es zur Darlegung des Abweichungsgrundes der angemessenen Belastung der Gebührenzahler zwingend gar nicht bedurft, weil der Belang der Vermögensinteressen des Publikums von rundfunkfachlichen Einschätzungen des Finanzierungsbedarfs, der konkreten Verwendung der Mittel sowie von der Ermittlung anstaltsinterner Einsparpotentiale unabhängig ist. Anders als bei der Empfehlung der KEF kommt es hier entscheidend letztlich nur darauf an, dass die Begründung der Abweichung auf den Aspekt der Angemessenheit bezogen ist. Daran besteht aber, wie zuvor gezeigt, kein Zweifel.

Im Übrigen ist nach Maßgabe der oben angeführten Grundsätze über die Entscheidungsbefugnis des Rundfunkgesetzgebers von dessen Kompetenz auszugehen, noch nicht im KEF-Bericht berücksichtigte Einsparpotentiale in die Gebührenfestsetzung einzubeziehen. Eine solche Komplettierung des KEF-Berichts ist, solange die zusätzlichen Einsparpotentiale auf hinreichender Tatsachengrundlage beruhen und fehlerfrei ermittelt wurden, mangels einer unmittelbaren Bindungswirkung der KEF-Empfehlung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Entsprechendes gilt für die Korrektur unvollständiger oder unrichtiger Bedarfsanalysen im KEF-Bericht durch den Rundfunkgesetzgeber.

Soweit die Ministerpräsidenten bei ihrer Begründung schließlich auf die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien bei der Gebührenfestsetzung abheben

- (vgl. Beschluss der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 6. bis 8. Oktober 2004 zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag Nr. 1 d),

mag vorliegend offen bleiben, ob es sich dabei um eine in erster Linie medienpolitische Argumentation handelt, die die Festsetzung der Rundfunkgebühr nicht tragen kann. Denn es handelt sich hier lediglich um eine Zusatzargumentation, die zu dem bereits ausschlaggebenden Argument der Angemessenheit der Gebührenerhebung hinzutritt. Eine im Ergebnis richtige Entscheidung, die auch zutreffend begründet wurde, wird nicht durch die Anführung einer zusätzlichen - isoliert betrachtet - möglicherweise sachfremden Hilfsargumentation unzulässig.

2.1.9 Ergebnis

Legt man nach alledem die herausgearbeiteten Maßstäbe für die Abwägungsentscheidung über die Abweichung von der KEF-Empfehlung an, so ergibt sich:

- Die Begründung der Gebührenentscheidung durch den Rundfunkgesetzgeber verweist auf den vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Abweichungsgrund der Angemessenheit der Gebührenhöhe und stellt dabei auf einen ausschließlich durch den Rundfunkgesetzgeber zu wahrenen Belang ab. Naturgemäß entzieht sich die Entscheidung über die Angemessenheit einer eindeutigen Quantifizierbarkeit und ist damit auch nur begrenzt überprüfbar.
- Die Entscheidung über die Angemessenheit einer zusätzlichen Belastung entspricht dem Gebot der Trennung von Gebührenentscheidung und Programmautonomie und beruht nicht auf zweckwidrigen Erwägungen rundfunkpolitischer oder programmlenkender Art. Es sind weder programmliche noch medienpolitischen Zwecke für die Gebührenentscheidung ausschlaggebend gewesen.
- Die Abweichung von der KEF-Empfehlung ist äußerst moderat und damit verhältnismäßig ausgefallen. Ob dabei vor dem Hintergrund der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Lage auch in Betracht gekommen wäre, gänzlich auf eine Gebührenanhebung zu verzichten

- (so Degenhart, Sächsisches Verwaltungsblatt 2005, S. 129, 132),

braucht vorliegend nicht geklärt zu werden. Der Rundfunkgesetzgeber hat einen angemessenen Ausgleich zwischen der grundrechtlich zu sichernden Programmautonomie und den von ihm wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmern gefunden. Er ist dem Finanzierungsbedarf der Anstalten nach Maßgabe des Votums der KEF weitgehend folgt. Dem öffentlichen Rundfunk wurden durch die Gebührenentscheidung keineswegs die erforderlichen Mittel entzogen, sondern diese wurden um 88 Cent aufgestockt. Die danach erfolgte Gebührenerhebung trägt der grundrechtlich gesicherten Finanzierungsverantwortung für die Sendeanstalten in vollem Umfang Rechnung.

2.2 Begründetheit der Verfassungsbeschwerde gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder

Bereits oben (unter 1.1) wurde dargelegt, dass die Verfassungsbeschwerden, die sich gegen die Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder in Verbindung mit **Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags** richten, mangels einer unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit der Beschwerdeführer unzulässig sind. Nur hilfsweise ist daher in diesem Zusammenhang noch auf die Begründetheit der Verfassungsbeschwerden einzugehen.

Die Erweiterung der Prüfungskompetenz der KEF auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte sowie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Nach § 14 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag wird der Finanzbedarf des öffentlichen Rundfunks entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die KEF geprüft und ermittelt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit findet als allgemeiner haushaltsrechtlicher Grundsatz dort Anwendung, wo öffentliche Mittel verwendet werden

- (vgl. nur Peters, DÖV 2001, 749 [753]).

Auch Rundfunkanstalten sind als Einheiten der mittelbaren Staatsverwaltung den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen unterworfen, sodass die Übertragung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung eine Selbstverständlichkeit ist und auch bereits vor der erstmaligen Einführung durch den Rundfunkstaatsvertrag 1987 in einem Teil der Anstaltsgesetze und -staatsverträge galt

- (Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 14 Rn. 32).

Nicht zuletzt wegen des Fehlens von exakten Maßstäben zur Bestimmung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe hat die Bestimmung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Vergangenheit schwierige Abgrenzungsfragen aufgeworfen.

- (zur Reichweite der Kontrollkompetenz der KEF etwa Libertus, in: Kommentar zum Rundfunkrecht, Hahn/Vesting [Hrsg.], § 13 Rn. 35 ff.; ders. ZUM 2000, 1065 ff).

Probleme bei der Operationalisierbarkeit dieses Maßstabs sind daher innerhalb des Spannungsverhältnisses zwischen der Programmautonomie und der Wahrung der finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer angelegt. Sie resultieren also nicht erst aus der Erweiterung des Überprüfungsrahmens der KEF durch die nun geschaffene Regelung in Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) Achter Rundfunkstaatsvertrag.

Die nunmehr eingeführten zusätzlichen Kriterien der Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand konkretisieren die bereits bestehenden haushaltsrechtlichen Grundsätze durch weitere externe Vergleichsmaßstäbe. Durch diese Regelung dokumentiert der Rundfunkgesetzgeber, dass künftig eine weitere Abkopplung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie von der Entwicklung der öffentlichen Haushalte vermieden werden soll und dass die Vergleichsparameter auch bei künftigen Empfehlungen von der KEF zu berücksichtigen sind.

Durch Einführung der erweiterten Prüfungsbefugnis wird der Gesetzgeber seiner Regelungsverantwortlichkeit gerecht, die das Bundesverfassungsgericht ihm bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit in der Vergangenheit stets eingeräumt hat

- (vgl. nur BVerfGE 83 [238, 296, 315 f.]; 90 60 [94] m.w.N).

Dies gilt insbesondere für das Ziel, den Rundfunkgesetzgeber in die Lage zu versetzen, künftig die Vermögensinteressen des Publikums im Rahmen des Gebührenfestsetzungsverfahrens ausreichend wahrnehmen zu können

- (so ausdrücklich BVerfGE 90, 60 [94] ausführlich s. bereits oben).

Die für die Gebührenfestsetzung unmittelbar geltenden Grundsätze der Programmneutralität oder Programmakzessorietät werden durch die neu eingefügten Grundsätze der Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Entwicklung der öffentlichen Haushalte ebenso wenig wie zuvor durch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beeinträchtigt.

Die grundsätzliche Zulässigkeit von pauschalierenden externen Parametern für die Festsetzung der Rundfunkgebühr steht überdies nach geltender Rechtslage grundsätzlich außer Zweifel

- (zur Zulässigkeit externer Parameter für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie zur Indexierung vgl. § 14 Abs. 2 Nr. 3 RStV; ausdrücklich Libertus, in: Kommentar zum Rundfunkrecht, Hahn/Vesting [Hrsg.], § 13 Rn. 53; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 14 Rn. 71 ff).

Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht eine indexgestützte Berechnung der Gebührenhöhe zur Berücksichtigung der allgemeinen Kostenentwicklung bei der Gebührenscheidungsentscheidung für verfassungsrechtlich zulässig erklärt

- (BVerfGE 90, 60 [103]).

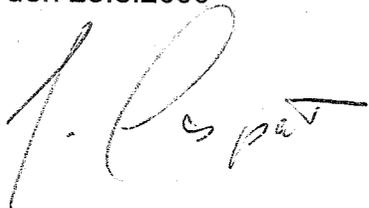
Dies erscheint auch sachgerecht, denn dadurch wird der Forderung nach einer stärkeren Objektivierbarkeit und eine Entpolitisierung der Gebührenentscheidung Rechnung getragen.

Durch die Erweiterung der Zuständigkeit der KEF auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird ferner das Konzept eines grundrechtsschützenden Verfahrens auch auf die bislang allein vom Rundfunkgesetzgeber zu beurteilende Angemessenheit der Gebührenhöhe bezogen. Eine Erweiterung des Prüfungsumfangs der KEF, der künftig auch die Angemessenheitsprüfung des Rundfunkgesetzgebers unterstützt, ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

3. Fazit

1. Die Verfassungsbeschwerden sind - soweit sie sich gegen Artikel 6 Nummer 2 Buchstabe a) des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die Zustimmungsgesetze beziehungsweise Zustimmungsbeschlüsse der Länder richten - unzulässig, da die Erweiterung des Beurteilungsmaßstabs der KEF nicht in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit eingreift und daher die Beschwerdeführer nicht unmittelbar und gegenwärtig in ihren Rechten verletzt.
2. Die Verfassungsbeschwerden gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühr nach Artikel 6 Nummer 4 des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags und die Zustimmungsakte der Länder sind unbegründet, da die Entscheidung des Rundfunkgesetzgebers, von der im 14. KEF-Bericht vorgeschlagenen Gebührenerhöhung abzuweichen, nicht gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit verstößt und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

Kiel, den 23.8.2006



Priv. Doz. Dr. Johannes Caspar

(Ministerpräsidentin Heide Simonis)

tanz der Gebühr in der Bevölkerung zu erhöhen oder zumindest auf dem gleichen Niveau zu halten.

Auf drei Detailregelungen möchte ich abschließend hinweisen. Erstens: In die Regelung zur Gebührenermäßigung für das Beherbergungswesen, das so genannte **Hotelprivileg**, werden nunmehr auch Ferienwohnungen und Ferien auf dem Bauernhof einbezogen. Das so genannte Hotelprivileg ist hoffentlich eine kleine Hilfe für die Tourismusbetriebe bei uns im Land.

Zweitens: Schleswig-Holstein und einigen anderen Ländern ist es durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag ermöglicht worden, neben der generellen **Gebührenbefreiung für Zweitgeräte in Schulen** zusätzlich auch eine Ermäßigung für **Erstgeräte** vorzusehen. Erstgeräte können während der Ferienzeit weiterhin für drei Monate im Jahr von der Gebühr befreit werden.

Und drittens: Im vorliegenden Staatsvertrag werden die **Regionalfenster** gestärkt. Es bestehen jetzt bundesweit geltende inhaltliche Vorgaben für die Regionalfenster. Sie sollen aktuell und authentisch aus dem jeweiligen Land berichten, was nur durch ortsnahe Produktion zu leisten sein dürfte.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Hauptprogrammveranstalter haben ferner die redaktionelle Unabhängigkeit des Fensterprogrammveranstalters zu gewährleisten.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir halten die finanzielle **Unterstützung** des Norddeutschen Rundfunks für unsere weit über Schleswig-Holstein hinaus strahlenden **kulturellen Veranstaltungen** wie die Nordischen Filmtage und das Schleswig-Holstein Musik Festival für unerlässlich - das ist kein Wunder -, aber auch für eine gute Möglichkeit, dass sich der NDR in seiner Vielfalt darstellen kann.

(Beifall bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wir würden es begrüßen, wenn der NDR Wege finden würde, diese Aufgabe auch dann zu schultern, wenn die neuen Gebühren in Kraft treten. Wir sind jedenfalls sicher, dass die Gebührenzahler eine solche Unterstützung unserer Kulturszene auch weiterhin begrüßen werden, genauso wie die Gäste, die zu uns kommen.

In dieser besonderen wirtschaftlichen Situation - ich fasse noch einmal in einem Satz zusammen - war es weiß Gott nicht Überzeugung und Liebe, die die schleswig-holsteinische Landesregierung und Ministerpräsidentin dazu gebracht haben zuzustimmen,

sondern nur die Angst davor, dass wir sonst überhaupt keine Gebührenregelung bekommen würden, was den Anstalten noch schlechter bekommen wäre.

(Beifall bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Vizepräsident Thomas Stritzl:

Das Wort für die Fraktion der CDU erteile ich jetzt dem Herrn Oppositionsführer Martin Kayenburg.

Martin Kayenburg [CDU]:

Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Der Achte Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist Anfang Oktober in der Sitzung der Ministerpräsidenten verabschiedet, das heißt unterzeichnet worden. Die Parlamente dürfen sich jetzt im nachhinein damit befassen und dann sollen wir das Ganze abknicken. Soweit zu der Kompetenz, die wir in diesem Zusammenhang haben.

Der wesentliche Inhalt dieses Vertrages ist die öffentlich hinreichend diskutierte **Erhöhung der Rundfunkgebühren** für die nächste Gebührenperiode 2005 bis 2008. Darüber hinaus werden im Rundfunkstaatsvertrag - insoweit begrüßen wir das - erste Schritte einer Strukturreform beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeleitet.

Die Ministerpräsidenten haben dabei - das bitte ich wirklich zu berücksichtigen - die Punkte aufgegriffen, die von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs, von der KEF, immer wieder angemahnt wurden. Mit der aktuellen Gebührenentscheidung wird allerdings erstmalig von einer Gebührenempfehlung der KEF abgewichen. Diese Möglichkeit hat nach unserer Auffassung das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich vorgesehen, denn die letzte Verantwortung für die Entscheidung liegt natürlich bei den Parlamenten, trotz der Entscheidung der Ministerpräsidenten, und nicht bei der KEF.

Der Landtag muss seiner Verantwortung gegenüber dem Gebührenzahler auf der einen Seite und gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf der anderen Seite gerecht werden. Eine bloße Notarfunktion der Landtage kann also auch nicht im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes sein.

Die **Gebührenempfehlung der KEF** fällt in eine deutlich angespannte wirtschaftliche Lage. Große Teile der Bevölkerung müssen zurzeit finanzielle Einschränkungen hinnehmen, wie die Gesetzesverfasser in der Begründung auch anerkennen. Aber insgesamt dürfte die Erhöhung von 88 Cent ab April - das

Die Höhe der Rundfunkgebühr hat sich wie folgt entwickelt:

| Zeitraum | | Grundgebühr | Fernseh- gebühr | Gesamt- gebühr |
|----------|--------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| bis | 31. 12. 1969 | 2,00 DM | 5,00 DM | 7,00 DM |
| ab | 1. 1. 1970 | 2,50 DM | 6,00 DM | 8,50 DM |
| bis | 31. 12. 1973 | | | |
| ab | 1. 1. 1974 | 3,00 DM | 7,50 DM | 10,50 DM |
| bis | 31. 12. 1978 | | | |
| ab | 1. 1. 1979 | 3,80 DM | 9,20 DM | 13,00 DM |
| bis | 30. 6. 1983 | | | |
| ab | 1. 7. 1983 | 5,05 DM | 11,20 DM | 16,25 DM |
| bis | 1. 1. 1988 | | | |
| ab | 1. 1. 1988 | 5,16 DM | 11,44 DM | 16,60 DM |
| bis | 31. 12. 1989 | | | |
| ab | 1. 1. 1990 | 6,00 DM | 13,00 DM | 19,00 DM |
| bis | 31. 12. 1992 | | | |
| ab | 1. 1. 1993 | 8,25 DM | 15,55 DM | 23,80 DM |
| bis | 31. 12. 1996 | 9,45 DM | 18,80 DM | 28,25 DM |
| ab | 1. 1. 1997 | | | |
| ab | 1. 1. 2001 | 10,40 DM (5,32 Euro) | 21,18 DM (10,83 Euro) | 31,58 DM (16,15 Euro) |
| ab | 1. 4. 2005 | 5,52 € | 11,51 € | 17,03 € |

Sonderregelung für die neuen Länder (1. 1. 1992–31. 12. 1994)

| | | | | |
|-----|--------------|---------|----------|----------|
| ab | 1. 1. 1992 | 6,00 DM | 13,00 DM | 19,00 DM |
| bis | 31. 12. 1992 | | | |
| ab | 1. 1. 1993 | 6,75 DM | 13,85 DM | 20,60 DM |
| bis | 31. 12. 1993 | | | |
| ab | 1. 1. 1994 | 7,50 DM | 14,70 DM | 22,20 DM |
| bis | 31. 12. 1994 | | | |

- 10 a Mit dem zum 1. 4. 2005 in Kraft getretenen 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag sind die Länder erstmalig von der Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) zu Lasten der Rundfunkanstalten abgewichen. Diese hatte zum 1. 1. 2005 eine Gebührenerhöhung um 1,09 € empfohlen¹⁹⁾. Ob diese Abweichung mit den vom Bundesverfassungsgericht

¹⁹⁾ 14 KEF-Bericht, S. 4.

- Monatswerte
- Veränderung zum Vorjahr in %

- Abteilungen 05 bis 08
- Abteilungen 09 bis 12

Verbraucherpreisindex für Deutschland

2000 = 100

| | Gesamtindex (alle 12 Abteilungen) | Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke 01 | Alkoholische Getränke, Tabakwaren 02 | Bekleidung und Schuhe 03 | Wohnungsmiete, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe 04 |
|------|--------------------------------------|--|---|--------------------------------|---|
| 2005 | 108,3 | 105,3 | 129,2 | 98,1 | 109,5 |
| 2004 | 106,2 | 104,8 | 119,1 | 100,0 | 106,5 |
| 2003 | 104,5 | 105,2 | 111,4 | 100,7 | 104,9 |
| 2002 | 103,4 | 105,3 | 105,8 | 101,5 | 103,4 |
| 2001 | 102,0 | 104,5 | 101,7 | 100,8 | 102,4 |
| 2000 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1999 | 98,6 | 100,7 | 98,5 | 99,9 | 97,2 |
| 1998 | 98,0 | 102,0 | 97,2 | 99,6 | 96,0 |
| 1997 | 97,1 | 101,0 | 95,4 | 99,2 | 95,2 |
| 1996 | 95,3 | 99,6 | 93,7 | 98,8 | 92,7 |
| 1995 | 93,9 | 99,0 | 92,9 | 98,1 | 90,5 |
| 1994 | 92,3 | 98,0 | 92,4 | 97,4 | 87,9 |
| 1993 | 89,9 | 96,4 | 91,4 | 96,0 | 84,4 |
| 1992 | 86,1 | 95,9 | 88,0 | 93,4 | 78,0 |
| 1991 | 81,9 | 94,0 | 83,8 | 90,9 | 71,7 |

☛ Tabellenanfang

Aktualisiert am 12.05.2006

■ Veränderung zum Vorjahr in %

Kassenmäßige Steuereinnahmen

Deutschland¹⁾

Mill. EUR

| | insgesamt | darunter: | | | | |
|------|-----------|---|---------------------------------|------------------|----------------------|--------------------|
| | | Lohnsteuer ²⁾ , veranlagte Einkommensteuer ³⁾ | Umsatz- steuer ⁴⁾ | Tabak- steuer | Mineralöl- steuer | Gewerbe- steuer |
| 2003 | 479 589 | 172 036 | 103 162 | 14 094 | 43 188 | 24 139 |
| 2002 | 479 416 | 174 314 | 105 463 | 13 778 | 42 192 | 23 489 |
| 2001 | 483 665 | 173 400 | 104 463 | 12 072 | 40 690 | 24 534 |
| 2000 | 502 425 | 179 374 | 107 140 | 11 443 | 37 826 | 27 025 |
| 1999 | 486 841 | 174 738 | 111 600 | 11 655 | 36 444 | 27 060 |
| 1998 | 456 759 | 163 883 | 104 142 | 11 071 | 34 091 | 25 825 |
| 1997 | 436 160 | 155 933 | 102 225 | 10 816 | 33 749 | 24 849 |
| 1996 | 433 936 | 156 913 | 102 453 | 10 583 | 34 896 | 23 447 |
| 1995 | 416 337 | 151 699 | 101 489 | 10 530 | 33 177 | 21 552 |
| 1994 | 401 957 | 149 314 | 99 837 | 10 361 | 32 644 | 22 541 |
| 1993 | 383 018 | 148 899 | 89 216 | 9 949 | 28 786 | 21 610 |
| 1992 | 374 128 | 147 688 | 59 961 | 9 844 | 28 206 | 22 930 |
| 1991 | 338 434 | 130 741 | 50 515 | 10 017 | 24 167 | 21 115 |
| 1990 | 281 040 | 109 472 | 39 887 | 8 898 | 17 702 | 19 836 |
| 1989 | 273 810 | 111 784 | 34 765 | 7 930 | 16 855 | 18 767 |
| 1988 | 249 560 | 102 613 | 34 595 | 7 442 | 13 821 | 17 622 |
| 1987 | 239 622 | 99 636 | 34 453 | 7 417 | 13 363 | 16 074 |
| 1986 | 231 327 | 93 113 | 29 955 | 7 404 | 13 112 | 16 355 |
| 1985 | 223 536 | 90 089 | 26 295 | 7 389 | 12 537 | 15 727 |
| 1984 | 212 030 | 83 196 | 28 377 | 7 377 | 12 288 | 14 480 |
| 1983 | 202 765 | 80 357 | 30 263 | 7 097 | 11 933 | 13 388 |

■ Veränderung zum Vorjahr in %

Bruttonationaleinkommen, verfügbares Einkommen und Volkseinkommen

Deutschland¹⁾

Mrd. EUR

| | Bruttonational- einkommen | Nettonational- einkommen | Verfügbares Einkommen | Volks- einkommen | Arbeitnehmer- entgelt | Unternehmens- und Vermögens- einkommen |
|------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|---|
| 2005 | 2 249,27 | 1 921,59 | 1 894,16 | 1 683,91 | 1 128,81 | 555,10 |
| 2004 | 2 216,00 | 1 889,53 | 1 862,10 | 1 658,32 | 1 134,49 | 523,83 |
| 2003 | 2 147,26 | 1 825,85 | 1 799,78 | 1 599,98 | 1 131,12 | 468,86 |
| 2002 | 2 120,86 | 1 799,80 | 1 774,74 | 1 581,19 | 1 128,66 | 452,53 |
| 2001 | 2 092,15 | 1 775,74 | 1 753,65 | 1 560,85 | 1 120,61 | 440,24 |
| 2000 | 2 043,16 | 1 734,68 | 1 713,20 | 1 524,43 | 1 100,06 | 424,37 |
| 1999 | 1 990,47 | 1 693,42 | 1 673,68 | 1 487,26 | 1 059,51 | 427,75 |
| 1998 | 1 945,02 | 1 654,80 | 1 634,21 | 1 466,09 | 1 032,25 | 433,84 |
| 1997 | 1 901,71 | 1 618,55 | 1 599,81 | 1 438,62 | 1 010,69 | 427,93 |
| 1996 | 1 866,29 | 1 590,19 | 1 572,60 | 1 417,73 | 1 006,62 | 411,11 |
| 1995 | 1 834,76 | 1 564,28 | 1 547,27 | 1 397,22 | 997,02 | 400,20 |
| 1994 | 1 771,21 | 1 510,44 | 1 490,28 | 1 341,00 | 961,86 | 379,14 |
| 1993 | 1 696,96 | 1 446,87 | 1 427,87 | 1 287,66 | 938,77 | 348,89 |
| 1992 | 1 652,70 | 1 418,23 | 1 402,00 | 1 269,78 | 917,17 | 352,61 |
| 1991 | 1 541,55 | 1 327,12 | 1 305,49 | 1 192,57 | 847,01 | 345,56 |
| 1990 | 1 284,51 | 1 105,33 | 1 070,63 | 987,21 | 689,10 | 298,11 |
| 1989 | 1 177,07 | 1 011,31 | 997,27 | 906,89 | 638,70 | 268,19 |
| 1988 | 1 104,07 | 948,52 | 935,72 | 853,29 | 610,39 | 242,90 |
| 1987 | 1 045,74 | 897,38 | 886,48 | 806,17 | 585,53 | 220,64 |

(Vizepräsident Thomas Stritzl)

die Landesregierung erteile ich zunächst Frau Ministerpräsidentin Simonis das Wort.

Heide Simonis, Ministerpräsidentin:

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe das Manuskript in der Hand, habe aber vergessen, welche Nummer es hat. Daher habe ich nicht reagiert. Am 8. Oktober habe ich auf der Ministerpräsidentenkonferenz gemeinsam mit den Ministerpräsidenten der 15 übrigen Länder den **Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag** unterzeichnet. Der Zeitplan sieht ein Inkrafttreten für den 1. April 2005 vor.

Ein wesentliches Ziel des Vertrags ist die Anpassung der Rundfunkgebühren. Sie soll ab dem 1. April 2005 um 88 Cent auf dann 17,03 € steigen. Damit wird zum ersten Mal von der **Empfehlung** der unabhängigen Gebührenkommission, der **KEF**, abgewichen, die eine Gebührenerhöhung um monatlich 1,09 € pro Rundfunkteilnehmer ermittelt und festgestellt hatte. Diese Abweichung von der KEF-Empfehlung ist nur ausnahmsweise akzeptabel. Im Grunde genommen ist sie schwer zu erklären.

(Beifall der Abgeordneten Gisela Böhrk [SPD])

Uns ist bewusst, dass die Rundfunkanstalten mit dieser niedrigen Erhöhung nicht zufrieden sind. Wir halten das Sparpotenzial in den Anstalten aber für ausreichend, um die weniger üppig ausfallende Gebührenerhöhung zu kompensieren. Allerdings muss hier ausdrücklich hinzugefügt werden, dass der NDR seine Hausarbeiten gemacht hat. Er wird Schwierigkeiten haben, mit dieser Vorgabe fertig zu werden.

(Beifall bei der SPD)

Die Überlegung, die die meisten geführt haben, war, dass die Bevölkerung im Moment in einer wirtschaftlich schwierigen Situation mit großen Herausforderungen und finanziellen Einschränkungen steht. Die Zumutbarkeitsgrenze sei wegen der vielen Sparzwänge unserer sozialen Sicherungssysteme erreicht, so wird argumentiert. Deshalb sind sich die Länder letztlich einig gewesen, dass mit zusätzlichen Belastungen durch die Rundfunkgebühren sensibel umzugehen ist.

Problematisch ist, dass das Verfahren der **Gebührenfestsetzung** von einigen Ländern mit Fragen einer **Strukturreform** verbunden worden ist, was nach den acht rundfunkpolitischen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes meiner Meinung nach nur mühsam in Übereinkunft zu bringen ist.

(Beifall der Abgeordneten Gisela Böhrk [SPD])

Auf Vorschlag Bayerns sind zum Beispiel Begrenzungen bei der Anzahl der Programme und inhaltliche Vorgaben, nämlich die Schwerpunkte Kultur, Bildung und Information, für die ausschließlich digitalen Programm-Bouquets im Fernsehen in den Staatsvertrag aufgenommen worden. Wer da klagen wird, hat gute Aussichten, glaube ich. Das kann man sonst ja nicht immer sagen. Dennoch glaube ich, dass keiner klagen wird, weil die Anstalten froh sind, dass sie das Geld bekommen. Ich lege Wert darauf, dass in einer Protokollfeststellung von uns festgehalten wurde, dass der verfassungsrechtlich gebotene **Grundsatz der Staatsferne** Leitsatz des **Gebührenfestsetzungsverfahrens** bleiben muss und dass dies ein einmaliger Vorgang war.

Davon unabhängig müssen **Überlegungen zur Struktur- und Aufgabendefinition** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angestellt werden. Das werden sie auch und sie müssen unter Umständen an geänderte Realitäten angepasst werden. Wir müssen die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in programmlicher, technischer und finanzieller Hinsicht berücksichtigen. In der Diskussion über den nun abgeschlossenen Vertrag, der einen Kompromiss darstellt, wird es nach meiner Auffassung politisch darauf ankommen, nicht allein die finanziellen Folgen für die Anstalten unter verfassungsrechtlichen Aspekten zu problematisieren, sondern wir müssen auch auf das Image des öffentlichen Rundfunks insgesamt und die grundsätzliche Akzeptanz der Rundfunkgebühr achten.

Der Staatsvertrag stellt nämlich nicht bloß den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor Herausforderungen, die Bürgerinnen und Bürger müssen in gesamtwirtschaftlich schwieriger Lage durchaus auch erkennen können, dass ihr Parlament, ihre Regierung ihre Bedürfnisse mit im Hinterkopf hat. Das betrifft zum Beispiel auch die Freistellung von den Rundfunkgebühren für Rundfunkteilnehmer, die nur geringe Gehälter haben. Das sind zum Beispiel Studentinnen und Studenten. Für die großen Hotels wird die Gebührenermäßigung reduziert. Die Landesmedienanstalten erhalten keine Mittelzuwächse. Dann darf man sich hinterher nicht wundern, wenn sie kein Geld haben, um bestimmte notwendige Aufgaben, zum Beispiel auch die Filmförderung, wahrzunehmen. Die Wirtschaft hat ab 2007 eine neue, wenn sehr moderate, Gebührenpflicht für neuartige Rundfunkempfangsgeräte zu tragen.

Das entscheidende politische Ziel war es allerdings, die Rundfunkgebühr insgesamt jetzt durchzubekommen. Die berechnete Diskussion der verschiedenen Fachfragen sollte sich daran orientieren, die Akzep-