

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 11. September 2007

- 1 BvR 2270/05 -

- 1 BvR 809/06 -

- 1 BvR 830/06 -

1. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt.
2. Zu der Befugnis des Gesetzgebers, bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr von dem Gebührevorschlag der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) abzuweichen.
3. § 3 Abs. 1 Satz 2 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages ist bei verfassungskonformer Auslegung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2270/05 -

- 1 BvR 809/06 -

- 1 BvR 830/06 -

Verkündet

am 11. September 2007

Andrick

Regierungshauptsekretärin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

I.

1. des Bayerischen Rundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten Prof. Dr. G.,
Rundfunkplatz 1, 80335 München,
2. des Hessischen Rundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten Dr. R.,
Bertramstraße 8, 60320 Frankfurt,
3. des Norddeutschen Rundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten Prof. P.,
Rothenbaumchaussee 132–134, 20149 Hamburg,
4. des Mitteldeutschen Rundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,

vertreten durch den Intendanten Prof. Dr. R.,
Kantstraße 71–73, 04275 Leipzig,

5. des Rundfunk Berlin-Brandenburg,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch die Intendantin R.,
Masurenallee 8-14, 14057 Berlin,
6. des Radio Bremen,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten Dr. G.,
Bürgermeister-Spitta-Allee 45, 28329 Bremen,
7. des Saarländischen Rundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten R.,
Halberg, 66100 Saarbrücken,
8. des Südwestrundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten B.,
Neckarstraße 230, 70190 Stuttgart,
9. des Westdeutschen Rundfunks,
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch die Intendantin P.,
Appellhofplatz 1, 50667 Köln

- Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Fritz Ossenbühl,
Im Wingert 12, 53340 Meckenheim –

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

- 1 BvR 2270/05 -,

II.

des Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF),
Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten S.,
ZDF-Straße 1, 55100 Mainz,

- Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert,
Kaiserdamm 28, 14057 Berlin -

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

- 1 BvR 809/06 -,

III.

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

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

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

- 1 BvR 830/06 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat – unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
des Richters Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. Mai 2007 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Die Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse der Länder zu Artikel 6 Nummer 4 des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) sind mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.

Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

Die Länder haben den Beschwerdeführern zwei Drittel der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

I.

1. Das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr wurde aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60; im Folgenden: Gebührenurteil) neu geregelt und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (zur Entwicklung bis zum Gebührenurteil vgl. BVerfGE 90, 60 <62-64, 66-68>). Der Dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der die Regelungen zur Umsetzung der Vorgaben des Gebührenurteils enthielt, wurde vom 26. August bis 11. September 1996 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1997 in Kraft (veröffentlicht unter anderem in: GBl.BW 1996, S. 753).

2
Die Rundfunkgebühr wird seitdem in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt. Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten auf der Grundlage ihrer Programmentscheidungen ihren Finanzbedarf an (Bedarfsanmeldung). Auf der zweiten Stufe prüft die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (im Folgenden: KEF) als ein aus Sachverständigen zusammengesetztes unabhängiges Gremium, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrages halten und ob der daraus abgeleitete Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist (Überprüfung der Bedarfsanmeldung). Die Kommission erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, in welchem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und dazu Stellung nimmt, ob, wann und in welcher Höhe die Rundfunkgebühr neu festgesetzt werden sollte. In der Praxis hat sich ein Verfahren herausgebildet, bei welchem die Kommission alle vier Jahre einen Gebührenbericht und zwei Jahre nach dem

Gebührenbericht einen Zwischenbericht erstattet. Auf der dritten Stufe setzen die Länder die Gebühren fest (Gebührenfestsetzung).

3

2. Die §§ 1 bis 7 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV) lauten in der Fassung des Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags (GBl.BW 2002, S. 207), in der sie bei der hier angegriffenen Gebührenfestsetzung zur Anwendung gelangten, soweit hier von Interesse:

4

§ 1 Bedarfsanmeldung

5

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

<...>

6

§ 2 Einsetzung der KEF

7

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

8

§ 3 Aufgaben und Befugnisse der KEF

9

(1) Die KEF hat die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dies bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die Prüfung, ob der Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist, umfasst auch, in welchem Umfang Rationalisierungsmöglichkeiten genutzt werden. <...>

<...>

10

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

11

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

12

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

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

<...>

§ 5 Verfahren bei der KEF

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

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

<...>

§ 7 Verfahren bei den Ländern

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

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

II.

1. Das Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühr für den laufenden Gebührenzeitraum von 2005 bis 2008 wurde in den Jahren 2003 und 2004 durchgeführt.

Die Beschwerdeführer leiteten der KEF ihre Bedarfsanmeldungen im April 2003 zu. Nach dem angemeldeten Bedarf hätte die Gebühr um 2,01 Euro von 16,15 Euro auf 18,16 Euro erhöht werden müssen (vgl. 14. KEF-Bericht, Tz. 48). Der Gebührenbericht der KEF war für Anfang 2004 vorgesehen. Im Vorfeld sprachen sich Mitglieder einzelner Landesregierungen öffentlich gegen eine Gebührenerhöhung aus. So hielt der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Anfang Juni 2003 eine Rede zum Thema „Mehr Wettbewerb wagen! - Medien zwischen Markt und Staat“ (epd-medien, Nr. 44 vom 7. Juni 2003, S. 31 <32 f., 34>). Darin trat er dafür ein, die Gebühr frühestens zum 1. Januar 2007 zu erhöhen. Es bedürfe eines stärkeren Wettbewerbs im dualen Rundfunksystem. Jede Gebührenerhöhung betreffe mittelbar auch die gesamte Medienlandschaft. Es erscheine nicht sinnvoll, die Gebühren zu einem Zeitpunkt zu erhöhen, an dem die privaten Rundfunkveranstalter sich in der schwersten wirtschaftlichen Krise der Nachkriegszeit befänden. Die Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Bayerns verfassten zur Vorbereitung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. bis 14. November 2003 ein Konzeptpapier mit dem Titel „Rundfunkstrukturreform“ (epd-medien, Nr. 89 vom 12. November 2003, S. 23 f.), das in der öffentlichen Diskussion nach den Anfangsbuchstaben der Nachnamen der drei Ministerpräsidenten als „SMS-Papier“ bezeichnet wurde. Darin schlugen sie umfangreiche Strukturveränderungen und Sparmaßnahmen für den öffentlichrechtlichen Rundfunk vor, deren Auswirkungen bereits bei der anstehenden Gebührenfestsetzung berücksichtigt werden sollten. Die KEF sollte damit beauftragt werden, bis März 2004 auf der Basis der ins Auge gefassten Strukturreformen die Rundfunkgebühr neu zu berechnen (a.a.O., S. 24, unter IV.). Die Ministerpräsidentenkonferenz beauftragte die Rundfunkkommission, unter Einbeziehung dieses Konzeptes und des ab Januar 2004 zu erwartenden KEF-Berichts Vorschläge zu strukturellen Reformen im öffentlichrechtlichen Rundfunk zu erarbeiten.

2. a) Am 5. Januar 2004 veröffentlichte die KEF ihren 14. Bericht. Nach der Bedarfsfeststellung der Kommission war die Gebühr zum 1. Januar 2005 um 1,09 Euro von 16,15 Euro auf 17,24 Euro zu erhöhen (14. KEF-Bericht, vor Tz. 10). Dies blieb um 92 Cent, etwa 46 %, hinter dem von den Rundfunkanstalten angemeldeten Mehrbedarf von

2,01 Euro zurück. Die Erhöhungssumme von 1,09 Euro ergab sich aus einem anerkannten Erhebungsbedarf bei den ARD-Anstalten und dem ZDF von insgesamt 1,12 Euro, dem mit Rücksicht auf noch vorhandene Eigenmittel eine Kürzung des Bedarfs beim Deutschlandradio von drei Cent gegenüberstand.

23

b) Die Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 2270/05 kritisierten in einem Positionspapier zum „SMS-Papier“ vom Januar 2004, der vorgesehene Auftrag an die KEF, die Gebühren auf der Basis beabsichtigter Strukturreformen neu zu berechnen, verknüpfe die Gebührenentscheidung unter Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit unmittelbar mit medienpolitischen Fragen. Auf der Sitzung der Rundfunkkommission vom 23. Januar 2004 wurde festgehalten, mit den Anstalten solle als Lösungsmöglichkeit das Instrument einer qualifizierten Selbstverpflichtung erörtert werden. In einem Gespräch vom 20. Februar 2004 erklärten sich die Vertreter der Rundfunkanstalten grundsätzlich bereit, verbindliche Selbstverpflichtungen abzugeben und hierfür bis Mitte April 2004 Entwürfe vorzulegen. Am 3. März 2004 verabschiedete die Rundfunkkommission einen Zwischenbericht sowie Empfehlungen zur Reform des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Sie verwies darin auf die angekündigten Erklärungen und empfahl zur finanzwirksamen Umsetzung der Reformbestrebungen vorrangig das Instrument der Selbstverpflichtungen der Anstalten; auch schlug sie eine Ergänzung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages vor, nach welcher die Selbstverpflichtungen künftig Bestandteil des Bedarfsermittlungsverfahrens sein und dem Gebührenvorschlag der KEF mit zugrunde gelegt werden sollten. In einem Gespräch zwischen den Vertretern der Rundfunkanstalten und den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 13. Mai 2004 wurden die inzwischen vorgelegten Selbstbindungen der Anstalten von Seiten der Länder als eine gute Grundlage bezeichnet, die allerdings weiterer Konkretisierungen bedürfe. Die Einsparpotentiale sollten sich vornehmlich auf die kommende Gebührenperiode beziehen und oberhalb der von der KEF in ihrem 14. Bericht gesetzten Anforderungen liegen.

24

c) In der Sitzung der Rundfunkkommission am 26. August 2004 wurde die Frage einer von der KEF-Empfehlung abweichenden Rundfunkgebührenfestsetzung erörtert. Die Begründung für die Abweichung sollte danach folgende Elemente erhalten: Hinweis auf die aktuelle wirtschaftliche Gesamtsituation, Bezug auf die abgegebenen Selbstverpflichtungen der Anstalten, Einbeziehung durch die Länder erschlossener Potentiale (Rundfunkgebührenbefreiung, Sendernetze) sowie „Vermeidung von Überkompensationen/duales Rundfunksystem“. Ferner bestand Einvernehmen, dass erwartete weitere Personalreduzierungen der Anstalten pauschal in die Begründung aufgenommen werden sollten.

25

Am 20. September 2004 fand ein Gespräch zwischen dem Intendanten des ZDF, dem Vorsitzenden der ARD sowie den Ministerpräsidenten der sechs Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt statt, in welchem die von den Länderregierungen geplante Abweichung von der KEF-Feststellung behandelt wurde. Darin sowie im Rahmen einer anschließenden Verständigung der beteiligten sechs Ministerpräsidenten wurden wesentliche Details der später getroffenen Gebührenentscheidung festgelegt. Danach sollte der Erhöhungsbetrag, gerechnet vom 1. Januar 2005 an, um 30 Cent von der KEF-Feststellung abweichen. In dem Gespräch bezifferten die Ministerpräsidenten erwartete finanzielle Auswirkungen von zusätzlichen Sparanstrengungen auf Seiten der Anstalten sowie von Modifizierungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch die Länder in einer Aufstellung mit Centangaben. Diese Einsparungen und Mehreinnahmen sollten sich danach zusammen genommen ebenfalls auf 30 Cent belaufen. Die Anstalten selbst sollten durch Selbstverpflichtungen zehn Cent und durch die Sublizenziierung oder Abgabe von Sportrechten sechs Cent aufbringen. Von Länderseite sollten fünf Cent durch eine Einschränkung der Gebührenbefreiungstatbestände sowie fünf Cent durch die Abschaltung analoger terrestrischer Sender ermöglicht werden. Die restlichen vier Cent sollten sich aus Mehreinnahmen aus einer teilweisen Streichung des so genannten Hotelprivilegs (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 3 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags; BayGVBl 2001, S. 561) ergeben. Danach sollte das Privileg für Hotels mit mehr als 50 Betten entfallen. Über diesen letzten Punkt war unter den Ländern allerdings noch keine endgültige Einigung erzielt worden. Noch am selben Tag verständigten sich die sechs Ministerpräsidenten auch auf den Text einer Beschlussempfehlung für die Ministerpräsidentenkonferenz. Dieser enthielt unter anderem einen Begründungsentwurf für die vorgesehene Abweichung, der – abgesehen von dem Erhöhungsbetrag - wortgleich dem später verabschiedeten und in die Begründung für die Gebührenregelung des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags aufgenommenen Text entsprach.

26

d) Auf ihrer Jahreskonferenz am 23. und 24. September 2004 verabschiedeten die Chefs der Staats- und Senatskanzleien den am 20. September 2004 formulierten Text als Beschlussempfehlung an die Ministerpräsidentenkonferenz; diese wurde mit Schreiben vom 29. September 2004 an die Rundfunkanstalten und die KEF übersandt. Die Höhe der Gebühr und der Erhöhungsbeträge waren, anders als in dem Entwurf vom 20. September 2004, der von 86 Cent als Erhöhungsbetrag ausging, offen gelassen; in dem Schreiben an die Anstalten hieß es hierzu, der endgültige Betrag (86 oder 90 Cent) sei von der abschließenden Behandlung durch die Ministerpräsidentenkonferenz (und dabei insbesondere der Entscheidung zur Reichweite einer gewissen Freistellung der Hotels von der Gebührenpflicht, dem so genannten Hotelprivileg) abhängig. Die ARD-Geschäftsführung antwortete hierauf mit Schreiben vom 30. September 2004. Das Gespräch vom 20. September 2004 sei nicht als Erörterung gemäß § 7 Abs. 2 RFinStV anzusehen. Abgesehen davon fehlten die dort aus dem Kreise der

Ministerpräsidenten genannten Argumente für ein Abweichen vom KEF-Vorschlag in der nunmehr vorgelegten Begründung entweder gänzlich oder aber teilweise. Ähnlich äußerte sich das ZDF in einem Schreiben vom 30. September 2004.

27

e) Vom 6. bis 8. Oktober 2004 fand in Berlin die Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder statt. Am 8. Oktober 2004 wurde die Beschlussempfehlung der Rundfunkkommission nebst Begründung zur Abweichung von der KEF-Feststellung beschlossen. Der bis dahin offen gelassene Betrag für die Erhöhung wurde jetzt auf 88 Cent festgesetzt. Zuvor war über den Wegfall des Hotelprivilegs ein Kompromiss erzielt worden. Danach sollte das Privileg nicht schon für Betriebe ab 50 Betten beschränkt werden, sondern erst ab einer Betriebsgröße von 50 Zimmern, und auch diese Betriebe sollten für Zweitgeräte nicht, wie ursprünglich erwogen, die vollständige Gebühr zahlen müssen, sondern 75 % der Gebühr. Die Auswirkungen aus der so reduzierten Beschränkung des Hotelprivilegs wurden nunmehr mit zwei Cent, also mit der Hälfte des ursprünglich angesetzten Betrags von vier Cent, angesetzt.

28

3. Der Achte Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde vom 8. bis 15. Oktober 2004 von den Ministerpräsidenten unterzeichnet und trat, mit Ausnahme seines Art. 6 Nr. 7, zum 1. April 2005 in Kraft (GBl.BW 2005, S. 189).

29

a) Die Höhe der Rundfunkgebühren wird durch den mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV in § 8 RFinStV wie folgt geregelt:

30

§ 8

Höhe der Rundfunkgebühr

31

Die Höhe der Rundfunkgebühr wird monatlich wie folgt festgesetzt:

32

1. Die Grundgebühr: 5,52 Euro 2. Die Fernsehgebühr: 11,51 Euro.

33

Die Gesamtgebühr beträgt danach seit dem 1. April 2005 17,03 Euro. Das sind 88 Cent mehr als nach dem bisherigen Satz von 16,15 Euro. Die Erhöhung bleibt hinter dem von der KEF als erforderlich festgestellten Betrag von 1,09 Euro um 21 Cent zurück. Sie trat außerdem drei Monate später in Kraft. Von dem Erhöhungsbetrag von 88 Cent sollen sieben Cent diese zeitliche Verzögerung ausgleichen, wonach die Erhöhung, vom 1. Januar 2005 an gerechnet, 81 Cent beträgt. Unter Berücksichtigung der zeitlichen Verzögerung beträgt die Abweichung von der Feststellung der KEF demnach 28 Cent monatlich (81 Cent statt 1,09 Euro). Die Abweichung führt nach den Feststellungen der KEF für die Gebührenperiode insgesamt zu einer Verringerung der Mehreinnahmen aus der Gebührenerhöhung um insgesamt rund 440 Millionen Euro (vgl. 15. Bericht der KEF, Bd. 1, S. 77, Tz. 175).

34

b) Durch Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV, dessen landesrechtliche Umsetzung mit den Verfassungsbeschwerden ebenfalls angegriffen wird, wurden die Prüfkriterien der KEF erweitert, indem in § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV hinter dem Wort „Sparsamkeit“ die Worte „sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand“ eingefügt wurden. § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 RFinStV lautet danach jetzt:

35

§ 3 Aufgaben und Befugnisse der KEF

36

(1) Die KEF hat die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dies bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist.
<...>

37

c) Durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurden ferner Regelungen zur künftigen Berücksichtigung von Selbstverpflichtungserklärungen der Rundfunkanstalten im Verfahren der Gebührenfestsetzung getroffen. § 1 Abs. 2 Satz 2 RFinStV wurde gemäß Art. 6 Nr. 1 Buchstabe a, aa) 8. RÄndStV folgender neue Halbsatz angefügt: „und umfassen auch die wirtschaftlichen Auswirkungen eingegangener Selbstverpflichtungen“. § 1 Abs. 2 RFinStV

hat danach folgende Fassung:

38

§ 1
Bedarfsanmeldung

39

<...>

40

(2) Die Rundfunkanstalten haben die für die Gebührenfestsetzung erforderlichen und zur Bewertung geeigneten, vergleichbaren Zahlenwerke und Erläuterungen über ihren mittelfristigen Finanzbedarf in der von der KEF vorgegebenen Form vorzulegen. Diese Unterlagen sind, aufgeteilt nach dem Hörfunk- und Fernsehbereich, insbesondere nach Bestand, Entwicklung sowie Darlegung von Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsmaßnahmen aufzubereiten und umfassen auch die wirtschaftlichen Auswirkungen eingegangener Selbstverpflichtungen.

41

In § 3 Abs. 1 RFinStV wurde gemäß Art. 6 Nr. 2 Buchstabe b 8. RÄndStV folgender Satz 4 neu eingefügt:

42

§ 3 Aufgaben und Befugnisse der KEF

43

(1) <...> Soweit die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF oder das Deutschlandradio finanzwirksame Selbstverpflichtungen erklärt haben, sind diese Bestandteil des Ermittlungsverfahrens.

44

d) Die Protokollerklärung Nr. 3 zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Protokollerklärung aller Länder zu § 19 RStV) lautet:

45

Die Länder bekräftigen ihre Auffassung, dass das im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag festgeschriebene Verfahren der Gebührenfestsetzung dem verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz der Staatsferne in optimaler Weise Rechnung trägt und für künftige Gebührenfestsetzungen weiterhin Gültigkeit besitzt.

46

Davon unabhängige Überlegungen zur künftigen Struktur und Aufgabendefinition der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in programmlicher, technischer und finanzieller Hinsicht berücksichtigen.

47

e) In der Begründung zu Art. 6 8. RÄndStV (vgl. etwa Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 13/3784, S. 25 ff.) heißt es unter 1. (Allgemeines):

48

Schwerpunkt der Änderung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages ist die Neufestsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr. Erstmals wird vom Gebührenvorschlag der KEF begründet abgewichen. Darüber hinaus werden als Reformelemente das Institut der Selbstverpflichtung als möglicher Teil des Bedarfsermittlungsverfahrens aufgenommen, die Prüfbefugnisse der KEF erweitert sowie ein grundsätzliches Kreditverbot für Rundfunkanstalten verankert.

49

f) Zur Begründung für die Abweichung von der KEF-Feststellung verweist die Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV wie folgt auf den Wortlaut des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 8. Oktober 2004, durch den die Empfehlung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 23./24. September 2004 verabschiedet wurde:

50

Der Gebührenfestlegung liegt folgender Beschluss der Regierungschefs der Länder nebst Begründung zur Abweichung vom KEF-Vorschlag zu Grunde:

51

„Die Regierungschefs der Länder haben den 14. Bericht der KEF und die darin enthaltene Empfehlung, die Rundfunkgebühr ab dem 1. Januar 2005 um insgesamt 1,09 Euro monatlich

zu erhöhen, zur Kenntnis genommen. Sie sind nach umfassenden Beratungen der Rundfunkkommission unter Einbeziehung von ARD, ZDF und DLR und nach Erörterung mit der KEF auf der Grundlage des 14. Berichts zu dem Ergebnis gelangt, dass hiervon [gemäß]. § 7 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag eine Abweichung geboten ist. Danach ist die Gebührenerhöhung insgesamt auf 0,88 Euro monatlich festzusetzen. Diese abweichende Entscheidung vom Vorschlag der KEF wird im Einzelnen wie folgt begründet:

52

a) Die nunmehr von der KEF vorgelegte Gebührenempfehlung fällt in das Umfeld einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage, die große Herausforderungen und finanzielle Einschränkungen für alle Teile der Bevölkerung mit sich bringt. Zusätzliche Belastungen aus dem öffentlichen und damit aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich haben daher die Angemessenheit dieser Belastungen für die Gebührenzahler jenseits reiner Bedarfskalkulationen zu berücksichtigen.

53

b) In die Angemessenheit einer zusätzlichen Belastung des Gebührenzahlers ist ferner einzubeziehen, dass die KEF selbst in ihrem 14. Bericht auf vorhandene Einsparpotenziale hinweist, die noch nicht hinreichend erschlossen sind. Darüber hinaus haben die Rundfunkanstalten mit der Vorlage von Selbstverpflichtungen deutlich gemacht, dass sie entschlossen sind, durch strukturelle und sonstige Maßnahmen jenseits der KEF-Vorgaben solche Einsparpotenziale nutzbar zu machen. In diesem Zusammenhang wird auf den Personalbereich verwiesen, zu dem teilweise Veränderungen eingebracht werden, die im 14. KEF-Bericht noch keine Berücksichtigung haben finden können.

54

c) Solche, erst nach dem 14. KEF-Bericht auftretende Einsparpotenziale ergeben sich weiterhin aus veränderten staatsvertraglichen Rahmenbedingungen. So ist es in die Entscheidung der Rundfunkanstalten gestellt, unter Wahrung der Möglichkeit auf DVB-T umzustellen, die analoge terrestrische Fernsehversorgung einzustellen, wenn die Versorgung über einen anderen Übertragungsweg gewährleistet ist. Zusätzlich werden mit der Novellierung des Rundfunkgebührenstaatsvertrages einschließlich der Vereinfachung des Gebührenbefreiungsrechts die Rundfunkgebühr entlastende Maßnahmen vorgenommen.

55

d) Schließlich haben die Regierungschefs der Länder auch die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien insgesamt berücksichtigt, da die Höhe der Rundfunkgebühr auch in diesem Zusammenhang nicht außer Betracht gelassen werden darf.

56

e) Mit einem In-Kraft-Treten der Gebührenerhöhung und damit des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages zum 1. April 2005 soll das parlamentarische Ratifizierungsverfahren zeitlich sichergestellt werden. Diese zeitliche Abweichung vom Vorschlag der KEF führt dazu, dass eine eigentlich bei 81 Cent liegende monatliche Gebührenerhöhung auf nunmehr 88 Cent festzusetzen ist, um den erforderlichen Ausgleich herbeizuführen.

57

f) Die Regierungschefs der Länder gehen mit ihrer Entscheidung davon aus, dass das von der KEF festgelegte Verhältnis einer Aufteilung in Grund- und Fernsehgebühr bzw. zwischen ARD, ZDF und DLR grundsätzlich erhalten bleibt. Sie bitten die KEF, die entsprechenden Zahlenangaben im Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag entsprechend rechnerisch zu ermitteln.

58

g) Die Auswirkungen dieser Gebührenentscheidung sind im Rahmen des nächsten Bedarfsermittlungsverfahrens und der anstehenden KEF-Berichte zu überprüfen und münden auf dieser Grundlage in entsprechende Bewertungen der Finanzlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die KEF.“

59

4. Besonderheiten im Verfahren 1 BvR 830/06

60

Das Gebührenaufkommen für das Deutschlandradio war nach den Feststellungen der KEF in ihrem 14. Bericht nicht zu erhöhen, sondern - wegen noch vorhandener Eigenmittel - zu kürzen.

Die Gebührenfinanzierung des Deutschlandradios erfolgt, da dieses kein Fernsehprogramm veranstaltet, allein aus der Grundgebühr (§ 8 Nr. 1 RFinStV). Diese wird, nach Abzug eines auf die Landesmedienanstalten entfallenden Anteils (§ 10 Abs. 1 RFinStV), zwischen den ARD-Anstalten und dem Deutschlandradio aufgeteilt (§ 9 Abs. 1 RFinStV; vgl. 14. KEF-Bericht, Tz. 445). Nach den KEF-Feststellungen war die Grundgebühr zwar insgesamt um 25 Cent von 5,32 Euro auf 5,57 Euro zu erhöhen. Zugleich war jedoch der prozentuale Anteil des Deutschlandradios von bis dahin 7,7297 % (§ 9 Abs. 1 in der Fassung des Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags) auf 6,8949 % zu reduzieren. Der Anteil des Deutschlandradios war danach um rund drei Cent auf etwa 37 Cent zu kürzen (vgl. 14. KEF-Bericht, Tz. 9, 445).

Mit Schreiben vom 16. April 2004 an den Vorsitzenden der Rundfunkkommission erklärte der Intendant des Deutschlandradios, dieses sei in einer grundsätzlich anderen Situation als die übrigen Rundfunkveranstalter. Während die KEF für ARD und ZDF eine Gebührenerhöhung vorsehe, empfehle sie für das Deutschlandradio eine reale Kürzung des Gebührenanteils um drei Cent. Daher könne das Deutschlandradio keine darüber hinausgehenden Selbstbindungen aussprechen. Mit Schreiben vom 28. September 2004 an den Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz führte der Intendant des Deutschlandradios aus, dass es sich möglicherweise um ein Missverständnis handle, wenn nach der zu diesem Zeitpunkt vorgesehenen Gebührenregelung ein prozentualer Abschlag nicht nur bei ARD und ZDF, sondern auch beim Deutschlandradio vorgenommen werden solle. Die von den Ministerpräsidenten angedachten Einsparpotentiale (Fernsehen, Hörfunkprogramme) seien beim Deutschlandradio nicht gegeben. Als reiner Hörfunkveranstalter verfüge das Deutschlandradio nicht über wertvolle Sportrechte, könne also auch keine zusätzlichen Erträge durch die Vergabe von Sublizenzen generieren. Auch eine Reduzierung der analogen terrestrischen Ausstrahlung von Fernsehprogrammen, der die Ministerpräsidenten ein gebührensenkendes Potential beimäßen, wirke sich beim Deutschlandradio nicht aus.

Dieses Schreiben wurde auch an die Ministerpräsidenten aller Länder übermittelt. Die Beschwerdeführerin wiederholte diese Einwände in einem weiteren Schreiben an den Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 2004. Nach der Empfehlung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 23./24. September 2004 für die Begründung der Abweichung von der KEF-Feststellung sollte das von der KEF festgelegte Verhältnis einer Aufteilung in Grund- und Fernsehgebühr beziehungsweise zwischen ARD, ZDF und DLR grundsätzlich erhalten bleiben. Die KEF wurde gebeten, die entsprechenden Zahlenangaben im Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag entsprechend rechnerisch zu ermitteln. Die KEF führte diese Berechnungen durch. Der auf das Deutschlandradio entfallende Anteil wurde in diesen lediglich centgenauen (also keine Cent-Bruchteile umfassenden) Berechnungen mit 37 Cent angegeben.

Durch Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV wurde die Grundgebühr von bis dahin 5,32 Euro auf 5,52 Euro erhöht. Dies blieb um fünf Cent hinter den Feststellungen der KEF in ihrem 14. Bericht zurück, nach denen eine Erhöhung auf 5,57 Euro geboten gewesen wäre. Der Anteil des Deutschlandradios an dem Aufkommen aus der Grundgebühr wurde durch Art. 6 Nr. 5 8. RÄndStV in § 9 Abs. 1 RFinStV mit 6,8627 % festgesetzt. Auch dies blieb hinter dem von der KEF vorgesehenen Anteil von 6,8949 % zurück. Die KEF hat in ihrer Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden ausgeführt, dass die aus diesen Festsetzungen gegenüber der KEF-Feststellung resultierende zusätzliche Einnahminderung für das Deutschlandradio im Wesentlichen auf der niedrigeren Festsetzung der Grundgebühr beruhe. Die Verringerung des Anteilssatzes von 6,8949 % auf 6,8627 % gleiche demgegenüber die Vorteile für das Deutschlandradio aus, die sich aus dem späteren Inkrafttreten der Gebührenanpassung ergäben.

III.

Die Beschwerdeführer rügen Verletzungen ihrer Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

1. a) Die in dem Verfahren 1 BvR 2270/05 beschwerdeführenden Rundfunkanstalten der ARD tragen vor, Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV verstoße gegen das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Gebot der Staatsferne sowie die aus diesem Gebot resultierenden verfahrensrechtlichen Kautelen bei der Festsetzung der Rundfunkgebühr.

aa) Das Gebot der Trennung von Medienpolitik und Gebührenfestsetzung sei verletzt. Die Länder seien zwar befugt, durch Strukturreformen Gestalt und Auftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks weiter zu entwickeln. Dies dürfe auch dem Zweck dienen, die Rundfunkgebühren niedrig zu halten. Strukturreformüberlegungen und Gebührenfestsetzung dürften auch zeitlich parallel verlaufen. Eine verfassungswidrige Grenzüberschreitung finde jedoch statt, wenn die Überlegungen zur Strukturreform inhaltlich mit dem Gebührenfestsetzungsverfahren verknüpft würden.

Genau dies sei geschehen. Die Verknüpfung habe schon bei Vorlage des so genannten SMS-Papiers offen zu Tage gelegen, zumal sich einige Ministerpräsidenten auch öffentlich gegen eine Erhöhung der Rundfunkgebühr ausgesprochen hätten. Sie sei auch in der Besprechung zwischen den Intendanten der Anstalten und den Staats- und Senatskanzleichefs vom 13. Mai 2004 offenkundig geworden, als von Seiten der Länder geäußert worden sei, die Selbstverpflichtungen sollten sich auf die kommende Gebührenperiode beziehen und oberhalb der von der KEF bereits gesetzten Anforderungen liegen. Ganz deutlich werde der Bericht der Rundfunkkommission über die Beratungen in der Sitzung am 10. Juni 2004, wonach Einsparpotentiale jenseits des 14. KEF-Berichts in die anstehende Gebührenanpassung einbezogen werden sollten. Es lasse sich eindeutig erkennen, dass die Verquickung zwischen Rundfunkstrukturreform und Gebührenfestsetzung leitend, ja der eigentliche Sinn und Zweck aller Aktivitäten gewesen sei.

bb) Die Anforderungen des Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts an die Abweichungsgründe seien nicht erfüllt.

Der zuerst genannte Abweichungsgrund der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage sei zulässig, jedoch nicht hinreichend für die konkrete Situation substantiiert. Auch sei die Angemessenheit der Belastung der Gebührenzahler durch den Gebührenvorschlag der KEF gewahrt. Art. 2 Abs. 1 GG schütze die Gebührenzahler nur vor einer Gesamtbelastung mit „Erdrosselungswirkung“. Dass eine solche durch eine zusätzliche Belastung von 21 Cent eintreten solle, übersteige die Vorstellungskraft.

Der Verweis auf Einsparpotentiale durch Selbstbindungen der Anstalten ziele auf unzulässige Abweichungsgründe. Hinzu komme, dass die angeführten Gründe mangels konkreter Angaben nicht „nachprüfbar“ seien. Der zweite Abweichungsgrund beziehe sich zunächst auf im KEF-Bericht genannte, aber noch nicht hinreichend erschlossene Einsparpotentiale. Dies bewege sich außerhalb des Kreises zulässiger Abweichungsgründe. Es würde auf die Bedarfsfeststellung selbst zurückgegriffen, deren Korrektur dem Gebührengesetzgeber jedoch verwehrt sei. Der Bezug auf noch nicht erschlossene Einsparpotentiale, die im KEF-Bericht genannt seien, greife in die der KEF vorbehaltene Beurteilungskompetenz ein. Die Begründung verweise des Weiteren auf Selbstverpflichtungen, die Maßnahmen „jenseits der KEF-Vorgaben“ betreffen. Erläutert, aber nicht näher begründet, werde diese Bezugnahme durch Hinweise auf Veränderungen im Personalbereich.

Im dritten Abweichungsgrund würden Einsparpotentiale genannt, die nach dem KEF-Bericht von Seiten der Länder geschaffen worden seien. Es sei fraglich, ob Einsparpotentiale vom Staatsvertraggeber gebührenmindernd in Ansatz gebracht werden könnten, wenn sie noch nicht die Prüfung durch die KEF durchlaufen hätten. Einsparungen aus der Abschaltung der terrestrischen Versorgung könnten eine Abweichung jedenfalls nicht unter dem Gesichtspunkt des Informationszugangs der Rundfunkteilnehmer rechtfertigen. Dieser sei aus der Sicht des Rundfunkteilnehmers zu verstehen, könne Abweichungen also dann rechtfertigen, wenn sonst dessen Informationszugang durch die Höhe der Gebühr beeinträchtigt würde. Demgegenüber fielen Einsparungen auf Seiten der Rundfunkanstalten durch technische Veränderungen des Informationszugangs nicht darunter. Unabhängig davon fehle es an einer nachprüfaren Darlegung derartiger gebührenwirksamer Maßnahmen. Die Neuordnung der Befreiungstatbestände führe nach der endgültigen Fassung des Rundfunkänderungsstaatsvertrags nach den Berechnungen der GEZ nicht zu Mehreinnahmen, sondern zu Mindereinnahmen bei den Rundfunkgebühren. Im Laufe der Beratungen sei das inhaltliche Konzept für die Befreiungstatbestände ausgewechselt worden. Die ursprünglich vorgesehene rein einkommensabhängige Gebührenbefreiung sei fallengelassen worden. Es sei bei dem Befreiungsrecht auch für behinderte Menschen geblieben. Die Begründung sei in diesem Punkt offensichtlich falsch. Die Länder hätten dies bei Vertragsabschluss wissentlich in Kauf genommen.

Der vierte genannte Grund, nach welchem die Länder auch die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien insgesamt berücksichtigt hätten, sei der klassische Fall eines illegitimen Abweichungsgrundes. Die Gebührenfestsetzung dürfe nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden. Davon abgesehen sei die Begründung angesichts ihrer Pauschalität letztlich inhaltslos und in ihrer Gebührenrelevanz nicht „nachprüfbar“.

b) Auch Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV sei verfassungswidrig. Die Regelung sei schon mangels Bestimmtheit unter rechtsstaatlichen Aspekten verfassungswidrig. Der Prüfungsmaßstab verstoße ferner gegen die Rundfunkfreiheit, weil damit der KEF eine Aufgabe angesonnen werde, für deren Ausübung sie weder fachlich ausgerüstet noch legitimiert sei. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Verfahrenskonzeption werde im Kern getroffen, weil die fachkompetente Prüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten konterkariert werde. Es gehe hier nicht mehr um eine fachliche Frage, sondern bestenfalls um eine politische Bewertung, die von der KEF aber nicht getroffen werden könne.

2. Das ZDF macht sich die Argumentation der Verfassungsbeschwerde der ARD-Anstalten zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde zu Eigen und führt ergänzend aus, es habe sich gezeigt, dass das Regelwerk des § 7 Abs. 2 RFinStV in zweierlei Hinsicht nicht geeignet sei, die politische Handlungslogik der Landesregierungen und Landesparlamente ausreichend zu begrenzen. Die Beschreibung der Rolle der Ministerpräsidenten und der Landesparlamente in § 7 Abs. 2 RFinStV, wonach der Gebührenvorschlag der KEF „die Grundlage für eine Entscheidung“ sei, sei nicht hinreichend präzise und bringe die verfassungsrechtlich gebotene Restriktion der politischen Handlungslogik nicht hinreichend zum Ausdruck. Verfassungsrechtlich geboten sei es, eine stärkere Bindungswirkung der KEF-Feststellung zu statuieren und die denkbaren Abweichungsgründe explizit zu benennen. Auch würde es der Klarheit der Trennung von medienpolitischer Entscheidung und Gebührenfestsetzung dienen, wenn die eigentliche Gebührenentscheidung durch gleichlautende Verordnungen der Landesregierungen erfolgen würde.

Einer solchen Fortentwicklung des Gebührenfestsetzungsverfahrens bedürfe es auch angesichts der aktuellen Entwicklungen. Der Einstieg in das Bezahlfernsehen stehe, wie allgemein anerkannt sei, unmittelbar bevor. Durch die dann steigende Belastung der Medienbudgets der Bürger werde der Druck auf den gebührenfinanzierten öffentlichrechtlichen Rundfunk zunehmen. Durch die ermöglichten Ausschlusseffekte sanken die Chancen des öffentlichrechtlichen Rundfunks, angemessene Gebühren zugestanden zu bekommen. Das geltende Gebührenfestsetzungsverfahren sei als Bedarfsermittlungsverfahren ausgestaltet. In dessen Logik liege es, dass die Rolle der Politik eher bescheiden ausfalle. Diese sei beschränkt auf die Geltendmachung besonderer Abweichungsgründe, zu denen jedoch gerade auch der Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer gehöre. Mit der Entwicklung zum Bezahlfernsehen und der dann doppelten Entgeltlichkeit von Rundfunk werde dieser Gesichtspunkt die öffentliche Diskussion eindeutig dominieren. Dies werde einen folgenschweren Wechsel von der bedarfsgerechten zur „budgetgerechten“ Gebühr herbeiführen. Das bisherige Gebührenfestsetzungsverfahren werde hierdurch auf den Kopf gestellt und zu einem rein politischen Festsetzungsverfahren denaturiert.

3. Das Deutschlandradio schließt sich ebenfalls der Argumentation der ARD an und führt ergänzend aus, die pauschale Abweichung von dem Vorschlag der KEF sei in Unkenntnis der Auswirkungen dieser Absenkung gerade auf die Beschwerdeführerin erfolgt. Die Rundfunkkommission habe mangels eigener Sachkompetenz den Sachverhalt nicht zutreffend erfasst. Die systemwidrige Einmischung der Landesregierungen in den KEF-Vorschlag habe zu einer sachlich unbegründeten, inkompetenten Abweichungsentscheidung zu besonderen Lasten der Beschwerdeführerin geführt. Die in der Politik entwickelten und von der Rundfunkkommission aufgenommenen Argumente seien fernsehspezifische Einwände, die auf die Beschwerdeführerin als nationale Hörfunkveranstalterin keine Anwendung finden könnten. Der Abzug für Sportrechte (sechs Cent) sowie für die Abschaltung analoger terrestrischer Sender (fünf Cent) sei im Falle der Beschwerdeführerin ungerechtfertigt, weil diese als reine Hörfunkveranstalterin diese Einsparungen nicht erzielen könne. Die Beschwerdeführerin habe sich in Konsultationen mit den Vertretern der Länder vergeblich bemüht, die besondere Situation von Deutschlandradio zu verdeutlichen. Die Rundfunkkommission der Länder und die Ministerpräsidenten seien fälschlich davon ausgegangen, dass sich der auf die Beschwerdeführerin entfallende Gebührenanteil nicht verändert habe. Tatsächlich sei jedoch die Beschwerdeführerin in gleicher Weise wie die übrigen Rundfunkanstalten betroffen. Im Mittelpunkt stehe für die Beschwerdeführerin die nachhaltige Gefahr, dass die verfassungswidrige Gebührenentscheidung auch im Gebührenzeitraum ab 2009 perpetuiert werde. Die Beschwerdeführerin habe nach den insoweit zutreffenden Feststellungen des 14. KEF-Berichts wegen des Rückgriffs auf vorhandene Eigenmittel eine Gebührenreduzierung in Höhe von drei Cent hinzunehmen gehabt. Da diese Eigenmittel jedoch Ende 2008 aufgebraucht sein würden, bestehe für eine Perpetuierung dieser Kürzung ab 2009 keine Rechtfertigung mehr. Die Beschwerdeführerin sei darauf angewiesen, dass diese Reduzierung wieder aufgehoben und der Gebührenanteil wieder um drei Cent erhöht werde. Komme es zu dem von den Ländern angedrohten Moratorium und werde das Deutschlandradio erneut unter Missachtung seiner konkreten Finanzierungssituation in eine solche allgemeine Gebührenregelung einbezogen, so führe dies ab 2009 zu Mindereinnahmen in Höhe von rund 54 Millionen Euro, wodurch die Erfüllung des spezifischen, qualitätsorientierten Programmauftrags des Deutschlandradios nachhaltig gefährdet werde.

IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben Stellung genommen: alle Landesregierungen, der Schleswig-Holsteinische und der Bayerische Landtag, die KEF, der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation, die Arbeitsgemeinschaft privater Rundfunk, die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft sowie der Deutsche Journalistenverband.

1. Die Landesregierungen halten die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, soweit sie sich gegen Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags richten. Die Beschwerdeführer hätten nicht dargelegt,

inwieweit die Erweiterung der Bewertungsmaßstäbe der KEF ihre Programmfreiheit beeinträchtigt. Die Verfassungsbeschwerden seien auch insgesamt unbegründet.

80

a) Die auf Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV beruhende Gebührenfestsetzung sei verfassungsgemäß.

81

Zeitgleich mit der Gebührenfestsetzung erfolgende allgemeine rundfunkpolitische Äußerungen könnten nicht von vornherein als Verstoß gegen das Trennungsgebot qualifiziert werden. Die Rundfunkfreiheit rechtfertige kein Moratorium der Landesrundfunkpolitik im Vorfeld, während und nach einem Gebührenfestsetzungsverfahren. Äußerungen zu allgemeinen rundfunkpolitischen Fragen seien auch nicht mit dem Willen des Gesetzgebers gleichzusetzen. Entscheidend könne - wie bei völkervertraglichen Regelungen (Art. 31 Abs. 1 Wiener Vertragsrechtskonvention) - nur der objektive Regelungsgehalt des Staatsvertrags sein. Die Äußerungen von Politikern, insbesondere das so genannte SMS-Papier, hätten nicht das konkrete Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren betroffen. Im konkreten Fall werde das Fehlen eines Verstoßes gegen das Trennungsgebot auch durch den zeitlichen Ablauf belegt. Das „SMS-Papier“ datiere aus dem November 2003, als das Verfahren bei der KEF so weit fortgeschritten gewesen sei, dass Äußerungen einzelner Ministerpräsidenten darauf keinen bestimmenden Einfluss mehr hätten nehmen können.

82

Die Begründungspflicht für das Abweichen von dem Vorschlag der KEF sei erfüllt worden. Eine bestimmte Form oder Intensität der Begründung lasse sich verfassungsrechtlich nicht ableiten. Der Staatsvertragsgeber sei kein Sachverständigengremium. Bei dem notwendigen Zusammenwirken von 16 Landesregierungen und 16 Landesparlamenten seien von vornherein nicht dieselben Begründungspflichten einlösbar wie bei einem einzelnen Gesetzgeber, beim Verordnungserlass oder bei Sachverständigengremien.

83

Die Abweichungen seien auch inhaltlich zulässig gewesen. Die Gesetzgeber könnten aus Gründen der Gewaltenteilung und der Demokratie nicht zu engen Schranken unterworfen sein. Der politische Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers sei ein mit grundrechtlichen Vorgaben stets und strukturell kollidierender legitimer Verfassungswert an sich, der einer richterrechtlich oktroyierten Optimierung grundrechtlicher Wertentscheidungen von vornherein entgegenstehe. Regierung und Parlament dürften nicht so marginalisiert werden, dass sie gegenüber dem demokratisch nur schwach legitimierten Sachverständigengremium der KEF über keine nennenswerte Entscheidungsbefugnis mehr verfügten. Die Rede des Gebührenurteils von der Gebührenentscheidung als „gebundener“ Entscheidung möge dieses Missverständnis nahe legen. Es sei jedoch aus Gründen des Demokratieprinzips und der Gewaltenteilung ausgeschlossen, die öffentlichen Belange, die eine Abweichung vom Vorschlag der KEF rechtfertigen könnten, richterrechtlich abschließend festzulegen.

84

Dies werde zusätzlich dadurch erhärtet, dass eine Abwägungsentscheidung im grundrechtsrelevanten Bereich zu treffen sei. Der multipolare Freiheitsprobleme ausgleichende Rundfunkgesetzgeber habe einen Ausgleich nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vorzunehmen und müsse dabei über einen gewissen, nicht zu engen politischen Entscheidungsspielraum verfügen. Als „Erstinterpret“ der Verfassung sei der Staatsvertragsgeber in erster Linie berufen, die verfassungsrechtliche Kollisionssituation aufzulösen. Er besitze dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, der erst im „relativen Normenbestandsschutz“ der betroffenen Grundrechte und Verfassungsprinzipien sowie im Untermaßverbot und vergleichbaren Kerngehalten Grenzen finde.

85

Die angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer und die Vermögensinteressen des Publikums seien ein legitimer Abweichungsgrund, dessen Voraussetzungen gegeben gewesen seien. Die Kumulation unterschiedlicher Belastungen für die Betroffenen könne auch in der Summe unzumutbar werden, selbst wenn der einzelne Grundrechtseingriff für sich genommen nicht zu beanstanden sei. Dass sich Deutschland seit Jahren in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befunden habe, dass die Reallöhne und Einkommen seit der Wiedervereinigung gesunken seien, dass von der öffentlichen Hand mitzuverantwortende Entgelte demgegenüber teils erheblich gestiegen seien, teils gleich geblieben seien und aus der insoweit maßgeblichen Perspektive des Jahres 2004 weiter zu steigen gedroht hätten, könne als gerichtsbekannt vorausgesetzt werden. Die Abweichung werde ferner durch Gesichtspunkte des Informationszugangs gerechtfertigt. Darunter fielen zum einen technische Veränderungen, die zu Einsparungen bei den Kosten der Rundfunkübertragung führen könnten, zum anderen aber auch das Interesse, Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk zu vermeiden.

86

Der Gesetzgeber sei nicht gehindert, über die vom Bundesverfassungsgericht exemplarisch benannten Belange hinaus auch andere Gemeinwohlbelange heranzuziehen. Dazu möge die Absicherung der dualen Rundfunkordnung gegenüber den grundsätzlich vorrangigen Anforderungen des europäischen Wettbewerbsrechts gehören, aber auch die Situation der privaten Rundfunkunternehmen. So könnten auch von der KEF-Empfehlung nicht ausgelotete Einsparpotentiale ein Abweichen des Staatsvertragsgebers rechtfertigen. Das Gebührenurteil verhalte sich nicht zu der Frage, ob der Staatsvertragsgeber eine Kontrolle der KEF-Empfehlung vornehmen und bei festgestellten

Mängeln von dieser abweichen dürfe. Bei der Beurteilung der Bedarfsanmeldungen genieße die KEF einen gewissen, nicht vollständig überprüfbaren Beurteilungsspielraum, der von ihr unter anderem in Form des so genannten Rationalisierungsabschlags von 0,5 % des Bestandsaufwands in Anspruch genommen worden sei.

87

Das jeweilige Landesparlament sowie die von der jeweiligen Mehrheit getragene Landesregierung müssten dem Wähler gegenüber für die Festsetzung der Rundfunkgebühr die Verantwortung übernehmen können. Dies sei ohne ein Mindestmaß an eigenverantwortlicher Entscheidungsbefugnis nicht möglich. Hinzu komme, dass es sich bei der Rundfunkgebühr um eine öffentliche Abgabe handele, die schon deshalb in Grund und Höhe dem Verantwortungsbereich des Parlaments nicht entzogen werden könne. Die KEF-Empfehlung habe Einsparpotentiale übersehen oder solche noch nicht berücksichtigen können. Dies gelte zunächst für die mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eröffnete Möglichkeit, die analoge terrestrische Fernsehversorgung einzustellen, wenn der Empfang über einen anderen Übertragungsweg gewährleistet sei (§ 52a Abs. 2 Satz 3 RStV). Darüber hinaus gelte dies für die Selbstverpflichtungen der Beschwerdeführer. Anders als diese es darstellten, beträfen diese Selbstverpflichtungen nicht Einsparungen, die zur Erreichung der von der KEF bereits berücksichtigten Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsreserven erbracht werden müssten. Zu den im Gebührenurteil nicht erwähnten, gleichwohl berücksichtigungsfähigen Belangen gehörten auch nach Vorlage des KEF-Berichts vorgenommene Änderungen der Rechtsgrundlagen, die sich für die Beschwerdeführer einnahmeerhöhend auswirkten. Die Abweichung sei schließlich auch entscheidend mit unionsrechtlichen Gesichtspunkten begründet worden. Eine Gebührensatzung, die verborgene und verspätet zutage getretene Einsparpotentiale ausschöpfe, minimiere das Risiko, dass die Rundfunkgebühr ganz oder teilweise als unzulässige staatliche Beihilfe qualifiziert und der letztlich politischen Genehmigung durch die EU-Kommission unterworfen werde.

88

Der objektivierbare Wille des Staatsvertragsgebers müsse in erster Linie der gemeinsamen amtlichen, wortgleich in den Landtagsdrucksachen niedergelegten Begründung entnommen werden, da dies angesichts der vielschichtigen Motivationen der Beteiligten der einzig verlässliche Anhaltspunkt für Willen und Motivation der Ländergesamtheit sei. Die den Anstalten gegenüber genannten Quantifizierungen hätten lediglich dazu gedient, die geplante Abweichung plausibel zu machen. Die Gründe für die Abweichung seien teils fachliche, teils politische. Während sich die von der KEF nicht ermittelten oder von ihr nicht zugrunde gelegten Einsparpotentiale bewerten und schätzen ließen, ließen sich die angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer sowie die Gesichtspunkte des Informationszugangs einschließlich des Fortbestands des dualen Rundfunksystems kaum quantifizieren und erforderten im Kern politische Bewertungen, die nicht quantitativ abgeleitet werden könnten.

89

Die Gebührenentscheidung sei auch im Hinblick auf das Deutschlandradio verfassungsgemäß. Von der Verzögerung der Gebührenanpassung habe das Deutschlandradio im Umfang von etwa drei Millionen Euro profitiert. Zudem partizipiere das Deutschlandradio an der Erhöhung der Rundfunkgebühr, von der 20 Cent auf die Grundgebühr entfielen. Dies habe der Staatsvertragsgeber berücksichtigen dürfen. Das Deutschlandradio habe sich zu zusätzlichen Einsparungen bis zum Ende der laufenden Gebührenperiode selbstverpflichtet. Warum diese nicht auch schon in der laufenden Gebührenperiode relevant sein sollten, sei nicht ersichtlich.

90

b) Auch Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV sei mit der Rundfunkfreiheit vereinbar.

91

Dem Staatsvertragsgeber stehe bei der Ausgestaltung des Verfahrens der Gebührensatzung ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Mit der Bezugnahme auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte werde lediglich die Praxis der KEF aufgegriffen, die Entwicklung der öffentlichen Haushalte als Vergleichsmaßstab zur inhaltlichen Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in ihre Bewertung einzubeziehen. Die damit verbundene Begrenzung des Beurteilungsspielraums der KEF erhöhe die Legitimation ihres Handelns und das demokratische Legitimationsniveau des gesamten Verfahrens der Gebührensatzung. Zusätzlich werde dieser Vergleichsmaßstab durch die Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erweitert. Das Merkmal führe dazu, dass dieser bislang allein auf der dritten Stufe unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit für die Rundfunkteilnehmer thematisierbare Belang in Zukunft bereits auf der zweiten Stufe berücksichtigt werden müsse. Dies bedeute eine weiter gehende Entpolitisierung. Die neuen Kriterien nähmen der KEF-Empfehlung auch nicht ihren fachlichen Charakter. Die Änderung entbinde sie weder von dem Erfordernis einer rationalen Ableitung noch von der Verpflichtung zu einer ausschließlich fachlichen Bewertung. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sei ein Parameter, der in der Praxis der KEF immer wieder eine Rolle spiele.

92

c) Eine über die derzeitigen Verfahrensregelungen noch hinausgehende Entparlamentarisierung des Gebührensatzungsverfahrens, wie sie dem ZDF vorzuschweben scheine, sei verfassungsrechtlich insbesondere wegen Verstoßes gegen das Demokratieprinzip nicht hinnehmbar.

93

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG habe durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung der letzten 45 Jahre einen

gewissen isolierten Selbststand unter den Grundrechten erhalten, der die Herausbildung einer Sonderdogmatik begünstigt habe. Dies finde im dualen Rundfunkmodell, in der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlichrechtlichen Rundfunks, seiner Finanzierungsgarantie und den daraus abgeleiteten Anforderungen ebenso handfesten Ausdruck wie in der „dienenden“ Funktion des Rundfunks. Die Rundfunkfreiheit stehe jedoch neben anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen, die keinesfalls von vornherein nachrangig seien. Die grundrechtlich geschützten Interessen der Rundfunkteilnehmer und Gebührenzahler, aber auch die der privaten Konkurrenten drängten nicht nur auf Anerkennung einer originären Rundfunkveranstalterfreiheit, sondern darüber hinaus auf einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel, der zu einer Annäherung an die Dogmatik anderer Freiheitsrechte und zu Begründungsansätzen führe, wie sie im ersten Rundfunkurteil, aber auch in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs deutlicher präsent seien als in dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts.

94

2. Der Bayerische Landtag hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Auch der Landtag von Schleswig-Holstein ist der Auffassung, die Verfassungsbeschwerden seien zurückzuweisen. Soweit sie sich gegen Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV in Verbindung mit den Zustimmungsgesetzen und Zustimmungsbeschlüssen der Länder richteten, seien sie bereits unzulässig. Die angegriffene Regelung stelle weder einen gegenwärtigen noch einen unmittelbaren Eingriff in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit dar. Die Verfassungsbeschwerden seien auch unbegründet. Die geltend gemachten Abweichungsgründe beruhten im Wesentlichen auf der vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannten Angemessenheitsprüfung. Naturgemäß entziehe sich die Entscheidung über die Angemessenheit einer eindeutigen Quantifizierung und sei damit auch nur begrenzt überprüfbar. Erst sachfremde, das heiße programmliche oder medienpolitische Erwägungen oder eine Unverhältnismäßigkeit des Ergebnisses rechtfertigten eine nachträgliche Korrektur der Angemessenheitsentscheidung. Die Angemessenheitsprüfung könne sich auch auf einen längeren Zeitraum beziehen. Die Entwicklung der Rundfunkgebühren habe sich in den letzten Jahren ganz erheblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt. Im Laufe der letzten zwölf Jahre seien die Rundfunkgebühren um 40,05 % gestiegen. Der Verbraucherpreisindex sei von 1993 bis 2005 hingegen um lediglich 20,46 % gestiegen, das verfügbare Arbeitnehmerentgelt um etwas mehr als 20,2 %. Auch für den rundfunkfachlichen Bereich der finanziellen Bedarfsanalyse bestehe kein Beurteilungsspielraum der KEF; der Gesetzgeber müsse in der Lage sein, offensichtliche und nachweisbare Fehleinschätzungen des Finanzbedarfs zu korrigieren.

95

3. Die KEF schließt sich der Begründung der Verfassungsbeschwerde in dem Verfahren 1 BvR 2270/05 an und führt ergänzend aus: Eine Erörterung der Abweichung mit der KEF gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV habe mangels einer begründeten Vorlage über die Rechtfertigung der Abweichung nicht stattgefunden. Die Länder könnten nicht im Wege eines „Selbsteintritts“ die fachlichen Funktionen der KEF übernehmen und vermeintliche Einspareffekte selbst in Rechnung stellen. Dies gelte nicht nur für die Beurteilung des Programmaufwandes. Auch die fachlich kompetente Einschätzung etwa der Ertragsseite sei ein Element der Finanzbedarfsfeststellung. Es genüge nicht, die finanziellen Auswirkungen von Veränderungen beispielsweise des Gebührenbefreiungsrechts überschlagsweise zu veranschlagen. Denn bei einer groben, methodisch nicht abgesicherten Schätzung bestehe die Gefahr, dass die solchermaßen bestimmte Rundfunkgebühr den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten nicht treffe. Die finanziellen Prognosen der Länder seien auch in der Sache unzureichend gewesen. Die inhaltlichen Mängel der Länderentscheidungen zeigten, wie sehr eine fachliche Kontrolle durch ein sachkundiges Gremium erforderlich sei und wie wenig diese Aufgabe von der Rundfunkkommission oder gar von den Regierungschefs miterledigt werden könne.

96

Die von den Ländern gegenüber den Anstalten genannten Centbeträge beruhten nicht auf empirisch abgestützten Berechnungen und Prognosen. So habe es bei den durch § 6 Abs. 1 RGebStV novellierten Befreiungstatbeständen auf der Hand gelegen, dass diese erhebliche Auswirkungen auf die Gebührenerträge hätten haben müssen. Hierbei hätten die Länder die Unwägbarkeiten der Auswirkungen der so genannten „Hartz“-Gesetzgebung entweder aus ihren Überlegungen ausgeklammert oder deren finanzielle Effekte falsch eingeschätzt. Übersehen worden seien auch die Kosten, die aus der Verlagerung der Zuständigkeit für die Entscheidung über Befreiungsanträge auf die GEZ neu entstünden. Der KEF sei keine Gelegenheit gegeben worden, zu diesen Auswirkungen ein sachverständiges Urteil abzugeben.

97

Auch Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV verletze die Rundfunkfreiheit. Die der KEF neu zugeordneten Beurteilungsmaßstäbe seien keine Instrumente einer rein fachlichen Bedarfskontrolle. Es gehe nicht mehr um eine fachliche Frage, sondern bestenfalls um eine - von Hoffnungen und Befürchtungen getragene - politische Bewertung. Eine solche könne und dürfe von der KEF nicht getroffen werden.

98

4. a) Der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation führt im Wesentlichen aus, der Gesetzgeber habe die verfassungsrechtlichen Grenzen für eine Abweichung vom KEF-Vorschlag nicht überschritten. Allerdings seien die Verfassungsbeschwerden begründet, soweit sie sich gegen die Ergänzung der Prüfkriterien der KEF in § 3

Abs. 1 RFinStV richteten, da diese Ergänzung zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit des Ausgabeverhaltens der Anstalten ungeeignet sei. Im Übrigen verweist der Verband darauf, dass nach seiner Einschätzung die erste Stufe des Verfahrens aufgrund der dynamischen Entwicklung im Multimedia-Bereich nicht mehr den Anforderungen an die Ausgestaltung der „positiven Ordnung“ der Rundfunkfreiheit entspreche. Die Binnenkontrolle der Anstalten müsse gesetzgeberisch um ein professionelles Element der Selbstkontrolle ergänzt werden. Die vorgesehene Berücksichtigung von Selbstverpflichtungen reiche mangels ausreichender institutioneller Abstützung in einer verfassungskonformen Binnenstruktur der Anstalten nicht aus.

99

b) Die Arbeitsgemeinschaft privater Rundfunk hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet und trägt unter anderem vor, das Prozedere der Gebührenfestsetzung werde aufgrund seiner langen Dauer den praktischen Bedürfnissen der Beteiligten nicht gerecht. Bei einer Gebührenperiode von vier Jahren und dem Abschluss der anstaltsinternen Vorarbeiten jeweils zur Mitte der vorangehenden Gebührenperiode müssten alle Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit sechs Jahre vor der Gebührenerhöhung abgeschlossen sein. Dieser Zeitraum sei viel zu lang für eine Medienpolitik, die angesichts der raschen technischen Umwälzungen schnell handeln müsse.

100

c) Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft unterstützt die Verfassungsbeschwerden und schließt sich im Wesentlichen ihrer rechtlichen Begründung an. Sie hält darüber hinaus auch die erfolgten Selbstverpflichtungen für einen unzulässigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit auf der ersten Verfahrensstufe der Bedarfsanmeldung.

101

d) Auch der Deutsche Journalistenverband schließt sich im Wesentlichen den Begründungen der Rundfunkanstalten an.

V.

102

In der mündlichen Verhandlung haben sich geäußert: die Beschwerdeführer, der Schleswig-Holsteinische Landtag, die Landesregierungen, die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.

B.

103

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

I.

104

Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten und das ZDF als Anstalten des öffentlichen Rechts sowie das Deutschlandradio als Körperschaft öffentlichen Rechts - im Folgenden: Rundfunkanstalten - können mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung der Rundfunkfreiheit geltend machen (vgl. BVerfGE 31, 314 <321 f.>; 59, 231 <254>; 74, 297 <317 f.>; 78, 101 <102 f.>; 107, 299 <309 f.>; stRspr; vgl. auch zu Art. 34 EMRK: EGMR, Urteil vom 30. März 2004 - Beschwerde-Nr. 53984/00 - Radio France gegen Frankreich, Rz. 26). Zulässiger Beschwerdegegenstand sind die jeweiligen Regelungen der Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse der Länder (vgl. BVerfGE 87, 181 <195>); denn erst das jeweilige Zustimmungsgesetz oder der parlamentarische Zustimmungsbeschluss verleihen dem Norminhalt des Staatsvertrags innerstaatliche Verbindlichkeit (vgl. BVerfGE 90, 60 <86>).

II.

105

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse zu Art. 6 Nr. 4 und Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

106

1. Selbstbetroffenheit ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer Adressat der Regelung ist. Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell und nicht nur virtuell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird. Unmittelbare Betroffenheit liegt vor, wenn die angegriffene Bestimmung, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert (vgl. BVerfGE 102, 197 <206 f.>).

2. Diese Voraussetzungen sind durch die Zustimmungsgesetze und –beschlüsse zu der Gebührenregelung des Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV erfüllt.

Die angegriffenen Bestimmungen betreffen die Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrer Rechtsstellung. Eines weiteren Vollzugsakts bedarf es nicht. Insbesondere stellt die Festsetzung rückständiger Rundfunkgebühren gegenüber den Rundfunkteilnehmern keinen derartigen Vollzugsakt dar. Sie betrifft das Verhältnis zwischen dem Rundfunkteilnehmer und der jeweiligen Landesrundfunkanstalt. Bescheide über rückständige Rundfunkgebühren erlässt grundsätzlich die zuständige Landesrundfunkanstalt (§ 7 Abs. 5 RGebStV). Die Gebühreneinziehung stellt daher im Hinblick auf den von den Rundfunkanstalten verfolgten, gegen den Staat gerichteten Finanzierungsanspruch keinen Vollziehungsakt dar, der von den Anstalten mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden könnte.

3. Auch die landesrechtlichen Umsetzungsregelungen zu den Beurteilungskriterien der KEF gemäß Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV betreffen die Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten.

a) Die Betroffenheit ist auch dann gegenwärtig, wenn die angegriffene Norm materielle Rechtswirkungen zwar erst in der Zukunft erzeugen wird, der Adressatenkreis der Vorschrift aber feststeht und klar abzusehen ist, in welcher Weise die Beschwerdeführer betroffen werden (vgl. BVerfGE 114, 258 <277 f.>). So liegt der Fall hier. Denn es ist eindeutig erkennbar, dass und wie die Beschwerdeführer von der Regelung erfasst sein werden. Nach dem 14. Bericht der KEF, der als Gebührenbericht die Grundlage für die hier angegriffene Gebührenfestsetzung für den Gebührenzeitraum von 2005 bis Ende 2008 bildete, hat die KEF im Januar 2006 ihren 15. Bericht, einen Zwischenbericht, vorgelegt. Der 16. Bericht wird, dem Vierjahresrhythmus der gegenwärtigen Berichtspraxis entsprechend, wiederum ein Gebührenbericht sein. Er wird die Bedarfsfeststellung und einen Gebührenvorschlag für den Gebührenzeitraum vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2012 enthalten. Die Vorlage dieses Berichts ist für den Herbst dieses Jahres geplant. Bei der hierfür vorzunehmenden Prüfung der Bedarfsanmeldungen der Anstalten für den kommenden Gebührenzeitraum hat die KEF den neuen Prüfungsmaßstab des § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV bereits anzuwenden.

b) Die Beschwerdeführer sind durch die Umsetzungsbestimmungen zu Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV auch selbst und unmittelbar betroffen.

Da die in den Normtext neu aufgenommenen Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte sich auf die Feststellung des Bedarfs der Anstalten durch die KEF beziehen, wird vorausgesetzt, dass sie auch für die Rundfunkanstalten selbst maßgebend sind. Die KEF muss die Prüfung, ob der angemeldete Finanzbedarf im Einklang mit den Kriterien ermittelt worden ist, darauf beziehen, ob die Anstalten die Kriterien bei der Bedarfsanmeldung ihrerseits zutreffend angelegt haben. Der daran anschließende Prüfbericht mit seiner Feststellung über den Finanzbedarf und dem Gebührenvorschlag ist im Übrigen die Grundlage der Entscheidung der Staatsvertragsgeber über die Höhe der Gebühr; von dieser Feststellung können sie nur unter bestimmten Voraussetzungen abweichen (vgl. BVerfGE 90, 60 <103 f.>).

C.

Die Verfassungsbeschwerden gegen die Gebührenfestsetzung durch die landesrechtlichen Zustimmungsakte zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV sind begründet. Diese Gebührenfestsetzung verletzt die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

I.

Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung (vgl. BVerfGE 74, 297 <342>; 78, 101 <103 f.>; 83, 238 <298>; 87, 181 <198>; 89, 144 <153>; 90, 60 <91>; stRspr).

1. Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 73, 118 <152>; 107, 299 <332>; 114, 371 <386 f.>; stRspr). Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 73, 118 <152 f.>; 90, 60 <88>; 114, 371 <387 ff.>). Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des

Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte, vorfindet (vgl. BVerfGE 12, 205 <262 f.>; 57, 295 <321 f., 325 f.>; 83, 238 <296, 315 f.>; 90, 60 <94>; 114, 371 <387>). Dass gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden sind, hat das Bundesverfassungsgericht schon früher betont (vgl. etwa BVerfGE 57, 295 <322>). Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert.

116

a) Anlass der gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist die herausgehobene Bedeutung, die dem Rundfunk unter den Medien wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt (vgl. BVerfGE 31, 314 <325>; 90, 60 <87>; 97, 228 <256>; 103, 44 <74>; 114, 371 <387>; vgl. auch EGMR, Urteil vom 5. November 2002 - Beschwerde-Nr. 38743/97 - Demuth gegen Schweiz, EuGRZ 2003, S. 488 <491>, § 43; Urteil vom 10. Juli 2003 - Beschwerde-Nr. 44179/98 - Murphy gegen Irland, § 69; stRspr). Seine Breitenwirkung zeigt sich in der Reichweite und der Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile. So prägen die audiovisuellen Massenmedien seit langem bei den meisten Bürgern große Zeiteinheiten des Tagesablaufs (zur Dauer des Fernsehkonsums vgl. Zubayr/Gerhard, MP 2007, S. 187 <188>). Die Aktualität des Hör- und Fernsehfunks folgt daraus, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, an die Rezipienten übertragen werden können. Die besondere Suggestivkraft des Mediums ergibt sich insbesondere aus der Möglichkeit, die Kommunikationsformen Text und Ton sowie beim Fernsehfunk zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren und der programmlichen Information dadurch insbesondere den Anschein hoher Authentizität zu verleihen (vgl. dazu BVerfGE 97, 228 <256>). Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben.

117

b) Rundfunk kann für die Verfolgung nicht nur publizistischer, sondern auch wirtschaftlicher Ziele eingesetzt werden. Der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt jedoch nicht automatisch dazu, dass für die Unternehmen publizistische Ziele im Vordergrund stehen oder dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Rundfunkprogramme haben, wie insbesondere in der medienökonomischen Literatur analysiert und erklärt wird, im Vergleich zu anderen Gütern besondere ökonomische Eigenschaften (siehe statt vieler Heinrich, Medienökonomie, Bd. 2, 1999, S. 24 ff.; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, S. 107 ff.). Diese sind mit dafür ursächlich, dass bei einer Steuerung des Verhaltens der Rundfunkveranstalter allein über den Markt das für die Funktionsweise einer Demokratie besonders wichtige Ziel der inhaltlichen Vielfalt gefährdet ist. Insbesondere die Werbefinanzierung stärkt den Trend zur Massenattraktivität und zur Standardisierung des Angebots (vgl. statt vieler Sjurts, Einfach trotz Vielfalt in den Medienmärkten: eine ökonomische Erklärung, in: Friedrichsen/Seufert <Hrsg.>, Effiziente Medienregulierung, 2004, S. 71, 77 ff.). Auch bestehen Risiken einseitiger publizistischer Betätigung und damit Einflussnahme. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer führen beispielsweise häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu der Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 103, 44 <67>). Auch dies bewirkt Vielfaltsdefizite.

118

c) Gefährdungen der Erreichung des der Rundfunkordnung insgesamt verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfaltsziels entstehen auch infolge der Entwicklung der Medienmärkte und insbesondere des erheblichen Konzentrationsdrucks im Bereich privatwirtschaftlichen Rundfunks. Rundfunk wird nicht nur durch herkömmlich ausgerichtete Medienunternehmen veranstaltet und verbreitet. Zunehmend werden im Rundfunkbereich auch andere Unternehmen, neuerdings etwa Kapitalgesellschaften unter maßgeblicher Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren tätig. Auch engagieren sich Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten schreitet voran (vgl. schon BVerfGE 95, 163 <173>; siehe ferner Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich <KEK>, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 2007, S. 121-366; ALM Jahrbuch 2006, S. 197 ff.). Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen ist häufig nur ein Glied in einer multimedialen Wertschöpfungs- und Vermarktungskette (siehe statt vieler A. Zerdick u.a., Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, 1999). Es bestehen vielfältige Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen, darunter auch durch crossmediales Marketing. Die neuen Technologien erlauben im Übrigen den Einsatz von Navigatoren und elektronischen Programmführern, deren Software ihrerseits zur Beeinflussung der Auswahlentscheidung von Rezipienten genutzt werden kann.

119

Auch wegen der mit der Konzentration im Rundfunk verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen (vgl. BVerfGE 31, 314 <325>; 57, 295 <322 f.>; 73, 118 <160>; 83, 238 <324>; 85,

163 <172>; 97, 228 <258>; 114, 371 <389>) und hinzugefügt, dass einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen (vgl. BVerfGE 57, 295 <323>; 73, 118 <160>; 95, 163 <173>).

120

2. Die duale Ordnung eines Nebeneinander von öffentlichrechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk nutzt die durch die verschiedenartigen Strukturen der Veranstalter ermöglichten unterschiedlichen Programmorientierungen als Beitrag zur Sicherung der Breite und Vielfalt des Programmangebots (vgl. BVerfGE 74, 297 <331 f.>; 114, 371 <387 f.>).

121

Während der Gesetzgeber für privatwirtschaftlichen Rundfunk im Wesentlichen auf Marktprozesse vertraut, unterliegt der öffentlichrechtliche Rundfunk besonderen normativen Erwartungen an sein Programmangebot. Öffentlichrechtliche Veranstalter werden besonderen organisatorischen Anforderungen zur Sicherung der Vielfalt und Unabhängigkeit unterworfen (vgl. BVerfGE 73, 118 <157 f.>; 74, 297 <324 f.>; 83, 238 <297 f.>; 114, 371 <387>). Vergleiche der Programmprofile der öffentlichrechtlichen und der privatwirtschaftlichen Veranstalter ergeben deutliche Unterschiede (vgl. Krüger/Zapf-Schramm, MP 2007, S. 166 ff.; Media Perspektiven, Daten zur Mediensituation in Deutschland 2006, S. 13 ff., 19 ff.; ALM Jahrbuch 2006, S. 208 ff.).

122

a) Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlichrechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst (vgl. BVerfGE 73, 108 <158>; 74, 297 <324>; 87, 181 <199>; 90, 60 <90>). Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlichrechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 <158 f., 171>; 74, 297 <325>; 83, 238 <297, 316>; 90, 60 <90>).

123

Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk im Rahmen eines solchen Systems (vgl. BVerfGE 74, 297 <324 f., 342>; 90, 60 <91>; stRspr) gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>). Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist (vgl. BVerfGE 83, 238 <299>; siehe schon BVerfGE 74, 297 <350 f.>), darf der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden (vgl. BVerfGE 74, 297 <350 f.>; 83, 238 <298>). Die Finanzierung muss entwicklungs offen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden (vgl. BVerfGE 90, 60 <91, 99>). Dem entspricht die Garantie funktionsgerechter Finanzierung. Die Mittelausstattung muss nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlichrechtlichen Rundfunks gerecht werden (vgl. BVerfGE 78, 101 <103 f.>; 87, 181 <198>; 90, 60 <90, 99>).

124

b) Von der Freiheit öffentlichrechtlichen Rundfunks ist seine Programmautonomie umfasst. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht den Rundfunkanstalten zu. Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>; 90, 60 <91 f.>).

125

Das bedeutet aber weder, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein unzulässig wären, noch, dass jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre (vgl. BVerfGE 90, 60 <92>). In der Bestimmung des Programmumfangs sowie in der damit mittelbar verbundenen Festlegung ihres Geldbedarfs können die Rundfunkanstalten nicht vollständig frei sein. Denn es ist ihnen verwehrt, ihren Programmumfang und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>) über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten.

126

3. Der Funktionsfähigkeit öffentlichrechtlichen Rundfunks dient die vorrangige Finanzierung über öffentlichrechtliche Gebühren (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 87, 181 <199>; 90, 60 <90>). Die Pflicht zur Zahlung der Gebühr knüpft für die Grundgebühr an das Bereithalten eines Hörfunkempfangsgeräts, für die Fernsehgebühr an das Bereithalten eines Fernsehgeräts (§ 2 Abs. 2 RGebStV) an und schließt unter bestimmten Bedingungen auch so genannte neuartige Rundfunkempfangsgeräte ein, insbesondere Rechner, die Rundfunkprogramme ausschließlich über Angebote aus dem Internet wiedergeben können (§ 5 Abs. 3 RGebStV). Die Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks auf der Grundlage des Gebührenaufkommens soll eine weitgehende Abkoppelung vom ökonomischen Markt bewirken und dadurch sichern, dass sich das Programm an publizistischen Zielen, insbesondere an dem der Vielfalt, orientiert, und zwar unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen (vgl. BVerfGE 90, 60 <90>).

Allerdings sind auch andere Finanzierungsquellen neben der Gebührenfinanzierung von Verfassungen wegen nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 83, 238 <303 f.>). Das gilt grundsätzlich auch für Einnahmen aus Werbung oder Sponsoring. Doch dürfen sie wegen der mit ihnen verbundenen vielfaltverengenden Wirkung die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen (vgl. BVerfGE 83, 238 <311>; 87, 181 <199>; 90, 60 <91>). Auch bedarf der fortwährenden Überprüfung, wie weit die mit der teilweisen Finanzierung über Werbung und Sponsoring verbundene Erwartung, sie könne die Unabhängigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat stärken (vgl. BVerfGE 83, 238 <290 f.>; 90, 60 <91>), die Nutzung dieser Finanzierungsarten angesichts der mit ihr verbundenen Risiken einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft, einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität sowie einer Erosion der Identifizierbarkeit öffentlichrechtlicher Programme weiterhin rechtfertigen kann. Der Gesetzgeber hat Vorsorge dafür zu treffen, dass der öffentlichrechtliche Rundfunk seine Funktion unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann (vgl. BVerfGE 90, 60 <88>; 97, 228 <266 f.>).

II.

128

Die Festsetzung der Rundfunkgebühr muss frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60 <93 ff., 101 ff.>) Grundsätze aufgestellt, die weiter Bestand haben.

129

1. Danach hat der Gesetzgeber durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können.

130

a) Der Grundsatz der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung der Rundfunkgebühr (vgl. BVerfGE 90, 60 <93 ff.>) soll Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausschließen und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichern. Da Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben (vgl. BVerfGE 90, 60 <102>), kann über Entscheidungen zur Finanzausstattung auf indirekte Weise Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags genommen werden. Ohne gegenläufige Vorkehrungen könnte beispielsweise mit der Gebührenentscheidung das Ziel verfolgt werden, die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks im Verhältnis zum privatwirtschaftlichen Rundfunk zu verringern oder auf die Art der Programmgestaltung oder gar auf den Inhalt einzelner Programme Einfluss zu nehmen (dazu vgl. BVerfGE 74, 297 <342>). Eine solche Einflussnahme darf mit der Gebührenentscheidung jedoch nicht verbunden werden.

131

b) Für die Gebührenfestsetzung sind die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät maßgeblich. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dem Gesetzgeber im Übrigen medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen als solche versagt sind. Sein medienpolitischer Gestaltungsspielraum (siehe oben C I 1) bleibt erhalten. Zu dessen Ausfüllung ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Insbesondere darf eine Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang oder Geltungsdauer der Gebührenfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden (vgl. BVerfGE 90, 60 <93 f.>).

132

c) Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen (vgl. BVerfGE 90, 60 <95>). Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion aus publizistischer Sicht erfordert, steht ihnen aufgrund der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu (vgl. BVerfGE 90, 60 <91>).

133

Die staatlichen Vorgaben dürfen, unabhängig davon, ob dies überhaupt praktisch möglich wäre, bereits von Grundrechts wegen nicht so detailgenau sein, dass sich daraus die Rundfunkgebühr dem Betrag nach ableiten ließe. Weder kann genau bestimmt werden, welches Programm und welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlichrechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt im Voraus festzustellen, welcher Mittel es zur Finanzierung der erforderlichen Programme bedarf. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen, die nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms wäre. Dies stünde im Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 90, 60 <95>).

134

2. Das Gebot der Trennung der medienpolitischen Konkretisierung des Rundfunkauftrags einerseits und der Gebührenfestsetzung andererseits ist nicht bereits aus sich heraus hinreichend effektiv. Es bedarf insbesondere der prozeduralen Absicherung (vgl. BVerfGE 90, 60 <94 ff.>).

135

a) Sachfremde Einflüsse auf Gebührenentscheidungen lassen sich in der Regel weder aufdecken noch am Entscheidungsergebnis ablesen und können auch nachträglich praktisch nicht mehr korrigiert werden. Um sie zu verhindern, ist an den Gefahrenquellen anzusetzen und bereits im Vorfeld die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich auszuschließen (vgl. BVerfGE 90, 60 <96>). Das Verfahren der Gebührenfestsetzung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn es den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam ausschließt.

136

b) Dem wird ein gestuftes und kooperatives Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflussnahme begrenzt (vgl. BVerfGE 90, 60 <102>).

137

aa) Die erste Stufe eines solchen Verfahrens bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten selbst. Da die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht im Einzelnen erfordert, grundsätzlich deren Sache ist, dürfen die Rundfunkanstalten in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muss vielmehr gesichert sein, dass die auf ihren Programmentscheidungen basierenden Bedarfskonkretisierungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bilden (vgl. BVerfGE 90, 60 <102>).

138

bb) Da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist auf einer zweiten Verfahrensstufe im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldungen erforderlich. Denn die Anstalten bieten aufgrund ihres, jeder Institution eigenen, Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten (vgl. BVerfGE 87, 181 <200 ff.>).

139

Diese Kontrolle darf sich allerdings nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der jeweiligen Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags 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 nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe (vgl. BVerfGE 90, 60 <102 f.>). Dem fachlichen Charakter dieser Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium.

140

cc) Die abschließende Gebührenentscheidung als dritte Stufe des Verfahrens ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie vornimmt und wie dies geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungs wegen muss allerdings sichergestellt sein, dass Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben.

141

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. Die Abweichungsgründe werden sich daher im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen (vgl. BVerfGE 90, 60 <103 f.>).

142

dd) Die daraus folgende Begrenzung lässt sich nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Andernfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich und es könnte nicht gelingen, in Gebührenentscheidungen versteckte Eingriffe in die Programmautonomie abzuwehren (vgl. BVerfGE 90, 60 <104>).

143

c) Wie das Verfahren der Gebührenfestsetzung im Rahmen dieser grundrechtlichen Vorgaben im Einzelnen ausgestaltet wird, ist Sache gesetzgeberischer Entscheidung (vgl. BVerfGE 90, 60 <101 f., 104 f.>). So spricht etwa aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts gegen die Verwendung indexgestützter Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung der allgemeinen und der rundfunkspezifischen Kostenentwicklung (vgl. BVerfGE 90, 60 <103>; vgl. zu dem so genannten indexgesteuerten integrierten Verfahren der KEF <IIVF>: KEF, 14. Bericht, Anlage 1). Auch

einer weiterreichenden Umstrukturierung des Verfahrens im Sinne einer Vollindexierung, wie sie in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit langem praktiziert wird (vgl. Nickel, ZUM 2006, S. 737 ff. <739 f.>), stehen von Verfassungs wegen grundsätzlich keine Hindernisse entgegen, zumal ein derartiges Vorgehen in besonderem Maße geeignet ist, das Gebührenfestsetzungsverfahren gegen sachfremde Einflüsse abzuschirmen.

III.

144

Die staatsvertraglichen Regelungen über das Verfahren der Gebührenfestsetzung, auf denen die angegriffene Gebührenentscheidung beruht, sind mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar. Mit dem dreistufigen Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch das politisch unabhängige Fachgremium der KEF und abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber ist den beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

145

Auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Unabhängigkeit der KEF sind gewahrt. § 4 RFinStV genügt den Maßgaben der rundfunk- und politikfreien Zusammensetzung des Gremiums (vgl. BVerfGE 90, 60 <103>). Die Mitglieder der KEF sind in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden (§ 2 Satz 2 RFinStV). Sie werden von den Ministerpräsidenten jeweils für fünf Jahre berufen; Wiederberufung ist zulässig (§ 4 Abs. 5 Satz 1 RFinStV). Die Regelung des § 4 Abs. 5 Satz 2 RFinStV, wonach die Berufung aus wichtigem Grund seitens der Länder widerrufen werden kann, widerspricht nicht verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen, da sie einer konkretisierenden Auslegung, die der verfassungsrechtlich gesicherten Unabhängigkeit der Mitglieder Rechnung zu tragen hat, zugänglich ist. Für die Trennung zwischen der Definition des Rundfunkauftrags und der Gebührenentscheidung ist auf der Ebene der gesetzlichen Regelungen selbst dadurch hinreichend Vorsorge getragen, dass die Aufgabe der KEF gemäß § 14 Abs. 1 RStV, § 3 Abs. 1 Satz 1 RFinStV darin besteht, den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen. Die Bedarfsbeurteilung der KEF gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 RFinStV bildet die Grundlage für die Gebührenfestsetzung; Abweichungen davon sind mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF zu erörtern (§ 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV) und zu begründen (§ 7 Abs. 1 Satz 3 RFinStV).

IV.

146

Trifft der Gesetzgeber die Gebührenentscheidung selbst, wie in § 14 Abs. 4 RStV, § 7 Abs. 2 Satz 1 RFinStV vorgesehen, muss bei der Bestimmung der Reichweite seiner Abweichungsbefugnisse dem mit seiner verfassungsrechtlichen Stellung verbundenen Gestaltungsraum - namentlich im Hinblick auf das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG) - Rechnung getragen werden, ohne dass dadurch der gebotene prozedurale Grundrechtsschutz leer laufen darf.

147

1. Ist dem Gesetzgeber die abschließende Entscheidung über die Festsetzung der Gebührenhöhe vorbehalten, übernimmt er politische Verantwortung für die Gebührenhöhe. Damit kann er auch zur Sicherung der Akzeptanz der Entscheidung bei den Bürgern beitragen, und zwar insbesondere dadurch, dass er die Interessen der Gebührenzahler in seine Entscheidung einbezieht.

148

Die Orientierung an diesen Interessen hat das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich nicht beanstandet und ausgeführt, dass sich die zulässigen Gründe zur Abweichung des Gesetzgebers von dem Gebührenvorschlag der KEF im Wesentlichen in den beiden Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung für die Gebührenzahler erschöpfen werden (vgl. BVerfGE 90, 60 <104>). Die weitere Forderung, dass für die Abweichung nachprüfbar Gründe gegeben werden müssen, setzt gerade voraus, dass der Gesetzgeber einen Raum eigenständiger Gestaltung vorfindet. Allerdings darf er diesen nur zur Verwirklichung von Zielen einsetzen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben, und er ist insbesondere gehindert, ihn zur Verfolgung medienpolitischer Zwecke zu nutzen.

149

Die Aussage des Gebührenurteils, bei der Gebührenentscheidung handle es sich um eine „gebundene“ Entscheidung (vgl. BVerfGE 90, 60 <95, 104>), steht dem nicht entgegen. Sie meint keine Bindung, wie sie das Verwaltungsrecht bei Entscheidungen von Behörden kennt, denen kein Ermessen eingeräumt ist. Die Formulierung verdeutlicht vielmehr, dass der Gesetzgeber eingebunden in die im Gebührenurteil näher konkretisierten verfassungsrechtlichen Grenzen bleibt.

150

Die im Gebührenurteil genannten Abweichungsgründe der Sicherung des Informationszugangs und der Angemessenheit der Belastung der Gebührenzahler beschränken sich danach entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht auf eine bloße Missbrauchskontrolle, sondern ermöglichen eine Korrektur mit dem Ziel der

Berücksichtigung der erwähnten Belange der Gebührenzahler. Sie sind zudem nicht abschließend gemeint, wenn sie sich auch mit Rücksicht auf die vom Gesetzgeber bei der Gebührenentscheidung zu beachtenden Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät regelmäßig darin erschöpfen werden.

151

Werden die Gebührenzahler durch die Höhe der Gebühr unangemessen belastet oder versperrt sie ihnen den Informationszugang, ist der Ausgleich zwischen den Interessen der Bürger und dem Recht der Anstalten zur autonomen Entscheidung über das Rundfunkprogramm im Rahmen des gesetzlichen Funktionsauftrags und auf eine darauf abgestimmte Finanzierung misslungen. Dies zu erkennen und zu korrigieren ist Aufgabe des Gesetzgebers, wenn und soweit er sich die Letztentscheidung vorbehalten hat.

152

2. Durch die Korrekturmöglichkeit darf die Gebührenentscheidung allerdings nicht zu einer rein politischen Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder - gewissermaßen zu einer nach Zeitpunkt und Umfang freien Gebührenfestsetzung - werden (vgl. BVerfGE 90, 60 <98>). Das Erfordernis, die im Interesse der Rundfunknutzer liegende Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu wahren, darf durch die Gebührenentscheidung ebenso wenig in Frage gestellt werden, wie das Verbot, mit der Gebührenentscheidung medienpolitische Zwecke zu verfolgen. Die Abweichungsbefugnis insbesondere unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Gebührenzahler und ihres Informationszugangs ermächtigt daher zur abwägenden Berücksichtigung gerade auch der wirtschaftlichen Interessen der Gebührenzahler. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebührengesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebührenzahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch Rundfunk gefährden.

153

3. Der fachlich ermittelte Finanzbedarf muss die Grundlage für die Festsetzung der Gebührenhöhe bleiben. Der Bedarfsfeststellung ist ein entsprechendes Gewicht beizumessen, das über das einer bloßen Entscheidungshilfe hinausreicht (vgl. - zur Verfassungswidrigkeit der andersartigen früheren Rechtslage - BVerfGE 90, 60 <98, 100>). Dem dient es auch, dass die beabsichtigten Abweichungen durch die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF zu erörtern sind (§ 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV).

154

Der Grundsatz bedarfsgerechter Finanzierung wird allerdings von vornherein nicht in Frage gestellt, wenn es sich bei einer Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF um die Korrektur eines offensichtlichen Fehlers bei der Feststellung des Bedarfs handelt oder wenn sich seit dem Gebührevorschlag die der Bedarfsberechnung zugrunde gelegten Verhältnisse wesentlich verändert haben und die Abweichung diesem Befund Rechnung trägt. Aber auch dann muss der prozedurale Schutz der Rundfunkfreiheit gewahrt sein. Die in § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV grundsätzlich vor jedweder Abweichung vorgesehene Erörterung muss es den Rundfunkanstalten und der KEF vor bedarfsbezogenen Abweichungen ermöglichen, Kenntnis von dem Abweichungsanlass zu erlangen und die Bedarfsberechnung sowie die ihr zugrunde gelegten Annahmen zu überprüfen und gegebenenfalls unter Vermeidung der Fehler beziehungsweise unter Beachtung zwischenzeitlicher Änderungen selbst zu korrigieren. Der weiteren Entscheidung des Gesetzgebers über die Gebührenfestsetzung und dabei gegebenenfalls auch über die Abweichung vom Gebührevorschlag aus anderen als bedarfsbezogenen Gründen ist eine derart korrigierte Bedarfsberechnung zugrunde zu legen.

155

4. Für eine Abweichung vom Gebührevorschlag der KEF müssen nachprüfbare Gründe angegeben werden (§ 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV; vgl. BVerfGE 90, 60 <104>).

156

a) Der Gesetzgeber hat die seine Abweichung rechtfertigenden Tatsachenannahmen nachvollziehbar zu benennen und seine daran anknüpfende Bewertung offen zu legen. So muss etwa erkennbar sein, inwiefern die vorgesehene Gebühr ihrer Höhe nach die Rundfunkzahler unangemessen belastet oder die Belastung die Bürger in nennenswerter Zahl davon abhalten wird, das Programmangebot zu nutzen, und dass die vom Gesetzgeber abweichend festgesetzte Gebühr dem Rechnung trägt. Beansprucht der Gesetzgeber, auch die fachliche Bedarfsfeststellung als solche zu korrigieren (siehe oben C IV 3), muss die Begründung nachvollziehbar machen, dass die Gebührenentscheidung auch nach dieser Korrektur auf einer fachlich abgesicherten und transparenten Bedarfseinschätzung gründet. Dem Charakter der Gebührenentscheidung als Parlamentsgesetz entsprechend, die Ausdruck der politischen Verantwortung von Landesregierungen und Landtagen ist, dürfen allerdings keine überzogenen Anforderungen an Detailgenauigkeit und Substantiiiertheit der Begründung gestellt werden.

157

b) Der Rundfunkgesetzgeber kann sich entgegen der Auffassung der Landesregierungen der grundrechtlich verankerten Begründungspflicht nicht unter Berufung auf die Schwierigkeiten entziehen, über den Inhalt einer solchen Begründung im Vorfeld zwischen allen Landesregierungen eine staatsvertragliche Einigung herbeiführen zu müssen. Den Landesgesetzgebern steht es verfassungsrechtlich frei, die Gebührenentscheidung durch

Rechtsverordnung treffen zu lassen oder eine Mehrheitsentscheidung zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 90, 60 <104>*). Machen sie hiervon keinen Gebrauch, weil sie die politische Verantwortung für die Festsetzung der konkreten Gebührenhöhe weiterhin selbst sowie als Ländergesamtheit tragen wollen, so müssen sie sich den grundrechtlich fundierten Begründungsanforderungen auch unter den dadurch erschwerten Bedingungen stellen.

V.

158

Die angegriffene Gebührenfestsetzung ist nach diesen Maßstäben mit der Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer nicht vereinbar.

159

Die Gebühr wurde zum 1. April 2005 von bis dahin 16,15 Euro um 88 Cent auf 17,03 Euro erhöht. Von dem Erhöhungsbetrag sollten sieben Cent die zeitliche Verzögerung der Erhöhung ausgleichen, so dass die Gebühr, vom 1. Januar 2005 an gerechnet, um 81 Cent auf 16,96 Euro erhöht wurde. Der Gesetzgeber wich danach in Höhe von 28 Cent von der Bedarfsfeststellung der KEF ab, die ihrerseits schon die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten nach unten korrigiert hatte. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Abweichung wird über den Zeitraum von vier Jahren voraussichtlich zu einer Verringerung der Erlöse der Rundfunkanstalten aus der Gebührenerhöhung um rund 440 Millionen Euro führen.

160

Für diese Abweichung fehlt es insgesamt an einer verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigung. Die Gründe, auf die sich der Gesetzgeber in der staatsvertraglichen Begründung beruft, haben teilweise bereits als solche vor der Rundfunkfreiheit keinen Bestand. In anderen Teilen sind sie nicht hinreichend nachvollziehbar oder gehen sogar von offensichtlich falschen Annahmen aus. Soweit die Abweichung auf veränderten Bedarfsannahmen beruht, ist der KEF zudem keine Möglichkeit einer Prüfung und gegebenenfalls Neuberechnung des Bedarfs eingeräumt worden.

161

1. Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist vorliegend die staatsvertragliche Begründung maßgeblich, die der Gesetzgeber den angegriffenen Zustimmungsgesetzen und Zustimmungsbeschlüssen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV beigegeben hat. Die Landesregierungen haben im Verfassungsbeschwerdeverfahren nachvollziehbar ausgeführt, die gemeinsame amtliche, wortgleich in den Landtagsdrucksachen niedergelegte Begründung sei angesichts der vielschichtigen Motivationen der Beteiligten der einzig verlässliche Anhaltspunkt für den Willen der Ländergesamtheit.

162

2. Die danach maßgeblichen, in der staatsvertraglichen Begründung zu Art. 6 Nr. 4 Buchstaben a bis d 8. RÄndStV aufgeführten Erwägungen genügen den aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Anforderungen an eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung nicht in jeder Hinsicht. Der Rundfunkgesetzgeber hat nicht nachprüfbar dargelegt, dass diese Gründe vorliegend eine solche Abweichung rechtfertigen. Auch trifft die Begründung nicht immer sachlich zu.

163

a) Der Rundfunkgesetzgeber hat die Abweichung von der Bedarfsfeststellung unter Buchstabe a der Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV wie folgt begründet:

164

Die nunmehr von der KEF vorgelegte Gebührenempfehlung fällt in das Umfeld einer deutlich angespannten wirtschaftlichen Lage, die große Herausforderungen und finanzielle Einschränkungen für alle Teile der Bevölkerung mit sich bringt. Zusätzliche Belastungen aus dem öffentlichen und damit aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich haben daher die Angemessenheit dieser Belastungen für die Gebührenzahler jenseits reiner Bedarfskalkulationen zu berücksichtigen.

165

Damit ist ein grundsätzlich zulässiger Abweichungsgesichtspunkt benannt. Die Landesgesetzgeber sind befugt, von der Bedarfsfeststellung durch die KEF abzuweichen, um die Angemessenheit der finanziellen Belastung der Gebührenzahler jenseits der Bedarfskalkulation der KEF zu wahren und damit auch die Akzeptanz der Gebührenentscheidung bei den Betroffenen zu erleichtern. Dabei dürfen sie die allgemeine Wirtschaftslage und dadurch bedingte finanzielle Einschränkungen für die Bevölkerung berücksichtigen, wenn und soweit diese sich auf die finanzielle Belastung der Rundfunkteilnehmer auswirken. Wollen sie das, müssen sie aufgrund hinreichend nachprüfbarer Tatsachen darlegen, dass die von der KEF ermittelte Gebühr wegen der in Bezug genommenen besonderen Rahmenbedingungen zu einer unangemessenen Belastung für die Gebührenzahler führen würde. Diese tatsächlichen Ausführungen könnten etwa auf die Entwicklung der Realeinkommen oder der gesamten Abgabenbelastung der Rundfunkteilnehmer und des Anteils der Rundfunkgebühr an ihnen oder auch auf die Notwendigkeit generell durchzuführender Einsparungen in den öffentlichen Haushalten bezogen sein.

Vorliegend hat der Gesetzgeber sich lediglich auf die Wiedergabe des für die Abweichung maßgeblichen Maßstabs beschränkt (Satz 1) und allgemein auf die angespannte wirtschaftliche Lage im Jahre 2004 verwiesen, die große Herausforderungen und finanzielle Einschränkungen für alle Teile der Bevölkerung mit sich bringe. Da er jedoch allein darauf die Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF gar nicht stützen wollte, wie die weiteren in den Buchstaben b bis d der Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV angeführten Gründe zeigen, ist es letztlich unerheblich, wie weit der unter Buchstabe a der Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV herangezogene Abweichungsgrund für sich allein tragfähig und hinreichend nachvollziehbar dargelegt worden ist. Denn diese weiteren Gründe genügen ihrerseits den Anforderungen an eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung nicht, so dass die Begründung für die Gebührenabweichung die Entscheidung der Landesgesetzgeber insgesamt nicht trägt (unten VI 1).

b) In Buchstabe b der Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV hat der Gesetzgeber die Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF mit zusätzlichen Einsparpotentialen begründet:

In die Angemessenheit einer zusätzlichen Belastung des Gebührenzahlers ist ferner einzubeziehen, dass die KEF selbst in ihrem 14. Bericht auf vorhandene Einsparpotenziale hinweist, die noch nicht hinreichend erschlossen sind. Darüber hinaus haben die Rundfunkanstalten mit der Vorlage von Selbstverpflichtungen deutlich gemacht, dass sie entschlossen sind, durch strukturelle und sonstige Maßnahmen jenseits der KEF-Vorgaben solche Einsparpotenziale nutzbar zu machen. In diesem Zusammenhang wird auf den Personalbereich verwiesen, zu dem teilweise Veränderungen eingebracht werden, die im 14. KEF-Bericht noch keine Berücksichtigung haben finden können.

Eine Gebührenerhöhung müsste verweigert werden, wenn sie dadurch vermieden werden könnte, dass die Rundfunkanstalten ihren Programmauftrag ungeschmälert, aber auf wirtschaftlichere Weise erfüllen. Dies ist eine Frage der Erforderlichkeit des Gebührenaufkommens zur Funktionserfüllung. Ergeben sich entsprechende Einsparpotenziale erst in einer Zeit nach der Bedarfsfeststellung der KEF, müssen sie in eine erneute Bedarfsüberprüfung einbezogen werden (siehe oben IV 3).

Es kann dahinstehen, ob die gegebene Begründung den prozeduralen Anforderungen genügt, jedenfalls ist der Gesetzgeber den Begründungsanforderungen in inhaltlicher Hinsicht nicht gerecht geworden.

Die Begründung steht im offensichtlichen Widerspruch zu den Ausführungen der KEF und der Rundfunkanstalten, ohne dass ersichtlich wird, warum diese unzutreffend sein sollen.

aa) Der Gesetzgeber verweist zunächst darauf, dass die KEF selbst auf vorhandene Einsparpotenziale hinweise, die noch nicht hinreichend erschlossen seien. Dieser generelle Verweis auf angeblich von der KEF selbst angenommene, aber nicht näher spezifizierte Einsparpotenziale genügt den Anforderungen an eine Abweichung nicht, da die KEF die aus ihrer Sicht bei den Rundfunkanstalten noch bestehenden Einsparpotenziale in ihrem 14. Bericht abschließend quantifiziert hat. Sie hat diese in ihrer Bedarfsfeststellung berücksichtigt, indem sie 0,5 % des Bestandsaufwands als zusätzliches Potential der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Abzug gebracht hat (vgl. 14. Bericht der KEF, Tz. 429 ff. <431>). Die KEF hat dementsprechend sowohl in ihrem 15. Bericht (dort Tz. 209) als auch in ihrer Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden darauf hingewiesen, dass sich die von ihr im 14. Bericht erwähnten zusätzlichen Einsparpotenziale in den 0,5 % des Bestandsaufwands erschöpften, die sie schon bei der dortigen Bedarfsfeststellung berücksichtigt habe. Über die dort getroffene Bedarfsfeststellung hinausreichende, noch nicht „hinreichend erschlossene“ Sparpotenziale haben danach nicht existiert.

bb) Darüber hinaus beruft sich der Gesetzgeber auf die nach der Bedarfsfeststellung von den Rundfunkanstalten vorgelegten Selbstverpflichtungen, aus denen Einsparpotenziale „jenseits der KEF-Vorgaben“ deutlich würden. Er verweist in diesem Zusammenhang auf den Personalbereich, zu dem teilweise Veränderungen eingebracht würden, die im 14. KEF-Bericht noch keine Berücksichtigung hätten finden können.

Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten stellen ein mit der Rundfunkfreiheit grundsätzlich zu vereinbarendes Mittel der kooperativen Konkretisierung dessen dar, was nach Auffassung der Rundfunkanstalten zur Erfüllung des Funktionsauftrags im Einzelnen erforderlich ist. Sie können dazu beitragen, die funktionsgemäße Finanzausstattung unter Wahrung der Programmautonomie zu sichern. Vorliegend können sie aber nur dann Grundlage einer Abweichung von dem Gebührenvorschlag werden, wenn die Einsparungen über die von der KEF schon berücksichtigten Einsparpotenziale hinausgehen. Das aber ist der Begründung nicht zu entnehmen.

Die Begründung wird insoweit weder durch den pauschalen Hinweis des Gesetzgebers auf „den Personalbereich“ hinreichend plausibel, noch dann, wenn der Inhalt der Zusammenfassung der Selbstverpflichtungserklärungen selbst mit herangezogen wird, die dem Staatsvertrag als Anlagen beigegeben sind. Diesen Zusammenfassungen der „strukturellen Selbstbindungen“ der ARD und des ZDF (Anlagen A und B) sind ausdrückliche Erklärungen vorangestellt, nach denen die jeweiligen Einsparmaßnahmen bereits deshalb erforderlich sind, weil der KEF-Vorschlag um rund 40 % (ARD) oder um rund 43 % (ZDF) hinter den Bedarfsanmeldungen der Anstalten zurückgeblieben ist. Dass diese Erklärungen falsch sind oder eine sachwidrige nachträgliche Umdeutung der im Vorfeld der Gebührenfestsetzung abgegebenen Selbstbindungserklärungen beinhalten, ist nicht ersichtlich (vgl. auch die Bezugnahme hierauf im 15. KEF-Bericht, Tz. 209, a.E.), so dass insoweit maßgeblich auf die zuletzt von den Anstalten gegebene und in die Anlagen des Staatsvertrags selbst aufgenommene Deutung der Selbstbindungen abzustellen ist. Die entsprechenden Selbstverpflichtungen können eine Abweichung von dem KEF-Vorschlag bereits deshalb nicht rechtfertigen, weil ihnen ein über die KEF-Vorgaben hinausreichender Erklärungsgehalt nicht zukommt. Will der Gesetzgeber sie dennoch zum Anlass einer abweichenden Gebührenfestsetzung nehmen, muss - um Missbräuche zu vermeiden - erkennbar sein, worin die weiteren Einsparpotentiale bestehen sollen.

c) Der Gebührengesetzgeber hat zusätzlich auf Einsparpotentiale aus veränderten staatsvertraglichen Rahmenbedingungen verwiesen (Buchstabe c der Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV):

Solche, erst nach dem 14. KEF-Bericht auftretende Einsparpotentiale ergeben sich weiterhin aus veränderten staatsvertraglichen Rahmenbedingungen. So ist es in die Entscheidung der Rundfunkanstalten gestellt, unter Wahrung der Möglichkeit auf DVB-T umzustellen, die analoge terrestrische Fernsehversorgung einzustellen, wenn die Versorgung über einen anderen Übertragungsweg gewährleistet ist. Zusätzlich werden mit der Novellierung des Rundfunkgebührenstaatsvertrages einschließlich der Vereinfachung des Gebührenbefreiungsrechts die Rundfunkgebühr entlastende Maßnahmen vorgenommen.

Der Gesetzgeber verweist hier zum einen auf Einsparpotentiale aus der Umstellung auf Digitalfernsehen, zum anderen auf erwartete Mehreinnahmen aus Änderungen des Gebührenbefreiungsrechts. Solche Einsparpotentiale beeinflussen die Erforderlichkeit einer Gebührenerhöhung und sind deswegen bedarfsbezogen. Einen Anlass für eine Abweichung aus anderen Gründen, etwa der bedarfsunabhängigen Sicherung der Angemessenheit der Belastung der Gebührenzahler, schaffen sie nicht.

aa) In den beiden erwähnten Bereichen sind die maßgeblichen staatsvertraglichen Vorschriften erst durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag selbst geschaffen worden. Ihre Auswirkungen konnten deshalb nicht Gegenstand der Bedarfsfeststellung der KEF in ihrem 14. Bericht sein. So haben die Landesregierungen im Hinblick auf die Umstellung auf Digitalfernsehen selbst ausgeführt, die KEF habe die dadurch eintretenden Einsparungen in ihrem 14. Bericht noch nicht berücksichtigen können, weil die insoweit maßgebliche Ermächtigung der Beschwerdeführer in § 52a Abs. 2 Satz 3 RStV erst durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geschaffen worden sei. In einer solchen Situation kann Anlass für eine Korrektur der Bedarfsfeststellung bestehen. Dies bedürfte allerdings der Erörterung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV und einer Neuberechnung des Bedarfs. Die KEF ist zwar von der beabsichtigten Abweichung unterrichtet worden, hat sich aber mangels einer „begründeten Vorlage“ nicht in der Lage gesehen, dazu näher Stellung zu nehmen (Schreiben des Vorsitzenden der KEF vom 23. September 2004 an den Vorsitzenden der Rundfunkkommission). Sie ist deswegen auch der Auffassung, es habe keine Erörterung im Sinne des § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV stattgefunden (vgl. das Schreiben der KEF vom 30. September 2004, abgedruckt im 15. KEF-Bericht, Bd. 1, Anlage 5). Zu einer Neuberechnung des Bedarfs ist es jedenfalls nicht gekommen.

bb) Abgesehen davon ist nicht erkennbar, dass für eine Neuberechnung ein hinreichender Anlass bestand.

(1) Soweit die Staatvertragsbegründung auf der Einschätzung beruht, die vorgenommenen Änderungen des Gebührenrechts führten zu Einsparungen, ist nicht nachvollziehbar, auf welcher fachlichen Grundlage diese Bewertung erfolgt ist. Jedenfalls ist die KEF schon wenig später - in ihrem 15. Bericht - zu einer gegenteiligen fachlichen Beurteilung gelangt. Sie ging dort davon aus, dass die Änderungen statt zu Mehrerträgen von rund 20 Millionen Euro voraussichtlich zu Mindereinnahmen sowie Zusatzkosten von rund 25 Millionen Euro führten (KEF, 15. Bericht, Bd. 1, Tz. 164). Nach einer von der GEZ in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Stellungnahme vom 30. April 2007 belaufen sich die Einnahmeausfälle sogar auf jährlich 45,5 Millionen Euro. Allein für den Ausgleich dieser Beträge wäre danach statt einer Reduzierung des Gebührenbetrags um fünf Cent eine Gebührenerhöhung von elf Cent erforderlich gewesen.

Derartige nachträglich getroffene Feststellungen sind zwar grundsätzlich nicht für die verfassungsrechtliche Bewertung einer vom Gesetzgeber getroffenen fachlichen Prognose ausschlaggebend; vielmehr kommt es dafür in der Regel auf den Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der Gebührenentscheidung, also ex ante, an. Vorliegend geht es jedoch nicht um die rechtlichen Folgen einer sich im Nachhinein herausstellenden Fehlprognose, sondern um die Frage, ob die inhaltlichen sowie prozeduralen Anforderungen an eine Veränderung der Bedarfsfeststellung beachtet worden sind. Insofern ist aber nicht erkennbar, worauf die Prognose beruhte. Auch der Umstand, dass eine Berechnung - etwa in Gestalt der von der KEF geforderten „begründeten Vorlage“ - nicht vorlag, spricht dagegen, dass die Prognose ex ante hinreichend fundiert war. Im Übrigen fehlt die prozedurale Absicherung der zugrunde gelegten Prognose durch Einschaltung des dafür vorgesehenen fachlichen Gremiums.

183

Erweist sich die gesetzgeberische Prognose darüber hinaus im Nachhinein als derart grob unzutreffend, wie es hier der Fall ist, kann dies ein ergänzendes Indiz dafür sein, dass der Gesetzgeber auch ex ante betrachtet keine verfassungsrechtlich ausreichende fachliche Grundlage für seine Prognose hatte. Hierzu hat die KEF in dem Verfahren ausgeführt, es sei nicht verwunderlich, dass sich die Annahme von Mehreinnahmen zwischenzeitlich als unzutreffend erwiesen habe, da die Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der veränderten Befreiungsregelungen schwierige Prognosen nötig mache, die ein erhebliches fachliches Beurteilungsvermögen voraussetzten, das der Rundfunkkommission der Länder nicht ohne weiteres zur Verfügung stehe.

184

Die Verfehlung der Prognoseanforderungen ex ante zeigt sich vorliegend auch daran, dass für den Gesetzgeber absehbar war, die Verlagerung der Zuständigkeit für die Entscheidung über Befreiungsanträge von den Sozialbehörden auf die Rundfunkanstalten würde bei diesen zu zusätzlichen Kosten, insbesondere Personalkosten für die erforderliche Bearbeitung dieser Anträge durch die GEZ, führen. Der Gesetzgeber ist ausweislich der Begründung zur Änderung des § 6 Abs. 4 RGebStV durch Art. 5 Nr. 6 8. RÄndStV selbst davon ausgegangen, dass durch diese Zuständigkeitsverlagerung „erhebliche Einsparungen bei den Sozialbehörden ermöglicht“ würden (a.a.O., S. 23). Dass dem - auch unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber damals erwarteten Vereinfachung der Bearbeitung dieser Anträge (vgl. dazu a.a.O., S. 22) - auf Seiten der Rundfunkanstalten eine Erhöhung der Kosten entsprechen würde, musste dem Gesetzgeber bewusst sein.

185

(2) Der pauschale Verweis der staatsvertraglichen Begründung auf Einsparpotentiale aus der Einstellung der analogen terrestrischen Fernsehversorgung lässt im Übrigen die vorliegend gebotene Differenzierung zwischen den von der Abweichung betroffenen Rundfunkveranstaltern vermissen. Die Besonderheit des Deutschlandradios ist verkannt worden; dies führt zu einem inhaltlichen Fehler.

186

(a) Das Gebührenaufkommen für das Deutschlandradio war nach den Feststellungen der KEF in ihrem 14. Bericht, anders als dasjenige der ARD-Anstalten und des ZDF, wegen noch vorhandener, erst aufzubrauchender Eigenmittel nicht zu erhöhen, sondern zu kürzen. Dazu war der prozentuale Anteil des Deutschlandradios an der Grundgebühr von bis dahin 7,729 % (§ 9 Abs. 1 in der Fassung des Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags) auf nunmehr 6,8949 % zu reduzieren. Der dem Deutschlandradio zustehende Anteil an der Grundgebühr war nach diesen Feststellungen des 14. KEF-Berichts gegenüber dem bisherigen Betrag von etwa 40 Cent um rund 3 Cent auf etwa 37 Cent zu kürzen (vgl. 14. KEF-Bericht, vor Tz. 10, Tz. 445).

187

Durch Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV wurde die Grundgebühr von bis dahin 5,32 Euro auf 5,52 Euro erhöht. Dies blieb um fünf Cent hinter den Feststellungen der KEF in ihrem 14. Bericht zurück, nach denen eine Erhöhung auf 5,57 Euro geboten gewesen wäre. Für das Deutschlandradio bedeutet dies einen zusätzlichen Kürzungsbetrag in Höhe von mehreren Millionen Euro über die ohnehin nach der Bedarfsfeststellung der KEF vorgesehene Kürzung hinaus.

188

(b) Aus der Begründung geht nicht hervor, inwiefern der Gesetzgeber bei der Berücksichtigung der von ihm angenommenen Sparpotentiale der besonderen Situation des Deutschlandradios Rechnung getragen hat. Auch insoweit schlagen sich in der staatsvertraglichen Begründung Mängel nieder, die bereits das vorangegangene Verfahren geprägt haben. Wie der vom Deutschlandradio dokumentierte Verfahrensablauf zeigt, wurde auf Seiten der Landesregierungen teilweise schon verkannt, dass das Deutschlandradio von der Abweichung überhaupt betroffen war.

189

So ging der Minister des Staatsministeriums und für europäische Angelegenheiten des Landes Baden-Württemberg in seinem Schreiben vom 19. Oktober 2004 davon aus, von der Gebührenerhöhung um 88 Cent profitierten nicht nur ARD und ZDF, sondern auch das Deutschlandradio. Der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei teilte unter dem 27. Oktober 2004 mit, das Deutschlandradio sei von Kürzungen ausgenommen worden. In beiden Stellungnahmen wird - noch nach Unterzeichnung des Staatsvertrags - verkannt, dass das Deutschlandradio durch die beschlossene Regelung zusätzlichen Kürzungen unterworfen wurde. Selbst als das Deutschlandradio mit Schreiben vom 18. November 2004 dem Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz und Vorsitzenden der

Rundfunkkommission nochmals die Kürzungswirkung der staatsvertraglichen Regelungen für das Deutschlandradio erläuterte, konnte es sich damit nicht verständlich machen. Der Bayerische Ministerpräsident führte noch mit Schreiben vom 27. Dezember 2004 aus, der Anteil des Deutschlandradios sei von der Absenkung des Gebührenerhöhungsbetrags „nicht betroffen“. Die Landesregierungen haben noch in ihrem Schriftsatz vom 7. März 2007 zu den hier zu entscheidenden Verfassungsbeschwerden vorgetragen, das Deutschlandradio habe von der Anhebung der Grundgebühr „profitiert“. Die darin liegende anhaltende und grundlegende Verkennung der Auswirkungen der von ihnen selbst mitzuverantwortenden Gebührenentscheidung auf das Deutschlandradio hat sich auch bereits in der staatsvertraglichen Begründung zur Gebührenentscheidung gezeigt.

190

(3) Soweit Einsparpotentiale bei den Fernsehveranstaltern (ARD und ZDF) aufgrund der Einstellung der analogen terrestrischen Übertragung angenommen wurden, ist aus der Begründung nicht hinreichend erkennbar, ob und in welcher Größenordnung sie sich einstellen. Auch dies hätte einer fachlichen Bewertung bedurft, die aber nicht erfolgt ist.

191

d) Nicht tragfähig ist auch die staatsvertragliche Begründung in Buchstabe d zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV. Es heißt dort:

192

Schließlich haben die Regierungschefs der Länder auch die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien insgesamt berücksichtigt, da die Höhe der Rundfunkgebühr auch in diesem Zusammenhang nicht außer Betracht gelassen werden darf.

193

Diese Begründung lässt nicht erkennen, in welcher Hinsicht die Berücksichtigung der aktuellen Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien zu Abweichungen von der Bedarfsfeststellung berechtigen soll, insbesondere ob Erwägungen der Medienpolitik, namentlich im dualen System (dazu vgl. BVerfGE 90, 60 <94, 103 f.>) leitend geworden sind. Das aber wäre der Fall, wenn die Abweichung von dem Gebührevorschlag das Ziel verfolgt hätte, auf den Wettbewerb der privatwirtschaftlichen und der öffentlichrechtlichen Medien im dualen System einzuwirken.

194

Dann hätte sich in der maßgeblichen gemeinsamen staatsvertraglichen Begründung eine verfassungswidrige Zwecksetzung ausdrücklich niedergeschlagen, die bereits im Vorfeld dieser Entscheidung von einigen der beteiligten Landesregierungen offen verfolgt worden war, so in der Anfang Juni 2003 vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen gehaltenen Rede zum Thema „Mehr Wettbewerb wagen! - Medien zwischen Markt und Staat“ (epd-Medien Nr. 44 vom 7. Juni 2003, S. 31 <32 f., 34>) und in dem von den Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Bayerns zur Vorbereitung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. bis 14. November 2003 vorgelegten Konzeptpapier mit dem Titel „Rundfunkstrukturreform“ (epd-Medien Nr. 89 vom 12. November 2003, S. 23 f.). Die Mitglieder von Landesregierungen und Parlamenten sind verfassungsrechtlich zwar keineswegs gehindert, für medienpolitische Strukturreformen einzutreten und ihre gesetzliche oder sonstige Umsetzung vorzubereiten oder vorzunehmen; ebenso wenig hindert die Rundfunkfreiheit sie daran, die späteren finanziellen Folgen derartiger Reformen zu thematisieren. Es ist jedoch mit der Rundfunkfreiheit nicht zu vereinbaren, derartige Folgen geplanter Strukturreformen bereits in die Gebührenentscheidung einzubringen, ohne dass dem die für solche grundlegenden Weichenstellungen erforderliche gesetzliche Umsetzung vorausgegangen ist.

VI.

195

1. Die Abweichung von der Bedarfsfeststellung durch die angegriffene Gebührenfestsetzung beruht insgesamt auf den festgestellten verfassungsrechtlichen Mängeln. Denn es ist nicht auszuschließen, dass der Gesetzgeber bei Beachtung der grundrechtlichen Anforderungen eine höhere Gebühr festgesetzt hätte (vgl. zu diesem Maßstab für das Beruhen: BVerfGE 104, 92 <114>).

196

Dies ergibt sich daraus, dass die vom Gesetzgeber zur Begründung für diese Abweichung angeführten Erwägungen vor der Rundfunkfreiheit insgesamt keinen Bestand haben. Die in der maßgeblichen staatsvertraglichen Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV in den Buchstaben a bis d benannten Erwägungen sind kumulativ nebeneinander aufgeführt, ohne dass erkennbar wird, dass eine von ihnen allein die gesamte Abweichung selbständig tragen soll. Das Bundesverfassungsgericht hat die in der Kumulation unterschiedlicher Gründe zum Ausdruck gelangte Einschätzung des Gebührengesetzgebers, dass diese Erwägungen in ihrem Zusammenwirken den Gesamtbetrag der Mindereinnahmen - von voraussichtlich rund 440 Millionen Euro - rechtfertigen sollen, seiner verfassungsrechtlichen Bewertung zugrunde zu legen. Auf der Grundlage dieser Annahme ist nicht auszuschließen, dass der Gesetzgeber einen niedrigeren Abweichungsbetrag gewählt hätte, wenn ihm die Verfassungswidrigkeit auch nur eines der aufgeführten Gründe bewusst gewesen wäre.

2. Die verfassungsrechtlichen Mängel der angegriffenen Gebührenfestsetzung führen vorliegend nicht zur Nichtigkeit der Gesamtregelung, weil der dadurch herbeigeführte Zustand dem Grundgesetz noch ferner stünde als der bisherige (vgl. BVerfGE 83, 130 <154>; 85, 386 <401>; 90, 60 <104 f.>). Bei einer Nichtigkeit des § 8 RFinStV entfielen die Rechtsgrundlagen für die Höhe der Rundfunkgebühr.

3. Eine rückwirkende Gebührenerhöhung scheidet zur Wiederherstellung eines verfassungsgemäßen Zustands aus. Soweit Beeinträchtigungen für die Rundfunkfreiheit dadurch eingetreten sind, dass der Gesetzgeber ohne eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung von der Bedarfsfeststellung abgewichen ist, lassen sie sich weder durch eine rückwirkende Anhebung der Rundfunkgebühr noch durch eine Verpflichtung zum künftigen Ersatz der bisher entgangenen Gebühren ausgleichen. Denn eine möglicherweise durch das Fehlen hinreichender Mittel ausgelöste Verschlechterung des Programmangebots ließe sich angesichts der Zeitgebundenheit der Wirkungen des Rundfunks nicht schlicht durch eine entsprechende finanzielle Mehrausstattung in späteren Zeiträumen kompensieren.

Angesichts der Besonderheiten des Verfahrens einer staatsvertraglichen Gebührenfestsetzung erscheint es unwahrscheinlich, dass die Neuentscheidung über die Gebühr für den verbleibenden Zeitraum der laufenden Gebührenperiode kurzfristig erfolgen kann. Da die neue Periode schon am 1. Januar 2009 beginnt, erscheint es verfassungsrechtlich hinnehmbar, bis dahin von einer Neufestsetzung der Gebühr abzusehen. Allerdings muss bei der neu festzusetzenden Gebühr gewährleistet werden, dass den Anstalten ein Ausgleich gewährt wird, falls ihnen auf der Grundlage der verfassungswidrigen Festsetzung der Gebühr für die laufende Periode Mittel - etwa für nötige Investitionen - entgangen sein sollten, deren Bezug nach ihren früheren Bedarfsanmeldungen und den Feststellungen der KEF bereits in dem verstrichenen Gebührenzeitraum erforderlich war, um die künftige Erfüllung des Rundfunkauftrags sicherzustellen. Es ist Aufgabe der KEF zu überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein solcher Bedarf fortbesteht und ob er eine entsprechende Erhöhung in der Zukunft erforderlich macht.

D.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse zu Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV wenden, durch welche die Änderung des § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV in Landesrecht umgesetzt worden ist, sind sie hingegen unbegründet. Die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer wird durch diese Vorschriften bei einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Auslegung nicht verletzt. Eine solche Auslegung steht zu Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Neuregelung nicht im Widerspruch.

1. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 RFinStV hat die KEF die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von ihnen angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dies bezieht sich nach § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV (in der Fassung des 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrags) darauf, „ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist“. Nach der staatsvertraglichen Begründung zu Art. 6 Nr. 2 Buchstabe a 8. RÄndStV (a.a.O., S. 27) wird mit der Ergänzung des Prüfmaßstabs in Satz 2 „die Praxis der KEF aufgegriffen, die Entwicklung der öffentlichen Haushalte als Vergleichsmaßstab in ihre Bewertungen einzubeziehen“. In der Begründung heißt es weiter: „Zusätzlich wird dieser Vergleichsmaßstab durch die vorgesehene Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erweitert. Hierfür schafft Satz 2 die Rechtsgrundlage“.

Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift lässt sich trotz der in der Begründung gewählten Formulierung, der Vergleichsmaßstab werde „erweitert“, nicht entnehmen, dass der Gegenstand der Prüfung und Bedarfsfeststellung seitens der KEF durch die Ergänzung des § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV grundlegend verändert werden sollte. Nach wie vor ist es alleinige Aufgabe der KEF, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten „fachlich zu überprüfen und zu ermitteln“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 RFinStV); nach wie vor bezieht sich dies neben der Prüfung, ob sich die Programmentscheidungen „im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten“, ausschließlich darauf, „ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend [...] ermittelt worden ist“ (§ 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV). Durch das - ebenfalls in wörtlicher Anknüpfung an das Gebühreurteil (vgl. BVerfGE 90, 60 <103>) - weiter angefügte Merkmal „und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ wird dieser Prüfungsgegenstand - also die Frage, ob der Finanzbedarf von den Rundfunkanstalten zutreffend ermittelt worden ist - näher bestimmt.

Entsprechendes gilt auch für die neu eingefügten Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand. Wie die Bezeichnung dieser Kriterien als „Vergleichsmaßstab“ in

der gesetzlichen Begründung zeigt, sollen auch sie nicht etwa als zusätzlicher Prüfungsgegenstand zu demjenigen der zutreffenden Ermittlung des Finanzbedarfs hinzutreten, sondern sind als Hilfskriterien für dessen nähere Bestimmung zu verstehen. Dem entspricht im Übrigen auch die Stellungnahme der Landesregierungen in der mündlichen Verhandlung, wonach der Prüfungsumfang und die fachliche Prüfungsaufgabe der KEF nicht erweitert, sondern in Anknüpfung an deren bisherige Praxis näher konkretisiert werden sollten.

204

Nach allem ist insbesondere das Merkmal der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht im Sinne einer qualitativen Ausweitung der Prüfungs Kompetenzen der KEF zu deuten. Es trifft also gerade nicht die Annahme der KEF in ihrer Stellungnahme zu, es gehe hier in Wahrheit nicht mehr um eine „Ermittlung“ des Finanzbedarfs, sondern darum, den - eigentlichen - Finanzbedarf im Gewande seiner näheren Definition einem Korrekturfaktor jenseits bloßer Bedarfskalkulationen zu unterwerfen und so die nach dem Gebührenurteil nur ausnahmsweise zulässige Abweichung von der bedarfsgerechten Finanzierung zur Regel zu machen. Die Berücksichtigung der Entwicklung der wirtschaftlichen Lage im Rahmen der dem Gesetzgeber zur Sicherung der Interessen der Gebührenzahler zustehenden Abweichungsbefugnis - siehe Buchstabe a der Begründung zu Art. 6 Nr. 4 8. RÄndStV - und damit zur Einschränkung der bedarfsgerechten Finanzierung unterscheidet sich daher von den für die Bedarfsermittlung durch die KEF maßgeblichen Faktoren.

205

Vielmehr erlaubt die aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte ableitbare Unterordnung des Merkmals der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und damit seine Begrenzung auf die Funktion eines Vergleichsmaßstabs die Deutung, dass der Gesetzgeber im Ergebnis die bisherige fachlich orientierte Praxis der KEF bestärken, nicht hingegen ihr politische Entscheidungsspielräume in einer für die Rundfunkfreiheit wesentlichen Frage einräumen wollte. Die KEF berücksichtigt bereits bisher im Rahmen der Bedarfsfeststellung die allgemeine und rundfunkspezifische Preisentwicklung, bezieht also den Gedanken einer Anbindung an die wirtschaftliche Gesamtentwicklung, soweit sich dieser im Rahmen eines Bedarfsfeststellungsverfahrens operationalisieren lässt, in ihre Prüfung mit ein (vgl. den 14. Bericht der KEF, Anlage 1; Knothe/Schwalba, ZUM 1999, S. 459 <464 ff.>). So ermittelt die KEF den bestandsbezogenen Bedarf indexgestützt auf Grundlage eines Basisjahres. Der Programmaufwand wird dabei mittels einer rundfunkspezifischen Teuerungsrate berechnet. Beim Personalaufwand orientiert sich die Fortschreibung an den Personalausgaben der Länder. Wie die Anknüpfung des Gesetzgebers an die Einbeziehung der öffentlichen Haushaltsentwicklung und die Stellungnahmen der Landesregierungen in den Verfassungsbeschwerdeverfahren zeigen, kann diese Regelung - trotz der insoweit mehrdeutigen Aussage in der staatsvertraglichen Begründung, der Vergleichsmaßstab der öffentlichen Haushalte werde durch die vorgesehene Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „erweitert“ -, verfassungskonform so ausgelegt werden, dass sie diese Praxis ausdrücklich bestärken, nicht jedoch über sie hinausreichende Prüfungsaufgaben formulieren sollte.

206

Das neue Kriterium ist daher unter Berücksichtigung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG restriktiv im Sinne einer Unterstützung und Orientierung bei der Anwendung des Maßstabs der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verstehen, der sowohl für die Rundfunkanstalten als auch für die KEF maßgebend ist.

207

2. Mit diesem Inhalt verletzt die angegriffene Vorschrift die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer in dem staatsvertraglich vorgesehenen Verfahren nicht.

208

a) Die im Gebührenurteil für die zweite Verfahrensstufe des gestuften und kooperativen Verfahrens formulierten Prüfungsmaßstäbe sind ausdrücklich abschließend formuliert.

209

Danach darf sich die auf der zweiten Verfahrensstufe vorzunehmende Kontrolle „allein darauf“ beziehen, ob sich die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist (vgl. BVerfGE 90, 60 <103>). Die Einschätzung, bei dieser Kontrolle handele es sich „folglich“ nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe, deren Charakter die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium besonders gut entspreche, wie es in Gestalt der KEF auch bereits angestrebt sei, wird in dem Urteil ausdrücklich aus der Begrenzung des Kontrollmaßstabs hergeleitet. Diese Begrenzung hat der Rundfunkgesetzgeber zu wahren, da er sich entschieden hat, sowohl ein derartiges gestuftes und kooperatives Verfahren zu normieren als auch eine Übertragung der Kontrollaufgabe an die KEF als sachverständiges Gremium vorzunehmen.

210

b) Die Neuregelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV ist mit diesen Anforderungen vereinbar. Da sie inhaltlich den Prüfungsauftrag der KEF im Sinne deren verfassungsgemäßer Praxis konkretisiert, gerät sie mit den Anforderungen einer Begrenzung der Bedarfsprüfung und -ermittlung auf fachliche Aspekte nicht in Konflikt.

c) So interpretiert genügen die angegriffenen Regelungen auch den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen. Die fachliche Bedarfsfeststellung durch ein sachverständiges Gremium benötigt im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend bestimmte Prüfkriterien. Da die neu eingefügten Kriterien sich dem bereits vorhandenen Kriterium der Bedarfsermittlung unterordnen, bewirken sie eine weitere Konkretisierung der vorhandenen und hinreichend bestimmten Prüfkriterien, ohne selbst ein neues Prüfungsziel zu benennen.

E.

212

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG.

213

Die Entscheidung ist zu C V und C VI mit 7 : 1 Stimmen, im Übrigen einstimmig ergangen.

Papier

Steiner

Hohmann-Dennhardt

Hoffmann-Riem

Bryde

Gaier

Eichberger

Schluckebier