

## **Leitsätze**

**zum Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 1994**

1 BvL 30/88

- 1. Die Rundfunkfreiheit erfordert nicht die Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten selbst. Eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag der Länder und anschließende Umsetzung in Landesrecht ist mit dem Grundgesetz vereinbar.**
- 2. Art 5 Abs 1 Satz 2 GG verlangt für die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein Verfahren, das dem öffentlichrechtlichen Rundfunk die zur Erfüllung seiner Aufgabe im dualen System erforderlichen Mittel gewährleistet und ihn vor Einflußnahmen auf das Programm wirksam sichert.**
- 3. Für die Gebührenfinanzierung gilt der Grundsatz der Programmneutralität. Im Verfahren der Gebührenfestsetzung ist von den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten auszugehen. Die Gebühr darf nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik eingesetzt werden.**
- 4. Die Überprüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten darf sich nur darauf beziehen, ob sich ihre Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkausstrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.**
- 5. Der so überprüfte Bedarf der Rundfunkanstalten darf bei der Gebührenfestsetzung nur aus Gründen unterschritten werden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dazu gehören namentlich die Interessen der Gebührenzahler. Abweichungen sind zu begründen.**

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 30/88 -

## IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob der Zustimmungsbeschluß des Landtags des Freistaats Bayern vom 14. Juni 1983 zu dem zwischen dem 6. Juli und dem 26. Oktober 1982 unterzeichneten Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (GVBl. 1983 S. 379), soweit er Art. 1 des Staatsvertrags betrifft, mit dem Grundgesetz vereinbar war,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 6. Juli 1988 (Nr. 25 B 87.00860) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Herzog,

der Richter Henschel,

Seidl,

Grimm,

Söllner,

Dieterich,

Kühling

und der Richterin Seibert

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. November 1993 durch

## U r t e i l

für Recht erkannt:

Verkündet

am 22. Februar 1994

Keil

Regierungssekretärin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle

**Der Zustimmungsbeschluß des Landtags des Freistaats Bayern vom 14. Juni 1983 zu dem zwischen dem 6. Juli und dem 26. Oktober 1982 unterzeichneten Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (GVBl. 1983 S. 379) war, soweit er dessen Artikel 1 betrifft, mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.**

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Das Verfahren betrifft die Frage, ob der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zu dem Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr von 1982 mit dem Grundgesetz vereinbar war. Im Kern geht es darum, ob die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Landtage den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks verletzt.

1

### **I.**

1. Die Rundfunkgebühr war ursprünglich eine Postgebühr. Sie wurde von der Post festgesetzt, die auch die Rundfunksendungen ausstrahlte und die privatrechtlich organisierten Rundfunkgesellschaften beherrschte. Die Gebühr war für die Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb eines Rundfunkgeräts zu entrichten. Gläubigerin der Rundfunkgebühr war die Post, nicht die jeweilige Rundfunkgesellschaft. Die Post verteilte das Gebührenaufkommen nach Abzug eines Eigenanteils an die Rundfunkgesellschaften. Diese durften ferner entgeltlich Werbesendungen veranstalten.

2

Bei der Gebührenfinanzierung blieb es auch nach der durch die westlichen Siegermächte vorgenommenen Reorganisation des Rundfunks nach 1945. Teilweise wurden nun aber die Rundfunkanstalten Gläubiger der Gebührenforderung, die die Post nur noch einzog. Die Befugnis zur Festsetzung der Gebührenhöhe nahm jedoch weiterhin die Post in Anspruch. Sie band sich aber teilweise vertraglich an die Zustimmung der Rundfunkanstalten. So war der Einführung der zusätzlichen Fernsehgebühr eine Vereinbarung zwischen der Deutschen Bundespost und dem Nordwestdeutschen Rundfunk vorausgegangen.

3

Mit zwei Entscheidungen vom 15. März 1968 (BVerwGE 29, 214; UFITA Bd. 52 <1969>, S. 302, 309) stellte das Bundesverwaltungsgericht demgegenüber fest, die Rundfunkgebühr werde nicht dafür bezahlt, daß die Post dem Teilnehmer gestatte, ein Empfangsgerät aufzustellen und zu betreiben. Sie gehöre daher nicht zum Recht des Post- und Fernmeldewesens. Deswegen sei es auch nicht Sache der Post, die Gebühr festzusetzen. Dieses Recht stehe vielmehr den Ländern zu, weil diese die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk hätten.

4

Noch im selben Jahre schlossen die Länder daraufhin zwei Staatsverträge, einen über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens und einen weiteren über die Höhe

5

der Rundfunkgebühr, die bei dieser Gelegenheit erstmals angehoben wurde. Die Staatsverträge traten nach langwierigen Verhandlungen der Ministerpräsidenten und einem schwierigen Ratifikationsprozeß in den Landtagen am 1. Januar 1970 in Kraft. Zwischen den Rundfunkanstalten wurde gleichzeitig ein Finanzausgleich vereinbart. Ferner begannen die Rundfunkanstalten, ein eigenes Gebühreneinzugssystem aufzubauen.

In Reaktion auf die Einigungsschwierigkeiten bei der ersten Gebührenerhöhung setzten die Regierungschefs der Länder im Februar 1973 zur Vorbereitung der zweiten Gebührenerhöhung eine "Arbeitsgruppe Rundfunkgebühr" ein, der Vertreter der Staatskanzleien und der Rechnungshöfe der Länder angehörten. Vertreter von ARD und ZDF sollten beteiligt werden. Aus dieser Arbeitsgruppe ging am 20. Februar 1975 die bis heute bestehende "Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten" (im folgenden KEF) hervor, die anfangs aus vier Mitgliedern der Staatskanzleien, vier Mitgliedern der Landesrechnungshöfe, vier unabhängigen Sachverständigen sowie einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden bestand und nach Bedarf Vertreter der Rundfunkanstalten hinzuzog. Die KEF nahm die Arbeit am 2. Juli 1975 auf. Ihre Aufgabe war in dem Beschluß der Ministerpräsidenten vom 20. Februar 1975 wie folgt festgelegt:

Die Kommission hat die Aufgabe, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten fortlaufend zu ermitteln. Sie erstattet den Ministerpräsidenten alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Aus gegebenem Anlaß legt sie einen Prüfungsbericht vor, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage Stellung nimmt, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühren notwendig erscheint. Die Ministerpräsidenten können jederzeit in Sonderfällen ein Gutachten der Kommission anfordern.

Die Arbeiten und Empfehlungen der Kommission dienen als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Länderparlamente.

2. a) In dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum war die Rundfunkgebühr dem Grunde nach in dem Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974 (Rundfunkgebührenstaatsvertrag) geregelt. Dessen § 3 Abs. 2 Satz 1 bestimmte:

Jeder Rundfunkteilnehmer hat ... für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das Bereithalten jedes Fernsehgerätes jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten.

Nach Art. 3 Abs. 1 wurde die Höhe der Rundfunkgebühr durch besonderen Staatsvertrag festgesetzt. Nähere Regelungen über die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung traf der Staatsvertrag nicht.



schen Betrieb der Kabelfernsehzentralen einschließlich Studioteknik und Verwaltungskosten verwendet werden. Die Verwendung der Beträge ist von den Ländern, in denen Kabelpilotprojekte durchgeführt werden, spätestens ein halbes Jahr nach Beendigung der Versuche allen Ländern nachzuweisen.

(4) Die Anteile der Landesrundfunkanstalten und der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" bemessen sich nach dem Fernsehgebührenschlüssel des § 23 Abs. 1 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"; die Anteile der Landesrundfunkanstalten zueinander bemessen sich nach dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages geltenden Fernsehgebührenschlüssel. 24

Kabelpilotprojekte hatte die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) bereits in ihrem Telekommunikationsbericht von 1976 empfohlen. Zweck war die Erprobung neuer Übertragungstechniken und Programmformen. Die Ministerpräsidenten der Länder einigten sich 1978 auf einen befristeten Versuch mit Breitbandkabel, an dem sowohl die Rundfunkanstalten als auch private Anbieter beteiligt werden sollten. Dem Beschluß war eine öffentliche Auseinandersetzung vorangegangen, in der insbesondere die Besorgnis eine Rolle spielte, daß mit den Kabelpilotprojekten eine Privatisierung des Rundfunks eingeleitet werden solle. Das Land Hessen gab zu Protokoll, daß es die Finanzierung privater Programmträger aus dem Gebührenaufkommen für unzulässig halte. 25

Im Jahr 1980 einigten sich die Ministerpräsidenten auch auf die Finanzierung der Kabelpilotprojekte. Aus Haushaltsmitteln sollten finanziert werden: die Kosten der Medienkommission zur wissenschaftlichen Begleitung der Projekte, die Investitionskosten der Kabelfernsehzentralen einschließlich der Studioteknik, die technischen Betriebskosten der Kabelfernsehzentralen einschließlich der Studioteknik und Verwaltungskosten. Die Investitions- und Betriebskosten sollten aus dem allgemeinen Rundfunkgebührenaufkommen finanziert werden. Dazu beschlossen die Ministerpräsidenten am 14. November 1980: 26

In einem neuen Staatsvertrag, der über die allgemeine Anpassung der Rundfunkgebühr entscheidet, wird für die Dauer von drei Jahren ein zusätzlicher monatlicher Betrag der Rundfunkgebühr als Innovationsbeitrag aufgenommen. Die Höhe des Betrages ist so zu bemessen, daß er in drei Jahren 140 Millionen DM erbringt. 27

Dafür wurde ein Anteil von 0,20 DM an der Fernsehgebühr errechnet (sogenannter Kabelgroschen). 28

3. In der Folgezeit sind die Rechtsgrundlagen der Rundfunkgebühr mehrfach geändert worden. Nähere Maßgaben für die Festsetzung der Rundfunkgebühr enthielt 29

erstmalig Art. 4 des Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987. Nach Überprüfung des Verfahrens und der Zusammensetzung der KEF faßten die Ministerpräsidenten auch über diese am 19. Mai 1988 einen neuen Beschluß.

Die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags von 1987 sind im wesentlichen in den nunmehr geltenden Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 übernommen worden. Er umfaßt sechs Einzelstaatsverträge (Art. 1 bis 6) sowie Übergangsbestimmungen (Art. 7) und regelt das Außerkrafttreten früherer Vorschriften (Art. 8). 30

Der Rundfunkstaatsvertrag (Art. 1 des gesamten Staatsvertrags) regelt im II. Abschnitt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und trifft in diesem Zusammenhang auch Bestimmungen über dessen Finanzierung. Die hier interessierenden Vorschriften lauten: 31

## § 10

Funktionsgerechte Finanzausstattung, 32

Grundsatz des Finanzausgleichs 33

(1) Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. 34

(2) Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD; er stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der Anstalten Saarländischer Rundfunk, Radio Bremen und Sender Freies Berlin sicher. Der Umfang der Finanzausgleichsmasse und ihre Anpassung an die Rundfunkgebühr bestimmen sich nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. 35

## § 11

Finanzierung 36

(1) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist die Rundfunkgebühr. 37

(2) Das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts begründet auch künftig die Rundfunkgebührenpflicht. 38

## § 12

Ermittlung des Finanzbedarfs	39
(1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft und mindestens alle zwei Jahre festgestellt.	40
(2) Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen	41
1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Hörfunk- und Fernsehprogramme, die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme sowie die nach Landesgesetz jeweils zulässigen neuen Hörfunkprogramme,	42
2. die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten,	43
3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,	44
4. die Entwicklung der Werbeeinnahmen und der sonstigen Einnahmen.	45
(3) Unter Berücksichtigung des bisherigen Verfahrens soll bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.	46
(4) Über eine Anpassung der Rundfunkgebühr wird jeweils anschließend an die Feststellung des Finanzbedarfs entschieden. § 16 bleibt unberührt.	47
Die weiteren Vorschriften betreffen die Werbung.	48
Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag (Art. 4 des gesamten Staatsvertrags) regelt im wesentlichen Voraussetzungen und Erfüllung der Gebührenschild. Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (Art. 5 des gesamten Staatsvertrags) legt die Höhe der Rundfunkgebühr fest und bestimmt diejenigen Mittel, die für andere Zwecke abzuführen sind, namentlich für den Aufbau des Rundfunks in den neuen Bundesländern, für die Einrichtung eines bundesweiten Hörfunks und für die Landesmedienanstalten. Ferner wird der Finanzausgleich unter den Rundfunkanstalten näher geregelt.	49
Die KEF ist in dem Staatsvertrag nicht erwähnt. Sie findet ihre Grundlage in dem genannten Beschluß der Ministerpräsidenten, der am 29. Juni 1992 wie folgt neu gefaßt wurde:	50
A.	
I. Zusammensetzung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten	51
1. Die von den Ministerpräsidenten mit Beschluß vom 20.2.1975 errichtete Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der in der	52

Arbeitsgemeinschaft der öffentlich- rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts und der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)" besteht aus	
- fünf Mitgliedern aus den Staats- und Senatskanzleien der Länder;	53
- fünf Mitgliedern aus den Landesrechnungshöfen und	54
- sechs von den Ländern und von Rundfunkveranstaltern unabhängigen Sachverständigen (dabei entfällt der Bereich eines Sachverständigen für neue Rundfunktechniken oder Programmproduktionen zugunsten des zusätzlichen Rechnungshofvertreters) sowie aus	55
- dem Vorsitzenden (ohne Stimmrecht).	56
Vorsitzender ist der Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz als Vorsitzland der Rundfunkkommission. Stellvertreter des Vorsitzenden der Kommission ist das vom Bayerischen Obersten Rechnungshof bestellte Mitglied der Kommission.	57
Jedes Land benennt ein Mitglied.	58
Zu den einzelnen Gruppen der Mitglieder aus den Staats- und Senatskanzleien der Länder, der Mitglieder aus den Landesrechnungshöfen und der Sachverständigen soll möglichst jeweils ein Vertreter aus den Ländern mit einer im Finanzausgleich nehmenden Rundfunkanstalt gehören.	59
Die Mitglieder sind in ihrer Aufgabenerfüllung unabhängig und an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden.	60
2. Fachleute aus dem Bereich der Rundfunktechnik sind als Berater der Kommission hinzuzuziehen.	61
3. Die Gruppe der Sachverständigen soll sich wie folgt zusammensetzen:	62
a) zwei Wirtschaftsprüfer, die mit der Prüfung öffentlicher Haushalte vertraut sind,	63
b) zwei Vertreter aus dem Bereich Betriebswirtschaft; sie sollen fachkundig in Personalfragen bzw. für Investitionen und Rationalisierung sein;	64
c) ein Vertreter aus dem Bereich der Wissenschaft; er soll die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben und über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet des Rund-	65

funks verfügen;	
d) ein Vertreter aus dem Bereich der Medienwirtschaft; er soll Kenntnisse in der Gestaltung und Verwertung von Programmproduktionen haben.	66
4. Die Länder, die nicht Mitglieder aus den Gruppen der Staats- und Senatskanzleien und der Landesrechnungshöfe entsenden, benennen jeweils einen Sachverständigen aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft und Wissenschaft.	67
5. Die Sachverständigen werden anschließend von den Ministerpräsidenten jeweils für die Dauer von 4 Jahren berufen; eine Wiederberufung ist zulässig.	68
Der Vorsitzende der Rundfunkkommission schließt die Dienstverträge mit den Sachverständigen zugleich im Auftrag der anderen Länder. Die Verträge bedürfen nicht der Zustimmung der Ministerpräsidenten.	69
II. Aufgaben der Kommission	70
1. Die Kommission hat die Aufgabe, ausgehend von den Anmeldungen, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten gemäß den dafür geltenden rundfunkrechtlichen Bestimmungen nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortlaufend zu ermitteln. Sie nimmt die Prüfung unter Wahrung der Programmautonomie vor.	71
2. Die Kommission erstattet den Ministerpräsidenten alle zwei Jahre einen Prüfungsbericht, in dem sie unter Beachtung des Art. 1 § 12 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage Stellung nimmt, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr notwendig erscheint. Sie weist auch in Zukunft zugleich auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten für eine Änderung des Finanzausgleichs der Rundfunkanstalten hin.	72
3. In dem Prüfungsbericht macht die Kommission einen rechnerisch begründeten Vorschlag für eine etwaige Gebührenanpassung, der betragsmäßig beziffert werden oder bei unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten aus einer Spanne bestehen kann.	73
4. Abweichende Meinungen von Mitgliedern der Kommission werden auf deren Verlangen in den Prüfungsbericht aufgenommen.	74
5. Die Ministerpräsidenten können jederzeit in Sonderfällen ein Gutachten der Kommission anfordern.	75

6. Die Arbeiten und Empfehlungen der Kommission dienen als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Landesparlamente.	76
III. Verfahren und Beschlußfassung	77
1. Vertreter der Rundfunkanstalten sind nach Bedarf zu den Beratungen hinzuzuziehen. Vor der abschließenden Meinungsbildung in der Gesamtkommission ist den Rundfunkanstalten auf Intendanten-Ebene Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben. Zu diesem Zweck werden ARD und ZDF die wesentlichen Zwischenergebnisse der Kommission mitgeteilt.	78
2. Zu der Stellungnahme der Rundfunkanstalten zum Bericht der Kommission, die den Ministerpräsidenten zugeleitet wird, äußert sich die Kommission wiederum gegenüber den Ministerpräsidenten	79
3. Die Kommission faßt ihre Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens zehn Stimmen ihrer stimmberechtigten Mitglieder.	80
IV. bis VI. ...	81
In Teil B sind die Sachverständigen benannt.	82

## II.

1. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, bayerische Fernsehteilnehmer, verlangten vom Bayerischen Rundfunk die Rückzahlung desjenigen Teils der Rundfunkgebühr, der gemäß Art. 3 Abs. 1 des Staatsvertrags von 1982 von den Rundfunkanstalten zur Finanzierung der Kabelpilotprojekte bereitzustellen war. Sie machten geltend, der "Kabelgroschen" sei kein Teil der Rundfunkgebühr, sondern eine selbständige Abgabe, die auch einer selbständigen rechtlichen Bewertung bedürfe. Ihrer Natur nach stelle sie eine Sonderabgabe dar. Deren Erhebung sei unzulässig, weil es an der erforderlichen Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung fehle, denn 99 vom Hundert aller Haushalte könnten nicht in den Genuß des Kabelfernsehens kommen. Überdies werde der Betrag für einen rechtswidrigen Zweck verwendet, denn er diene der Finanzierung privaten Rundfunks und damit primär kommerziellen Interessen.	83
Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab (ZUM 1987, S. 472). Der strittige Teil der Rundfunkgebühr stelle keine Steuer oder Sonderabgabe dar. Er sei dazu bestimmt, zulässige Aufgaben im Rahmen der Gesamtveranstaltung von Rundfunk zu finanzieren. Dazu gehöre auch die Erprobung neuer Techniken zur Versorgung der Rundfunkteilnehmer mit Radio- und Fernsehprogrammen. Daß im Rahmen der Kabelpilotprojekte Programme privater Anbieter verbreitet würden, mache den "Kabelgroschen" ebenfalls nicht rechtswidrig, denn es komme allein auf den legalen rundfunkrechtlichen Zweck der Erprobung neuer Techniken an. Die Verpflichtung der Rundfunkteilnehmer, die volle Gebühr selbst dann zu entrichten, wenn sie die über Kabel verbreiteten Sendungen nicht empfangen könnten, verstoße nicht gegen das	84

Äquivalenzprinzip, dem Gebühren genügen müßten. Da der strittige Teil der Gebühr weniger als 2 vom Hundert der Gesamtgebühr betrage, liege keine erhebliche Verzerrung vor. Die Zahlungsverpflichtung für sämtliche Fernsehteilnehmer verstoße auch nicht gegen den Gleichheitssatz, weil die in dem Versuch gesammelten Erfahrungen künftig allen Teilnehmern zugute kämen.

2. Auf die Berufung der Kläger hat der Verwaltungsgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, 85

ob der Zustimmungsbeschluß des Landtags des Freistaats Bayern vom 14. Juni 1983 zu dem zwischen dem 6. Juli und 26. Oktober 1982 unterzeichneten Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrags über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (GVBl. 1983 S. 379), soweit er Art. 1 des Staatsvertrags betrifft, verfassungswidrig ist. 86

a) Für die Entscheidung des Rechtsstreits komme es darauf an, ob Art. 1 des Rundfunkstaatsvertrags 1982 aufgrund der Zustimmung des Bayerischen Landtags eine gültige Rechtsgrundlage für die Erhebung des streitigen Teils der Rundfunkgebühr bilde. Sei Art. 1 wirksam, so sei die Berufung unbegründet und müsse zurückgewiesen werden. Sei er verfassungswidrig, so sei die Berufung begründet, die Kläger hätten einen Rückzahlungsanspruch, weil es an einer Rechtsgrundlage für die erhöhte Rundfunkgebühr fehle. Die Entscheidungserheblichkeit werde nicht durch den Umstand berührt, daß der Rundfunkstaatsvertrag von 1982 mittlerweile durch einen neuen Staatsvertrag ersetzt worden sei. Die streitigen Rückzahlungsansprüche bezögen sich durchweg auf den Geltungszeitraum des Staatsvertrags von 1982. 87

b) Art. 1 des Staatsvertrags 1982 verstoße in zweifacher Hinsicht gegen das Grundgesetz. 88

aa) Er verletze den in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks. Dieser Grundsatz gelte auch für die Finanzierung der Rundfunkanstalten. Aus ihm folge deren Gebührenhoheit. Ohne diese könne sich die grundrechtlich gewährleistete Freiheit nicht entfalten. Die Programmgestaltung sei nur dann frei und unabhängig, wenn auch Einflußnahmen über die wirtschaftlichen Voraussetzungen von Rundfunkveranstaltungen ausgeschlossen seien. 89

Zwar werde im Sondervotum zum zweiten Rundfunkurteil (BVerfGE 31, 314 <345>) die Auffassung vertreten, die Gebührenfestsetzung durch die Parlamente sei wegen der Monopolstellung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten hinnehmbar, solange der Staat nicht über die Gebührenregelung Einfluß auf das Programm nehme, also eine ausreichende Finanzierung sicherstelle. Ein von Verfassungs wegen verbotener Einfluß liege aber nicht erst vor, wenn die Finanzierung unzureichend werde, sondern bereits dann, wenn in den Rundfunkanstalten die Befürchtung herrsche, daß "Wohlverhalten" Voraussetzung einer ausreichenden Finanzierung sei. Diese Lage werde durch die gegenwärtige Finanzierungsweise geschaffen. Für die Begründetheit solcher Befürchtungen gebe es auch zahlreiche Belege. Ihre Auswirkungen auf 90

die Programmgestaltung seien jedoch kaum nachweisbar.

Angesichts der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Gebührenhoheit der Rundfunkanstalten sei die staatliche Gebührenfestsetzung ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit. Dieser verstoße gegen das Grundgesetz, weil es Finanzierungsweisen gebe, die die Rundfunkfreiheit weniger beschränkten. Dazu gehöre die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Satzungen der Rundfunkanstalten. Der Gesetzesvorbehalt stehe dem nicht entgegen. Ihm wäre vielmehr genügt, wenn die Rundfunkanstalten gesetzlich zur Festsetzung der Gebühren ermächtigt würden. Belangen Dritter könne durch einen Genehmigungsvorbehalt entsprochen werden. Stehe ein solches, die Staatsfreiheit des Rundfunks weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung, so sei der Gesetzgeber aus Verhältnismäßigkeits-Gesichtspunkten verpflichtet, dieses zu wählen.

91

bb) Art. 1 des Staatsvertrags sei ferner deswegen verfassungswidrig, weil er den Fernsehteilnehmern für die Dauer der Kabelpilotprojekte eine unzulässige Sonderabgabe auferlege und damit Art. 3 Abs. 1 GG verletze. Der für die Kabelpilotprojekte vorgesehene Gebührenanteil diene nicht der Erfüllung der den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten obliegenden Aufgaben, sondern Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung, nämlich der Umstrukturierung des Medienwesens, und habe folglich keine Entgeltfunktion. Dafür spiele es keine Rolle, ob es sich um einen aussonderbaren Gebührenanteil handele oder nicht. Auch wenn sich der Anteil nicht aussondern lasse, ändere das nichts an dem materiellen Ergebnis, daß eine Sondergruppe zu einer öffentlichen Last herangezogen würde, für die der Sache nach die Allgemeinheit aufzukommen habe. Aus demselben Grund sei die Abgabe auch nicht gruppennützig. Sie halte daher den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an zulässige Sonderabgaben nicht stand.

92

c) Außerdem sei der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Staatsvertrag nicht in wirksamkeitsbegründender Form gefaßt und bekannt gemacht worden.

93

In Bayern würden Staatsverträge gemäß Art. 72 Abs. 2 der Verfassung nicht durch Gesetz, sondern durch Zustimmungsbeschluß des Landtags ohne Mitwirkung des Senats in Landesrecht transformiert. Rechtspflichten könnten im Außenverhältnis aber nur durch formelles Gesetz begründet werden. Art. 20 Abs. 3 GG lasse weder für den Bund noch für die Länder gesetzgleiche Beschlüsse zu. Auch wenn der Zustimmungsbeschluß die demokratischen Anforderungen des Grundgesetzes erfülle, so genüge er doch nicht dem Rechtsstaatsprinzip. Allein die Förmlichkeiten des Gesetzgebungsverfahrens gewährleisteten die erforderliche Sicherheit bei Grundrechtseingriffen. Selbst wenn im Grundgesetz die Transformation staatsvertraglicher Regelungen in Landesrecht nicht ausdrücklich geregelt sei, schränke Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die Verfassungsautonomie der Länder insoweit ein.

94

Auch die bayerische Staatspraxis, wonach der Zustimmungsbeschluß des Landtags nicht bekannt gemacht, sondern vom Ministerpräsidenten lediglich im Vorspruch zum

95

Staatsvertrag mitgeteilt werde, sei verfassungswidrig. Die Zustimmung sei der geltungsbegründende Normativakt. Er bedürfe daher selber der Bekanntmachung. Die entgegengesetzte Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 74, 139; 22, 299 <301 f.>) sei nicht überzeugend.

### III.

Zu dem Vorlagebeschuß haben Stellung genommen: der Bayerische Ministerpräsident, dem sich der Landtag von Nordrhein-Westfalen angeschlossen hat; der Bayerische Senat; der Landtag von Rheinland-Pfalz, dem sich die Landtage von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein angeschlossen haben; die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM); die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) sowie der Bayerische Rundfunk; die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF); der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts; die Deutsche Bundesbank; die Kläger des Ausgangsverfahrens und der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger.

96

1. Nach Ansicht des Bayerischen Ministerpräsidenten verletzt die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Landtage nicht die Rundfunkfreiheit. Die Einschaltung der KEF ermögliche eine sachgerechte, am Finanzbedarf der Rundfunkanstalten orientierte Entscheidung der Parlamente. Tatsächlich hätten diese die Empfehlungen der KEF sogar regelmäßig überschritten. Ansätze zur Einflußnahme auf die Programmgestaltung oder den Programminhalt enthalte das Gebührenfestsetzungsverfahren nicht. Versuche dieser Art würden schon daran scheitern, daß die Gebührenentscheidung von allen Ländern gemeinsam getroffen werde. Zur Organisationshoheit des Gesetzgebers in Rundfunksachen gehöre auch die Finanzierungskompetenz. Die Gebührenentscheidung sei daher kein Eingriff in die Rundfunkfreiheit. Aus dieser folge nicht die Gebührenautonomie der Rundfunkanstalten. Vielmehr müsse der Gesetzgeber die Gebührenfestsetzung vornehmen, weil mit ihr medienpolitische Entscheidungen über die Entwicklung des öffentlichrechtlichen Rundfunks und seine Einfügung in das duale System einhergingen und weil dabei auch für einen Ausgleich der Interessen aller am Rundfunkwesen Beteiligten zu sorgen sei. Dazu seien die Rundfunkanstalten nicht in der Lage. Schließlich könnte der Gesetzgeber seine Pflicht zur Gewährleistung der Grundversorgung nicht erfüllen, wenn ihm die Entscheidung über die Rundfunkfinanzierung entzogen würde.

97

Der im Staatsvertrag vorgesehene "Kabelgroschen" sei ebenfalls mit dem Grundgesetz vereinbar. Er sei Bestandteil der Fernsehgebühr. Ihm fehlten alle Merkmale einer Sonderabgabe. Aber selbst wenn man ihn als Sonderabgabe betrachten wolle, wäre diese nicht unzulässig. Der "Kabelgroschen" diene nicht, wie das vorliegende Gericht annehme, der Umstrukturierung des Medienwesens, sondern der Fortentwicklung des Rundfunks, und komme daher auch dem öffentlichrechtlichen Rundfunk zugute.

98

Der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags habe den Staatsvertrag wirksam in bayerisches Recht transformiert. Bei der parlamentarischen Zustimmung zu Staatsverträgen, wie sie aufgrund von Art. 72 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) erfolge, handele es sich um einen Gesetzgebungsakt sui generis, der dem Vorbehalt des Gesetzes genüge. Die fehlende Beteiligung des Bayerischen Senats sei unschädlich, da dieser nur eine Begutachtungsfunktion habe, die bei Staatsverträgen, die der Landesgesetzgeber nicht ändern könne, nicht zum Zuge komme. Auch die Publikationspraxis genüge den grundgesetzlichen Anforderungen. Der Wortlaut des Zustimmungsbeschlusses besitze keinen Informationsgehalt, der über die Mitteilung durch den Ministerpräsidenten bei der Publikation von Staatsverträgen hinausgehe. Der Rechtsschutz des Einzelnen werde nicht verkürzt. 99

2. Nach Auffassung des Bayerischen Senats ist der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Rundfunkstaatsvertrag mit dem Grundgesetz vereinbar. 100

Die Art und Weise der Zustimmung zu Staatsverträgen entspreche Art. 72 Abs. 2 BV. Dieser verstoße nicht gegen Bundesverfassungsrecht. Die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG sichere die Übereinstimmung zwischen Grundgesetz und Landesverfassungen lediglich hinsichtlich der Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats. Diese Grundsätze würden aber durch die bayerische Zustimmungspraxis nicht beeinträchtigt. 101

Ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG scheidet ebenfalls aus. Die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Landesgesetzgeber verletze dieses Grundrecht nicht. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlange eine positive Regelung des Rundfunkwesens, die sichere, daß die Ziele des Grundrechts erreicht würden. Dazu gehöre auch die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch den Staat. Sie sei so lange zulässig, wie sie nicht zu Eingriffen in die Programmgestaltung oder den Programminhalt genutzt werde. Außerdem ließen sich bei einer Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Rundfunkanstalten die Interessen der Rundfunkteilnehmer und der anderen Medien nicht angemessen berücksichtigen. Erst die staatliche Gebührenfestsetzung bewirke den erforderlichen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen. 102

Eine unzulässige Sonderabgabe liege nicht vor. Der "Kabelgroschen" sei nicht aussonderbar. Die Rundfunkteilnehmer entrichteten vielmehr eine einheitliche Gebühr, unabhängig von den Leistungen der Rundfunkanstalten. Der Umstand, daß die Rundfunkanstalten für die Kabelpilotprojekte einen Betrag abführen müßten, mache den darauf entfallenden Anteil der Rundfunkgebühr nicht zur Sonderabgabe. Eine gleichheitswidrige Belastung sei mit dem "Kabelgroschen" nicht verbunden. Die damit bezweckten Ergebnisse kämen den Rundfunkteilnehmern wieder zugute. 103

3. Der Präsident des Landtags von Rheinland-Pfalz, der sich namens des Landtags geäußert hat, kommt zu dem Ergebnis, daß das gegenwärtige System der Festsetzung der Rundfunkgebühr verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Die Regelungskompetenz des Gesetzgebers sei gegenständlich prinzipiell unbegrenzt. Es gebe zwar spezielle Regelungsbeschränkungen und Kompetenzbeschränkungen. Für 104

den Rundfunkbereich existiere jedoch kein solches Regelungsverbot. Gesetzgebung im Rundfunkbereich sei im Gegenteil von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geboten. Sollte die Gebührenfestsetzung davon ausgenommen sein, müsse sich aus dem Grundgesetz ein entsprechendes Verbot ergeben. Das sei aber nicht der Fall. Ein Gesetz, das die Finanzierung des Rundfunks regle, greife auch nicht in die Rundfunkfreiheit ein, sondern gestalte sie aus. Die Regelung der Rundfunkfinanzierung durch den Gesetzgeber sei aber nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten. Das ergebe sich aus der Notwendigkeit, eine Vielzahl unterschiedlicher, zum Teil sogar gegenläufiger Interessen abzuwägen und auszugleichen. Dieser Ausgleich könne nur dem Gesetzgeber gelingen. Dabei seien auch allgemeinpolitische und medienpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Dagegen würde die Übertragung der Befugnis zur Gebührenfestsetzung auf die Rundfunkanstalten zu einem verfassungswidrigen Verlust an parlamentarischer Kontrolle führen. Auch bestünde keine Gewähr dafür, daß die Interessen Dritter hinreichend berücksichtigt würden.

4. Nach Auffassung der BLM schließt die Rundfunkfreiheit gestaltende Maßnahmen des Staates zur Ordnung des Rundfunks nicht aus. Die Rundfunkfinanzierung gehöre zu den Organisationsfragen, die der Gesetzgeber regeln müsse. Das schließe die Festlegung der Gebühren ein. Ein unzulässiger Staatseinfluß durch die Gebührenregelung trete erst dann ein, wenn die Einflußnahme so wesentlich und substantiell werde, daß sie sich auf Art, Umfang und Qualität der Programmgestaltung auswirke. Das sei bei der Gebührenfestsetzung nicht zu erwarten, da sie lediglich Aufteilung und Höhe des finanziellen Gesamtrahmens der Gesamtveranstaltung Rundfunk betreffe. Die Wesentlichkeitstheorie verlange, daß der Gesetzgeber die Frage selbst regle. Sie dürfe nicht dem öffentlichrechtlichen Rundfunk als einem unter mehreren Beteiligten an der Gesamtveranstaltung von Rundfunk überlassen werden. 105

Der "Kabelgroschen" sei keine Sonderabgabe, sondern eine Abgabe sui generis für die Gesamtveranstaltung Rundfunk. Da sie wieder den Rundfunkteilnehmern zugute komme, sei es sachgerecht, diesen auch die Finanzierung aufzubürden. 106

5. ARD und ZDF halten das gegenwärtige Verfahren der Gebührenfestsetzung für verbesserungsbedürftig. 107

Die verfassungsrechtliche Garantie der Rundfunkfreiheit schließe den Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks ein. Dieser Anspruch ergänze und sichere die Programmfreiheit. Er müsse daher gesetzlich so ausgestaltet werden, daß Gefahren für die Programmfreiheit möglichst vermieden würden. Im Kern gehe es dabei um die Entscheidung, wer die Rundfunkgebühr in welchem Rhythmus und nach welchen Kriterien festsetze. 108

Das gegenwärtig praktizierte Verfahren weise prozedurale Mängel auf, die verfassungsrechtlich erheblich seien. Es sei zu langsam und zu konfliktträchtig, garantiere weder sachgerechte noch bedarfsgerechte Entscheidungen, sondern lasse politischen Motiven Raum. Vor allem sei es aber eingriffsverdächtig, denn es veranlasse den Staat, tief in die durch den Programmauftrag bedingte Einschätzung des Finanz- 109

bedarfs der Rundfunkanstalten einzudringen, ohne daß feststellbar sei, ob die Grenzen zum Eingriff überschritten würden. In solchen Fällen müsse der Grundrechtsschutz schon der Eingriffsgefahr begegnen und sich in einer freiheitssichernden Verfahrensgestaltung äußern.

Verfahren, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen näher stünden als das bisherige, seien möglich. Der Primat der Rundfunkanstalten bei der Bedarfseinschätzung müsse dadurch gesichert werden, daß Korrekturen nur bei offensichtlich überhöhten Ansätzen oder evident unwirtschaftlichem Verhalten zulässig seien. Ferner entspreche der Rundfunkfreiheit die Einbeziehung der Rundfunkanstalten in das Verfahren der Gebührenfestsetzung. Schließlich müsse das Einstimmigkeitsprinzip überdacht werden. 110

Ergänzend haben ARD und ZDF vorgetragen, der politische Einfluß auf die Rundfunkanstalten mittels der Gebührenfestsetzung habe sich im Lauf der Zeit erhöht. Dazu trage vor allem der Rückgang der Werbeeinnahmen bei. Diese hätten sich durch die Konkurrenz mit den nicht an die Werbegrenzen gebundenen privaten Veranstaltern in jüngster Zeit halbiert. Bei der ARD verhielten sich Gebühreneinnahmen zu Werbeerträgen derzeit wie 92 : 8, während Richtwert ein Verhältnis von 80 : 20 sei; beim ZDF bestehe derzeit ein Verhältnis von 80 : 20 gegenüber einem Richtwert von 60 : 40. Ferner erschwere der Medienverbund zwischen privaten Rundfunkveranstaltern und Printmedien die angemessene Finanzausstattung der Rundfunkanstalten. 111

Da eine weitere Objektivierung der materiellen Kriterien für die Gebührenentscheidung nicht möglich sei, müsse das Verfahren der Gebührenfestsetzung verbessert werden. Insoweit regen ARD und ZDF an, in einem Staatsvertrag Kriterien für die Ermittlung des Finanzbedarfs, Regelungen des Festsetzungsverfahrens und Vorschriften über Status und Zusammensetzung einer modifizierten KEF aufzunehmen. Ferner sollten die Ministerpräsidenten ermächtigt werden, die Gebührenhöhe ständig zu überprüfen, bei festgestelltem Bedarf neu festzulegen und den einheitlich getroffenen Gebührenbeschluß innerhalb ihres Landes durch Rechtsverordnung in geltendes Recht umzusetzen. 112

Der "Kabelgroschen" sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Er stelle keinen Zuschlag auf die Rundfunkgebühr dar, sondern sei untrennbar mit ihr verbunden. Es habe sich lediglich um einen Kalkulationsfaktor bei der Erhöhung der Gebühr gehandelt. Auch seine Bestimmung überschreite nicht den Rahmen des Rundfunks. Rechtlich liege daher nur eine zulässige partikuläre Zweckbindung des Gesamtaufkommens der Rundfunkgebühr vor. 113

6. Der Bayerische Rundfunk als Beklagter des Ausgangsverfahrens teilt die Auffassung des vorlegenden Gerichts nicht. 114

Die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Gesetz verstoße nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks finanziell sicherzustellen. Regelungen, 115

die dies bezweckten, seien keine Eingriffe in die Rundfunkfreiheit, sondern dienten ihrer Ausgestaltung. Die Selbstbestimmung über die Finanzierungsmittel gehöre nicht zur grundrechtlich verbürgten Autonomie des Rundfunks. Die Finanzregelung dürfe aber nicht zum Mittel der Beherrschung oder Beeinflussung des Rundfunks werden. Weil eine derartige Gefahr nicht von der Hand zu weisen sei, habe der Gesetzgeber die autonome Entscheidung der Rundfunkanstalten über Planung und Gestaltung des Programms bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr vorrangig zu berücksichtigen. Die Bindung der Rundfunkanstalten an ihre gesetzlichen Aufgaben sichere hinreichend, daß dabei sachgerechte Maßstäbe zugrundegelegt würden. Allerdings sei der Rundfunkauftrag nicht der einzige Maßstab für die Gebührenhöhe. Vielmehr müsse eine Reihe weiterer Belange in Rechnung gestellt werden. Aus diesem Grund könne die Gebührenentscheidung nur politisch getroffen werden. Rundfunk- und medienpolitische Wirkungen seien damit unausweichlich verbunden. Das mache die Regelung aber nicht verfassungswidrig.

Auch Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Die Kabelpilotprojekte, deren Kosten aus der Rundfunkgebühr gedeckt werden sollten, dienten der innovativen Weiterentwicklung des Rundfunkwesens unter den Bedingungen fortschreitender Technik. Dabei handele es sich um einen zulässigen rundfunkrechtlichen Zweck. Der "Kabelgroschen" sei kein selbständig zu beurteilender Teilbetrag und auch kein Zuschlag zur Rundfunkgebühr, sondern nur ein Kalkulationsfaktor für den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten im Blick auf ihre Bereitstellungsverpflichtung. Bei der Entscheidung, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen der Gesetzgeber einer Gebührenpflicht unterwerfe, stehe ihm ein weiter Spielraum zur Verfügung. Aus dem Gleichheitssatz folge lediglich, daß Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der Leistung festgesetzt werden dürften. Die Verknüpfung zwischen beiden müsse sich als sachgerecht erweisen. Das sei hier der Fall. Selbst wenn man den "Kabelgroschen" als Sonderabgabe ansähe, wäre er gerechtfertigt.

116

Später hat der Bayerische Rundfunk ergänzend ausgeführt:

117

Die staatliche Einflußnahme auf den öffentlichrechtlichen Rundfunk und die politische und parlamentarische Auseinandersetzung über seine Aufgaben und Tätigkeiten wohnten dem System der Gebührenfinanzierung notwendig inne. Die damit verbundene Einflußnahme könne daher von vornherein nicht gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks verstoßen. Dagegen sei eine Instrumentalisierung der Kompetenzen zur Programmbeeinflussung unzulässig. Der Staat verfüge mit der Gebührenentscheidung zwar über ein Werkzeug der Programmbeeinflussung. Die bloße Möglichkeit des grundrechtswidrigen Gebrauchs mache aber die Gebührenfestsetzung nicht verfassungswidrig. Das derzeitige Verfahren führe auch nicht etwa typischerweise zu unzulässiger Einflußnahme. Daran habe sich mit dem Übergang zum dualen System nichts geändert.

118

Die heutige Form der Gebührenfestsetzung stehe sachgerechten Ergebnissen nicht im Wege. § 12 Rundfunkstaatsvertrag erlaube eine Versachlichung und Objektivie-

119

rung der Entscheidung. Der Programmautonomie der Rundfunkanstalten sei dadurch Rechnung getragen, daß ihre Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Gebührenentscheidung darstellten. Zusammensetzung und Arbeitsweise der KEF bürgten grundsätzlich für eine sachliche Prüfung der Bedarfsanmeldungen und lieferten den Regierungschefs und den Landtagen objektive Entscheidungsgrundlagen. Ein größeres Maß an Objektivierbarkeit sei weder möglich noch wünschbar. Eine Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten selbst komme aus Gründen der demokratischen Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage. Ebenso schieden eine Bindung des Gesetzgebers an die Beschlüsse der KEF oder eine Einbeziehung der Rundfunkanstalten in die KEF aus. Eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch Rechtsverordnung sei zwar nicht von vornherein verfassungswidrig, stehe den verfassungsrechtlichen Anforderungen aber ferner als die bestehende Regelung.

7. Die KEF hat ihr Vorgehen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten erläutert und dabei insbesondere betont, daß sie sich jeder Bewertung der Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten enthalte. Sie hat ferner ihre Bemühungen um eine weitere Objektivierung der Ermittlung geschildert und dabei drei Methodenschritte unterschieden: die Feststellung des auf den Bestand der Rundfunkanstalten bezogenen Bedarfs unter Rückgriff auf indexgestützte Berechnungen; den fortlaufenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Rundfunkbetriebs aufgrund noch zu entwickelnder Darstellungsverfahren; den fallweisen Nachweis des Entwicklungsbedarfs aufgrund von Projektrechnungen. 120

8. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Äußerung des 7. Revisionsenats übersandt. Dieser hält den Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Staatsvertrag 1982 nicht für verfassungswidrig. 121

Die bayerische Zustimmungspraxis zu Staatsverträgen habe er wiederholt für verfassungsmäßig erklärt. Daran halte er fest. 122

Zu der Frage, ob den Landtagen die Befugnis zur Festsetzung der Rundfunkgebühr zustehe, habe sich der Senat bisher nicht ausdrücklich geäußert, weil er sie für unproblematisch gehalten habe. Die Ausführungen des vorliegenden Gerichts führten nicht dazu, daß die Verfassungsmäßigkeit verneint werden müsse. Zwar treffe es zu, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Staatsfreiheit des Rundfunks garantiere und daß mit Hilfe der Gebührenpolitik Einfluß auf die Rundfunkanstalten genommen werden könne. Daraus folge aber nur, daß eine unzulässige Einflußnahme die Rundfunkfreiheit verletze. Die bloße Möglichkeit des Mißbrauchs begründe noch keinen Verfassungsverstoß. 123

Auch eine unzulässige Sonderabgabe liege nicht vor. Zwar hätten die Kabelpilotprojekte bei der Fernsehgebühr mit 0,20 DM zu Buche geschlagen. Dadurch habe sich aber an der Natur der Rundfunkgebühr nichts geändert. Sie sei eine Abgabe zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk. Dazu gehörten auch die Versuche mit Breitbandkabel. Eine unzulässige Erweiterung des Aufgabenbereichs der Rund- 124

funkanstalten liege darin nicht. Unter diesen Umständen könne von einer Zweckentfremdung des "Kabelgroschens" nicht geredet werden.

9. Die Deutsche Bundesbank hat ein Schreiben übermittelt, das die Landeszentralbank in Niedersachsen in Abstimmung mit dem Direktorium der Bundesbank an die Niedersächsische Staatskanzlei gerichtet hat. In diesem Schreiben wird aus währungspolitischen Gründen vor einer automatischen Anpassung der Rundfunkgebühr an die Preissteigerungsrate für einen rundfunkspezifischen Warenkorb gewarnt. 125

10. Die Kläger des Ausgangsverfahrens haben sich zunächst den Ausführungen des vorlegenden Gerichts zur Verletzung der Rundfunkfreiheit und des Gleichheitssatzes angeschlossen. 126

Später haben sie ergänzend vorgebracht, der "Kabelgroschen" sei nicht mit dem Grundgesetz vereinbar gewesen, weil er zur Subventionierung privaten Rundfunks beigetragen habe. Überdies habe es sich um eine unzulässige Sonderabgabe gehandelt, denn die Rundfunkteilnehmer mit und ohne Kabelanschluß, die gleichermaßen zur Zahlung des "Kabelgroschens" herangezogen worden seien, hätten keine homogene Gruppe gebildet. 127

Politische Einflußnahmen auf die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten seien vielfach belegbar. Gleichwohl seien sie jetzt der Ansicht, daß die Gebührensatzung dem parlamentarischen Gesetzgeber nicht entzogen werden dürfe. Allerdings sei ein Verfahren erforderlich, das der Programmhoheit der Rundfunkanstalten besser Rechnung trage als das bestehende. Insbesondere entspreche die KEF wegen zu großer Staatsnähe und einseitiger Sachkompetenz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. 128

11. Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger ist der Auffassung, daß eine Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Rundfunkanstalten diesen im Ergebnis die Möglichkeit verschaffen würde, in die Grundrechte anderer Medien, namentlich der Presse, einzugreifen. Jede Erhöhung der Rundfunkgebühr belaste das Medienbudget der privaten Haushalte. Da diese auf die Höhe der Rundfunkgebühr keinen Einfluß nehmen könnten, würde jede Erhöhung durch Einsparungen bei anderen Medien, insbesondere bei der Abonnementpresse, kompensiert. Außerdem könnten die Rundfunkanstalten bei einer Selbstbestimmung über die Gebührenhöhe ihre Wettbewerbssituation gegenüber anderen Medien verbessern und für Mitarbeiter und Rechte höhere Leistungen bieten als die privaten Medien. Wegen dieser Interessenverflechtung sei nur der Gesetzgeber in der Lage, eine sachgerechte Festsetzung der Rundfunkgebühr vorzunehmen. 129

#### IV.

In der mündlichen Verhandlung haben sich geäußert: die Bayerische Staatsregierung, ARD und ZDF, der Bayerische Rundfunk, Mitglieder der KEF, die Kläger des Ausgangsverfahrens, die Deutsche Bundesbank, die BLM sowie der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation. 130

## B.

Der Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags zum Staatsvertrag von 1982 war, soweit er dessen Art. 1 betrifft, mit dem Grundgesetz unvereinbar. 131

### I.

Der Staatsvertrag von 1982 ist nicht unter Verstoß gegen das Grundgesetz in bayerisches Landesrecht umgesetzt worden. 132

1. Die Umsetzung von Staatsverträgen in Landesrecht durch Zustimmungsbeschluß des Landtags und dessen Publikation durch Mitteilung des Ministerpräsidenten im Vorspruch des im Gesetzblatt bekannt gemachten Staatsvertrags verstoßen nicht gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Danach muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern unter anderem den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Art. 28 Abs. 1 GG will damit dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist. Er will aber nicht für Uniformität sorgen (vgl. BVerfGE 9, 268 <279>). Das Grundgesetz geht im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>; 64, 301 <317> m.w.N.). Es fordert nur ein Mindestmaß an Homogenität, das inhaltlich in Art. 28 Abs. 1 GG bestimmt ist. Dieser Zurückhaltung gegenüber den Landesverfassungen entspricht eine enge Interpretation von Art. 28 Abs. 1 GG. Das Homogenitätserfordernis ist auf die dort genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich. 133

Zu den auch von den Ländern zu beachtenden rechtsstaatlichen Grundsätzen zählt es jedenfalls, daß belastende Staatsakte einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und daß dabei die wesentlichen Entscheidungen vom Parlament selbst zu treffen sind. Das setzt ein gewisses Maß an Formalität voraus, ohne die der Rechtsstaat seinen Halt verlöre. In welcher Form das rechtsstaatliche Postulat verwirklicht wird, kann dagegen für Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur insoweit von Bedeutung sein, als die Form für die Erreichung des rechtsstaatlichen Ziels wesentlich ist. Dazu gehört, daß sich eine normative Verpflichtung erkennbar und bestimmbar auf den Normsetzungswillen des Parlaments zurückführen läßt. Das ist nicht informell möglich, verlangt vielmehr einen förmlichen Akt. Eine bestimmte Form, die allein dieses Postulat zu erfüllen vermöchte, ist dem Rechtsstaatsprinzip aber nicht zu entnehmen. 134

Ferner verlangen die Grundsätze des Rechtsstaats, daß Gesetze zugänglich publiziert werden, weil andernfalls die Normadressaten ihr Verhalten nicht danach ausrichten könnten. Wie die Publikation im einzelnen geregelt ist, spielt jedoch auf der grundsätzlichen Ebene, die hier in Frage steht, keine Rolle, solange die Funktion der Publikation gewahrt ist. Es obliegt vielmehr dem zuständigen Normgeber, das Verkündungsverfahren so auszugestalten, daß es seinen rechtsstaatlichen Zweck erfüllt, 135

der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme von geltendem Recht zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 65, 283 <291>).

Die Umsetzung von Staatsverträgen in innerstaatliches Recht unterscheidet sich von dem gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren dadurch, daß der Norminhalt in dem Staatsvertrag enthalten ist. Der Parlamentsbeschluß erteilt demgegenüber lediglich den Gesetzesbefehl für den außerhalb seiner selbst gelegenen Gesetzesinhalt. Freilich ist er es, der dem Norminhalt erst innerstaatliche Verbindlichkeit verleiht. Daher muß der Parlamentsbeschluß so beschaffen sein, daß sich aus ihm der Umsetzungswille klar ergibt und daß der Normadressat erkennen kann, daß der Rechtsanwendungsbefehl von dem zuständigen Organ erteilt worden ist. Das verlangt aber nicht die Publikation des Beschlusses selbst. Unverzichtbar ist nur die Publikation des Norminhalts. Dagegen wird durch das Fehlen der Ausfertigung und Bekanntmachung des - selber inhaltsleeren und auf den Staatsvertrag verweisenden - Zustimmungsbeschlusses weder die Kenntnis des Norminhalts noch die Gewißheit seiner innerstaatlichen Gültigkeit beeinträchtigt. 136

Diese Erfordernisse sind in der bayerischen Staatspraxis gewahrt. 137

2. Ob neben Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch Art. 20 Abs. 3 GG die Landesverfassungen unmittelbar bindet, bedarf hier keiner abschließenden Klärung (vgl. BVerfGE 1, 208 <233>; 2, 380 <403>). Denn selbst wenn das der Fall wäre, ließe sich daraus keine weitergehende Anforderung hinsichtlich der Beschlußfassung und -verkündung bei der Umsetzung von Staatsverträgen in Landesrecht ableiten. Auch das Rechtsstaatsprinzip, wie es in Art. 20 Abs. 3 GG zum Ausdruck kommt, enthält keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote und Verbote. Es bedarf vielmehr der Konkretisierung. Diese ist Sache der jeweils zuständigen Organe. Angesichts der Weite und Unbestimmtheit des Rechtsstaatsprinzips ist bei der Ableitung konkreter Bindungen des Gesetzgebers mit Behutsamkeit vorzugehen (vgl. BVerfGE 57, 250 <276>; 65, 283 <290>). Das gilt insbesondere bei Formerfordernissen, die nicht den wesentlichen Gehalt des Rechtsstaatsprinzips berühren. Die bayerische Staatspraxis wäre danach auch unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden. 138

## II.

Die in Art. 1 des Staatsvertrags von 1982 vorgenommene und durch den Zustimmungsbeschluß des Bayerischen Landtags in Landesrecht transformierte Festsetzung der Rundfunkgebühr entsprach nicht den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. 139

1. a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Rundfunkfreiheit. Diese dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 83, 238 <295 f.>; zuletzt BVerfGE 87, 181 <197> - HR 3-Beschluß). Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Me-

dien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.

Der Rundfunk erfüllt die Vermittlungsfunktion durch sein Programm, und zwar nicht nur durch dessen politischen und informierenden Teil. Rundfunkfreiheit ist daher vor allem Programmfreiheit (vgl. BVerfGE 59, 231 <258>; 87, 181 <201>). Sie gewährleistet, daß Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. Es ist der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt. Eine Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke ist damit unvereinbar (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>). Das gilt nicht nur für unmittelbare Einflußnahmen Dritter auf das Programm, sondern auch für Einflüsse, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können (vgl. BVerfGE 73, 118 <183>).

141

Indienstnahmen des Rundfunks drohen nicht nur von seiten des Staates, sondern auch von gesellschaftlichen Mächten. Aus diesem Grund wäre es unzureichend, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich als staatsgerichtetes Abwehrrecht zu verstehen. Der Rundfunk darf weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden (vgl. BVerfGE 12, 205 <262>). Das Grundrecht verlangt vielmehr eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß er die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe des Rundfunks orientiert sind und erreichen können, was Art. 5 Abs. 1 GG in seiner Gesamtheit bewirken will (vgl. BVerfGE 57, 295 <320>; 83, 238 <296>).

142

So unverzichtbar der Staat damit als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit ist, so sehr sind seine Repräsentanten doch selber in Gefahr, die Rundfunkfreiheit ihren Interessen unterzuordnen. Gegen die Gängelung der Kommunikationsmedien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute ihr wichtigstes Anwendungsfeld (vgl. BVerfGE 57, 295 <320>). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schließt es aus, daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>). In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden.

143

Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Len-

144

kung oder Maßregelung des Rundfunks. Er umfaßt vielmehr auch die subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben können (vgl. BVerfGE 73, 118 <183>). Der Staat besitzt solche Mittel, weil er es ist, der im Interesse des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG den Rundfunk organisiert, konzessioniert, mit Übertragungskapazitäten versieht, beaufsichtigt und zum Teil auch finanziert. Die damit zwangsläufig eröffneten Einflußmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit sollen indessen so weit wie möglich ausgeschaltet werden. Mehr noch als für die einmaligen Ausgestaltungs- und Einrichtungsakte gilt das für die wiederkehrenden Maßnahmen der Ausstattung und Beaufsichtigung.

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, daß der staatlichen Genehmigungsbehörde bei der Zulassung privater Rundfunkveranstalter keine Handlungs- oder Wertungsspielräume eingeräumt werden dürfen, die es ermöglichen, daß sachfremde Erwägungen Einfluß auf die Entscheidung gewinnen. Das gilt um so mehr, als derartige Wertungsfreiräume bereits im Vorfeld als Druckmittel wirken und eine "Selbstzensur" fördern können. Daher sind Ermessenstatbestände oder Beurteilungsspielräume, die eine inhaltliche Bewertung des Programms notwendig machen oder deren Ausfüllung mittelbar Auswirkungen auf den Programminhalt hat, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 <182 f.>). Aus demselben Grund hat das Bundesverfassungsgericht die nordrhein-westfälische Regelung über die Frequenzvergabe beanstandet, weil sie der Landesregierung bei der mit der Frequenzzuteilung verbundenen Auswahl zwischen konkreten Bewerbern und deren Programmangebot freie Hand ließ (vgl. BVerfGE 83, 238 <323>).

145

Dem Schutzbedürfnis ist auch nicht schon durch die Einschaltung des Gesetzgebers genügt. Zwar wird der Gesetzgeber zum Schutz der Rundfunkfreiheit vor außerpublizistischen Interessen Dritter in Pflicht genommen und muß jene positive Ordnung schaffen, die die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet. Dessen ungeachtet bildet er aber selber eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit, weil die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann. Als Teil der Staatsgewalt unterliegt auch das Parlament öffentlicher Kontrolle. Da diese wesentlich von der Freiheit der Medien abhängt, darf dem Parlament über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus ebenfalls kein Einfluß auf Inhalt und Form der Programme der Rundfunkveranstalter eingeräumt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 <182>; 83, 238 <323 f.>).

146

b) Diese Grundsätze sind auch bei der Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu beachten. Im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebots um privat veranstaltete Programme hat er zu gewährleisten, daß der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>). Nur wenn ihm dies gelingt und er im Wettbewerb mit den

147

privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die werbefinanzierten privaten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlichrechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 <158 f.>; 74, 297 <325>; 83, 238 <297>). Zwar schreibt diese Norm eine bestimmte Finanzierungsregelung für den öffentlichrechtlichen Rundfunk nicht vor. Doch ergibt sich aus dem Gesagten, daß eine Finanzierung erforderlich ist, die den öffentlichrechtlichen Rundfunk in den Stand setzt, die ihm zukommende Funktion im dualen System zu erfüllen, und die ihn zugleich wirksam davor schützt, daß die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflußnahmen auf das Programm benutzt wird.

aa) Das Erfordernis funktionsgerechter Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht schon früher entwickelt. Die Mittelausstattung muß nach Art und Umfang seinen Aufgaben entsprechen. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist danach die Gebührenfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 87, 181 <199>). Sie erlaubt es ihm, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. In der ungeschmälerten Erfüllung dieser Funktion und in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen im dualen System findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>). Da die derzeitigen Defizite des privaten Rundfunks an gegenständliche Breite und thematischer Vielfalt nur hingenommen werden können, soweit und solange der öffentlichrechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt, ist es auch weiterhin gerechtfertigt, die Gebührenpflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus zu knüpfen, der durch die Bereithaltung eines Empfangsgeräts begründet wird (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>).

148

Andere Finanzierungsquellen sind neben der Gebührenfinanzierung zulässig und können sogar die Unabhängigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks stärken. Das gilt auch für Einnahmen aus Werbung. Doch dürfen sie wegen der mit ihnen verbundenen programm- und vielfaltverengenden Tendenzen die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen (vgl. BVerfGE 87, 181 <200>). Diese Grenze ist freilich derzeit nicht erreicht.

149

Auch hinsichtlich des Umfangs der Finanzierung ist ausschlaggebend, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des dualen Systems von der Funktionstüchtigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks abhängt. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht für die Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer dualen Rundfunkordnung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk abgeleitet (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 74, 297 <324 f.>; 83, 238 <298 f.>). Diese umfaßt auch die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags benötigten finanziellen Mittel. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie. Ihr entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

150

folgendes Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihrer Funktion nötigen Mittel zu erhalten (vgl. BVerfGE 87, 181 <198>).

In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordert, steht ihnen zu. Das ist der Sinn der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie bezieht sich in erster Linie auf Inhalt und Form der Programme. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt indessen zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der Programme. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>).

151

Das bedeutet aber weder, daß gesetzliche Programmbegrenzungen mit der Verfassung von vornherein unvereinbar wären, noch umgekehrt, daß jede Programm-Entscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre. Der öffentlichrechtliche Rundfunk hat im dualen System dafür zu sorgen, daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann. Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktion nicht erforderlich sind, hat er von Verfassung wegen keinen Anspruch. Vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlichrechtlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten ist (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>).

152

Der enge Zusammenhang von Programmfreiheit und Finanzausstattung verbietet es aber auch, dem Gesetzgeber bei der Gebührenfestsetzung freie Hand zu lassen. Er könnte sonst Einflußnahmen auf das Programm, die ihm verfassungsrechtlich untersagt sind, im Wege finanzieller Beschränkungen erreichen (vgl. BVerfGE 74, 297 <342>). Ebensowenig können jedoch die Rundfunkanstalten selber über ihren Finanzrahmen bestimmen, weil sie keine Gewähr dafür bieten, daß sie sich stets im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten und die finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer hinreichend berücksichtigen (vgl. BVerfGE 87, 181 <202>). Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluß gezogen, daß der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten die Finanzierung derjenigen Programme ermöglichen muß, deren Veranstaltung ihrer spezifischen Funktion nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrung dieser Funktion erforderlich ist (vgl. BVerfGE 74, 297 <342>; 87, 181 <202>).

153

Mit dieser Formel ist ein angemessener Ausgleich zwischen der grundrechtlich gesicherten Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer erreicht. Sie erlaubt auch die nötigen Anpassungen. Denn was die Funktionserfüllung im einzelnen erfordert, hängt von wechselnden Umständen ab, namentlich von der techni-

154

schen Entwicklung und dem Verhalten der privaten Anbieter, denen gegenüber der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System konkurrenzfähig bleiben muß, wenn dieses nicht insgesamt die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen soll (vgl. BVerfGE 87, 181 <203>).

bb) Die Frage, welche Vorkehrungen die Rundfunkfreiheit zum Schutz vor solchen Beeinträchtigungen der Programmautonomie erfordert, die von der staatlichen Gebührenfestsetzung drohen, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht geklärt. Der Vorlagebeschluß macht nun eine Antwort unumgänglich. 155

(1) Die Finanzausstattung gehört ähnlich wie die Erteilung der Zulassung und die Zuteilung von Übertragungskapazitäten (vgl. BVerfGE 73, 118 <182 ff.>; 83, 238 <322 ff.>) zu den Grundvoraussetzungen des Gebrauchs der Rundfunkfreiheit. Gerade wegen der Abhängigkeit der grundrechtlich den Rundfunkanstalten zugewiesenen Programmgestaltung von der staatlichen Finanzausstattung sind Finanzierungsentscheidungen, namentlich die Festsetzung der Rundfunkgebühr als vorrangiger Einnahmequelle der Rundfunkanstalten, ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflußnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Auf seiten der Rundfunkanstalten kann bereits eine drohende Verwendung dieses Mittels zu Anpassungen an vermutete oder erklärte Erwartungen der an der Gebührenentscheidung Beteiligten führen, die der publizistischen Freiheit abträglich wären. 156

Diesen Gefahren für die Rundfunkfreiheit läßt sich nur begegnen, wenn die staatliche Rundfunkfinanzierung strikt an ihren Zweck gebunden wird. Sie soll den öffentlichrechtlichen Rundfunk in den Stand setzen, die zur Erfüllung seiner Funktion erforderlichen Programme zu verwirklichen und auf diese Weise die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk sicherzustellen. Dagegen darf die Gebührenfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden. 157

Damit ist nicht gesagt, daß dem Gesetzgeber medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen verfassungsrechtlich überhaupt versagt wären. Der Gesetzgeber verfügt im Gegenteil, auch bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben aus Art. 5 Abs. 1 GG, über einen breiten Gestaltungsraum, in dem er sowohl verschiedene Modelle einer Rundfunkordnung wählen und kombinieren als auch das gewählte Modell in unterschiedlicher Weise ausgestalten kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht stets hervorgehoben (vgl. BVerfGE 12, 205 <262>; 57, 295 <321 f.>; 83, 238 <296, 315 f., 324>). Ebenso kann er auch in dem Rahmen, den ihm Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorgibt, unterschiedliche Anforderungen an die Programme der Rundfunkveranstalter formulieren (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>; 57, 295 <325 f.>; 83, 238 <316>). 158

Für Zwecke dieser Art ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Dagegen hat er nicht das Recht, sie mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung 159

zu verfolgen und auf diese Weise in einer Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang und Geltungsdauer der Gebührenerhöhung gewissermaßen zu verstecken. Für die Gebührenfestsetzung gelten vielmehr die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät. Ihr sind die Programmentscheidungen zugrundezulegen, die die Rundfunkanstalten im Rahmen ihres verfassungsrechtlich vorgezeichneten und gesetzlich konkretisierten Rundfunkauftrags unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getroffen haben. Von ihnen darf sich der Gesetzgeber nicht aufgrund eigener Vorstellungen von einem angemessenen Programm entfernen. Dagegen ist es ihm nicht verwehrt, bei seiner Entscheidung die Informationszugangs- und Vermögensinteressen des Publikums in Betracht zu ziehen, die von den Rundfunkanstalten nicht ausreichend wahrgenommen werden können.

(2) Der Grundsatz der Trennung zwischen allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr ist allerdings aus sich heraus nicht hinreichend effektiv. Das hängt damit zusammen, daß zweckwidrige Erwägungen rundfunkpolitischer oder programmlenkender Art bei der Gebührenfestsetzung in der Regel nach außen nicht zutage treten. In einem System staatsvertraglicher Übereinkunft aller Länder kann bereits ein einzelner Regierungschef aus zweckwidrigen Erwägungen maßgeblichen Einfluß auf die Entscheidung nehmen, ohne daß ein solcher Fehler normalerweise aufgedeckt und nachgewiesen werden könnte. 160

Am Ergebnis der Gebührenentscheidung läßt sich ebenfalls nicht ablesen, ob sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht oder von Zwecken bestimmt ist, die mit ihr nicht verfolgt werden dürfen. Die Gebührenentscheidung ist zwar keine freie, sondern eine gebundene Entscheidung, die den Rundfunkanstalten die Finanzierung der zur Wahrnehmung ihrer Funktion erforderlichen Programme zu ermöglichen hat (vgl. BVerfGE 87, 181 <202>). Doch läßt sich dieses Kriterium nicht so weit konkretisieren, daß die Rundfunkgebühr dem Betrag nach aus ihm ableitbar wäre. Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Rundfunkanstalten alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, die die Erfüllung ihrer Funktion noch nicht beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 87, 181 <206>). 161

Wesentlich genauere Kriterien lassen sich nicht entwickeln, denn das Dilemma ist strukturell bedingt. Eine externe Definition der zur Funktionserfüllung erforderlichen Mittel scheidet aus, da die Funktionserfüllung gerade in den internen Freiheitsraum der Rundfunkanstalten fällt. Es besteht zwar die Möglichkeit, die Funktion abstrakt festzulegen und damit auch den Finanzbedarf zu umgrenzen. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden jedoch überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen. Die Funktionserfüllung wäre dann nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms, und stünde damit in Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 162

## Satz 2 GG.

Unter diesen Umständen reichen die üblichen Vorkehrungen gegen zweckwidrige Kompetenzwahrnehmungen nicht aus. Auf nachträgliche Kontrolle festgelegt, setzen sie voraus, daß Fehler in einem rechtsförmigen Verfahren feststellbar und korrigierbar sind. Diese Möglichkeit besteht bei Gebührenentscheidungen indessen nur sehr begrenzt. Da zweckferne Einflüsse in der Regel weder aufdeckbar noch am Entscheidungsergebnis ablesbar sind, können sie auch nicht nachträglich korrigiert werden. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis der Rundfunkfreiheit ist daher nicht bereits genügt, wenn manifeste Mißbräuche der Gebührenkompetenz mit den üblichen Rechtsbehelfen bekämpft werden können. Vielmehr muß eine rechtliche Struktur bereitgestellt werden, die schon bei den Gefahrenquellen ansetzt und die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich ausschließt. Für die Rundfunkfinanzierung gilt insoweit nichts anderes als für die Konzession oder die Frequenzvergabe. 163

Eine Struktur, die dem entspricht, kann nur in einer dem Gegenstand angemessenen Verfahrensregelung bestehen. Gerade Konstellationen der beschriebenen Art haben zu der Erweiterung der Grundrechtswirkung um den Verfahrensschutz geführt (vgl. BVerfGE 53, 30 <65 f.> und abweichende Meinung a.a.O., S. 71 ff.). Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können. Das ist etwa der Fall, wenn ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle am Maßstab des Grundrechts ausfällt. Ferner kommt es dazu, wenn eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind. In beiden Fällen ist es erforderlich, den Grundrechtsschutz in den Prozeß der Entscheidungsfindung vorzuverlagern und nicht erst auf das Entscheidungsergebnis zu beziehen. Unter diesen Anforderungen steht auch die staatliche Rundfunkfinanzierung. 164

2. Das bisherige Verfahren der Gebührenfestsetzung genügt den Anforderungen prozeduralen Grundrechtsschutzes nicht in vollem Umfang. 165

a) Weder sichert es den Rundfunkanstalten hinreichend die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel noch schließt es Einflußnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam aus. 166

aa) In dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum fehlte es schon an näheren rechtlichen Regelungen für die Gebührenfestsetzung. Die Länder, denen die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen zusteht, gingen lediglich davon aus, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk primär durch eine Teilnehmergebühr finanziert werden und daß diese bundeseinheitlich gelten sollte. Dementsprechend bestimmte Art. 3 Abs. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags von 1974, daß die Höhe der Rundfunkgebühr durch Staatsvertrag der Länder festzusetzen war. Nähere 167

Regelungen über die Kriterien und das Verfahren der Festsetzung traf der Staatsvertrag nicht. In der Praxis gingen dem Vertragsschluß Verhandlungen der Ministerpräsidenten der Länder voraus. Der Vertrag wurde in Bayern durch Zustimmungsbeschluß, in den übrigen Ländern durch Zustimmungsgesetze der Landtage in Landesrecht umgesetzt.

Die Ministerpräsidenten stützten sich bei ihrer Entscheidung über Gebührenanpassungen auf die Prüfungsergebnisse der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Diese ging von den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten aus und enthielt sich einer Bewertung der Programmplanung. Sie war allerdings der Auffassung, daß die Rundfunkanstalten bei der Planung ihres Finanzbedarfs einen von der KEF empfohlenen Finanzrahmen zu berücksichtigen hätten. Dieser wurde bei der Überprüfung und Ermittlung zugrunde gelegt. Die Vorstellungen und Wünsche der Rundfunkanstalten über eine Erweiterung und Verbesserung des Programms mußten nach Auffassung der KEF selbst dann nicht zur Anerkennung eines erhöhten Finanzbedarfs führen, wenn sie sich innerhalb der ihnen übertragenen gesetzlichen Aufgaben bewegten. Programmliche Veränderungen, die den von der KEF empfohlenen Finanzrahmen überschritten, sollten vielmehr nur aufgrund einer medienpolitischen Entscheidung der Ministerpräsidenten und gegebenenfalls der Landesparlamente berücksichtigt werden. Die KEF versprach den Finanzrahmen aber so weit zu fassen, daß eine inhaltliche Beeinflussung der Programmgestaltung ausgeschlossen sei (vgl. etwa den Fünften Bericht der KEF vom 20. November 1985, S. 89).

168

Die Einschaltung der KEF bot jedoch keine ausreichende Sicherung der Rundfunkfreiheit. Dabei kann offen bleiben, ob ihre Zusammensetzung dem Versachlichungszweck genügend Rechnung trug und ob sie ihre Aufgabe in einer Weise verstand, die die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten hinreichend respektierte. Denn selbst wenn diese Voraussetzungen gegeben gewesen wären, enthielt das Verfahren keine Gewähr dafür, daß die Ministerpräsidenten und die Landtage ihrerseits im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen entschieden.

169

Die KEF war trotz der Einbeziehung unabhängiger Sachverständiger als bloßes Hilfsinstrument der Ministerpräsidentenkonferenz ins Leben gerufen worden. Ihre Empfehlungen dienten als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Länderparlamente. Die Gebührenentscheidung selbst war jedoch als rein politische Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder ausgestaltet. Sie unterlag keiner näheren materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Bindung, sondern stand den Ministerpräsidenten und Landesparlamenten sowohl nach Zeitpunkt als auch nach Umfang frei. Da sich die Länder auf eine einheitliche Gebühr, die nur staatsvertraglich geändert werden konnte, festgelegt hatten, genügte bereits das Veto eines Landes, um eine Entscheidung hinauszuzögern oder zu verhindern, ohne daß es dabei auf die Erforderlichkeit einer Gebührenanpassung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks angekommen wäre.

170

bb) Insoweit hat sich die Rechtslage auch durch die erheblich eingehendere Regelung, die in dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 getroffen worden war und im wesentlichen in den nunmehr geltenden Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland von 1991 übernommen worden ist, sowie durch die Neuregelung der KEF in den Ministerpräsidentenbeschlüssen von 1988 und 1992 nicht grundlegend geändert. 171

Zwar bestimmt der Rundfunkstaatsvertrag (RdfStV) in § 10 Abs. 1, daß die Finanzausstattung den öffentlichrechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen hat, seine verfassungsmäßige und gesetzliche Aufgabe zu erfüllen, und Bestand und Entwicklung gewährleisten muß, und nimmt damit die Grundsätze auf, die unter den Bedingungen einer dualen Rundfunkordnung für die Position des öffentlichrechtlichen Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgen (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 74, 297 <324 f.>; 83, 238 <298>; 87, 181 <199 f.>). Außerdem schreibt § 12 Abs. 1 bis 3 RdfStV die Berücksichtigung verschiedener Gesichtspunkte bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vor und verlangt einen hohen Grad der Objektivierbarkeit. Doch vermögen diese Regelungen das zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderliche Finanzvolumen nicht genau genug zu bestimmen oder wenigstens über das im HR 3-Beschluß entwickelte Maß hinaus einzugrenzen. 172

Dabei kann offen bleiben, ob § 12 Abs. 1 bis 3 RdfStV überhaupt für die Gebührenentscheidung durch die Ministerpräsidenten und die Landtage gilt. Auch wenn man dies annimmt, vermag die Vorschrift das aus dem engen Zusammenhang von Programmfreiheit der Rundfunkanstalten und finanzieller Gewährleistungspflicht des Staates herrührende Dilemma nicht aufzulösen, daß es an hinreichend bestimmbareren inhaltlichen Kriterien für die Gebührenentscheidung fehlt. Damit wird dieser Vorschrift der normative Gehalt nicht abgesprochen. Sie leitet die Bedarfsermittlung vielmehr insofern an, als die schon bestehenden und noch zulässigen Rundfunkprogramme nicht in Frage gestellt werden dürfen, sondern der Ermittlung zugrunde zu legen sind, so daß nur ihre wettbewerbsfähige Fortführung den Gegenstand der Prüfung bildet (Nr. 1). Ferner müssen die Kosten der Teilhabe des öffentlichrechtlichen Rundfunks an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten berücksichtigt werden (Nr. 2). Zudem ist die allgemeine und die rundfunkspezifische Kostenentwicklung (Nr. 3) sowie die Entwicklung der Werbeeinnahmen (Nr. 4) von Bedeutung. 173

Doch halten sich auch die Berücksichtigungsgebote des § 12 Abs. 2 und das Objektivierungsziel des § 12 Abs. 3 RdfStV zwangsläufig im Rahmen des Grundsätzlichen, können aber das für die Finanzierung maßgebliche Kriterium der Erforderlichkeit (vgl. BVerfGE 74, 297 <342>; 87, 181 <202>) nicht so weit objektivieren und konkretisieren, daß sich die Gebührenentscheidung daraus ergibt. In dem von § 12 RdfStV gezogenen Rahmen bleiben vielmehr die Ermittlungsmethode und die dabei zugrunde zu legenden Parameter sowie die Gewichtung der berücksichtigten Faktoren den Beteiligten überlassen. 174

Die angesichts dieser - nicht durchgreifend änderbaren - materiellrechtlichen Lage nötigen verfahrensmäßigen Vorkehrungen zum Schutz der Rundfunkfreiheit hat der Rundfunkstaatsvertrag nicht getroffen. Die Entscheidung der Ministerpräsidenten und der Landtage über die Höhe der Rundfunkgebühr ist nicht in einer Weise an ein Verfahren gebunden, das hinreichende Gewähr für funktionsgerechte Finanzausstattung unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten böte. 175

Die Einschaltung der KEF kann solche Sicherungen nur begrenzt vermitteln. Zum einen beruht ihre Einrichtung nach wie vor allein auf einem Beschluß der Ministerpräsidenten, der von diesen wieder aufgehoben werden kann. Zusammensetzung, Aufgaben und Verfahren sind ebensowenig gesetzlich bestimmt, wie die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Auch mit der Neuregelung hat die KEF also ihren Status als Hilfsorgan der Ministerpräsidenten nicht verloren. Einer näheren Prüfung, ob die im Beschluß der Ministerpräsidenten vorgesehene Zusammensetzung der KEF sowie ihr Verfahren im übrigen ihrer Aufgaben bei der verfahrensrechtlichen Absicherung der Rundfunkfreiheit hinreichend gerecht werden, bedarf es daher nicht. Zum anderen kann die Einschaltung der KEF die Rundfunkfreiheit so lange nicht wirksam schützen, wie ihren Empfehlungen im weiteren Verfahren kein entsprechendes Gewicht zukommt. Ministerpräsidenten und Landtage haben aber nach geltendem Recht weiterhin die Möglichkeit, Gebührenanpassungen nach politischen Gesichtspunkten festzusetzen oder auch aufzuschieben, ohne daß feststellbar wäre, ob sie dabei die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen eingehalten haben oder nicht. 176

Diese Mängel verlieren auch nicht etwa deswegen an Bedeutung, weil die Gefahren für die Rundfunkfreiheit aufgrund tatsächlicher Veränderungen inzwischen gesunken wären. Sie haben sich im Gegenteil mit der Begründung und Entfaltung des dualen Systems erhöht. Zum einen ist die Abhängigkeit der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten von der Gebührenfinanzierung durch die Konkurrenzsituation gestiegen. Denn der öffentlichrechtliche Rundfunk hat in der Konkurrenz mit den privaten Veranstaltern, die aufgrund der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen längere und attraktivere Werbezeiten anbieten können, etwa die Hälfte seiner bisherigen Werbeeinnahmen eingebüßt, die bei der ARD auf zwanzig, beim ZDF auf vierzig vom Hundert der Gesamteinnahmen veranschlagt waren. Dieser Entwicklung können die Rundfunkanstalten wegen der gesetzlichen Werberestriktionen aus eigener Anstrengung nicht begegnen. Gleichzeitig müssen sie aber erhebliche Preissteigerungen verkraften, weil die Kosten für Rechte und Gagen infolge des Wettbewerbs sprunghaft gestiegen sind. Zum anderen hat die Gebührenentscheidung im dualen System, verglichen mit der Zeit des öffentlichrechtlichen Rundfunkmonopols, erhebliche medienpolitische Bedeutung gewonnen. Sie bestimmt nicht mehr nur den Finanzrahmen des öffentlichrechtlichen Rundfunks, sondern beeinflußt auch seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den privaten Konkurrenten. Für Parlamente und Regierungen ergeben sich daraus erweiterte Möglichkeiten, medienpolitische Ziele mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung zu verfolgen. 177

b) Die dargelegten Mängel des Verfahrens lassen sich auch nicht mit der Erwägung rechtfertigen, daß es zur gegenwärtigen Regelung keine Alternative gebe, die der Rundfunkfreiheit besser Rechnung trägt, ohne zugleich mit anderen Verfassungspostulaten in Konflikt zu geraten. Dem Gesetzgeber stehen vielmehr Möglichkeiten der Verfahrensgestaltung zur Verfügung, die die Rundfunkfreiheit wirksamer sichern als das bisherige Verfahren und nicht ihrerseits auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Unter diesen Umständen ist der Gesetzgeber aber gehalten, ein verfassungsrechtlich einwandfreies Verfahren einzuführen. 178

Wie das Verfahren der Gebührenfestsetzung im einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache gesetzgeberischer Entscheidung. Von Verfassungs wegen muß lediglich gewährleistet sein, daß die Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhalten und politische Einflußnahmen auf die Programmgestaltung mittels der Gebührenfinanzierung wirksam ausgeschlossen werden. 179

Dabei ist von dem engen Zusammenhang zwischen Programmautonomie der Rundfunkanstalten und Finanzgewährleistungspflicht des Staates auszugehen. Programmentscheidungen haben finanzielle Voraussetzungen, Finanzentscheidungen haben programmliche Konsequenzen. Das verleiht demjenigen höhere Durchsetzungschancen, der über den Finanzrahmen bestimmt. Daraus folgt zwar nicht - wie das vorliegende Gericht meint -, daß sich die Rundfunkfreiheit nur dann sichern läßt, wenn die Rundfunkanstalten das Recht haben, die Höhe der Rundfunkgebühr selber zu bestimmen (vgl. BVerfGE 87, 181 <201 f.>). Es sind aber Vorkehrungen nötig, die die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen des Staates bei der Gebührenfestsetzung effektivieren. Dem wird am ehesten ein gestuftes und kooperatives Verfahren gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflußnahme begrenzt. 180

Da sich die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates auf die zur Wahrnehmung des Rundfunkauftrags erforderlichen Programme bezieht, die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht erfordert, aber grundsätzlich Sache der Rundfunkanstalten ist, können diese in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muß vielmehr gesichert sein, daß die auf den Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden. Die im Rahmen ihrer Autonomie getroffenen Programmentscheidungen darf die Gebührenentscheidung nicht übergehen und ihre finanziellen Konsequenzen nicht ignorieren. 181

Das bedeutet allerdings nicht, daß die Bedarfsanmeldung keiner Überprüfung zugänglich wäre. Da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist vielmehr eine externe Kontrolle im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer erforderlich. Diese Kontrolle darf sich aber nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunk- 182

auftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich folglich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe.

Dem fachlichen Charakter der Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium besonders gut, wie es in Gestalt der KEF auch bereits angestrebt ist. Knüpft der Gesetzgeber daran an, so ist er im Interesse der Rundfunkfreiheit allerdings verpflichtet, Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren des Gremiums gesetzlich zu regeln und auch die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gesetzlich zu sichern (vgl. BVerfGE 83, 130 <151 ff.>). Dabei legt der fachliche Charakter dieses Verfahrensschritts es nahe, das Gremium im Unterschied zur KEF nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammenzusetzen. Das schliesse Mitglieder der Landesrechnungshöfe wegen ihrer Unabhängigkeit von Parlament und Regierung nicht aus. 183

Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht auch nichts gegen die Verwendung indexgestützter Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung der allgemeinen und der rundfunkspezifischen Kostenentwicklung. Auch die Bundesbank hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß sie zwar währungspolitische Bedenken gegen eine Indexierung der Rundfunkgebühr habe, nicht aber gegen eine indexgestützte Berechnung bestimmter Kostenfaktoren. 184

Die Gebührenentscheidung ist auf der Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie trifft und wie das geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungs wegen muß lediglich sichergestellt sein, daß die Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben. Das schließt Abweichungen von 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. 185

Die Begrenzung läßt sich aber nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Die Entscheidung über die Gebührenhöhe muß daher in diesem Fall eine derartige Begründung enthalten. Andernfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich. Dies brächte den grundrechtlichen Anspruch der Rundfunkanstalten um seine verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit. 186

Es ist Sache des Gesetzgebers zu prüfen, ob er weitere Vorkehrungen für nötig hält, um rechtzeitige und programmneutrale Gebührenanpassungen zu sichern. Dazu gehört insbesondere die Erwägung, ob das Vetopotential, das in dem Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluß von Staatsverträgen liegt, für den besonderen Fall der Gebührenfestsetzung gemindert werden sollte. Einem von allen Ländern einstimmig 187

vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen.

Da es sich bei der Gebührenfestsetzung um eine gebundene Entscheidung handelt, die von allgemeinen medienpolitischen Rücksichten gerade freizuhalten ist, zwingt die Verfassung auch nicht dazu, daß die Parlamente die Gebührenhöhe jeweils selbst bestimmen. Vielmehr kommt auch eine Delegation in Betracht, wenn diese den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt und die wesentlichen Fragen durch Gesetz geregelt sind. Der vom Bundesverfassungsgericht stets betonte Parlamentsvorbehalt für alle medienpolitischen Grunentscheidungen (vgl. BVerfGE 57, 295 <320 ff.>) beibt davon unberührt. 188

3. Die Unvereinbarkeit des bestehenden Verfahrens der Gebührenfestsetzung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG führt nicht zur Nichtigkeit der Regelung. Die Regelfolge der Verfassungswidrigkeit tritt dann nicht ein, wenn der durch die Nichtigkeit der Norm herbeigeführte Zustand dem Grundgesetz noch ferner stünde als der bisherige (vgl. BVerfGE 83, 130 <154>; 85, 386 <401> m.w.N.). Das wäre hier der Fall. Bei einer Nichtigkeit der jetzigen Regelung entfielen die Rechtsgrundlage für die Einziehung der Rundfunkgebühr. Ein solcher Zustand, der sich nicht binnen kürzester Frist und jedenfalls nicht für die Vergangenheit korrigieren ließe, stünde den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch ferner als der jetzige, weil dann selbst die Grundversorgung gefährdet wäre. Die Länder sind jedoch von Verfassung wegen gehalten, alsbald für eine verfassungsmäßige Regelung der Rundfunkfinanzierung zu sorgen. Inzwischen bleibt es bei der Anwendbarkeit der bisherigen Regelung. Das gilt auch für das Ausgangsverfahren. 189

### III.

Unter dem Gesichtspunkt unzulässiger Sonderabgaben verstieß die Erhebung des "Kabelgroschens" nicht gegen das Grundgesetz. Dabei kann offen bleiben, ob der "Kabelgroschen" die Merkmale einer Sonderabgabe (vgl. BVerfGE 67, 256 <275>; 81, 156 <186 f.>) erfüllte. Denn jedenfalls sind die verfassungsrechtlichen Schutzgüter, in deren Interesse das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Sonderabgaben speziellen Anforderungen unterworfen hat, nicht beeinträchtigt. Sonderabgaben dürfen danach als zusätzliche Belastungen Einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen Zurechnungsgrund stützen lassen, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat (vgl. BVerfGE 55, 274 <303 f.>). 190

1. Die bundesstaatliche Finanzverfassung wurde durch den "Kabelgroschen" nicht berührt. Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern. Sie schließt die Kompetenz zur Regelung der Rundfunkfinanzierung ein. Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist die Gebührenfinanzierung. Eine Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nach Art. 104 a ff. GG ist daher ausgeschlossen. 191

2. Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht verletzt. 192

Die Rundfunkgebühr ist von denjenigen Personen zu entrichten, die ein Empfangsgerät bereithalten, während Personen ohne Empfangsgerät nicht in Anspruch genommen werden. Diese Differenzierung beruht auf sachlichen Gründen. Denn wie immer die Rundfunkgebühr in das System der öffentlichen Lasten einzuordnen sein mag, dient sie jedenfalls der Finanzierung von Rundfunkveranstaltungen. Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist es deswegen nicht zu beanstanden, daß dazu herangezogen wird, wer sich durch Bereithaltung eines Empfangsgeräts die Nutzungsmöglichkeit verschafft hat. 193

Für den "Kabelgroschen" gilt nichts anderes. Denn gleich, ob es sich dabei um einen aussonderbaren Teil der Fernsehgebühr oder lediglich um einen Berechnungsfaktor für die einheitliche Rundfunkgebühr handelte, war er jedenfalls nicht für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern für die Finanzierung von Rundfunkveranstaltungen bestimmt. Er diente der Erprobung neuer Übertragungstechniken und Programmformen. Die Möglichkeit, daß die bei der Erprobung gemachten Erfahrungen Anlaß zu einer Neuordnung des Rundfunkwesens geben konnten, löste den "Kabelgroschen" nicht aus seinem Rundfunkbezug. 194

Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist es auch unerheblich, daß der "Kabelgroschen" nicht im organisatorischen Zusammenhang der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten verwendet wurde. Diese hatten die Möglichkeit, sich an den ihrerseits öffentlichrechtlich eingerichteten Kabelpilotprojekten zu beteiligen, und konnten sich deren Erfahrungen zunutze machen. Ob eine ausschließliche Förderung privaten Rundfunks mit den aus der Rundfunkgebühr stammenden Mitteln den von Art. 3 Abs. 1 GG geforderten Sachbezug aufgelöst hätte, bedarf keiner Entscheidung, denn ein solches Ziel läßt sich den Projekten nicht entnehmen. Die tatsächliche spätere Verwertung der Projekterfahrungen ist für die Beurteilung ihres Ziels ohne Bedeutung. 195

Schließlich liegt ein Gleichheitsverstoß auch nicht darin, daß nur ein sehr geringer Teil der mit der erhöhten Gebühr belasteten Rundfunkteilnehmer die über Kabel verbreiteten Sendungen empfangen konnte. Die Sendungen hatten zwar wegen ihres Versuchscharakters nur eine begrenzte Reichweite. Doch sollten die in den Projekten gesammelten Erfahrungen zur Verbesserung des Rundfunkwesens insgesamt genutzt werden und nach der Erprobungsphase allen Teilnehmern zugute kommen. 196

Herzog

Henschel

Seidl

Grimm

Söllner

Dieterich

Kühling

Seibert

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 1994 -  
1 BvL 30/88**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 -  
Rn. (1 - 196), [http://www.bverfg.de/e/ls19940222\\_1bvl003088.html](http://www.bverfg.de/e/ls19940222_1bvl003088.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1994:ls19940222.1bvl003088