

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 50

Die *KEF* und die Rundfunkfreiheit

Eine Untersuchung insbesondere der verfassungsprozessualen
Stellung der *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung
des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*

Von

Marco Louis



Duncker & Humblot · Berlin

MARCO LOUIS

Die *KEF* und die Rundfunkfreiheit

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 50

Die *KEF* und die Rundfunkfreiheit

Eine Untersuchung insbesondere der verfassungsprozessualen
Stellung der *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung
des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*

Von

Marco Louis



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Universität des Saarlandes hat diese Arbeit im Wintersemester 2013/2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-4239
ISBN 978-3-428-14363-4 (Print)
ISBN 978-3-428-54363-2 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84363-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen.

Sie geht zurück auf eine praktische Fragestellung, die sich während meiner Tätigkeit von 2002 bis 2009 als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Herrn Professor Dr. *Wolfgang Knies* in der *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)* ergeben hatte. Dass seit 2013 an die Stelle der Rundfunkgebühr nunmehr der Rundfunkbeitrag getreten ist, ändert an der Fragestellung und den gefundenen Ergebnissen nichts. Denn sowohl die staatsvertraglichen Regelungen über die *KEF* als auch die über das Verfahren zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten sind unverändert geblieben.

Mein herzlicher, besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. *Wolfgang Knies*. Er hat nicht nur mein Dissertationsvorhaben mit großer Geduld und stetiger Unterstützung begleitet, sondern bereits seit meinen Studententagen meine juristische Ausbildung gefördert.

Herrn Professor Dr. *Rudolf Wendt* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Der Universität des Saarlandes gilt mein Dank für die großzügige Unterstützung des Dissertationsvorhabens durch die Gewährung eines Stipendiums.

Dank sagen möchte ich auch ehemaligen und gegenwärtigen Mitgliedern der *KEF* sowie Frau *Nicole Philipp*, Herrn Geschäftsführer Dr. *Horst Wegner* und Herrn *Eckhard Rau* von der Geschäftsstelle der *KEF* für vielfältige Unterstützung und Anregung.

Für die kritische und kompetente Durchsicht des Manuskripts und fruchtbare Diskussionen danke ich herzlich meinem Onkel *Hans-Jürgen Schneider* und meinen Freunden *Daniel Matissek* und Rechtsanwalt *Mike Hirsch*.

Gewidmet, schließlich, ist die Arbeit in Liebe und Dankbarkeit meinen Eltern *Ingrid Louis* und *Dieter Louis* sowie meiner Frau *Katrin Louis*.

Kaiserslautern, im Februar 2014

Marco Louis

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
§ 1 Problemstellung und Gang der Untersuchung	27
<i>1. Teil</i>	
Die historische Entwicklung und die gegenwärtige Gestalt des Systems der Rundfunkfinanzierung	31
1. Abschnitt	
Die Entwicklung des Systems der Rundfunkfinanzierung bis 1945	32
§ 2 Die Entstehung des Rundfunks in der Weimarer Republik	32
A. Die Organisation der Rundfunkveranstaltung und ihrer Überwachung	33
I. Die rechtlichen Grundlagen für die regelnde Gestaltung	33
II. Die Rundfunkordnungen von 1923/1924, 1926 und 1932	35
B. Die wirtschaftlichen Grundlagen des Rundfunks	41
I. Die Rechtsgrundlagen für die Regelung der Empfangsseite und der Gebührenfragen	41
II. Die Entwicklung der Höhe der Rundfunkgebühr	46
III. Die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rund- funkgebühr	48
C. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	54
§ 3 Der Rundfunk in der nationalsozialistischen Diktatur	56
A. Die Neuordnung der Kompetenzen für die Gestaltung der Rundfunkord- nung	57
B. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Grundlagen des Rundfunks	59
C. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	62
2. Abschnitt	
Die Entwicklung des Systems der Rundfunkgebührenfinanzierung seit 1945	62
§ 4 Die tatsächliche und rechtliche Entwicklung der Rundfunkveranstaltung	62
A. Die Weichenstellungen durch die westlichen Besatzungsmächte	65
B. Die Abgrenzung der grundsätzlichen Regelungskompetenzen von Bund und Ländern sowie die allgemeine Gestaltung der Rundfunkordnung	70
C. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	81

§ 5	Die wirtschaftlichen Grundlagen des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks	82
	A. Die umstrittenen Rechtsgrundlagen für die Regelung der Empfangsseite und der Gebührenfragen	83
	I. Der Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern und seine Auswirkungen	83
	II. Die Entscheidung des Kompetenzstreits zwischen Bund und Ländern	88
	B. Die rechtliche Regelung der Empfangsseite und der Gebührenfragen nach der Entscheidung über die Kompetenzen	93
	I. Das einheitliche Rundfunkgebührenrecht der Länder	93
	II. Die Entwicklung der Höhe der Rundfunkgebühr	99
	III. Die (verbleibenden) Rollen des Bundes und der Bundespostverwaltung	102
	C. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	108
§ 6	Die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr vor der Errichtung der <i>KEF</i>	108
	A. Die Rechtslage und die Praxis bis zu der ersten Gebührenerhöhung 1970	109
	B. Die Rechtslage und die Praxis bei der ersten Gebührenerhöhung 1970	117
	C. Die Rechtslage und die Praxis bei der zweiten Gebührenerhöhung 1974	121
	D. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	126

3. Abschnitt

Die Rolle der *KEF* im System der Rundfunkfinanzierung 126

§ 7	Die einfachgesetzlichen Grundlagen und die Ergebnisse der Arbeit der <i>KEF</i> von 1975 bis 1994	126
	A. Die Errichtung der <i>KEF</i> 1975	126
	B. Die Arbeit und die Ergebnisse der <i>KEF</i> bis 1987	130
	C. Die rechtlichen Grundlagen der Arbeit der <i>KEF</i> von 1987 bis 1994	137
	I. Die ersten staatsvertraglich normierten Kriterien zur Finanzbedarfsermittlung	138
	II. Die Regelungen über die <i>KEF</i> in neuerlichen Beschlüssen der Ministerpräsidenten	139
	1. Der Beschluß der Ministerpräsidenten von 1988	139
	2. Die Beschlüsse der Ministerpräsidenten von 1990 und 1992	142
	D. Die Arbeit der <i>KEF</i> von 1987 bis 1994 und deren Ergebnisse	143
	E. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	150
§ 8	Die einfachgesetzlichen Grundlagen und die Ergebnisse der Arbeit der <i>KEF</i> seit 1994	150
	A. Die Grundlagen und die Ergebnisse der Arbeit der „Interims- <i>KEF</i> “ von 1994 bis 1996	151
	I. Die Einrichtung der „Interims- <i>KEF</i> “ als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994	151
	II. Die Arbeit und die Ergebnisse der „Interims- <i>KEF</i> “	154

B. Die Grundlagen und die Ergebnisse der Arbeit der <i>KEF</i> seit 1997	156
I. Die staatsvertragliche Regelung von Organisation, Aufgabe und Verfahrensstellung der <i>KEF</i> zum 1. Januar 1997	156
1. Die geänderten Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags	157
2. Die Schaffung eines neuen Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags	158
a) Die Zusammensetzung der <i>KEF</i> und die Rechtsstellung ihrer Mitglieder	158
b) Die Organisation und Finanzierung der <i>KEF</i>	159
c) Die einfachgesetzlich normierte Stellung der <i>KEF</i> im Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr	163
aa) Die erste Stufe – die Ebene der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	163
bb) Die zweite Stufe – die Einschaltung der <i>KEF</i>	164
cc) Die dritte Stufe – die Gebührenentscheidung der Länder	167
d) Das Verhältnis der Aufgaben der <i>KEF</i> zu denen von Landesrechnungshöfen und Rechtsaufsichtsbehörden über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	168
II. Die Arbeit und die Ergebnisse der <i>KEF</i> seit 1997	170
1. Einzelheiten der methodischen Vorgehensweise der <i>KEF</i>	170
a) Das <i>Indexgestützte Integrierte Prüf- und Berechnungsverfahren</i>	171
b) Der Streit um die liquiditätsorientierte Methode der Finanzbedarfsermittlung	173
c) Die Programmautonomie der Rundfunkanstalten und die Prüfbefugnisse der <i>KEF</i>	174
d) Die Behandlung von Überschüssen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	176
2. Die Vorlage ihrer Berichte elf bis 13 durch die <i>KEF</i>	177
3. Das Abweichen der Länder von dem Gebührenvorschlag der <i>KEF</i> in deren 14. Bericht, die Reaktion der <i>KEF</i> in ihrem 15. Bericht und der Einfluß des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 insbesondere auf den 16. Bericht	179
C. Zusammenfassende Bewertung der Entwicklung	186

2. Teil

Der verfassungsrechtliche Hintergrund des gegenwärtigen Systems der Finanzierung des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks sowie der Rolle der *KEF* in dem Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr 187

1. Abschnitt

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit und die aus ihm abzuleitenden allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben namentlich für die Rundfunkfinanzierung 187

§ 9 Die Interpretation des Grundrechts durch das Bundesverfassungsgericht	187
---	-----

A. Die Maßgeblichkeit der bundesverfassungsgerichtlichen Interpretation	187
B. Die Grundlinien der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht . . .	190
I. Die Rundfunkfreiheit als im Grundsatz dienende Freiheit	190
1. Die Grundrechtsarten und -dimensionen im allgemeinen	190
2. Die Schutzzwecke der Grundrechte nach individualrechtlich-liberaler und demokratiestaatlich-funktionaler Interpretation	199
3. Die im Grundsatz demokratiestaatlich-funktionale Interpretation der Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht	206
II. Die objektiv-rechtlichen Gebote der Staatsfreiheit des Rundfunks und der Schaffung einer positiven Rundfunkordnung	219
1. Der objektiv-rechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks	219
2. Das objektiv-rechtliche Gebot der Schaffung einer positiven Rundfunkordnung	223
a) Der Inhalt und die Reichweite des Ausgestaltungsgebots	223
b) Die früher maßgeblichen (frequenz-)technischen und finanziellen Begründungsansätze	228
c) Die heute im Vordergrund stehenden Begründungsansätze	229
aa) Die herausragende Stellung des Rundfunks unter den Massenmedien	230
bb) Die Gefahr inhaltlicher Vielfaltsdefizite durch unvermeidliches Marktversagen	234
cc) Die zusätzlichen Vielfaltsgefährdungen insbesondere durch Konzentrationstendenzen auf dem Rundfunkmarkt	236
III. Die subjektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalte	238
1. Die Programmautonomie als Gewährleistungskern der Rundfunkfreiheit	239
2. Die (Re-)Subjektivierung objektiv-rechtlicher Gehalte der Rundfunkfreiheit	240
3. Die vorgelagerte konstitutive Wirkung der positiven Rundfunkordnung	241
IV. Die grundrechtsdogmatischen Konsequenzen aus dem Erfordernis einer positiven Rundfunkordnung	244
1. Die grundsätzliche Differenzierung zwischen einer Ausgestaltung und namentlich einem Eingriff	245
2. Die Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit einer Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit	246
a) Die allgemeinen rechtsstaatlichen und kompetenzrechtlichen Anforderungen	247
b) Die aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks folgenden Anforderungen	247
c) Das Kriterium der Geeignetheit der Ausgestaltung zur Erreichung des Normziels	247

d) Die weiteren Kriterien der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der Ausgestaltung	249
e) Die Bindung (auch) an andere grundrechtliche Verbürgungen ..	253
3. Das Problem des Umschlagens einer verfassungswidrigen Ausgestaltung gerade in einen Eingriff	254
4. Die Anforderungen der Verfassung an einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit	256
§ 10 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einer dualen Rundfunkordnung ..	260
A. Die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der gegenwärtigen dualen Rundfunkordnung	260
I. Das Verhältnis der beiden Seiten der dualen Rundfunkordnung zueinander	260
II. Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung	262
1. Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	262
2. Die (dynamische) Sicherung der Erfüllung des Funktionsauftrags ..	264
3. Die abstrakte Festlegung und die konkrete Erfüllung des Funktionsauftrags	266
B. Die staatliche Finanzgewährleistungspflicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der korrespondierende Finanzgewährleistungsanspruch der Rundfunkanstalten	268
I. Die Garantie entwicklungsöffener und bedarfsgerechter Finanzierung ..	268
1. Die Herleitung der Finanzgewährleistungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	268
2. Die subjektiv-rechtliche Seite der Finanzgewährleistungsgarantie ..	270
3. Die aus dem Finanzgewährleistungsanspruch Berechtigten und Verpflichteten	272
II. Die Reichweite der Finanzgewährleistungsgarantie	274
1. Die Festlegung des Finanzbedarfs durch den Staat und die Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	274
2. Die unmittelbar aus der Verfassung folgenden Grenzen der Finanzgewährleistungsgarantie	275
a) Das Kriterium der Erforderlichkeit	275
b) Die verfassungsrechtliche Verankerung des Erforderlichkeitskriteriums	277
III. Die Art und Weise der Erfüllung der Finanzgewährleistungspflicht ...	281
1. Die grundsätzliche Weite des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers	281
2. Die Finanzierung aus der Rundfunkgebühr	283
a) Der Vorrang der Rundfunkgebührenfinanzierung	283

- b) Die Vereinbarkeit der Rundfunkgebührenpflicht insgesamt mit der Verfassung 284
- 3. Die Verfassungsmäßigkeit auch anderer Finanzierungsquellen 286

2. Abschnitt

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr, ihre Anwendung auf das bestehende Procedere und Rechtsschutzmöglichkeiten namentlich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 289

- § 11 Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gebührenfestsetzungsverfahren 289
 - A. Die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben für die Gebührenfestsetzung 289
 - I. Die bedarfsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 289
 - II. Der wirksame Ausschluß verfassungswidriger Einflußmöglichkeiten des Staats 290
 - 1. Die Gefahr insbesondere mittelbarer Einflußnahmen über den Hebel der Finanzen 290
 - 2. Die Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und Gebührenfestsetzung 291
 - B. Die Verfassungsmäßigkeit einer grundsätzlich in einer Hand liegenden Gebührenfestsetzung 292
 - I. Eine Gebührenfestsetzung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst 292
 - II. Ein rein staatliches Verfahren der Gebührenfestsetzung 294
 - C. Die Verfahrenslösung des Bundesverfassungsgerichts 296
 - I. Das verfassungsrechtliche Gebot prozeduraler Sicherung der Rundfunkfreiheit 296
 - II. Die Verfahrenskonzeption des Bundesverfassungsgerichts 299
 - 1. Das dreistufige Verfahren der Bedarfsfeststellung und Gebührenfestsetzung 299
 - a) Die erste Stufe – die Ebene der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 299
 - b) Die zweite Stufe – die Einschaltung eines sachverständigen Gremiums wie der *KEF* 300
 - aa) Die verfassungsrechtliche Ableitung der Einschaltung des sachverständigen Gremiums 300
 - bb) Das (Aufgaben-)Verhältnis vor allem zwischen erster und zweiter Stufe des Verfahrens 301
 - cc) Die Anforderungen an die Zusammensetzung des sachverständigen Gremiums 308
 - (1) Die Mitgliedschaft Sachverständiger aus den Landesrechnungshöfen 308

(2) Die Mitgliedschaft dem Staat zuzuordnender Sachverständiger im übrigen	310
(3) Die Mitgliedschaft namentlich den Rundfunkanstalten verbundener Sachverständiger	312
(4) Der Spielraum bei der Zusammensetzung des sachverständigen Gremiums im übrigen	313
dd) Die Unabhängigkeit des sachverständigen Gremiums und seiner Mitglieder	314
(1) Die Vorgaben der Verfassung an die Organisation des Gremiums	314
(2) Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtsstellung der Mitglieder	315
(3) Die Frage der demokratischen Legitimation des sachverständigen Gremiums	317
(4) Die möglichen Prüfbefugnisse von Rechtsaufsicht und Rechnungshöfen gegenüber dem sachverständigen Gremium	318
ee) Die Finanzierung des sachverständigen Gremiums	319
(1) Die grundlegenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Finanzierung	319
(2) Die von Verfassungen wegen möglichen Finanzierungsquellen	319
(3) Die Beschränkung der Finanzierung auf den Bedarf ...	320
(4) Die Ermittlung des Finanzbedarfs des sachverständigen Gremiums	321
c) Die dritte Stufe – die Gebührenentscheidung der Länder	322
aa) Die hohe Verbindlichkeit sachverständiger Voten der zweiten Verfahrensstufe	322
bb) Die möglichen Varianten der abschließenden Gebührenentscheidung	323
(1) Die abschließende Gebührenentscheidung durch die Landesparlamente selbst	323
(2) Die Delegation der Gebührenentscheidung insgesamt auf die Exekutive	324
(3) Die Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen der Länder	325
2. Die Unzulänglichkeit des vor 1994 praktizierten Verfahrens der Gebührenfestsetzung	326
a) Die Verbindlichkeit des Gebührenvotums der damaligen <i>KEF</i> ..	326
b) Die Beachtung namentlich des medienpolitischen Trennungsgebots	327
c) Die materiellrechtlichen Bindungen bei der Gebührenfestsetzung	327

d) Die Organisation und Zusammensetzung der damaligen <i>KEF</i> ...	328
e) Das von der damaligen <i>KEF</i> praktizierte Verfahren der Bedarfsermittlung	329
f) Die Gebührenfestsetzung vor Etablierung der <i>KEF</i>	330
III. Der Gestaltungsspielraum des Rundfunkgesetzgebers für das Gebührenfestsetzungsverfahren	330
1. Die Anforderungen an die Ausgestaltung eines jeglichen Festsetzungsverfahrens	330
2. Der Spielraum bei Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption	331
3. Die Verfassungsmäßigkeit gerade auch einer Vollindexierung der Rundfunkgebühr	332
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem zu einer Vollindexierung	332
b) Die Einwände gegen eine Vollindexierung	333
§ 12 Die Prüfung der Vereinbarkeit des geregelten und praktizierten Gebührenfestsetzungsverfahrens mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben	336
A. Die Normierung eines dreistufigen und kooperativen Verfahrens entsprechend der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts	336
B. Die Aufgaben der <i>KEF</i> und ihr Verhältnis zu den Rundfunkanstalten	339
I. Die (Gebühren-)Berichtspflicht der <i>KEF</i>	339
II. Die der <i>KEF</i> vorgegebenen Prüfkriterien	340
III. Die (umstrittene) jüngst erfolgte Novellierung der Prüfkriterien	341
IV. Das normierte und in der Praxis zu beobachtende Verhältnis der <i>KEF</i> zu den Rundfunkanstalten im einzelnen	345
1. Die Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten	346
2. Die Methode der Teilindexierung bei der Bedarfsermittlung	349
3. Die Gesamtbedarfsermittlung für die in der <i>ARD</i> zusammenschlossenen Landesrundfunkanstalten	350
4. Die Vorgaben für die Vorlage von Unterlagen durch die Rundfunkanstalten	351
C. Die Unabhängigkeit der <i>KEF</i> und ihrer Mitglieder sowie Fragen ihrer Finanzierung	352
I. Die Behandlung von Einzelfragen der Unabhängigkeit der <i>KEF</i>	352
1. Die Regelung der Unabhängigkeit der <i>KEF</i> durch Staatsvertrag und Statut	352
2. Die Organisation und Ausstattung der <i>KEF</i> im Lichte von Unabhängigkeitsvorgaben	353
3. Das Problem von Satzungsautonomie und Selbstverwaltungsbefugnis der <i>KEF</i>	356
4. Die Prüfbefugnisse von Rechtsaufsicht und Landesrechnungshöfen gegenüber der <i>KEF</i>	358

II. Die Unabhängigkeit der Mitglieder der <i>KEF</i> und deren Zusammensetzung	359
1. Die Rechtsstellung der Mitglieder der <i>KEF</i>	359
2. Die Zusammensetzung der <i>KEF</i>	362
III. Die Finanzierung der <i>KEF</i> als Problem ihrer Unabhängigkeit	364
D. Die Pflicht der <i>KEF</i> zum Erstellen von Sonderberichten und sonstigen Stellungnahmen	366
§ 13 Die Vereinbarkeit eines Abweichens der Länder von Voten der <i>KEF</i> mit der Verfassung	368
A. Die nicht bedarfsbezogenen Abweichungsgründe	368
I. Die grundsätzlichen Anforderungen an ein nicht bedarfsbezogenes Abweichen	370
II. Die von Verfassungen wegen möglichen Abweichungsgründe im einzel- nen	371
1. Die Grundlagen der grundrechtsdogmatischen Fundierung von Abweichungsgründen	372
2. Die Konkretisierung der Abweichungsgründe auf grundrechtsdog- matischer Basis	373
a) Die Angemessenheit der Belastung der Gebührenzahler	373
b) Die Sicherung des Informationszugangs der (gebührenbelaste- ten) Rundfunkteilnehmer	377
c) Die Möglichkeit sonstiger Abweichungsgründe	379
III. Das Verfassungsgebot des Vorrangs kompensierender Maßnahmen ...	381
IV. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Bedarf als <i>Ultima ratio</i>	385
V. Die bei Vorliegen eines Abweichungsgrunds einzuhaltenden prozedu- ralen Sicherungen	385
B. Die bedarfsbezogenen Abweichungsgründe	388
C. Die verfassungsrechtliche Würdigung der Regelungen zu Abweichungs- konstellationen	392
D. Das konkrete Abweichen von dem Gebührenvorschlag der <i>KEF</i> aus dem 14. Bericht	392
§ 14 Der (verfassungs-)prozessuale Schutz vor allem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Zusammenhang mit dem Gebührenfestsetzungsver- fahren	395
A. Der den Rundfunkanstalten eröffnete (verfassungsgerichtliche) Rechts- schutz	395
B. Der (verfassungsgerichtliche) Rechtsschutz anderer unter Ausschluß der <i>KEF</i>	405

3. Teil

Die Stellung der KEF in dem Gebührenfestsetzungsverfahren in insbesondere verfassungsprozessualer Sicht		408
§ 15 Die Grundlagen für verfassungsprozessualen Schutz der <i>KEF</i>		408
A. Die auszucheidenden Rechtsschutzvarianten sowie die Frage einer Verfassungsbeschwerde in Prozeßstandschaft		408
B. Die Notwendigkeit einer eigenen Grundrechtsträgerschaft der <i>KEF</i> und der hierfür maßgebliche Prüfungsmaßstab des Art. 19 Abs. 3 GG		412
§ 16 Die <i>KEF</i> als inländische juristische Person im Sinne des Art. 19 Abs. 3 Hs. 1 GG?		416
A. Die Rechtsnatur der <i>KEF</i> gemäß den Kategorien des einfachen Rechts		416
I. Die Grundlagen der einfachrechtlichen Charakterisierung sozialer Gebilde		416
II. Die rechtliche Einordnung der <i>KEF</i> anhand einfachgesetzlicher Maßstäbe		426
B. Die Auslegung des Art. 19 Abs. 3 Hs. 1 GG und seine Anwendung auf die <i>KEF</i>		430
I. Sind öffentlich-rechtliche Gebilde wie die <i>KEF</i> von Art. 19 Abs. 3 Hs. 1 GG erfaßt?		430
II. Fallen teilrechtsfähige Gebilde wie die <i>KEF</i> unter Art. 19 Abs. 3 Hs. 1 GG?		433
§ 17 Die Auslegung und Anwendung der Wesensklausel des Art. 19 Abs. 3 Hs. 2 GG im allgemeinen		444
A. Der methodische Ansatz zur Interpretation der Wesensklausel		444
B. Das Ausscheiden an menschliche Eigenschaften anknüpfenden Grundrechtsschutz		445
C. Die Wesensklausel und die allgemeine Rolle der Grundrechte in der Verfassung		447
I. Die Dichotomie von grundrechtsgebundenem Staat und grundrechtsberechtigter Gesellschaft		448
II. Die anthropozentrische Ausrichtung der Grundrechte		454
D. Die Anwendung der Wesensklausel auf überindividuelle Gebilde		455
I. Das Erfordernis eines personalen Substrats als Ausgangspunkt der Prüfung		455
II. Die Grundsätze und Ergebnisse der Anwendung der Wesensklausel ...		457
1. Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Privatrechts im allgemeinen		457
2. Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts im allgemeinen		458
3. Der Argumentationstopos namentlich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben		463

4. Die fragliche Maßgeblichkeit der Rechtsform überindividueller Gebilde, ihre grundrechtliche Janusköpfigkeit und das Abstellen auf grundrechtstypische Gefährdungslagen	467
5. Die Verteidigung des bundesverfassungsgerichtlichen Grundsatz-Ausnahme-Schemas	473
III. Die Ausnahmefälle grundrechtsfähiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts	479
1. Die Scheinausnahmen vor allem bei Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG	479
2. Die wirklichen Ausnahmen bei Zugehörigkeit zu grundrechtlich geschützten Lebensbereichen	483
a) Die maßgeblichen Voraussetzungen für die Lebensbereichszuordnung	483
b) Die für die Lebensbereichszuordnung ergänzend angeführten Argumentationstopoi	486
c) Die allgemeinen Maßgaben für die Erfüllung des Kriteriums der Nichtstaatlichkeit	488
3. Die wirklichen anzuerkennenden Ausnahmekonstellationen <i>in concreto</i>	490
a) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	491
b) Die öffentlich-rechtlich verfaßten Universitäten und Fakultäten ..	496
c) Die als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisierten Religionsgesellschaften	498
4. Die Möglichkeit grundrechtlicher Janusköpfigkeit in den Ausnahmefällen und die allgemeine Frage eines Abstellens auf Rechtsverhältnisse statt Funktionen von Gebilden	501
§ 18 Die Prüfung der Grundrechtsfähigkeit der <i>KEF</i> in Anwendung der Wesensklausel des Art. 19 Abs. 3 Hs. 2 GG namentlich mit Blick auf die Rundfunkfreiheit	507
A. Das Kriterium der Nichtstaatlichkeit	509
I. Die als nicht einschlägig auszuschließenden Begründungsansätze	509
II. Die Anwendung des einschlägigen Begründungsansatzes	510
III. Die Abgrenzung zu vermeintlich gleichzusetzenden Konstellationen ..	512
IV. Die (alleine) untauglichen Begründungen	515
V. Die Anwendung prinzipiell abweichender Ansätze	516
B. Die vor allem wegen Besonderheiten der Rundfunkfreiheit gebotenen Klarstellungen	517
C. Das Kriterium der Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit	519
I. Die abstrakte Frage der Geltung der Rundfunkfreiheit einzig für Rundfunkveranstalter	520
II. Die Klärung der Frage der Geltung der Rundfunkfreiheit konkret für die <i>KEF</i>	525

D. Die Frage eines Berufens der <i>KEF</i> auf andere Grundrechte als die Rundfunkfreiheit	535
E. Die Stellung der <i>KEF</i> als Träger der Rundfunkfreiheit im einzelnen	536
Zusammenfassung in Thesen	540
Literaturverzeichnis	552
Sachwortverzeichnis	647

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
ABl. AHK	Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland
ABl. BPM	Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmelde- wesen
ABl. Militärregierung (Brit. Armee)	Amtsblatt der Militärregierung Deutschland. Kontroll-Gebiet der 21[.]/einundzwanzigsten [britischen] Armeegruppe
ABl. Militärregierung (Franz. Zone)	Amtsblatt des französischen Oberkommandos in Deutschland
ABl. Militärregierung (US-Armee)	Amtsblatt der Militärregierung Deutschland. Kontroll-Gebiet der zwölften [US-amerikanischen] Armeegruppe [1944]/Ame- rikanische Zone. Westlicher/östlicher Militärbezirk [1945]
ABl. Militärregierung (US-Zone)	Amtsblatt der Militärregierung Deutschland. Amerikanische Zone
ABl. RPM	Amtsblatt des Reichspostministeriums (teilweise mit Unter- titel „Bekanntmachungen der Deutschen Reichspost“)
ABl. SL	Amtsblatt des Saarlandes
AfP	Archiv für Presserecht (Untertitel teils „Zeitschrift für das ge- samte Medienrecht“, teils „Zeitschrift für Medien- und Kom- munikationsrecht“)
AFR	Archiv für Funkrecht
AHK-VO 278	Verordnung Nr. 278 des Hohen Kommissars der Französi- schen Republik für Deutschland über die Aufhebung gewisser Bestimmungen der Verordnungen Nr. 187 und 188, sowie der Verordnung Nr. 198, betreffend die Errichtung, die Organisa- tion und den Betrieb des „Südwestfunks“ vom 24. April 1952
APF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
APgB	Archiv für Postgeschichte in Bayern
APT	Archiv für Post und Telegraphie
<i>Arbeitsgruppe Rund- funkgebühren</i>	<i>Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Vorschläge der Rundfunk- anstalten für eine Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung</i>
ARD-JB	ARD-Jahrbuch
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie

Betriebsgenehmigungen	Genehmigungen zur Benutzung einer Funksendeanlage der Deutschen Reichspost für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BIFR	Blätter für Funkrecht. Beiblatt zu „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht“
BR-Gesetz	Gesetz des Landes Bayern über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ vom 10. August 1948 (späterer Untertitel: Bayerisches Rundfunkgesetz)
BTV	Verhandlungen des Deutschen Bundestag(e)s
<i>DAB</i>	<i>Digital Audio Broadcasting</i>
Der Deutsche Rundfunk	Der Deutsche Rundfunk. Rundschau und Programm für alle Funk-Teilnehmer. Zeitschrift der am deutschen Rundfunk beteiligten Kreise
Der Staat	Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht (teilweise: Zeitschrift für Staatslehre[,] öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte)
Der Städtetag	Der Städtetag. Zeitschrift für Kommunale Praxis und Wissenschaft
DLR-StV	Staatsvertrag aller Länder über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ vom 17. Juni 1993
<i>Dradag</i>	<i>Drahtloser Dienst. Aktiengesellschaft für Buch und Presse</i>
DV	Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis. Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung
EE	Eisenbahn- und Verkehrsrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen. Zeitschrift für Eisenbahn- und Verkehrsrecht
epd medien	Evangelischer Pressedienst. epd medien
epd-KuF	epd [Evangelischer Pressedienst]/Kirche und Fernsehen. Ein Informationsdienst
epd-KuR	epd [Evangelischer Pressedienst]/Kirche und Rundfunk. Informationsdienst für Hörfunk und Fernsehen
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FAG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
FG	Festgabe
FK	Funk-Korrespondenz
FS	Festschrift

Funk-Verordnung	Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des Funkverkehrs vom 8. März 1924
GBl. BaWü	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GBl. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
Gruchots Beiträge	[Gruchots] Beiträge zur Erläuterung des Deutschen Rechts
GS	Gedächtnisschrift
GVBl. Berlin	Gesetz- und Ordnungsblatt für Berlin
GVBl. M-V	Gesetz- und Ordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVBl. NRW	Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl. RLP	Gesetz- und Ordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz (bis 1954)/für das Land Rheinland-Pfalz (ab 1955)
GVRs	Gesetz Nr. 806 des Saarlandes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland vom 2. Dezember 1964
<i>HR</i>	<i>Hessischer Rundfunk</i>
HR-Gesetz	Gesetz des Landes Hessen über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948
HuF	Hörfunk und Fernsehen
IHB	Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen
<i>IIVF</i>	<i>Indexgestütztes Integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren zur Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten</i>
JA	Juristische Arbeitsblätter. Zeitschrift für Studenten und Referendare
JbPW	Jahrbuch des Postwesens
JhJ	Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts
JMStV	Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien
Jura	Jura. Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und Ausbildung (bzw. nunmehr: „und Referendariat“)
JW	Juristische Wochenschrift
K&R	Kommunikation & Recht. Betriebs-Berater für Medien, Telekommunikation, Multimedia
<i>KEF</i>	<i>Kommission zur [seit 1997 ergänzt um „Überprüfung und“] Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten</i>
KJ	Kritische Justiz
LA	Liber Amicorum

LP	Legislaturperiode
LT-BaWü-V	Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg
LT-Hessen-Drs(en).	Drucksache(n) des Hessischen Landtags
LT-Nds.-Drs.	Drucksache des Niedersächsischen Landtages
LT-Nds.-Drsen.	Verhandlungen des Niedersächsischen Landtages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten
LT-NRW-Drs(en).	Drucksache(n) (bzw. Drucksachenverzeichnis) des Landtags Nordrhein-Westfalen
LT-NRW-V	Verhandlungen des Landtags Nordrhein-Westfalen
LT-RLP-Drs(en).	Drucksache(n) des Landtags Rheinland-Pfalz
LT-Sachsen-Drs(en).	Drucksache(n) des Sächsischen Landtags
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MDR-StV	Staatsvertrag der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen über den Mitteldeutschen Rundfunk vom 30. Mai 1991
MMR	Multimedia und Recht. Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht
MP	Media Perspektiven
NBl. RPM	Nachrichtenblatt des Reichspostministeriums
NDR-StV	Staatsvertrag der Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955 bzw. 20. August 1980, ersetzt durch Staatsvertrag der Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 17./18. Dezember 1991
<i>NWDR</i>	<i>Nordwestdeutscher Rundfunk</i>
NWDR-Post-Vertrag	Vereinbarung zwischen dem Nordwestdeutschen Rundfunk und der (Bundes-)Postverwaltung über die Abgrenzung der Wirkungsbereiche vom 14./24. Mai 1949
NWDR-Satzung	Satzung des Nordwestdeutschen Rundfunks vom 1. Januar 1948
NWDR-VO	Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung über den Nordwestdeutschen Rundfunk vom 1. Januar 1948
NWRV-StV	Staatsvertrag der Länder Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein über die Liquidation des Nordwestdeutschen Rundfunks und die Neuordnung des Rundfunks im bisherigen Sendegebiet des Nordwestdeutschen Rundfunks vom 16. Februar 1955
ORB-Gesetz	Gesetz des Landes Brandenburg über den „Rundfunk Brandenburg“ vom 6. November 1991

Ordo	Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
Postverwaltungsgesetz	Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost vom 24. Juli 1953
promedia	promedia. Das medienpolitische Magazin
Publizistik	Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung. Zeitschrift für die Wissenschaft von Presse, Rundfunk, Film, Rhetorik, Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Meinungsbildung
RÄndStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag (auch: Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge)
RBB-StV	Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002
RB-Gesetz	Gesetz des Landes Bremen über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts – „Radio Bremen“ vom 22. November 1948, 18. Juni 1979 bzw. 22. Juni 1993, ersetzt durch Radio-Bremen-Gesetz vom 23. Januar 2008
Rechtstheorie	Rechtstheorie. Zeitschrift für Logik, Methodenlehre[,] Kybernetik und Soziologie des Rechts
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RFinStV 1969	Staatsvertrag aller Länder über die Höhe der Rundfunkgebühr vom 19. Februar bis 21. Mai 1969
RFinStV 1978	Staatsvertrag aller Länder über die Höhe der Rundfunkgebühr vom 17. März 1978
RFinStV 1982	Staatsvertrag aller Länder über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 6. Juli bis 26. Oktober 1982
RFinStV 1988	Staatsvertrag aller Länder über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 7. bis 14. Oktober 1988
RFinStV 1991	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 31. August 1991
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 26. August bis 11. September 1996
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RGebStV 1968/1969	Staatsvertrag aller Länder über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Oktober 1968 in der Fassung des noch vor Inkrafttreten abgeschlossenen Änderungsstaatsvertrags vom 7. bis 16. August 1969

RGebStV 1974	Staatsvertrag aller Länder über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991
RiA	Recht im Amt. Zeitschrift für den öffentlichen Dienst
RMBL	Reichsministerialblatt
RPFG	Reichspostfinanzgesetz vom 18. März 1924
RPG	Recht und Politik im Gesundheitswesen
RRG	<i>Reichs-Rundfunk-Gesellschaft mbH</i>
RRG-Mitteilungen	Mitteilungen der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft m. b. H. Berlin
RRG-RF-JB	RRG-Rundfunk-Jahrbuch
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RStV 1987	Staatsvertrag aller Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 1. und 3. April 1987
RStV	Rundfunkstaatsvertrag (später umbenannt in „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien“) vom 31. August 1991
RT-Drs.	Drucksache des Reichstages
RTV	Verhandlungen des Reichstag(e)s
RuF	Rundfunk und Fernsehen. Forum der Medienwissenschaft und Medienpraxis. Vierteljahresschrift
RuH	Rufer und Hörer. Monatshefte für den Rundfunk
<i>Rundfunkkommission</i>	<i>Rundfunkkommission der Länder</i>
Saarheimat	Saarheimat. Zeitschrift für Kultur, Landschaft, Volkstum
SDR-Radiogesetz	Gesetz Nr. 1039 – Radiogesetz – des Landes Württemberg-Baden vom 6. April 1949
SDR-RFG	Gesetz Nr. 1096 – Rundfunkgesetz – des Landes Württemberg-Baden vom 21. November 1950
SDR-Satzung	Satzung für den „Süddeutschen Rundfunk“ in Stuttgart vom 6. April 1949 bzw. 21. November 1950
Se.	Session
SFB-Gesetz	Gesetz des Landes Berlin über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ vom 12. November 1953
SFB-Satzung	Satzung für den „Sender Freies Berlin“ vom 12. November 1953
SMG	Gesetz Nr. 1490 des Saarlandes – Saarländisches Mediengesetz vom 27. Februar 2002
Soziale Sicherheit	Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Sozialpolitik

S-RFG	Gesetz Nr.1174 des Saarlandes – Rundfunkgesetz für das Saarland vom 28. November 1984
SR-Gesetz	Gesetz Nr. 538 des Saarlandes über den Saarländischen Rundfunk vom 27. November 1956
Studienkreis-Mitteilungen	Mitteilungen des Studienkreises Rundfunk und Geschichte
SWF-StV	Staatsvertrag der Länder Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern über den Südwestfunk vom 27. August 1951, spätere Änderungsstaatsverträge wurden durch das Land Baden-Württemberg als Rechtsnachfolger der ehemaligen Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern geschlossen
SWF-VO 187	Verordnung Nr.187 des französischen Oberkommandos in Deutschland über die Errichtung des „Südwestfunks“ vom 30. Oktober 1948
SWF-VO 188	Verordnung Nr.188 des französischen Oberkommandos in Deutschland über die Zuweisung der Rundfunkeinrichtungen des französischen Besetzungsgebietes in Deutschland an den „Südwestfunk“ vom 30. Oktober 1948
SWR-StV	Staatsvertrag der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über den Südwestrundfunk vom 31. Mai 1997
SZ	Süddeutsche Zeitung. Münchner neueste Nachrichten aus Politik, Kultur, Wirtschaft und Sport
tendenz	tendenz. Magazin für Funk und Fernsehen der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien
TG	Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892
themen + frequenzen	themen + frequenzen. Magazin der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)
Tz(n).	Textzahl(en)
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Sammlung oberster richterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Vf.	Verfügung
WDR-DVO	Durchführungsverordnung zu dem Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. Mai 1954 vom 2. Februar 1956
WDR-Gesetz	Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. Mai 1954 bzw. nunmehr mit dem Titelzusatz „WDR-Gesetz“ vom 19. März 1985

Weimarer Reichsverfassung/WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
WissR	Wissenschaftsrecht. Wissenschaftsverwaltung. Wissenschaftsförderung. Zeitschrift für Recht und Verwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen und der wissenschaftspflegerischen und -fördernden Organisationen und Stiftungen
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
WM	Wirtschafts-[.] Wertpapier- und Bankrecht. (vorstehender Titel nur teilweise) Wertpapier-Mitteilungen. Teil IV (teilweise mit Untertitel „Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht“)
WP	Wahlperiode
ZDF-JB	ZDF[-]Jahrbuch
ZDF-StV	Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
ZDF-StV 1961	Staatsvertrag aller Länder über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6. Juni 1961
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZIP	ZIP. Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (teilweise ergänzt um „Film und Recht“)

Einleitung

§ 1 Problemstellung und Gang der Untersuchung

Kann die *KEF*, die *Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, wie sie seit 1997 mit vollem Namen heißt, gestützt auf eigene grundrechtlich geschützte Positionen Verfassungsbeschwerde erheben, wenn die Länder bei einer Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr von dem Gebührenvorschlag der *KEF* verfassungswidrig abweichen oder Regelungen über das Gebührenfestsetzungsverfahren mit der Verfassung nicht zu vereinbaren sind?

Daß dies keineswegs eine nur theoretisch bedeutsame Fragestellung ist, hat sich in der jüngeren Vergangenheit bei der praktischen Anwendung des gegenwärtigen und maßgeblich durch das am 22. Februar 1994 ergangene grundlegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts (*BVerfGE* 90, 60) beeinflussten dreistufigen Festsetzungsverfahrens aus Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, fachlicher Überprüfung und Ermittlung durch die *KEF* sowie abschließender Gebührenfestsetzung durch die für rundfunkfinanzierungsrechtliche Regelungen zuständigen Länder gezeigt. Denn als diese zum 1. April 2005 eine Anpassung der Verfahrensregelungen vornahmen und insbesondere eine Rundfunkgebühr festsetzten, die hinter dem zurückblieb, was die *KEF* auf der zweiten Verfahrensstufe in ihrem 14. Bericht als notwendig angesehen hatte, blieb in der Praxis zunächst offen, ob die zumindest zeit- und teilweise zögernden Akteure des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen würden, um das ihrer Meinung nach mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit nicht zu vereinbarende Vorgehen der Länder durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Zwar wurden letztlich Verfassungsbeschwerden erhoben, die zu dem das genannte grundlegende Judikat aus dem Jahr 1994 bestätigenden und fortentwickelnden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 (*BVerfGE* 119, 181), mit dem diese erfolgte Gebührenfestsetzung durch die Länder für verfassungswidrig erklärt wurde, geführt haben.

Dennoch bleibt die Frage von großem rundfunkverfassungsrechtlichem Interesse, ob nicht auch die *KEF* ihre Stellung in dem Verfahren der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr unter Einschluß des Gewichts, das bestimmten ihrer Voten von Verfassungs wegen zukommt, verteidigen können muß, genauer: ob ihr nicht (auch) verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz zusteht – und zwar nicht aus rechtspolitischen Opportunitätsabwägungen, sondern *eo ipso* aus der Verfas-

sung folgend, der schließlich keineswegs „alles Gute, Wahre, Schöne“ interpretativ abgewonnen werden kann.¹ Dabei ist ebenfalls von Interesse, ob Verteidigungsmaßnahmen der *KEF* gerade auch ohne oder gar gegen den Willen der Akteure des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Verfügung stehen. Hierauf und auf damit im Zusammenhang stehende Rechtsfragen, die das Bundesverfassungsgericht nicht selten offenlassen konnte, Antworten zu finden und also sowohl die verfassungsrechtliche als auch die verfassungsprozessuale Stellung der *KEF* in dem gegenwärtig bestehenden und wie die existierende duale Rundfunkordnung einschließlich der geregelten Finanzierungsmodalitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde zu legenden Gebührenfestsetzungsverfahren einer gründlichen Analyse zu unterziehen, das soll mit der vorliegenden Untersuchung versucht werden.² Eine derartige Erörterung wurde, soweit ersichtlich, jedenfalls zu den hier aufgeworfenen spezifischen Fragen noch nicht explizit und eingehend vorgenommen.³

Hiesige Untersuchung gliedert sich in drei Teile: Im ersten wird die historische Entwicklung der Rundfunkfinanzierung mit besonderem Augenmerk auf Fragen der Gebührenfestsetzung bis hin zu dem nunmehr geltenden Verfahren, das seinerseits im einzelnen darzustellen ist, behandelt. Nachdem diese historischen und rechtstatsächlichen Grundlagen gelegt sind, wird im zweiten Teil der verfassungsrechtliche Hintergrund des dabei auch konkret zu würdigenden gegenwärtigen Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herausgearbeitet, wobei insofern und ohnedies im Rahmen der gesamten Untersuchung die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, soweit vertretbar, Basis der Argumentation ist, weil deren Bedeutung für die Praxis und also eine rechtswissenschaftliche Untersuchung mit möglichst praktischem Nutzen nicht zu negieren ist. Dabei ist die verfassungsrechtliche Fundierung des bestehenden Gebührenfestsetzungsverfahrens zu belegen, das durch die Einschaltung eines gleichermaßen von Staat und Rundfunk unabhängigen und aus Sachverständigen zusammengesetzten Fachgremiums wie der *KEF* die Sicherstellung der beiden insofern von Verfassungen wegen zu beachtenden Ziele der exakt bedarfsgerechten Finanzierung des

¹ Dies betont mit Recht *Schmidt-Husson*, Deutsche Welle, S. 96 f., 172 f. (Zitat auf S. 172).

² Trotz der friedensstiftenden Funktion gerade auch des jüngsten bundesverfassungsgerichtlichen Urteils vom 11. September 2007, die etwa *Schellhaaf*, Begrüßung, S. 9 (9), jedenfalls für die Praxis grundsätzlich zu konzedieren ist, kann somit ein Bedarf für die Klärung der hier zu erörternden Fragen keineswegs in Abrede gestellt werden.

³ Verfassungsprozessualen Rechtsschutz der *KEF* durch Erhebung einer Verfassungsbeschwerde *erwähnen* am Rande *Knothe/Bialek*, AfP 1996, 115 (117). Die in diesem Zusammenhang im dritten Teil der Untersuchung zu beantwortende Frage, ob die *KEF* grundrechtlichen Schutz genießt, wird allenfalls durch vage Andeutungen gestreift bei *Lehment*, ZUM 1994, 617 (623 f.); *Goerlich*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, § 4 RFinStV, Rn. 1; *Goerlich*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, § 4 RFinStV, Rn. 9; *Goerlich*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, § 5a RFinStV, Rn. 7; *Goerlich*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, § 6 RFinStV, Rn. 2 f.

öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dabei des wirksamen Ausschlusses verfassungswidriger staatlicher Ingerenzmöglichkeiten bezweckt. Im dritten Teil der Untersuchung, an den sich für diese insgesamt eine Zusammenfassung in Thesen anschließt, ist sodann auf der Grundlage der in den beiden vorherigen Teilen geleisteten Vorarbeiten sowie von gründlich herauszuarbeitenden verfassungsrechtlichen Vorgaben für das sich als einschlägig erweisende Problem der Grundrechtsfähigkeit überindividueller Gebilde die verfassungsrechtliche und verfassungsprozessuale Stellung der *KEF* im einzelnen zu untersuchen.

Neben der materiell- und prozeßrechtlichen Konzentration auf das (zumal: Bundes-)Verfassungsrecht sind schon mit Blick auf den Umfang der vorliegenden Untersuchung *a priori* weitere thematische Einschränkungen vorzunehmen: Mag das nationale Rundfunkrecht inzwischen nicht mehr nur verfassungsimprägniert sein, sondern auch in erheblichem Umfang durch das Recht der Europäischen Union beeinflusst sein, so ist dieses doch prinzipiell auszuklammern. Das schließt nicht aus, daß Regelungen zu behandeln sind, die Emanationen europarechtlicher Implikationen sind wie solche der zum 1. Juni 2009 in Kraft getretenen rundfunkstaatsvertraglichen Änderungen,⁴ die das Dutzend solcher Anpassungsregelwerke komplettiert haben.⁵ Indes erfolgen keine dezidiert europarechtlichen Würdigungen.⁶ Auch auf rechtsvergleichende Hinweise wird verzichtet,

⁴ Diese dienen in weitem Umfang der Umsetzung von Zusagen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Kommission, die diese als Voraussetzung für die Einstellung eines Vertragsverletzungsverfahrens verlangt hat, das sie eingeleitet hatte, weil sie Regelungen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hierzulande als nach europäischem Beihilferecht unzureichend angesehen hatte; vgl. hierzu zusammenfassend nur *Bensinger/Sokoll*, EU-Vorgaben, S. 6 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang sowie ergänzend auch allgemein zu derartigen europarechtlichen Einflüssen auf das nationale Rundfunkrecht ferner *Holzer*, ZUM 1996, 274 (275 ff.); *Frey*, ZUM 1999, 528 (528 ff.); *Eberle*, AfP 2001, 477 (477 ff.); *Koenig/Kühling*, ZUM 2001, 537 (537 ff.); *Luedtke/Schmittmann*, AfP 2001, 373 (373 ff.); *Gersdorf*, Rundfunkrecht, Rn. 532 ff.; *Selmayr/Kamann*, K&R 2004, 49 (49 ff.); *Dörr*, MP 2005, 333 (333 ff.); *Schipanski*, K&R 2006, 217 (217 ff.); *Streinz*, Rundfunk, S. 59 (59 ff.); *Krausnick*, ZUM 2007, 806 (806 ff.); *R. Conrad*, FS Raff, S. 113 (117); *Holzer*, FS Raff, S. 119 (119 f.); *Knies*, Einführung, S. 1 (6); *Langenfeld*, Rundfunkordnung, S. 79 (83 ff.); *Dörr*, Regulierungserfordernisse, S. 117 (121 ff.); *Schellhaaß*, Konsequenzen, S. 17 (19 ff.); *Antoniadis*, Konsequenzen, S. 37 (39 ff.); *Wiedemann*, Konsequenzen, S. 45 (47 ff.); *Stadelmaier*, Konsequenzen, S. 89 (92 ff.); *Gundel*, ZUM 2008, 758 (758 ff.); *Stadelmaier*, promedia 2008, Heft Nr. 3, S. 4 (5).

⁵ Ein weiteres europarechtlich veranlaßtes Änderungswerk ist der 13. RÄndStV. Ein 14., mit dem das Jugendmedienschutzrecht geändert werden sollte, scheiterte 2010. Mit dem 15. RÄndStV soll ab 2013 die Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag ersetzt werden.

⁶ Das nationale Rundfunkrecht wird auch durch das Europarecht im weiteren Sinne beeinflusst, das nicht nur aus dem Recht der Europäischen Union besteht, sondern gleichfalls das auf der Ebene des Europarats namentlich in Gestalt der Europäischen Menschenrechtskonvention existierende erfaßt; vgl. zu diesen Implikationen exemplarisch *Gersdorf*, Rundfunkrecht, Rn. 597 ff.; *E. Klein*, Rechtsgarantie, S. 11 (11 ff.); *Langenfeld*, Rundfunkordnung, S. 79 (79 ff.); *Michel*, ARD-JB [20]08, 437; *Wiede-*