



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
52-1709

20. August 2019

Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

A. Auftrag

Die Fraktion der AfD hat sich an den Präsidenten des Landtags gewandt und um eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gebeten.

Die gestellten Fragen betreffen fünf Themenkomplexe:

1. Umfang und Grenzen der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Fragen 1 bis 5)
2. Kernaussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinen 15 Rundfunkentscheidungen (Frage 6)
3. Landesverfassungsrechtliche Normen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hierzu (Frage 7)
4. Rechtliche Möglichkeiten der Einnahmeerhebung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere Zulässigkeit der Finanzierung durch Steuern (Frage 8)
5. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere Bedeutung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Kontrollgremien (Frage 9).

In seiner Funktion als Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten und sonstige Ausarbeitungen, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.

Zur Begründung des Gutachtauftrags führt die Fraktion aus:

Aus dem sechsten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts¹ werde eine Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgeleitet. Diese sei in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung allerdings nicht hinreichend konkret. Insbesondere die Frage, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner derzeitigen Struktur (hinsichtlich Anzahl der Rundfunkanstalten, Personal etc.) der Bestandsgarantie unterliege oder lediglich das abstrakte Konzept eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Vor diesem Hintergrund und der anhaltenden Debatte in Politik und Gesellschaft über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bittet die antragstellende Fraktion um eine Stellungnahme zur Verfassungsrechtsprechung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Der Ausschuss für Medien, Digitale Infrastruktur und Netzpolitik (Medienausschuss) des Landtags Rheinland-Pfalz hat die Frage der künftigen Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der dadurch bedingten tiefgreifenden Veränderungen der Medienwelt auf Grundlage eines Berichtsantrags² zum ZDF-Gutachten „*Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*“³ von August 2016 beraten und eine Anhörung⁴ durchgeführt.

Darüber hinaus hat der Ausschuss auf Grundlage eines weiteren Berichtsantrags⁵ das im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm (AG DOK) erstellte Rechtsgutachten von Oktober 2018 mit dem Titel „*Ist eine Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?*“⁶ beraten.⁷

Die an den Wissenschaftlichen Dienst gerichteten Fragen zum Themenkomplex der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind ganz offensichtlich auch vor dem Hintergrund der Gutachten, der Anhörung und der Beratungen im Ausschuss gestellt. Soweit erforderlich, werden Gutachten, Anhörung und Beratungen in die Stellungnahme einbezogen.

¹ Vom 5. Febr. 1991 - 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88 -, BVerfGE 83, 238 ff.

² Antrag der Fraktion der SPD vom 31. Okt. 2016, LT-Vorl. 17/524.

³ *Dörr/Holznagel/Picot*, 2016, abrufbar unter <https://www.zdf.de/assets/161007-gutachten-doerr-holznagel-picot-100~original> (Abruf vom 29. Mai 2019).

⁴ Prot. MedienA 17/4 vom 10. Nov. 2016, 17/6 vom 12. Jan. 2017 und 17/9 vom 4. April 2017; LT-Vorl. 17/834 und 17/845.

⁵ Antrag der Fraktion der AfD vom 13. Nov. 2018, LT-Vorl. 17/3962.

⁶ *Gersdorf*, abrufbar unter https://media02.culturebase.org/data/docs-ag-dok/Gutachten_zum_Rundfunkauftrag_Prof._Dr._Gersdorf.pdf (Abruf vom 29. Mai 2019).

⁷ Prot. MedienA 17/21 vom 14. Febr. 2019; Sprechvermerk der Landesregierung: Vorl. 17/4476.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Verfassungsrechtliche Grundlage der Rundfunkordnung ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Rundfunkfreiheit. Ihr kommt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, auch vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen,⁸ neben der Meinungs- und Pressefreiheit der Status eines die demokratische Grundordnung schlechthin konstituierenden Grundrechts zu.⁹ Nach der bereits im ersten Rundfunkurteil (1961) entwickelten Medium- und Faktorformel übernimmt der Rundfunk im gesellschaftlichen Kommunikationsprozess die Aufgabe eines „**Mediums**“, indem er in möglicher Breite und Vollständigkeit Informationen und Meinungen anderer übermittelt.¹⁰ Daneben ist er auch „**Faktor**“ der Meinungsbildung und insoweit dazu berufen, eigene Auffassungen zu vertreten sowie dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken zu geben.¹¹

Im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes bildet die Rundfunkfreiheit nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Die Rundfunkfreiheit sei vielmehr eine „**dienende Freiheit**“. ¹² Rundfunkfreiheit diene „*der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne*“¹³. Die freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollziehe sich in einem Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiteten und selbst Meinungen äußerten, nicht aufrechterhalten werden könnte.¹⁴

Dem Rundfunk komme unter den Medien dabei heute wegen seiner „**Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft**“¹⁵ besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung werde nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits **frei, umfassend und wahrheitsgemäß** informiere. Daraus resultiere für den Rundfunk eine besondere Verantwortungsbeziehung gegenüber der

⁸ Vgl. *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 519.

⁹ Vgl. BVerfGE 73, 118 (157 f.); 117, 244 (258); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 4.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260); 35, 202 (222); 57, 295 (319); 83, 238 (297 f.); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 518; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 4; *Holznapel*, in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Handbuch Multimedia-Recht, 47. EL Oktober 2018, Teil 3 Rundfunk und Telemedien Rn. 48.

¹¹ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260); 35, 202 (222); 57, 295 (319 f.); 83, 238 (295 f.); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 518; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 4; *Holznapel*, in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Handbuch Multimedia-Recht, 47. EL Oktober 2018, Teil 3 Rundfunk und Telemedien Rn. 48.

¹² BVerfGE 87, 181 (197); 57, 295 (319); 35, 202 (222 f.); 31, 314 (326).

¹³ BVerfGE 57, 295 (319) m.w.N.; vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 4.

¹⁴ BVerfGE 90, 60 (87).

¹⁵ BVerfGE 136, 9 (28 Rn. 39); 119, 181 (214 f.), 90, 60 (87), jeweils m.w.N.

Allgemeinheit¹⁶. Da der Rundfunk zugleich aber auch eine Sache der Allgemeinheit sei, müsse er „**in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden**“¹⁷. Vom grundrechtlichen Schutz seiner **Vermittlungsfunktion** hänge daher unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels des Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.¹⁸

Um den dargestellten Anforderungen gerecht werden zu können, stellt das Bundesverfassungsgericht die Rundfunkfreiheit unter den Vorbehalt der gesetzlichen Ausgestaltung¹⁹ und verlangt die Schaffung einer **positiven Rundfunkordnung**, „*welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und dass auf diese Weise umfassende Information geboten wird*“.²⁰ Dies erfordere „*materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will*“.²¹ Die **Notwendigkeit** der gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung misst das Bundesverfassungsgericht an den **tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen** auf den Rundfunkmärkten.²²

Neben der objektiv-rechtlichen Deutung durch das Bundesverfassungsgericht verleiht die Rundfunkfreiheit ihren Grundrechtsträgern auch ein **Abwehrrecht** gegen staatliche Eingriffe. Die wichtigsten abwehrrechtlichen Gehalte der Rundfunkfreiheit sind die **Staatsfreiheit des Rundfunks**²³ und die **Programmautonomie der Rundfunkanstalten**²⁴. Dieser subjektiv-rechtliche Gehalt wird allerdings oft durch die vorbeschriebene objektiv-rechtliche Dimension überlagert und tritt dadurch teilweise in den Hintergrund.²⁵

Dies vorausgeschickt, sollen nunmehr nachfolgend unter Ziffer II. die gestellten Fragen beantwortet werden.

¹⁶ BVerfGE 83, 238 (300); vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 5.

¹⁷ BVerfGE 31, 314 (327), Hervorhebung durch WD; vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 5.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 90, 60 (87); 114, 371 (387); 119, 181 (214 f.); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 518.

¹⁹ BVerfGE 57, 295 (320); 136, 9 (28 Rn. 29); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 525.

²⁰ BVerfGE 57, 295 (320); vgl. auch BVerfGE 136, 9 (28 Rn. 29).

²¹ BVerfGE 57, 295 (320).

²² Vgl. BVerfGE 73, 118 (154); 121, 30 (51); 136, 9 (28 Rn. 29); zuletzt sehr intuitiv: NJW 2018, 3223 (3228 f. Rn. 78 ff., insb. Rn. 80); *Holznapel*, in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Handbuch Multimedia-Recht, 47. EL Oktober 2018, Teil 3 Rundfunk und Telemedien Rn. 48.

²³ Vgl. BVerfGE 83, 238 (322 f.); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 736.

²⁴ Vgl. BVerfGE 90, 60 (87); 87, 181 (201); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 736.

²⁵ Vgl. *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 280.

II. Fragen

1. Was konkret umfasst die Bestands- und Entwicklungsgarantie

Die duale Rundfunkordnung in Deutschland erfordert den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Entwicklungsgarantie garantiert dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen seines Funktionsauftrags die **technische** (neue Übertragungsformen), **programmliche** (neue Programmformate) und **finanzielle** (funktionsgerechte Finanzierung) Weiterentwicklung.

Im Einzelnen:

Die Rundfunkordnung in Deutschland nach Ende des zweiten Weltkriegs war geprägt durch die westlichen Besatzungsmächte. Sie verboten unmittelbar nach Kriegsende den Betrieb von Rundfunk durch deutsche Stellen und richteten in der Folgezeit sich selbst verwaltende Rundfunkanstalten in der Rechtsform des öffentlichen Rechts ein. Ihre Ausgestaltung war geprägt von der **Unabhängigkeit vom Staat** und ihrer **politischen Neutralität**.²⁶ Der Rundfunk in Deutschland entwickelte sich dadurch zu einer öffentlichen Einrichtung.²⁷ Das infolgedessen entstandene öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol rechtfertigte das Bundesverfassungsgericht im ersten Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961²⁸ aus der **technischen und finanziellen Sondersituation**, die der Rundfunk im Vergleich zur Presse einnehme. Die Grundvoraussetzungen für Rundfunk seien aufgrund von Frequenzknappheit und dem außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für den Betrieb nur knapp vorhanden.²⁹

Im zweiten Rundfunkurteil³⁰ vom 27. Juli 1971 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass den Rundfunkanstalten eine integrierende Funktion für das Staatsganze zukomme. Denn durch die Veranstaltung von staatsfreiem Rundfunk unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte nähmen sie Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahr.³¹ Dieser sog. **Integrationsauftrag** wirkt bis heute fort.³²

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden technischen Entwicklung erkannte das Bundesverfassungsgericht im dritten Rundfunkurteil vom 16. Juni 1981³³ die **Verfassungsmäßigkeit des privaten Rundfunks** an und formulierte erste grundlegende Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung für die Veranstaltung von privatem Rundfunk. Damit schuf das Gericht die Grundlage der bis heute bestehenden **dualen Rundfunkordnung**, die aus einer Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Rundfunkveranstaltern besteht. Das Ge-

²⁶ Vgl. BVerfGE 12, 205 (210).

²⁷ Vgl. BVerfGE 12, 205 (261).

²⁸ BVerfGE 12, 205 ff.

²⁹ BVerfGE 12, 205 (261); bestätigt in BVerfGE 31, 314 (325 f.); vgl. auch *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 540 f.

³⁰ BVerfGE 31, 314 ff.

³¹ BVerfGE 31, 314 (329).

³² Vgl. *Dörr/Holzner/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 39 ff.

³³ BVerfGE 57, 295 (319 ff.).

richt betonte in seiner Entscheidung aber zugleich, dass vor dem Hintergrund der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit ausgestaltende gesetzliche Regelungen auch dann erforderlich seien, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfallen sollte.³⁴

Die Anfänge der Bestands- und Entwicklungsgarantie gehen auf das vierte Rundfunkurteil vom 4. November 1986³⁵ zurück. In diesem konkretisiert das Bundesverfassungsgericht das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern.³⁶ Dabei weist es **den öffentlich-rechtlichen Anstalten die unerlässliche Grundversorgung** der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu, da sie im Gegensatz zu privaten Rundfunkveranstaltern nicht auf hohe Einschaltquoten angewiesen seien und mit ihren Programmen nahezu die gesamte Bevölkerung erreichten.³⁷

Die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist **untrennbar verbunden** mit dieser **Grundversorgung**, die sie **legitimiert und zugleich begrenzt**.³⁸

Wesentlich für die Grundversorgung sind für das Bundesverfassungsgericht drei Elemente: Eine **Übertragungstechnik**, bei der ein **Empfang der Sendungen für alle** sichergestellt ist, **der inhaltliche Standard** der Programme in Form eines **Vollprogramms**³⁹ und die wirksame **Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt** in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.⁴⁰

Die fünfte Rundfunkentscheidung vom 24. März 1987⁴¹ konkretisiert den Begriff der Grundversorgung näher. Grundversorgung ist danach weder restriktiv im Sinne eines auf die Mindestversorgung beschränkten öffentlich-rechtlichen Rundfunks, noch so zu verstehen, dass er zu einer Grenzziehung bzw. Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk führt.⁴² Grundversorgung meint vielmehr die **technische und inhaltliche Sicherung einer umfassenden Berichterstattung**. Der Gesetzgeber darf daher privaten Rundfunkveranstaltern nicht die Ausstrahlung bestimmter Rundfunksendungen vorbehalten, da damit ein Monopol für private Veranstalter begründet würde.⁴³ In diesem Zusammenhang räumt das Bundesver-

³⁴ BVerfGE 57, 295 (322).

³⁵ BVerfGE 73, 118 ff.

³⁶ Vgl. *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 543.

³⁷ BVerfGE 73, 118 (157).

³⁸ Vgl. BVerfGE 83, 238 (302); siehe hierzu auch *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 32 ff., 41 f.

³⁹ Meinungs- und Willensbildung, Information, Unterhaltung, Kultur, vgl. BVerfGE 73, 118 (157 f.); 83, 238 (298); 90, 60 (90); 119, 181 (218); 136, 9 (33 Rn. 37); vgl. auch § 11 Abs. 2 Satz 3, 4 RStV, § 23 Abs. 2 SMG.

⁴⁰ BVerfGE 73, 118 (158 f.); präzisiert im fünften Rundfunkurteil in BVerfGE 74, 297 (325 f.).

⁴¹ BVerfGE 74, 297 ff.

⁴² BVerfGE 74, 297 (325 f.); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 544.

⁴³ BVerfGE 74, 297 (335); *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 544.

fassungsgericht, da die privaten Anbieter die Anforderungen an die notwendige Grundversorgung selbst nicht erfüllten, den damals vorhandenen und **terrestrisch überörtlich verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programmen eine Bestandsgarantie** ein.⁴⁴

Im Zusammenhang mit dem seit Anfang der 1980'iger Jahre in Deutschland verbreiteten Videotext stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass sich der Rundfunkbegriff **nicht durch eine für allemal gültige Definition** erfassen lasse. Denn wenn Rundfunkfreiheit zur Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung in einer sich wandelnden Zukunft seine normierende Wirkung behalten solle, könne sie nicht an eine ältere Technik anknüpfen. Damit bliebe der Schutz des Grundrechts auf diejenigen Sachverhalte beschränkt, auf welche diese Technik bezogen sei.⁴⁵ Vor diesem Hintergrund fasst das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 1987 auch sog. „**rundfunkähnliche Kommunikationsdienste**“, namentlich den Videotext sowie Abruf- und Zugriffsdienste, unter die Rundfunkfreiheit.⁴⁶

Das sechste Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991⁴⁷ präzisiert die Bedeutung der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der sich zwischenzeitlich gefestigten dualen Rundfunkordnung schließlich wie folgt:

„Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung, so ist er daher angesichts der noch immer beschränkten Reichweite, programmlichen Vielfalt und Breite des privaten Rundfunks verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für den öffentlichrechtlichen Rundfunk zu sichern. Mit dieser Gewährleistungspflicht wäre es unvereinbar, den öffentlichrechtlichen Rundfunk auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht zu beschränken. Der Grundversorgungsauftrag lässt sich im dualen System unter den bestehenden Bedingungen vielmehr nur erfüllen, wenn der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht allein in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert ist.“⁴⁸ (...)

„Die Bestands- und Entwicklungsgarantie bedeutet dabei nichts anderes als die Sicherung der Voraussetzungen, die die Grundversorgung der Bevölkerung möglich machen.“⁴⁹

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 74, 297 (326).

⁴⁵ BVerfGE 74, 297 (350 ff.); Kühling, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Nov. 2018, Art. 5 GG Rn. 63.

⁴⁶ BVerfGE 74, 297 (350); vgl. Degenhart, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 382 zur Definition der „rundfunkähnlichen Dienste“.

⁴⁷ BVerfGE 83, 238 ff.

⁴⁸ BVerfGE 83, 238 (298, ohne Zitate).

⁴⁹ BVerfGE 83, 238 (399), Hervorhebung durch WD.

Die Garantie umfasst damit auch die Nutzung **neuer Übertragungsformen** zur Gewährleistung der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten („**technische Entwicklungsgarantie**“). Gleiches gilt für **das Programmangebot** der öffentlich-rechtlichen Anstalten, das auch für neue Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offen ist („**programmliche Entwicklungsgarantie**“).⁵⁰ Der Begriff der Grundversorgung ist **gegenständlich offen und dynamisch** allein an die Funktion gebunden, die die Rundfunkfreiheit erfüllt.⁵¹

Diese Rechtsprechung bekräftigt das Bundesverfassungsgericht in neueren Entscheidungen auf Grundlage der aktuellen Entwicklungen. Die gesetzlichen Regelungen sind nach Auffassung des Gerichts dabei nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden, sondern hätten sich durch die technologischen Neuerungen und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert.⁵² Anlass der gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung sei **heute die herausgehobene Bedeutung, die dem Rundfunk und den Medien wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft** zukomme. Die Wirkungsmöglichkeiten würden dabei zusätzliches Gewicht dadurch gewinnen, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht hätten.⁵³

So hebt das Gericht in der zwölften Rundfunkentscheidung vom 11. September 2007⁵⁴ hervor, dass **der ökonomische Wettbewerb, einseitige publizistische Betätigungen** sowie insbesondere der **erhebliche Konzentrationsdruck im Bereich privatwirtschaftlichen Rundfunks zu Defiziten** führe, die der von der Rundfunkfreiheit geforderten Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit entgegenstünden.⁵⁵ Die gesetzlichen Regelungen sollten es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen „**klassischen Funktionsauftrag**“⁵⁶ zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasse,⁵⁷ und dabei an das gesamte Publikum gerichtet sei⁵⁸.

Mit dem Begriff „klassischer Funktionsauftrag“ beschreibt das Bundesverfassungsgericht nunmehr den Grundversorgungsauftrag.⁵⁹ Dabei konstatiert es nochmals, dass **das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen**

⁵⁰ Vgl. *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 380 f.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 83, 238 (299).

⁵² BVerfGE 119, 181 (214 f.); 136, 9 (28 Rn. 29), jeweils m.w.N.

⁵³ ausführlich: BVerfGE 119, 181 (215) m.w.N.

⁵⁴ BVerfGE 119, 181 ff.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 119, 181 (215 ff.); ebenso: BVerfGE 136, 9 (29 Rn. 31); NJW 2018, 3223 (3228, Rn. 77).

⁵⁶ BVerfGE 119, 181 (218); ebenso: BVerfGE 136, 9 (29 Rn. 31); BVerfG, NJW 2018, 3223 (3228 Rn. 77).

⁵⁷ BVerfGE 119, 181 (218); 136, 9 (29 f. Rn. 32), jeweils m.w.N.

⁵⁸ BVerfGE 136, 9 (30 Rn. 32).

⁵⁹ Vgl. *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 305, 374 ff. *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018,

(z.B. im Internet) offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden sei, und daher der öffentlich rechtliche Rundfunk **nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt** werden dürfe.⁶⁰

Das ZDF-Fernsehrats-Urteil (14. Rundfunkurteil)⁶¹ weist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit dem von ihm zu erfüllenden klassischen Funktionsauftrag im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Aufgabe zu,⁶²

*„als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzu-
bringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der marktwirtschaftlichen
Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat
so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewähr-
leistet werden kann.“*

Im neuesten (15.) Rundfunkurteil vom 18. Juli 2018 wiederholt das Gericht diese Feststellung⁶³ vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere der Informationsverbreitung durch das Internet und beschreibt ausführlich die daraus erwachsenen Gefahren für die freie Meinungsbildung.⁶⁴

Zusammenfassend hält es fest:⁶⁵

*„Dies alles führt zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung,
Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von
Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massen-
mediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Se-
lektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. **Angesichts die-
ser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-
rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig re-
cherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die
Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vorder-
grund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bieten-
des Gegengewicht zu bilden (...).**“*

RStV Präambel, Rn. 14. Im 15. Rundfunkurteil spricht das Bundesverfassungsgericht auch von *“medialer Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (...) als ‘eine Art informationeller Daseinsvorsorge für die Gesamtbevölkerung’*“, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 60).

⁶⁰ BVerfGE 119, 181 (218); vgl. auch *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV Präambel, Rn. 16.

⁶¹ BVerfGE 136, 9 ff. (auch „Nikolaus Brender“ genannt).

⁶² BVerfGE 136, 9 (29 Rn. 31) m.w.N.

⁶³ NJW 2018, 3223 (3228 Rn. 77).

⁶⁴ ausführlich: BVerfG, NJW 2018, 3223 (3228 f. Rn. 79) m.w.N.

⁶⁵ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3229 Rn. 80), Hervorhebung durch WD; siehe auch *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 58 ff.

In Bezug auf die **Finanzierung** hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Gesetzgeber, der sich für ein duales System entscheide, die Voraussetzungen für die Erbringung öffentlich-rechtlichen Rundfunks **finanziell sicherstellen** müsse.⁶⁶ Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts **die Gebührenfinanzierung**.⁶⁷ Andere Finanzierungsquellen, namentlich Werbeeinnahmen, seien zulässig, solange sie die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen.⁶⁸

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sei dabei die Finanzierung derjenigen Programme zu ermöglichen, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspreche, sondern auch **zur Wahrung dieser Funktionen erforderlich** sei.⁶⁹ Das Kriterium der Erforderlichkeit solle den angemessenen Ausgleich zwischen der Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden finanziellen Interessen der Rundfunkempfänger schaffen. Die das Kriterium bestimmenden Umstände seien **die technische Entwicklung** sowie **das Verhalten der privaten Anbieter**, denen gegenüber der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System **publizistisch konkurrenzfähig** bleiben müsse.⁷⁰ Danach habe der Gesetzgeber jedenfalls das zu finanzieren, **was zur Aufrechterhaltung des Funktionsauftrags unerlässlich** sei.⁷¹

Die finanzielle Gewährleistungspflicht ende jedoch nicht bei der Erfüllung des Funktionsauftrags. Vielmehr bestimmten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Art und in gewissem Maß auch den Umfang ihrer Aufgabenerfüllung selbst und hätten dabei **Anspruch auf finanzielle Mittel, soweit sie sich im Rahmen des zur Wahrung ihrer Funktion erforderlichen** hielten.⁷²

Die Finanzierung müsse daher – ebenso wie das Programmangebot – **entwicklungsoffen und entsprechend bedarfsgerecht** gestaltet werden. Dem entspreche die **Garantie funktionsgerechter Finanzierung**. Die Mittelausstattung müsse nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden.⁷³

⁶⁶ BVerfGE 87, 181 (198 ff.) m.w.N.

⁶⁷ BVerfGE 87, 181 (199). Siehe hierzu Frage 8, insb. hinsichtlich des Begriffs „Gebühr“ dort lit. c).

⁶⁸ BVerfGE 87, 181 (200).

⁶⁹ BVerfGE 87, 181 (200 f.).

⁷⁰ BVerfGE 87, 181 (203).

⁷¹ Vgl. BVerfGE 87, 181 (203).

⁷² Vgl. BVerfGE 87, 181 (203).

⁷³ BVerfGE 119, 181 (218).

2. Welche Spielräume verbleiben der Politik im Rahmen der Bestands- und Entwicklungsgarantie?

Die dem Gesetzgeber⁷⁴ zukommenden Spielräume leiten sich aus dem in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ab. Dieser Auftrag verpflichtet ihn, eine Ordnung zu schaffen, die sicherstellt, dass die **Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck** findet („Vielfaltssicherung“). Hierbei kommt dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.⁷⁵

Die **Vielfaltssicherung** steht in enger Wechselwirkung mit der Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers für die duale Rundfunkordnung und den Aufgaben, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Ordnung zukommen.⁷⁶ Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung kommt – wie dargestellt – dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung besondere Bedeutung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationaleität als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann.⁷⁷

Damit dürfte zugleich auch die **Grenze des Funktionsauftrags** beschrieben sein. Er dürfte nur so weit reichen, wie **Risiken für die Meinungsvielfalt ein strukturelles Bedürfnis auslösen**, die Meinungsbildung durch privaten Rundfunk mittels öffentlich-rechtlicher Angebote zu ergänzen.⁷⁸ Dabei kommt dem Gesetzgeber – wie dargestellt – ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.

a) Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

In Bezug auf das **Organisationskonzept** des Rundfunks hatte das Bundesverfassungsgericht bereits im ersten Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961⁷⁹ klargestellt, dass der Gesetzgeber nach dem Grundgesetz nicht an ein bestimmtes Rundfunkmodell gebunden ist und ausschließlich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder nur private oder sowohl private als auch öffentlich-rechtliche zulassen kann. Diese ursprüngliche Offenheit des Grundgesetzes dürfte durch die tatsächliche Entwicklung allerdings überholt sein und zwischenzeitlich zu einer Verfestigung des dualen Systems geführt haben. Eine Änderung des derzeitigen Systems würde entweder zu einem reinen öffentlich-rechtlichen oder einem reinen privaten System führen, was

⁷⁴ Da die rechtlichen Regelungen durch den Gesetzgeber und nicht durch „die Politik“ getroffen werden, wird der in der Fragestellung verwendete Begriff „Politik“ durch „Gesetzgeber“ ersetzt.

⁷⁵ St. Rspr., vgl. nur BVerfGE 136, 9 (28 Rn. 29) m.w.N.

⁷⁶ BVerfGE 136, 9 (28 f. Rn. 30) m.w.N.

⁷⁷ Vgl. BVerfGE 136, 9 (29), Rn. 36 m.w.N.

⁷⁸ *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV Präambel, Rn. 17; *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 43.

⁷⁹ BVerfGE 12, 205 (261 f.); vgl. auch BVerfGE 57, 295 (321); 73, 118 (153); 83, 238 (296); *Kühling*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Nov. 2018, Art. 5 GG Rn. 81; *Cornils*, in: Binding/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, Präambel Rn. 22.

– jedenfalls unter den derzeitigen gesellschaftlichen Bedingungen – verfassungsrechtlich kaum zulässig sein dürfte. Die Abschaffung des privatwirtschaftlichen Rundfunksystems würde gravierende Eingriffe in grundrechtliche Positionen der privaten Veranstalter nach sich ziehen und ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol schaffen.⁸⁰ Ein ausschließlich privates System dürfte zwar theoretisch denkbar sein, wenn der private Rundfunk den vorgeschriebenen Funktionsauftrag der Vielfaltssicherung erfüllt. Dies dürfte jedoch aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten, wie auch die bei Frage 1. am Ende zitierte Passage aus dem 15. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 zeigt, auf absehbare Zeit wohl ausgeschlossen sein.⁸¹

Gestaltungsspielraum dürfte dem Gesetzgeber bei der **Anzahl der öffentlich-rechtlichen Anstalten** zustehen. Aus der Bestandsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als institutioneller Garantie dürfte nur zu folgern sein, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur insgesamt in der Lage sein muss, seine verfassungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen. Hingegen nicht garantiert sein dürfte der Bestand jeder einzelnen Anstalt, so dass der Gesetzgeber befugt sein dürfte, Anstalten aufzulösen oder zusammenzulegen,⁸² nicht jedoch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt preiszugeben⁸³. Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genießen daher **nur Funktionsschutz, aber keinen Bestandsschutz**.⁸⁴

Hinsichtlich der **Rechtsform** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfügt der Gesetzgeber gleichfalls über eine gewisse Ausgestaltungsfreiheit. Neben der derzeitigen Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt dürften auch rechtsfähige Gesellschaften des privaten Rechts Träger von Rundfunkveranstaltungen sein, wenn sie nach ihrer Organisation oder in ihrer Gesamtheit hinreichend Gewähr bieten, dass alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, z.B. in einer Stiftung.⁸⁵

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 121, 30 (55 ff.).

⁸¹ Vgl. *Cornils*, in: Binding/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, Präambel Rn. 22 ff.; vgl. auch *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 384.

⁸² Vgl. BVerfGE 85, 260 (384 f.); 89, 144 (153); *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 378; *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 819.

⁸³ Vgl. BVerfGE 89, 144 (153); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 - 3000 - 046/16, S. 9.

⁸⁴ *H. Bethge*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 2011, Band IX, § 203, Rn. 90.

⁸⁵ Vgl. *Kühling*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Nov. 2018, Art. 5 GG Rn. 82; *Starck/Paulus*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 197.

b) Lineare und nicht lineare Programmangebote

Die Entwicklung des Rundfunks begann, technisch bedingt, mit sog. **linearen Angeboten**. Diese sind geprägt durch das Angebot bestimmter, parallel ausgestrahlter Programme, die einem von den Rundfunkanstalten festgelegten, in der Regel regelmäßig wiederkehrenden Programmschema folgen. Die Nutzung erfolgte traditionell gemeinsam in der Familie an einem im Haushalt vorhandenen Gerät, das meist im Wohnzimmer stand.⁸⁶

Mit der durch die Digitalisierung erfolgten Erweiterung der Frequenzen entwickelte sich zunächst neben den **Vollprogrammen** eine Vielzahl von **Spartenprogrammen**.

Einen **grundlegenden Wandel** von Angebot und Nutzungsverhalten brachten das Internet und die sich neben den klassischen Rundfunkanstalten entwickelnden neuen webbasierten Angebote, sei es von den Rundfunkanstalten selbst (z.B. Maxdome) oder von „neuen Playern“ wie Telekommunikationsunternehmen oder auf den Markt drängenden neuen Anbietern (z.B. Netflix, YouTube) mit sich. Sendungen können heute nicht nur zu einer bestimmten Zeit (linear), sondern in der Regel jederzeit (flexibel) aus Mediatheken über das Netz abgerufen und auf unterschiedlichen Geräten wie Smartphone, Tablet, Laptop, Smart-TV, aber auch noch traditionell, angesehen werden. Gleichzeitig besteht in vielen Fällen die Möglichkeit, über Online-Dienste zusätzliche Informationen herunterzuladen oder sich gar interaktiv an der Sendung zu beteiligen. **Mediennutzung heute ist daher sowohl lineare als auch non lineare Nutzung**.⁸⁷ Beides **verschmilzt** angesichts immer neuer Abspielmöglichkeiten und Darreichungsformen zusehends.⁸⁸

Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff des § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RStV ist nicht mit dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG deckungsgleich.⁸⁹ Während sog. **Telemedien** (siehe hierzu § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV)⁹⁰ aus dem Anwendungsbereich des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs ausgenommen sind, geht der **verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff** weiter und **schließt diese ein**.⁹¹

⁸⁶ Sehr intuitiv Stark, Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 3 f.; vgl. auch *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 8 ff.

⁸⁷ Auch hierzu sehr intuitiv: Stark, Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 4 f.; vgl. auch *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 8.

⁸⁸ Vgl. *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 16 f.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, NJW 2006, 632 (633); *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV § 2 Rn. 1.

⁹⁰ Telemedien sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, die gerade kein Rundfunk sind oder ausschließlich Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 TKG bzw. telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 TKG darstellen. Unter den Begriff Telemedien fallen insbesondere nicht-lineare Onlineangebote von Waren/Dienstleistungen mit unmittelbarer Bestellmöglichkeit, bspw. Angebote von Börsen-, Umwelt-, Wetter- und Verkehrsdaten, Newsgroups, Chatrooms, grundsätzlich Video auf Abruf, Instrumente zur Datensuche und die kommerzielle Verbreitung von Informationen über Waren-/Dienstleistungsangebote mit elektronischer Post, nicht aber Livestreaming und Web-Casting. Die Verbreitung regulärer Rundfunksendungen über das Internet als Verbreitungskanal fällt (unter der Voraussetzung der Linearität des Angebots) unter den Begriff des Rundfunks. Siehe nur *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV § 2 Rn. 10 f.

⁹¹ BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (302); *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV § 2 Rn. 1.

Zwar hat der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff bislang keine abschließende Begriffsbestimmung erfahren. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung haben sich aber drei konsentiertere Wesensmerkmale herausgebildet: die **Öffentlichkeit der Kommunikation**, die **Verbreitung über elektromagnetische Schwingungen** und die **Darbietung**. Sie konstituieren die grundrechtliche Sensibilität des Rundfunks, die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Blick hat: Die publizistische Wirkung für die **öffentliche Meinungsbildung** sowie die **Aktualität**, **Breitenwirkung** und **Suggestivkraft** sind die Kriterien, aus denen die Rechtsprechung die besondere Meinungsmacht des Rundfunks begründet.⁹²

Auf Basis dieser Entwicklung stellt sich die Frage, **inwieweit die nicht linearen Angebote von der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfasst sind**. Das ZDF-Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das öffentlich-rechtliche Fernsehen unter den aktuellen Bedingungen seine Angebote verstärkt auf die neuen technischen Möglichkeiten und Nutzungserwartungen ausrichten müsse. Die bestehende Strategie der linearen Programmgestaltung sei zu ergänzen und sollte sich dabei an im Einzelnen beschriebenen Eckpunkten orientieren.⁹³ Letztlich fordert das Gutachten, wie *Degenhart* in der Anhörung im Medienausschuss zusammenfasst, **die Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im nicht linearen Bereich bei voller Beibehaltung des linearen Angebots**.⁹⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat, wie oben zu Frage 1. dargestellt, die Frage abstrakt dahingehend beantwortet, dass die nicht linearen Angebote grundsätzlich unter die Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fallen. Öffentliche-rechtliche Angebote sollen die Vielfalt sichern und eine Orientierungshilfe in den Massenmedien bieten.⁹⁵ Die besondere Medienmacht der Rundfunkangebote leitet das Bundesverfassungsgericht aus den genannten drei Eigenschaften **Breitenwirkung**, **Aktualität** und **Suggestivkraft** her.⁹⁶ Das ZDF-Gutachten stellt hierzu die These auf, für die nicht linearen Angebote seien diese Kriterien nicht ohne weiteres übertragbar, sondern „anzupassen“ und vergleicht unter verschiedenen Aspekten die Nutzungsverhalten, Informationsgehalte und Wirkungen linearer und nicht linearer Angebote und bescheinigt den nicht linearen Angeboten eine potentiell hohe Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität.⁹⁷ Die **Handlungsempfehlungen** der Gutachter sehen daher, wie dargestellt, eine **Ausweitung der nicht linearen Angebote bei Beibehaltung der linearen** vor.⁹⁸

⁹² *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV § 2 Rn. 2 m.w.N.; *Grasmück*, Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 15.

⁹³ *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 90 ff.

⁹⁴ Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 7, 9.

⁹⁵ Vgl. BVerfGE, NJW 2018, 3223 (3229 Rn. 80).

⁹⁶ Vgl. BVerfGE 119, 181 (214 f.) m.w.N.; vgl. auch *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 58 ff.; *Degenhart*, LT-Vorl. 17/834, S. 8.

⁹⁷ *Dörr/Holznapel/Picot*, 2016, S. 58 ff.; vgl. auch *Degenhart*, LT-Vorl. 17/834, S. 8, sowie *Grasmück*, Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 15.

⁹⁸ *Dörr/Holznapel/Picot*, ZDF-Gutachten, 2016, S. 90 ff.; nochmals sehr deutlich in der Anhörung *Dörr*: „Wir brauchen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einem veränderten Telemedienauftrag. Er muss verändert werden, weil der alte Auftrag mit seinen Begrenzungen auf Unterscheidungen beruht, die gar nicht mehr tragend sind, etwa linear und nicht linear. Deshalb ist eine Änderung am Rundfunkstaatsvertrag notwendig und zielführend.“, Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 19.

Gleichfalls eine Ausdehnung der nicht linearen Angebote befürwortet *Stark*⁹⁹. Sie spricht sich dezidiert dafür aus, dass sich die TV-Anbieter dem geänderten Nutzungsverhalten anpassen und Inhalte dort anbieten müssten, wo sich die Zuschauer medial aufhielten. Konkret müssten die Inhalte zusätzlich zu den klassischen linearen Programmen auf eigenen Plattformen, in Mediatheken, aber auch auf Drittplattformen wie Zattoo oder Youtube oder Facebook angeboten werden. Dies hält sie für die Erfüllung des Funktionsauftrags für „zentral“.

Degenhart schätzt die **Ergebnisse des ZDF-Gutachtens kritisch** ein. Nach seiner Auffassung bleiben die Gutachter den Beweis schuldig, dass auf die von ihnen analysierten Entwicklungen „*zwingend mit der Ausweitung öffentlich-rechtlicher Angebote und durch öffentlich-rechtliche Anstalten zu reagieren ist*“.¹⁰⁰ Zudem komme in dem Gutachten die vom ihm als „Grundsatzfrage“ bezeichnete weitere Thematik zu kurz, der öffentlich-rechtliche Rundfunk könne „staatsfrei und staatsunabhängig“ agieren bei einer Anstalt, die von ihm geschaffen worden sei, deren Auftrag er bestimme und über deren Aufwendungsersatz er befinde.¹⁰¹

Auch *Martini*¹⁰² schätzt das Gefahrenpotential für die Vielfalt der Meinungen im Internet als deutlich geringer ein als bei Offlinemedien wie z.B. dem Fernsehen mit seinem linearen Programmschema, da sich im Internet seiner Ansicht nach ein relativ offenes, inhaltlich, geografisch und auch personell weitgehend entgrenztes Informations- und Kommunikationssystem weltweit verfügbarer Inhalte entwickelt habe.

Mit der Darstellung dieser zwei Gegenpositionen dürfte die **entscheidende verfassungsrechtliche Fragestellung**,¹⁰³ **wieweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Bereich der nicht linearen Angebote ausgedehnt wird**, hinreichend beschrieben sein. Es dürfte **Aufgabe des Gesetzgebers** sein zu beurteilen, in welchem Umfang er auf Basis der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote, die „*als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet*“¹⁰⁴, im nicht linearen Bereich zur Erfüllung des Funktionsauftrags der Vielfaltssicherung für erforderlich hält. **Dabei kommt ihm ein weiter Ermessensspielraum zu.**

⁹⁹ Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 5.

¹⁰⁰ *Degenhart*, LT-Vorl. 17/834, S. 8.

¹⁰¹ *Degenhart*, Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 8.

¹⁰² In: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV Präambel, Rn. 17 ff.

¹⁰³ Vgl. insoweit auch *Degenhart*, LT-Vorl. 17/834, S. 7: „Ob nun auch die „Cloud“ in ähnlich hohem Maße öffentlich-rechtlichen Angeboten geöffnet werden sollte, dies ist die entscheidende verfassungsrechtliche Fragestellung.“

¹⁰⁴ BVerfGE 136, 9 (29 Rn. 31) m.w.N.; vgl. auch *Grassmuck*, Prot. MedienA vom 12. Jan. 2017, 17/6, S. 15.

3. Inwieweit sind folgende Faktoren von der Bestands- und Entwicklungsgarantie betroffen:

- a) die Zahl der Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten,**
- b) ihre Ausstattung mit Personal,**
- c) ihre finanzielle Ausstattung,**
- d) die Höhe der Rundfunkgebühren,**
- e) bestimmte Programminhalte?**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. Sein Auftrag ist dynamisch an seine Funktion gebunden. Die bedarfsgerechte Finanzierung ist garantiert.¹⁰⁵

Seine Vermittlungsfunktion zur Vielfaltssicherung erfüllt er durch sein Programm. Rundfunkfreiheit ist daher vor allem **Programmfreiheit**.¹⁰⁶ Sie gewährleistet, dass Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten. Der Rundfunk selbst darf aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt.¹⁰⁷

Im Rahmen seiner Programmfreiheit entscheidet der öffentlich-rechtliche Rundfunk daher grundsätzlich **autonom und in eigener Verantwortung** darüber, was zur effektiven Erfüllung seines Funktionsauftrags (früher Grundversorgungsauftrags) erforderlich und geboten ist. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bezieht sich die Programmautonomie zwar „*in erster Linie (...) auf Inhalt und Form der Rundfunksendungen*“¹⁰⁸, also die Entscheidung über die zur Funktionserfüllung als zweckmäßig und erforderlich angesehenen Inhalte und Formen der Angebote.¹⁰⁹ Da sich die Entscheidung über **Inhalt und Form der Darbietungen** allerdings nicht völlig von derjenigen nach **Anzahl und Umfang der Programme** trennen lässt, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch diese Entscheidung von der Programmfreiheit umfasst.¹¹⁰ Dies schließt bei entsprechendem Bedarf sowohl die **Entwicklung eines zusätzlichen**, aber auch die **Abschaffung eines bestehenden Programms bzw. Angebots** ein.¹¹¹

¹⁰⁵ BVerfGE 119, 181 (218); vgl. auch *Martini*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Aug. 2018, RStV Präambel, Rn. 16;

¹⁰⁶ BVerfGE 90, 60 (87) m.w.N.

¹⁰⁷ BVerfGE 90, 60 (87).

¹⁰⁸ BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91 f.); *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 13 f.

¹⁰⁹ Vgl. BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91); *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 13 f.

¹¹⁰ Vgl. BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91 f.); 119, 181 (219); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 6; *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 14, 18, 32, 46 ff.; vgl. auch *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 381; *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 12 ff.

¹¹¹ *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 47; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 6: „*Indes haben die gesetzlichen Vorgaben zu Zahl, Umfang und Inhalt der Programme keine materiell-rechtliche Bindungswirkung*,

Die Reichweite des Rechts auf autonome Entscheidung über diese Aktivitäten wird bestimmt durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip im weiteren Sinne, insbesondere dem Kriterium der Erforderlichkeit. Die Entscheidung hierzu hängt von der technischen Entwicklung und dem Verhalten privater Anbieter ab, denn ihnen gegenüber muss im dualen System der öffentlich-rechtliche Rundfunk publizistisch konkurrenzfähig bleiben.¹¹²

Eine **Begrenzung der Programmzahl** der öffentlich-rechtlichen Programme dürfte vor dem dargestellten Hintergrund der Programmautonomie **verfassungsrechtlich problematisch** sein, da den Rundfunkanstalten selbst die Konkretisierung des gesetzlichen Programmauftrags und die Entscheidung darüber, was zur Wahrnehmung erforderlich ist, obliegt.¹¹³ Andererseits dürften die Rundfunkanstalten aber auch nicht vollständig frei sein bei der Bestimmung des Programmumfangs und des damit verbundenen Geldbedarfs. Denn ihren Programmauftrag und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf dürfen sie **nicht über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus ausweiten**.¹¹⁴ Als verfassungsgerichtlich mögliche Rechtfertigungsgründe für eine Begrenzung dürften daher der Schutz der kommerziellen Veranstalter vor einer „erdrückenden“ Konkurrenz sowie das Anliegen, die finanzielle Belastung der Rundfunkteilnehmer in einem angemessenen Rahmen zu halten, angeführt werden können.¹¹⁵ In keinem Fall aber dürfte eine Begrenzung zu einer Einschränkung des publizistischen Wettbewerbs zu Lasten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen. Dieser müsste in jedem Fall seinen Funktionsauftrag mit den verbleibenden Programmen weiterhin hinreichend erfüllen können. Ob dies der Fall ist, dürfte der ausschließlichen Verantwortung der Rundfunkanstalten und ihrer Gremien obliegen.¹¹⁶

Schreibt eine solche Regelung lediglich den status quo der Programmzahl fest, wie dies z.B. in § 11b RStV der Fall ist, dürfte sie jedenfalls solange rechtlich Bestand haben, soweit sie den medialen status quo zutreffend bewertet und sich dieser zwischenzeitlich nicht geändert hat.¹¹⁷ Nach Auffassung der Länder handelt es sich bei der **namentlichen Aufzählung** der von den Rundfunkanstalten veranstalteten Programme lediglich um **die erforderliche Konkretisierung des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten**.¹¹⁸

was in gleichem Maße die Entwicklung zusätzlicher als auch die Abschaffung bestehender Programme umfasst.“; a.A. *Fechner*, NJW 1997, 3211 (3213).

¹¹² *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 15 m.w.N.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 6.

¹¹³ Vgl. *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 17 ff., 28 ff.; *Gersdorf*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 24. Edition, Stand: 01.05.2019, § 11b RStV Rn. 7; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 6.

¹¹⁴ BVerfGE 119, 181 (219); *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 28.

¹¹⁵ *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 29; ähnlich: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 6.

¹¹⁶ Vgl. *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 30.

¹¹⁷ Vgl. *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 36; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21. Sept. 2016, WD 10 – 3000 – 046/16, S. 6:

¹¹⁸ Vgl. *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 11.

Soweit das Bundesverfassungsgericht in der fünften Rundfunkentscheidung die seinerzeit (1986) terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programme der „*unerlässlichen Grundversorgung*“ zugerechnet hat,¹¹⁹ dürfte diese Entscheidung vor dem Hintergrund zwischenzeitlicher Programmentwicklungen in Frage zu stellen sein. Unabhängig davon **dürften die Vollprogramme der ARD und des ZDF wohl auch heute noch der unerlässlichen Grundversorgung zuzurechnen sein**,¹²⁰ währenddessen Spartenprogramme wohl grundsätzlich eine Ergänzung hierzu darstellen. In jedem Fall erfordert Grundversorgung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „*Mehrzahl von Programmen*“.¹²¹

Fraglich ist, ob der Gesetzgeber befugt ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten **inhaltliche Vorgaben** für ihr Programmangebot zu machen. Einigkeit besteht, dass die **Ausgestaltung des Funktionsauftrags** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Gesetzgeber immer auf einer **hinreichenden Abstraktionshöhe** erfolgen muss und nicht durch zu detaillierte inhaltliche Angebotsfestlegungen zur eigentlichen Programmgestaltung getroffen werden darf.¹²² Das Bundesverfassungsgericht spricht davon, dass der Gesetzgeber die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „*in abstrakter Weise festlegen*“ kann, der „*Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben (...) allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt*“ sind.¹²³

Politisch wird seit einiger Zeit eine Konkretisierung des Funktionsauftrags dahingehend diskutiert, einen **Schwerpunkt der Berichterstattung** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf die **Bereiche Kultur, Information und Bildung** zu legen.¹²⁴ Nach Auffassung von *Gersdorf*¹²⁵ würde der Gesetzgeber mit einer solchen Schwerpunktsetzung den Funktionsauftrag nur konkretisieren. Eine Verletzung der Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten scheidet seiner Ansicht nach aus, da sie grundrechtlichen Schutz im Rahmen der Programmautonomie nur im Rahmen des ihnen vom Gesetzgeber zugewiesenen Funktionsauftrags genießen. In diesen Funktionsauftrag würde der Gesetzgeber nicht eingreifen, sondern ihn lediglich ausgestalten. Auch aus Sicht der rheinland-pfälzischen Landesregierung bestehen keine rechtlichen Einwände gegen eine solche Schwerpunktsetzung.¹²⁶

¹¹⁹ Vgl. BVerfGE 74, 297 (326); 73, 118 (157 f.); *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 379.

¹²⁰ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 379. *Degenhart* geht noch einen Schritt weiter und hält angesichts der mittlerweile bundesweit empfangbaren Programme der ARD eine Privatisierung des ZDF für verfassungskonform. Der Rundfunkstaatsvertrag regelt in § 11b Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Nr. 1, dass die Programme „Erstes Deutsches Fernsehen (Das Erste)“ und „Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“ Vollprogramme sind.

¹²¹ BVerfGE 74, 297 (326).

¹²² *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 14 f. m.w.N.; vgl. auch *Hammann*, Prot. MedienA 17/21 vom 14. Febr. 2019, S. 2.

¹²³ BVerfGE 119, 181 (221); *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 15.

¹²⁴ Siehe hierzu nur *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 5 f.; *Hammann*, Prot. MedienA 17/21 vom 14. Febr. 2019, S. 2.; *ders.*, Sprechvermerk LT-Vorl. 17, 4476, S. 1.

¹²⁵ *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 17 f. m.w.N., 22 f.

¹²⁶ *Hammann*, Prot. MedienA 17/21 vom 14. Febr. 2019, S. 2.; *ders.*, Sprechvermerk LT-Vorl. 17/4476, S. 1 f. Politisch präferiert die Landesregierung eine genreübergreifende Profilschärfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Ob die Festlegung eines Schwerpunktes der Berichterstattung noch eine zulässige Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt, wird von *Binder*¹²⁷ bezweifelt. Nach seiner Auffassung muss den Rundfunkanstalten zwingend die Möglichkeit offen stehen, den inhaltlichen Schwerpunkt bzw. die Ausrichtung bestehender Programme nach Maßgabe des im publizistischen Wettbewerb Erforderlichen – gegebenenfalls weitgehend – verändern zu können. Die Festlegung eines kulturellen Schwerpunkts für das als Vollprogramm auszustrahlende Programm „3sat“ in § 11b Abs. 4 Nr. 1 RStV hält er daher für verfassungsrechtlich zweifelhaft und allenfalls dadurch gerechtfertigt, dass es sich hierbei lediglich um ein ARD und ZDF durch die Länder „zusätzlich“ ermöglichtes Programmprojekt handele. Vor diesem Hintergrund liege keine Beschränkung des Funktionsauftrags, sondern eine Erweiterung desselben vor.¹²⁸

Kontrovers diskutiert wird die von *Gersdorf*¹²⁹ neben einer Schwerpunktsetzung zugunsten der Bereiche Information, Bildung und Beratung vorgeschlagene **Sendezeitvorgabe**. Nach seiner Auffassung würden Schwerpunktsetzungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur dann ihre spezifische Wirksamkeit entfalten, wenn sie sich auf die **Hauptsendezeit zwischen 18.00 Uhr und 23.00 Uhr** beziehen würden. Fehlten solche Vorgaben, könnten Schwerpunktsendungen zur Nachtzeit oder zu Zeiten ausgestrahlt werden, in denen kaum Zuschauer vor dem Fernsehen sitzen. Solche Vorgaben seien verfassungsrechtlich zulässig, da der Gesetzgeber damit für Informationssendungen den spezifischen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkretisiere. In die Angebotsautonomie (Programmautonomie) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks greife der Gesetzgeber nicht ein, da die Autonomie nur nach Maßgabe einer (verfassungsgemäßen) Ausgestaltung des Angebotsauftrags gelte.¹³⁰ Die Zulässigkeit solcher Sendezeitvorgaben zeige sich an der **gesetzlichen Regelung von Fensterprogrammen im privaten Rundfunk für unabhängige Dritte** (vgl. §§ 25 Abs. 4, 31 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 RStV). Dabei habe der Gesetzgeber sowohl die wöchentliche Mindestdauer des Fernsehprogramms normiert als auch vorgegeben, dass ein Teil der wöchentlichen Sendezeit zwischen 19.00 Uhr und 23.30 Uhr liegen müsse. Der hierin liegende Eingriff in die Programmfreiheit der privaten Rundfunkveranstalter sei im Interesse der Vielfaltssicherung gerechtfertigt.¹³¹

Gegen die Zulässigkeit wird geltend gemacht, dass der zur Wahrung der Angebots- bzw. Programmautonomie **notwendige Abstraktionsgrad der Auftragsbeschreibung** nicht mehr gewahrt sei, wenn im Ergebnis ein bestimmtes Angebot in einem bestimmten Programm zu einer bestimmten Zeit gesetzlich vorgeschrieben sei.¹³²

¹²⁷ In: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 32.

¹²⁸ Vgl. *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 33 ff. Programminhaltliche Vorgaben der Exekutive wie z.B. beim Start des Ereignis- und Dokumentationskanals PHOENIX, der als Parlaments- und Ereigniskanal an den Start gegangen war und aus dem sich nach dem Willen der Ministerpräsidenten kein Nachrichtenkanal entwickeln sollte, sind nach Auffassung von *Binder*, a.a.O. Rn. 37, in jedem Fall nichtig.

¹²⁹ *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 19 f., 23.

¹³⁰ *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 19, 23.

¹³¹ *Gersdorf*, Ist eine gesetzliche Präzisierung des Angebotsauftrags verfassungsrechtlich möglich – und wie weit darf sie gehen?, 2018, S. 20.

¹³² *Hammann*, Prot. MedienA 17/21 vom 14. Febr. 2019, S. 3.; *ders.*, Sprechvermerk LT-Vorl. 17/4476, S. 2.

Anders als von *Binder* zum Programm „3sat“ argumentiert (s.o.), handelt es sich bei Sendezeitvorgaben um eine **Einschränkung der Programmautonomie** der Rundfunkanstalten, nicht um eine Erweiterung. Ob Sendezeitvorgaben eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltung der Rundfunkordnung oder einen unzulässigen Eingriff in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten darstellen, dürfte sich im Ergebnis **wohl nicht pauschal beantworten lassen**. Vielmehr dürfte es auf die **konkrete Ausgestaltung im Einzelfall** ankommen. So könnte eine möglichst abstrakte Sendezeitvorgabe noch die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an den notwendigen Abstraktionsgrad erfüllen, wenn sich die Vorgabe auf einen längeren Zeitraum bezieht, keine konkreten Sendezeiten, sondern lediglich ein Zeitfenster vorgegeben werden und den Rundfunkanstalten im vorgegebenen Zeitfenster noch Raum für eigene Programmentscheidungen von substantiellem Umfang verbleibt. Wird den Rundfunkanstalten hingegen nahezu jede Möglichkeit der eigenen Programmgestaltung für die vorgegebenen Zeiträume und -fenster genommen, dürfte es sich mangels notwendigem Abstraktionsgrad der Regelung um keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkordnung handeln.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Sendezeitvorgaben für die privaten Anbieter könnten diese möglicherweise einen ersten Anhaltspunkt für eine zulässige Regelung bieten. Danach ist mit einer wöchentlichen Mindestzeit ein längerer Zeitraum gewählt. Im Übrigen dürfte den Rundfunkanstalten noch Raum von substantiellem Gewicht für eigene Programmentscheidungen verbleiben. Die Sendezeitvorgabe betrifft 260 Minuten (= 4 Stunden und 20 Minuten) in einem Zeitraum von 168 Stunden, wobei eine Mindestzeit von 75 Minuten im Zeitraum zwischen 19.00 Uhr und 23.30 Uhr (§ 31 Abs. 2 Satz 1 RStV) einen Zeitraum von insgesamt 31 ½ Stunden betrifft. Innerhalb dieses Zeitfensters kann die Rundfunkanstalt nach eigenem Ermessen frei entscheiden, an welchem oder welchen selbst zu wählenden Tagen der Woche der Schwerpunktvorgabe Rechnung getragen wird. Damit dürfte die Programmautonomie allenfalls geringfügig eingeschränkt sein. Eine solche Regelung könnte sich daher möglicherweise als verfassungsgemäß erweisen.

Mit dem am 1. Juni 2009 in Kraft getretenen Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurden **Programmkonzepte** der Rundfunkanstalten erstmals über sog. **Selbstverpflichtungserklärungen** in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen. Sie stellen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein mit der Rundfunkfreiheit grundsätzlich vereinbares 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.¹³³

¹³³ Vgl. BVerfGE 119, 181 (233); *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 39.

Materiell-rechtlich dürfte den Selbstverpflichtungen – trotz Anerkennung durch das Bundesverfassungsgericht – allerdings **nur eine eingeschränkte Bindungswirkung** zukommen. Jedenfalls einer nach publizistischem Erfordernis erfolgten Anpassung dürfte die Entwicklungsgarantie wohl entgegenstehen.¹³⁴

Die Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit **Personal** dürfte analog der Entscheidung über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme unter die **Organisationshoheit der Rundfunkanstalten** fallen. Insoweit dürfte es den Rundfunkanstalten obliegen zu entscheiden, welche Personalausstattung zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlich und geboten erscheint. Da der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, die Finanzierung von mehr als dem Erforderlichen zu gewährleisten, bildet die Erforderlichkeit zugleich die Grenze des Umfangs der Ausstattung mit Personal.

Die **finanzielle Ausstattung** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist entwicklungs offen und hat jeweils bedarfsgerecht zu erfolgen. Insoweit kann auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen werden.

Die **Höhe der Rundfunkgebühren** ist gleichfalls entwicklungs offen. Die Rundfunkgebühren dienen der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Mittelausstattung muss daher nach Art und Umfang seinen Aufgaben entsprechen. Sie muss es ihm erlauben, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.¹³⁵ Da Programm und Technik des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Entwicklungsgarantie unterfallen (siehe oben Antwort zu Frage 1.), gilt dies folgerichtig auch für seine funktionsgerechte Finanzausstattung („**finanzielle Entwicklungsgarantie**“).

¹³⁴ Vgl. *Binder*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 11b RStV, Rn. 40.

¹³⁵ Vgl. bereits BVerfGE 73, 118 (158); 87, 181 (199 f.); 90, 60 (90 f.); NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 59 f.).

4. Inwieweit gilt die Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) auch für die Bestands- und Entwicklungsgarantie? Ist sie durch Verfassungsänderung ganz oder teilweise veränderbar oder kann ggf. sogar abgeschafft werden?

Die Fragestellung dürfte an eine Aussage im ZDF-Gutachten anknüpfen. Dort halten die Autoren zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im demokratischen Prozess fest:¹³⁶

„These 7a

Der ÖRR ist durch seinen hervorstechenden Wert für den freiheitlich demokratischen Rechtsstaat legitimiert. Ihm obliegt in erster Linie die Aufgabe der Vielfaltsicherung. Dadurch trägt er entscheidend dazu bei, die Demokratie mit den Mitteln des Rundfunks zu sichern und zu fördern.

Die Aufgabe der Vielfaltsicherung im Rundfunk obliegt in erster Linie den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie sind in der Pflicht, den klassischen Funktionsauftrag des Rundfunks zu erfüllen. Das Pluralismusgebot zielt darauf ab, die Demokratie mit den Mitteln des Rundfunks zu sichern und zu fördern und ist damit zugleich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG selbst abzuleiten. Das Demokratieprinzip wird durch die Ewigkeitsgarantie aus Art. 79 Abs. 3 GG festgeschrieben und gehört daher zu den Grundprinzipien unserer Staatsorganisation. Im Mittelpunkt unserer Gesellschaft steht der Mensch als Individuum. Seine Selbstbestimmtheit wird durch die Menschenwürde garantiert und verlangt nach einer demokratischen Staatsform.“

Die Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) besagt, dass eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig ist.

*Degenhart*¹³⁷ stimmt mit den Gutachtern zwar darin überein, dass das Pluralismusgebot darauf abziele, Demokratie mit Mitteln des Rundfunks zu fördern. Soweit diese sodann auf das Demokratieprinzip als Bestandteil der Ewigkeitsgarantie abstellten und auf das durch die Menschenwürde geschützte Selbstbestimmungsrechts des Individuums überleiteten, werde der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner Auffassung nach „**idealisierend überhöht**“. Dies sei umso weniger überzeugend, als es an einer differenzierenden Sichtweise fehle, die etwa auch das Problem der Staatsnähe einer vom staatlichen Gesetzgeber geschaffenen und finanzierten Einrichtung einbeziehen müsse.

¹³⁶ Dörr/Holzsnagel/Picot, 2016, S. 36 (Zitat ohne Fußnote 74).

¹³⁷ LT-Vorl. 17/834, S. 6 f.; ders. mit etwas anderer Wortwahl: Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 7.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Rundfunkfreiheit im ersten Rundfunkurteil¹³⁸ durch die von ihm entwickelte Medium- und Faktorformel, wonach Rundfunk Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung zugleich ist, in die Nähe des Demokratieprinzips gerückt. Die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG bezeichnet das Bundesverfassungsgericht auch als „*Menschenrecht*“.¹³⁹ In späteren Entscheidungen stellt das Gericht den Bezug zum Demokratieprinzip noch deutlicher heraus, indem es die freie Meinungsbildung, der die Rundfunkfreiheit dient, „*als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung*“ beschreibt.¹⁴⁰

Die Autoren des ZDF-Gutachtens leiten nun aus dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Vielfaltssicherung, der seinerseits der Sicherung des Demokratieprinzips dient, eine Nähe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Ewigkeitsgarantie ab.

Diese Nähe dürfte in Übereinstimmung mit *Degenhart* wohl „*etwas hoch gegriffen*“¹⁴¹ sein. Eine **Nähe zur Ewigkeitsgarantie dürfte nur die Rundfunkfreiheit aufweisen**, nicht hingegen die die Vielfaltssicherung im derzeitigen dualen System gewährleistenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Denn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt nur unter den derzeitigen Bedingungen der dualen Rundfunkordnung diese Aufgabe zu. So beschreibt das Bundesverfassungsgericht auch im 15. Rundfunkurteil vom 18. Juli 2018¹⁴² die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dahingehend, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das, da es einer anderen Entscheidungsrationale als der der ökonomischen Anreize folgt, zu inhaltlicher Vielfalt beiträgt, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne. Ändern sich allerdings die Rahmenbedingungen grundlegend und kann Vielfaltssicherung auf andere Art und Weise gewährleistet werden, z.B. durch private Rundfunkanbieter auf Basis grundlegend geänderter Rahmenbedingungen, kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk möglicherweise seine (derzeitige) Aufgabe und damit seine Berechtigung verlieren, womit auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie hinfällig wäre. Dies mag zwar unter den aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten als äußerst unwahrscheinlich angesehen werden. Nur weil dies äußerst unwahrscheinlich sein mag, führt dies jedoch nicht dazu, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk dadurch der Ewigkeitsgarantie unterfällt oder in seine Nähe rückt.

¹³⁸ BVerfGE 12, 205 (260); vgl. auch BVerfGE 35, 202, 221 f. („*Lebach*“): „*Die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) ist ebenso wie die Pressefreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung.*“

¹³⁹ BVerfGE 57, 295 (319).

¹⁴⁰ BVerfGE 90, 60 (87).

¹⁴¹ Prot. MedienA 17/6 vom 12. Jan. 2017, S. 7.

¹⁴² NJW 2018, 3223 (3228 Rn. 77).

5. Inwieweit kann das Urteil aus dem Jahre 1991 aufgrund veränderter technischer Rahmenbedingungen heute nicht mehr oder nicht mehr vollständig angewendet werden?

Die im sechsten Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991¹⁴³ formulierte Bestands- und Entwicklungsgarantie besitzt trotz grundlegend veränderter technischer Rahmenbedingungen weiterhin Gültigkeit. Das Urteil kann mit seinen Kernaussagen noch heute angewendet werden.

Die seit Urteilserlass eingetretenen Veränderungen im Medienbereich abzudecken ist Bestandteil der dynamischen Garantie. Sie umfasst die Veränderungen der technischen Rahmenbedingungen (**technische Entwicklungsgarantie**), die Veränderungen des Programmangebots (**programmliche Entwicklungsgarantie**) sowie die jeweils funktionsgerechte Finanzierung (**finanzielle Entwicklungsgarantie**). Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 1 und insbesondere auf die Zitate auf Seite 9 verwiesen.

Das Bundesverfassungsgericht misst der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe der Vielfaltssicherung nach den Feststellungen im 14. und 15. Rundfunkurteil sogar eine **wachsende Bedeutung** zu. **Damit stärkt das Gericht die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit seiner Bestands- und Entwicklungsgarantie in der dualen Rundfunkordnung der heutigen Zeit.**

¹⁴³ BVerfGE 83, 238 ff.

6. Stellen Sie bitte die übrigen vom Bundesverfassungsgericht in seinen Rundfunkurteilen entwickelten Regeln im Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dar.

Nachfolgend werden die Kernaussagen der 15 Rundfunkentscheidungen dargestellt.¹⁴⁴ Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die einschlägige Kommentarliteratur¹⁴⁵ sowie auf die Entscheidungen selbst verwiesen.

a) Erstes Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961 („Deutschland-Fernsehen“)¹⁴⁶

Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH, deren zuletzt einziger Gesellschafter die Bundesrepublik Deutschland war, war aus kompetenzrechtlichen Gründen verfassungswidrig. Die Kompetenz für das Post- und Fernmeldewesen (heute: Telekommunikation) nach Art. 73 Nr. 7 GG a.F. erfasst nur die Übertragungstechnik. Die übrigen Bereiche des Rundfunks, insbesondere die innere Organisation, Studioteknik und Programmfragen, fallen nach Art. 30, 70, 73 ff. GG in die Kompetenz der Bundesländer.¹⁴⁷

Die Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH war auch wegen eines Verstoßes gegen die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungswidrig. Aus der Rundfunkfreiheit folgt das Gebot der Staatsferne. Es verbietet die Veranstaltung von Rundfunk durch den Staat.¹⁴⁸

Rundfunk ist Medium und zugleich Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.¹⁴⁹ Der Zugang aller gesellschaftlich relevanten Kräfte zum Programm sowie ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung müssen gewährleistet werden.¹⁵⁰

Eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft von Rundfunkveranstaltern ist aufgrund der Frequenzknappheit und dem außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand gerechtfertigt.¹⁵¹

¹⁴⁴ Der Vollständigkeit halber kommt es zu Wiederholungen mit Antworten zu anderen Fragen.

¹⁴⁵ *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 540 ff.; *Kühling*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Nov. 2018, Art. 5 GG Rn. 59 ff.; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 185. Aktualisierung Juli 2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 284 ff.

¹⁴⁶ BVerfGE 12, 205 ff.

¹⁴⁷ BVerfGE 12, 205 (225 ff.).

¹⁴⁸ BVerfGE 12, 205 (261 ff.).

¹⁴⁹ BVerfGE 12, 205 (260).

¹⁵⁰ BVerfGE 12, 205 (262 f.).

¹⁵¹ BVerfGE 12, 205 (261).

b) Zweites Rundfunkurteil vom 27. Juli 1971 („Mehrwertsteuer-Urteil“)¹⁵²

Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten vollzieht sich im öffentlich-rechtlichen Bereich.¹⁵³ Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung, nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erfüllen eine integrierende Funktion für das Staatsganze. Ihre Tätigkeit ist nicht gewerblicher oder beruflicher Art und unterfällt daher nicht der Umsatzsteuer.¹⁵⁴

Die bei den Empfängern erhobene Rundfunkgebühr ist keine Gegenleistung für eine bestimmte Leistung der Rundfunkveranstalter, sondern Mittel der Finanzierung der Gesamtveranstaltung.¹⁵⁵

Die Bedeutung von Rundfunk als meinungsbildendes Massenmedium wird bestätigt. Es darf im Hinblick auf die weitreichenden Wirkungen und der Gefahr des Missbrauchs zur einseitigen Einflussnahme nicht „*dem freien Spiel der Kräfte*“ überlassen werden. Die Rundfunkfreiheit verlangt, dass Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe überlassen wird (Grundsatz der Staatsfreiheit).¹⁵⁶

c) Drittes Rundfunkurteil vom 16. Juni 1981 („FRAG-Urteil“)¹⁵⁷

Hintergrund der Entscheidung war der Antrag der „Freien Rundfunkaktiengesellschaft in Gründung“ auf Erhalt einer Sendefrequenz im Saarland, das in seinem damaligen Landesrundfunkgesetz Sendefrequenzen für private Anbieter vorsah.

Das Bundesverfassungsgericht legt in dieser Entscheidung die Grundlage der dualen Rundfunkordnung, die durch eine Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern geprägt ist. Es erkennt die Verfassungsmäßigkeit von privatem Rundfunk grundsätzlich an. Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert auch für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen eine gesetzliche Regelung, in der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks zu treffen sind. Diese Notwendigkeit besteht auch dann, wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunksendungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung entfällt.¹⁵⁸

Das Gericht prägt erstmals den Begriff der Rundfunkfreiheit als „*dienender Freiheit*“. Es stellt fest, dass Rundfunkfreiheit der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung dient. Rundfunkfreiheit ist nicht auf einen subjektiv-rechtlichen Abwehranspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat beschränkt. Sie verpflichtet den Gesetzgeber darüber hinaus zur

¹⁵² BVerfGE 31, 314 ff.

¹⁵³ BVerfGE 31, 314 (329).

¹⁵⁴ BVerfGE 31, 314 (329 f.).

¹⁵⁵ BVerfGE 31, 314 (330).

¹⁵⁶ BVerfGE 31, 314 (325).

¹⁵⁷ BVerfGE 57, 295 ff.

¹⁵⁸ BVerfGE 57, 295 (320 ff.).

gesetzlichen Ausgestaltung und damit zur Schaffung einer positiven Ordnung. Diese muss sicherstellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und dass auf diese Weise umfassende Information geboten wird.¹⁵⁹

Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen.¹⁶⁰ Der Gesetzgeber kann hierzu ein binnenpluralistisches oder außenpluralistisches Modell wählen. Eine binnenpluralistische Struktur verwirklicht Meinungsvielfalt durch die pluralistische Zusammensetzung der Kontrollgremien der Rundfunkveranstalter. Das außenpluralistische Modell gewährleistet Meinungsvielfalt durch die Vielfalt der unterschiedlichen Anbieter, wobei diese jedoch auch programmliche Mindestanforderungen einzuhalten haben.¹⁶¹ Diese Anforderungen sind durch Staatsaufsicht sicherzustellen.¹⁶²

d) Viertes Rundfunkurteil vom 4. November 1986 („Niedersachsen-Urteil“)¹⁶³

Anlässlich der Überprüfung der Regelungen zum privaten Rundfunk im damaligen Landesrundfunkgesetz Niedersachsen konkretisiert das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die duale Rundfunkordnung.

In der dualen Rundfunkordnung weist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe der Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu, da ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen sind.

Die Grundversorgung umfasst drei Elemente: Die Versorgung der gesamten Bevölkerung, die Veranstaltung eines Vollprogramms und die Gewährleistung der Meinungsvielfalt des Programms.¹⁶⁴ Zur Sicherstellung dieser Grundversorgung hat der Gesetzgeber die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Bedingungen so auszugestalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner Aufgabe gerecht werden kann.¹⁶⁵

Solange und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung der Vielfaltssicherung sicherstellt, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.¹⁶⁶ Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber

¹⁵⁹ BVerfGE 57, 295 (320).

¹⁶⁰ BVerfGE 57, 295 (320 ff.).

¹⁶¹ BVerfGE 57, 295 (325 f.).

¹⁶² Im Einzelnen: BVerfGE 57, 295 (326 f.).

¹⁶³ BVerfGE 73, 118 ff.

¹⁶⁴ BVerfGE 73, 118 (157 f.); noch deutlicher: BVerfGE 74, 297 (326).

¹⁶⁵ BVerfGE 73, 118 (158).

¹⁶⁶ BVerfGE 73, 118 (158 f.).

zu treffen hat, müssen aber bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfasst: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenige von Minderheiten -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluss einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen.¹⁶⁷

e) Fünfte Rundfunkentscheidung vom 24. März 1987 („Baden-Württemberg-Beschluss“)¹⁶⁸

Das Gericht konkretisiert anlässlich der Überprüfung des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg den im „Niedersachsen-Urteil“ entwickelten Begriff der Grundversorgung. Der Begriff ist weder restriktiv im Sinne einer Mindestversorgung, auf den öffentlich-rechtlicher Rundfunk zu beschränken wäre, noch so zu verstehen, dass er zu einer Grenzziehung bzw. Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk führt.¹⁶⁹ Privaten Rundfunkanbietern darf die Ausstrahlung bestimmter Rundfunksendungen nicht vorbehalten werden, da damit ein Monopol für sie begründet würde.¹⁷⁰

Das Gericht bekräftigt die drei Elemente der Grundversorgung: eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist, das Angebot eines Vollprogramms als inhaltlicher Standard sowie die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.¹⁷¹

Grundversorgung setzt immer eine Mehrzahl von Programmen voraus. Zumindest die bei Erlass des „Niedersachsen-Urteils“ terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programme rechnet das Bundesverfassungsgericht der unerlässlichen Grundversorgung zu und räumt diesen damit eine Bestandsgarantie ein.¹⁷²

Das Gericht definiert den Rundfunkbegriff erstmals dynamisch und entwicklungs offen. Damit setzt es den Grundstein der späteren Entwicklungs garantiert. Rundfunk ist geprägt durch den

¹⁶⁷ BVerfGE 73, 118 (Leitsatz 1 b), (160) und (172 ff.).

¹⁶⁸ BVerfGE 74, 297 ff.

¹⁶⁹ BVerfGE 74, 297 (325 f.).

¹⁷⁰ BVerfGE 74, 297 (335).

¹⁷¹ BVerfGE 74, 297 (326).

¹⁷² BVerfGE 74, 297 (326).

Sendecharakter und die unbestimmte Anzahl von Nutzern, die eine Auswahlentscheidung treffen. Das Gericht rechnet daher auch das Anbieten rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste (namentlich den Videotext sowie Abruf- und Zugriffsdienste) zum Grundversorgungsauftrag.¹⁷³

f) Sechstes Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991 („WDR-Urteil“)¹⁷⁴

Grundlage der Entscheidung sind Bestimmungen des Nordrhein-Westfälischen Rundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln.

Das Gericht spricht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zu.¹⁷⁵ Die Grenzen dieser Garantie ergeben sich aus der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die dieser im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat.¹⁷⁶

Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erstreckt sich auch auf neue Dienste mittels neuer Techniken, die künftig Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen.¹⁷⁷

In einer dualen Rundfunkordnung ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter strikt voneinander zu trennen. Aus dem Grundgesetz folgt keine Verpflichtung zur „Modellkonsistenz“. In jedem Fall muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Grundversorgungsauftrag erfüllen kann. Auch muss er die Entscheidung über das Rundfunkmodell selbst treffen. Er darf sie nicht einer Vereinbarung der Rundfunkveranstalter überlassen.¹⁷⁸

Eine neben die Gebührenfinanzierung tretende Werbefinanzierung öffentlich-rechtlicher Sender ist verfassungsgemäß. Die Mischfinanzierung begrenzt wechselseitige Abhängigkeiten sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber der Wirtschaft und stärkt damit insgesamt die Programmgestaltungsfreiheit der Veranstalter.¹⁷⁹ Eine überwiegende Werbefinanzierung ist mit dem Grundversorgungsauftrag nicht vereinbar und somit verfassungswidrig.¹⁸⁰

Aufgabe der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht die Repräsentation organisierter Interessen oder Meinungen, sondern die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk. Die Gremien haben als Sachwalter der Allgemeinheit zu arbeiten.¹⁸¹ Sie müssen staatsfrei sein, d.h. der Staat darf weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss

¹⁷³ BVerfGE 74, 297 (350 ff.).

¹⁷⁴ BVerfGE 83, 238 ff.

¹⁷⁵ BVerfGE 83, 238 (298).

¹⁷⁶ BVerfGE 83, 238 (298 ff.); Leitsatz 1 b).

¹⁷⁷ BVerfGE 83, 238 (302 f.); Leitsatz 1 c).

¹⁷⁸ BVerfGE 83, 238 (305 ff.); Leitsätze 2 a), 2 b) und 2 c).

¹⁷⁹ BVerfGE 83, 238 (310).

¹⁸⁰ BVerfGE 83, 238 (311).

¹⁸¹ BVerfGE 83, 238 (333); Leitsatz 5 a).

auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen. Zulässig ist dabei allerdings, wenn in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten in begrenzter Zahl auch Staatsvertreter mitwirken.¹⁸²

Der Gesetzgeber hat bei der Bildung der Kontrollgremien weitgehende Gestaltungsfreiheit. Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt lediglich, dass die Zusammensetzung der Gremien geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren.¹⁸³

g) Siebte Rundfunkentscheidung vom 6. Oktober 1992 („Hessen 3“)¹⁸⁴

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich mit den finanziellen Auswirkungen eines Werbeverbots in den Dritten Programmen auseinanderzusetzen. Eine für den Hessischen Rundfunk bisher geltende Ausnahme war ausgelaufen. Dieser machte nunmehr dadurch bedingte finanzielle Schwierigkeiten geltend.

Das Gericht stellt fest, dass der Gesetzgeber, der sich für ein duales System entscheide, in welchem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Aufgabe der Grundversorgung zukomme, die Voraussetzungen für die Erbringung dieser Leistung auch in finanzieller Hinsicht sicherstellen müsse.¹⁸⁵

Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist die Rundfunkgebühr. Sie findet ihre Rechtfertigung in der ungeschmälernten Erfüllung der essentiellen Funktion des Rundfunks und in der Sicherstellung der Grundversorgung unter den Bedingungen des dualen Systems. Mischfinanzierung ist zulässig, sofern dabei die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund tritt. Eine überwiegende Werbefinanzierung kommt aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht in Betracht.¹⁸⁶

Der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht wird ebenfalls von der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zukommenden Funktion bestimmt. Dabei steht den Rundfunkanstalten die Programmautonomie zu. Sie sind im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei zu entscheiden, wie sie ihre Funktion erfüllen.¹⁸⁷

Der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht richtet sich nach den Programmen, die der Funktion des öffentlich rechtlichen Rundfunks entsprechen und zu ihrer Wahrnehmung erforderlich sind. Bezugsgröße für die Bestimmung des zur Aufgabenerfüllung Erforderlichen ist

¹⁸² BVerfGE 83, 238 (330, 333 ff.).

¹⁸³ BVerfGE 83, 238 (334); Leitsatz 5 b).

¹⁸⁴ BVerfGE 87, 181 ff.

¹⁸⁵ BVerfGE 87, 181 (198 ff.).

¹⁸⁶ BVerfGE 87, 181(199 f.); Leitsatz 3.

¹⁸⁷ BVerfGE 87, 181 (200); kritisch *Kühling*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Nov. 2018, Art. 5 GG Rn. 65.

nicht jedes einzelne Programm, sondern das gesamte Programmangebot einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt.¹⁸⁸

h) Achstes Rundfunkurteil vom 22. Februar 1994 („Erstes Rundfunkgebührenurteil“)¹⁸⁹

Grundlage der Entscheidung war die Überprüfung des sog. Kabelgroschens in Höhe von 0,20 DM, der durch Staatsvertrag als Teil der Rundfunkgebühren zur Finanzierung von Kabelpilotprojekten eingeführt worden war.

Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Finanzierungsgarantie und stellt fest, dass das bisherige Verfahren der Gebührenfestsetzung den notwendigen Anforderungen an einen prozeduralen Grundrechtsschutz nicht in vollem Umfang entsprochen habe.¹⁹⁰

Die Rundfunkfreiheit verlangt für die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein Verfahren, das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – erstens – die zur Erfüllung seiner Aufgabe im dualen System erforderlichen Mittel gewährleistet („funktionsadäquate Finanzierung“) und ihn – zweitens – vor Einflussnahmen auf das Programm wirksam sichert („Staatsfreiheit“ und „Programmautonomie“).¹⁹¹

Um den Anforderungen gerecht zu werden, entwickelt das Gericht ein dreistufiges Verfahren zur Gebührenfestsetzung, das den Ländern als Vorgabe für das bis heute durch den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag festgelegte Verfahren dient:¹⁹² Ausgangspunkt ist der von den Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie angezeigte Bedarf zur Finanzierung ihres Programms („Bedarfsanmeldung“)¹⁹³. Dieser angezeigte Bedarf wird durch ein externes, sachverständig zusammengesetztes Gremium (KEF – Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) geprüft, da bei der Rundfunkgebühr das Korrektiv des Marktpreises entfällt. Die Überprüfung bezieht sich in Wahrung der Programmautonomie nur darauf, ob die Rundfunkanstalten sich im Rahmen ihres 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 („Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch die KEF“). Auf Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen ist wiederum unter Sicherstellung der Programmneutralität und Programmakzessorietät die Gebührenentscheidung zu treffen („Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber“). Abweichungen von den Ergebnissen der KEF sind nur aus Gründen zulässig, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Ausführlich: BVerfGE 87, 181 (200 ff.); Leitsätze 4 und 5.

¹⁸⁹ BVerfGE 90, 60 ff.

¹⁹⁰ BVerfGE 90, 60 (96 ff.).

¹⁹¹ BVerfGE 90, 60 (90 ff.); Leitsatz 2.

¹⁹² BVerfGE 90, 60 (101 ff.).

¹⁹³ Vgl. BVerfGE 119, 181 (224 f.) zu dem dreistufigen Verfahren.

¹⁹⁴ BVerfGE 90, 60 (101 ff.); Leitsätze 2 bis 5.

Das Urteil enthält auch einige allgemeine Hinweise zur Rundfunkfreiheit. So entwickelte das Gericht in diesem Urteil die heute noch gültige Formel, dass dem Rundfunk unter den Medien besondere Bedeutung „wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ zukommt.¹⁹⁵

i) Neuntes Rundfunkurteil vom 22. März 1995 („EWG-Fernsehrichtlinie“)¹⁹⁶

Gegenstand des Verfahrens sind Fragen zur Beteiligung der Länder im Rahmen der Verabschiedung der Fernsehrichtlinie 89/552/EWG durch Zustimmungsgesetz des Bundes.

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass es Sache des Bundes ist, die Rechte der gesamten Bundesrepublik gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Sind die Länder innerstaatlich zuständig, muss der Bund die Interessen der Länder als deren Sachwalter vertreten.¹⁹⁷ Aus dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens ergibt sich für den Bund im Rahmen der innerstaatlichen Einigung eine prozedurale Pflicht zu bundesstaatlicher Zusammenarbeit und Rücksichtnahme.¹⁹⁸

Vom Gericht entwickelte Pflichten fanden später in den neu gestalteten Art. 23 GG Eingang.¹⁹⁹

j) Zehntes Rundfunkurteil vom 17. Februar 1998 („Kurzberichterstattung“)²⁰⁰

Das Recht auf nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung im Fernsehen (i.d.R. 90 Sekunden) ist im Kern mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar.²⁰¹

Den Eingriff rechtfertigende vernünftige Gemeinwohlerwägungen liegen in der Gewährleistung freier Informationstätigkeit und freien Informationszugangs für die gesamte Öffentlichkeit. Weiterer legitimer Zweck ist die Verhinderung von Informationsmonopolen, die durch eine vollständige Kommerzialisierung von Informationen durch Veranstalter und Medien drohen. Gleiches gilt für die Pluralität der Informationsquellen. Zwar bestand zum Entscheidungszeitpunkt aufgrund fortgeschrittener technischer Entwicklungen auch bei den großen privaten Veranstaltern eine ähnliche Reichweite wie bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Frage des Informationszugangs bestand jedoch aufgrund von Exklusivrechten durch Bezahlsender weiter, wodurch auch in Zukunft ein erheblicher Teil der Öffentlichkeit von der Berichterstattung ausgeschlossen sein könnte.²⁰² Der Gemeinwohlbezug wird durch den dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit unterstrichen. Eine Monopolisierung der Berichterstattung über Gegenstände

¹⁹⁵ BVerfGE 90, 60 (87).

¹⁹⁶ BVerfGE 92, 203 ff.

¹⁹⁷ BVerfGE 92, 203 (230 f.).

¹⁹⁸ BVerfGE 92, 203 (230 f.).

¹⁹⁹ Vgl. *Kühling*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 23. Edition, Stand: 1. Nov. 2018, Art. 5 GG Rn. 67; *Winkelmann*, DÖV 1996, 1 ff.

²⁰⁰ BVerfGE 97, 228 ff.

²⁰¹ BVerfGE 97, 228 (251 ff.).

²⁰² BVerfGE 97, 228 (256).

von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse würde dem Interesse der Rundfunkfreiheit an pluraler Informationsvermittlung widersprechen.²⁰³

Zur Berichterstattung gehört die gegenständlich uneingeschränkte Information über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien. Dazu zählen auch Berichte über herausragende Sportveranstaltungen.²⁰⁴

Allerdings stellt die Unentgeltlichkeit der Kurzberichterstattung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG dar, da ein Ertrag der beruflichen Leistung nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch Konkurrenten desjenigen Fernsehveranstalters zugutekommt, dem der Ereignisveranstalter die Erstverwertungsrechte vertraglich eingeräumt hat.²⁰⁵

Die Bestimmung des Entgelts darf nicht in das Belieben des Veranstalters gestellt werden. Der Gesetzgeber muss eine Regelung treffen, die sicherstellt, dass die Kurzberichterstattung grundsätzlich allen Fernsehveranstaltern zugänglich bleibt.²⁰⁶

k) Elfte Rundfunkentscheidung vom 20. Februar 1998 („Extra-Radio“)²⁰⁷

Das Urteil beantwortet Fragen zur Grundrechtsträgerschaft von Rundfunkveranstaltern.

Hintergrund ist die Verfassungsbeschwerde des privaten Radiosenders „Extra-Radio“ aus Bayern und dessen Grundrechtsträgerschaft bei der Vergabe von Frequenzen.

Nach Art. 111a Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung wird in Bayern privater Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durch die Bayerische Landeszentrale für Medien (BLM) veranstaltet.

Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG steht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts als Gewährleistung der Programmfreiheit allen Veranstaltern von Rundfunkprogrammen zu.²⁰⁸ Dies gilt – ungeachtet der gesetzlichen Veranstaltereigenschaft der BLM – auch für die privaten Rundfunkanbieter im Geltungsbereich des bayerischen Medienrechts. Sie nehmen die Kernfunktion des Rundfunks, nämlich die Programmgestaltung, wahr.²⁰⁹

Auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit können sich auch Bewerber um eine Rundfunklizenz im Zulassungsverfahren vor der Landesmedienanstalt berufen.²¹⁰ Denn die Gefahr der Einflussnahme auf die im Kern der Grundrechtsgarantie stehende Programmfreiheit ist bei der Auswahl

²⁰³ BVerfGE 97, 228 (258).

²⁰⁴ BVerfGE 97, 228 (257).

²⁰⁵ BVerfGE 97, 228 (259 ff.); Leitsatz.

²⁰⁶ BVerfGE 97, 228 (262 ff.); Leitsatz.

²⁰⁷ BVerfGE 97, 298 ff.

²⁰⁸ BVerfGE 97, 298 (310 f.); Leitsatz 1

²⁰⁹ BVerfGE 97, 298 (311 f.); Leitsatz 2.

²¹⁰ BVerfGE 97, 298 (312); Leitsatz 3.

der Bewerber besonders groß, weshalb ihnen eine rundfunkspezifische Rechtsposition zusteht.²¹¹

I) Zwölftes Rundfunkurteil vom 11. September 2007 („KEF“ / „Zweites Rundfunkgebührenurteil“)²¹²

Die Entscheidung knüpft inhaltlich an das erste Rundfunkgebührenurteil vom 22. Februar 1994²¹³ und das darin entwickelte dreistufige Verfahren an.

Das Gericht stellt zunächst klar, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Aufgabe der Vielfaltssicherung zukommt. Insoweit hat sich nach Auffassung des Gerichts durch die technologischen Neuerungen und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie durch die Entwicklung der Medienmärkte nichts geändert.²¹⁴

Anlass der gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist die herausgehobene Bedeutung, die dem Rundfunk unter den Medien aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt.²¹⁵

Beim privaten Rundfunk sieht das Gericht durch einen Konzentrationsdruck Vielfaltsdefizite. Dieser entsteht u.a. dadurch, dass nicht nur herkömmliche Medienunternehmen Rundfunk veranstalten, sondern auch Kapitalgesellschaften unter maßgeblicher Beteiligung internationaler Finanzinvestoren.²¹⁶

In der Sache erklärt das Gericht die Gebührensatzung in den Jahren 2003 und 2004 für verfassungswidrig. Es beanstandet – in Anwendung seines dreistufigen Verfahrens –, dass keine hinreichende Begründung auf der dritten Stufe der Festsetzung der gegenüber der Empfehlung der KEF verringerten Gebühren und keine ausreichende Anbindung an die Belange der Rundfunkteilnehmer erfolgt sei.²¹⁷ Eine Abweichung müsse jedoch ausreichend und mit nachvollziehbaren Tatsachen begründet sein, wobei als Gründe die unangemessene Belastung der Gebührenzahler oder eine mögliche Versperrung des freien Informationszugangs für die Bürger in Betracht kämen. Die tatsächlichen Auswirkungen einer unangemessenen Belastung 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.²¹⁸ Hier

²¹¹ BVerfGE 97, 298 (312).

²¹² BVerfGE 119, 181 ff.

²¹³ BVerfGE 90, 60 ff.

²¹⁴ BVerfGE 119, 181 (214); Leitsatz 1.

²¹⁵ BVerfGE 119, 181 (214 f.).

²¹⁶ BVerfGE 119, 181 (216).

²¹⁷ BVerfGE 119, 181 (229 ff.).

²¹⁸ BVerfGE 119, 181 (230 f.).

beschränkte sich der Gesetzgeber lediglich auf die Wiedergabe des für die Abweichung maßgeblichen Maßstabs und verwies allgemein auf die angespannte wirtschaftliche Lage im Jahre 2004, die große Herausforderungen und finanzielle Einschränkungen für alle Teile der Bevölkerung mit sich bringe.²¹⁹ Dies genügte den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Grundrechtsschutz im Verfahren nicht.

m) Dreizehntes Rundfunkurteil vom 12. März 2008 („Hessisches Privatrundfunkgesetz“)²²⁰

Die Entscheidung betrifft die Frage, ob und in welchem Umfang sich Parteien an privaten Rundfunkanstalten beteiligen dürfen. Hintergrund ist § 6 Abs. 2 Nr. 4 des hessischen Privatrundfunkgesetzes i.d.F. des Gesetzes vom 19. Dezember 2000²²¹, der jegliche Beteiligung von politischen Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern untersagt.

Nach Auffassung des Gerichts dient der Auftrag an den Gesetzgeber, die Rundfunkordnung auszugestalten, der Sicherung der Meinungsvielfalt.²²² Diese Ausgestaltung erfordert die Vermeidung einseitigen Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung infolge der Zusammenballung publizistischer Macht. Der Rundfunk soll nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden.²²³ Auch der Staat selber darf weder unmittelbar noch mittelbar über eine Anstalt oder Gesellschaft, die er beherrscht, als Rundfunkveranstalter auftreten.²²⁴ Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten.²²⁵

Bei der Zulassung von Bewerbern zum Privatrundfunk hat der Gesetzgeber neben der Meinungsvielfalt und Staatsfreiheit auch die Rechte privater Rundfunkanbieter und die verfassungsrechtlich abgesicherte Position der Parteien zu berücksichtigen.²²⁶

Der Gesetzgeber hat nach Auffassung des Gerichts zwar einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Regelung der Zulässigkeit der Beteiligung von Parteien am Privatrundfunk. Ihm steht es frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können. Demgegenüber bedeutet das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltern zu beteiligen, im Hinblick auf die grundrechtlichen Positionen der Rundfunkveranstalter und den Mitwirkungsauftrag der Parteien an der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 GG im Ergebnis keine zulässige gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.²²⁷

²¹⁹ BVerfGE 119, 181 (231).

²²⁰ BVerfGE 121, 30 ff.

²²¹ Hess. GVBl. 2000, S. 566.

²²² BVerfGE 121, 30 (51 f.).

²²³ BVerfGE 121, 30 (52).

²²⁴ BVerfGE 121, 30 (52).

²²⁵ BVerfGE 121, 30 (53 ff.).

²²⁶ BVerfGE 121, 30 (55 ff.).

²²⁷ BVerfGE 121, 30 (58, 64 ff.).

Soweit für ein absolutes Verbot von Beteiligungen einer Partei an einem privaten Rundfunkanbieter die Möglichkeit von Absprachen und die Schließung von Koalitionen auch bei geringfügigen Beteiligungen als Rechtfertigung angeführt wird, kann dieser Gefahr durch ein Gebot der Veröffentlichung aller Beteiligungen entsprochen werden.²²⁸

n) 14. Rundfunkurteil vom 25. März 2014 („ZDF-Staatsvertrag“ / „Nikolaus Brender“)²²⁹

Die Entscheidung befasst sich mit der Frage, ob die Vorschriften über die Zusammensetzung und Beschlussfassung der Aufsichtsgremien des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) einen übermäßig großen staatlichen Einfluss auf das ZDF als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ermöglichen. Ausgangspunkt war die Thematik, ob der ZDF-Verwaltungsrat nach dem ZDF-Staatsvertrag verfassungsgemäß zusammengesetzt war. Ein im Verwaltungsrat sitzender Ministerpräsident hatte auf die Besetzung des ZDF-Chefredakteurs politisch Einfluss genommen.²³⁰

Der Verwaltungsrat bestand aus 14 Mitgliedern und setzte sich aus fünf Vertretern der Länder, einem Vertreter des Bundes sowie acht Vertretern, die vom ZDF-Fernsehrat²³¹ gewählt wurden, zusammen.²³² Beim Fernsehrat hatten sich daneben – außerhalb gesetzlicher Grundlagen – zwei sogenannte „Freundeskreise“ etabliert, die auch als „CDU-Freundeskreis“ und „SPD-Freundeskreis“ bezeichnet und regelmäßig von jeweils einem politisch erfahrenen Mitglied der CDU oder CSU beziehungsweise der SPD koordiniert wurden. Nahezu jedes Mitglied des Fernsehrats gehörte einem der beiden Freundeskreise an. Die Freundeskreise trafen sich üblicherweise nach den Ausschusssitzungen am Vortag der Sitzungen des Gesamtgremiums und stimmten die im Gesamtgremium zu treffenden Beschlüsse im Voraus informell ab.²³³

Das Gericht bestätigt zunächst in einer Reihe grundlegender Aussagen seine bisherige Rechtsprechung zum Gewährleistungsinhalt der Rundfunkfreiheit.²³⁴ Für die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der nicht beanstandeten Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit binnenpluralistischer Struktur²³⁵ stellt es sodann folgende Anforderungen auf:

Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen.²³⁶

²²⁸ BVerfGE 121, 30 (58, 67f.).

²²⁹ BVerfGE 136, 9 ff. Die Darstellung der Kernaussagen dieses Urteils ist im Hinblick auf die nachfolgende Frage 9 ausführlicher gehalten.

²³⁰ Vgl. Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 85. EL Nov. 2018, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 553.

²³¹ Vgl. zur Zusammensetzung BVerfGE 136, 9 (18 ff. Rn. 12).

²³² BVerfGE 136, 9 (21 Rn. 12).

²³³ BVerfGE 136, 9 (18 Rn. 10).

²³⁴ BVerfGE 136, 9 (28 Rn. 28 ff.).

²³⁵ BVerfGE 136, 9 (30 ff. Rn. 33 ff., 33 ff. Rn. 38 ff.).

²³⁶ BVerfGE 136, 9 (33 f. Rn. 38 f.); Leitsatz 1.

Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden.²³⁷ Die Aufsichtsgremien sind Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, dass alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte, deren Vielfalt durch ein gruppenplural zusammengesetztes Gremium auch bei ausgewogener Besetzung nie vollständig oder repräsentativ abgebildet werden kann, im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können.²³⁸

Zur Vielfaltsicherung kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen.²³⁹

Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss als Ausfluss aus dem Gebot der Vielfaltssicherung zugleich dem Gebot der Staatsferne genügen, das das Vielfaltsgebot in spezifischer Hinsicht konkretisiert und mit näheren Konturen versieht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bedarf danach – ausgehend von der geltenden dualen Rundfunkordnung – einer institutionellen Ausgestaltung, bei der die für die rundfunkpolitischen Grundentscheidungen und damit auch für die Leitlinien der Programmgestaltung maßgeblichen Aufsichtsgremien nicht einem bestimmenden Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder unterliegen. Deren Einfluss in den Aufsichtsgremien ist konsequent zu begrenzen.²⁴⁰

Mit dem Gebot der Staatsferne nicht vereinbar sind zunächst Regelungen, die die staatlichen und staatsnahen Mitglieder in die Lage versetzen, als Gesamtheit Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren.²⁴¹

Dies genügt jedoch nicht. Das Gebot der Staatsferne will nicht nur die Möglichkeit eines konzentrierten Zusammenwirkens der staatlichen und staatsnahen Mitglieder verhindern; die Wahrscheinlichkeit eines solchen Zusammenwirkens sollte schon durch deren plurale Zusammensetzung weitgehend eingeschränkt werden. Hinreichend ausgeschlossen ist ein bestimmender Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder nur dann, wenn deren Anteil insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigt.²⁴²

Die Bestimmung, wer im Sinne der Anteilsbegrenzung als staatliches und staatsnahes Mitglied zu gelten hat, richtet sich nach einer funktionalen Betrachtungsweise: Maßgeblich ist, ob es sich

²³⁷ BVerfGE 136, 9 (33 f. Rn. 39 f.); Leitsatz 1 a).

²³⁸ BVerfGE 136, 9 (35 Rn. 40).

²³⁹ BVerfGE 136, 9 (35 f. Rn. 41 f.); Leitsatz 1 b).

²⁴⁰ BVerfGE 136, 9 (37 ff. Rn. 45 ff., 39 ff. Rn. 52 ff.); Leitsatz 2.

²⁴¹ BVerfGE 136, 9 (41 f. Rn. 57).

²⁴² BVerfGE 136, 9 (38 f. Rn. 50 f.); Leitsatz 2 a).

um eine Person handelt, die staatlich-politische Entscheidungsmacht innehat oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht und insoweit in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit verwiesen ist.²⁴³

Für die weiteren Mitglieder ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten. Regierungsmitglieder und sonstige Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben.²⁴⁴ Die Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder müssen sich am Ziel der Vielfaltssicherung ausrichten. Hierbei ist den Gefahren einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien entgegenzuwirken.²⁴⁵

Verfassungsrechtliche Anforderungen stellen sich auch hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen der staatsfernen Mitglieder. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass sie auch persönlich in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen. Allein die Tatsache, dass eine Person von einer gesellschaftlichen Gruppierung entsandt worden ist, bewahrt nicht hinreichend davor, dass sie durch ihre persönliche Einbindung im Übrigen nicht doch als staatsnaher Akteur handelt. Insofern sind für sie Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten.²⁴⁶

o) 15. Rundfunkurteil vom 18. Juli 2018 („Rundfunkbeitrag“)²⁴⁷

Auch das jüngste Rundfunkurteil bestätigt die bisherige Rechtsprechungslinie zum Gewährleistungsgehalt der Rundfunkfreiheit.²⁴⁸

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung zu. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der ökonomischen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann.²⁴⁹

Diese Aufgabe sieht das Bundesverfassungsgericht durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht in Frage gestellt.²⁵⁰ Umgekehrt sieht es vielmehr gerade durch die neuen Entwicklungen, z.B.

²⁴³ BVerfGE 136, 9 (39 f. Rn. 52 ff.).

²⁴⁴ BVerfGE 136, 9 (43 f. Rn. 59 ff.); Leitsatz 2 b).

²⁴⁵ BVerfGE 136, 9 (44 ff. Rn. 63 ff.).

²⁴⁶ BVerfGE 136, 9 (46 ff. Rn. 70 ff.); Leitsatz 2 b).

²⁴⁷ BVerfG NJW 2018, 3223.

²⁴⁸ BVerfGE NJW 2018, 3223 (3228 f. Rn. 77 ff.).

²⁴⁹ BVerfGE NJW 2018, 3223 (3228 Rn. 77).

²⁵⁰ BVerfGE NJW 2018, 3223 (3228 f. Rn. 79 f.).

durch Algorithmen, die Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzer zuschneiden und nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet sind, sondern durch einseitige Interessen geprägt sind, die Gefahr einer Verstärkung gleichgerichteter Meinungen an Stelle von Vielfalt.²⁵¹ Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt in dieser Situation die Aufgabe zu, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.²⁵²

Die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags, der den Kern des Rechtsstreits bildet, bestätigt das Gericht im Wesentlichen.²⁵³ Lediglich die Erhebung eines Rundfunkbeitrages für Zweitwohnungen verwirft es als gleichheitswidrig, da ein Beitragsschuldner zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden darf.²⁵⁴

Nach den übrigen Leitsätzen der Entscheidung gilt für den Rundfunkbeitrag folgendes:

Das Grundgesetz steht der Erhebung von Vorzugslasten in Form von Beiträgen nicht entgegen, die diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligen, die von ihr – potentiell – einen Nutzen haben.²⁵⁵ Der mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags ausgeglichene Vorteil liegt in der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können.²⁵⁶ Dabei kann auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger können zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann und soweit dessen Nutzung realistischermäßig erscheint.²⁵⁷

Die Landesgesetzgeber durften die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich an das Innehaben von Wohnungen in der Annahme anknüpfen, das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werde typischerweise in der Wohnung in Anspruch genommen. Auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten oder einen Nutzungswillen kommt es nicht an.²⁵⁸

Die Nutzungsmöglichkeit zu betrieblichen Zwecken rechtfertigt die gesonderte Inanspruchnahme von Inhabern von Betriebsstätten und von nicht ausschließlich zu privaten Zwecken genutzten Kraftfahrzeugen zusätzlich zur Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich.²⁵⁹

²⁵¹ Vgl. BVerfG NJW 2018, 3223 (3228 f. Rn 79 f.).

²⁵² BVerfG NJW 2018, 3223 (3229 Rn. 80).

²⁵³ BVerfG NJW 2018, 3223 (3227 ff. Rn. 73 ff.).

²⁵⁴ BVerfG NJW 2018, 3223 (3231 ff. Rn. 106 ff.); Leitsatz 4.

²⁵⁵ BVerfG NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 55); Leitsatz 1.

²⁵⁶ BVerfG NJW 2018, 3223 (3225 f. Rn. 59 ff.); Leitsatz 1.

²⁵⁷ BVerfG NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 60); Leitsatz 2.

²⁵⁸ BVerfG NJW 2018, 3223 (3230 f. Rn. 87 ff.); Leitsatz 3.

²⁵⁹ BVerfG NJW 2018, 3223 (3232 ff. Rn. 112 ff.); Leitsatz 3.

7. Gibt es auf Landesebene Normen mit Verfassungsrang, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffen? Gibt es dazu ggf. eine Rechtsprechung der Verfassungsgerichte auf Landesebene

a) in Rheinland-Pfalz,

b) in den übrigen Bundesländern?

In den Bundesländern Brandenburg, Sachsen, Thüringen und Bayern bestehen verfassungsrechtliche Normen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffen. In Rheinland-Pfalz gibt es solche Normen nicht.

Verfassungsrechtsprechung auf Landesebene gibt es in nennenswertem Umfang vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof sowie vereinzelt von anderen Landesverfassungsgerichten.

a) Verfassungsrechtliche Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Ländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen

Den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten **Auftrag** an den Gesetzgeber, eine positive Rundfunkordnung zu schaffen, welche die Vielfalt der vorhandenen Meinungen sichert, übernimmt die **Brandenburgische Verfassung** in Art. 19 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Satz 1.²⁶⁰ Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 BbgVerf ordnet darüber hinaus eine Institutsgarantie für den privaten und eine **institutionelle Garantie zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** an. Damit implementiert sie das duale System als eine mögliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung für den Geltungsbereich der Brandenburgischen Verfassung.²⁶¹ Artikel 19 Abs. 4 Satz 3 BbgVerf verpflichtet den Gesetzgeber auch bei der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf das Ziel eines **Höchstmaßes an Meinungsvielfalt**.²⁶²

Über die dem Grundgesetz entsprechende Gewährleistung der Rundfunkfreiheit hinaus (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) trifft auch die **Sächsische Verfassung** nähere Festlegungen zur Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Art. 20 Abs. 2. Während das Grundgesetz dem Gesetzgeber die Gestaltungsfreiheit in der Organisation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk überlässt, **gewährleistet die Sächsische Verfassung Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**. Hierdurch wird in der Sache die duale Rundfunkordnung, wie sie das Bundesverfassungsgericht als eine mögliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung wertet, auch für die Ebene des sächsischen Verfassungsrechts als **zwingend festgeschrieben**.²⁶³

²⁶⁰ Vgl. *Lieber/Iwers/Ernst*, PdK, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Stand April 2012, Art. 19 Ziff. 3.5.

²⁶¹ *Lieber/Iwers/Ernst*, PdK, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Stand April 2012, Art. 19 Ziff. 5; vgl. auch *Degenhart*, in: *Degenhart/Meissner*, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 7 Rn. 38.

²⁶² „Dabei ist ein Höchstmaß an Meinungsvielfalt zu gewährleisten“, vgl. *Lieber/Iwers/Ernst*, PdK, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Stand April 2012, Art. 19 Ziff. 5.

²⁶³ So ausdrücklich: *Degenhart*, in: *Degenhart/Meissner*, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 7 Rn. 38 f.

Dies hat zur Folge, sollte das Bundesverfassungsgericht irgendwann einmal von der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abrücken, bliebe sie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Sachsen bestehen und müsste damit bei jeder Transformation staatsvertraglicher Vereinbarungen in Landesrecht beachtet werden²⁶⁴. Würde sich umgekehrt im Zuge der künftigen Entwicklung des Rundfunks zeigen, dass eine duale Rundfunkordnung den Erfordernissen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr genügt, so dürfte die Garantie in Art. 20 Abs. 2 SächsVerf ihre Wirkung verlieren, da sie sodann im Widerspruch zum Grundgesetz stünde (vgl. Art. 28 Abs. 3 GG).²⁶⁵ Solange auf Bundesebene die duale Rundfunkordnung eine grundgesetzkonforme Ausgestaltung ist, gilt sie für Sachen von Verfassungen wegen **mit Verfassungsrang**.²⁶⁶

Eine besondere Regelung zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks findet sich gleichfalls in der **Thüringer Landesverfassung**. Nach Artikel 12 Abs. 1 ThürVerf gewährleistet das Land die **Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk** und sorgt für die Ausgewogenheit der Verbreitungsmöglichkeiten zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern. Absatz 2 bestimmt, dass in den **Aufsichtsgremien** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und in den vergleichbaren Aufsichtsgremien der privaten Veranstalter die politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen nach Maßgabe der Gesetze zu beteiligen sind.

Eine vergleichbare Norm wie in Thüringen kennen weder das Grundgesetz noch andere Landesverfassungen.²⁶⁷ Der wesentliche Garantiegehalt der Norm dürfte, wie bereits für die Regelung in Sachsen erörtert wurde, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen sein.²⁶⁸ Für den Geltungsbereich der Thüringischen Verfassung wird die duale Rundfunkordnung mit einem **Grundversorgungsauftrag an den öffentliche-rechtlichen Rundfunk verfassungsrechtlich festgeschrieben**. Damit verbunden ist **zugleich eine Bestands- und Entwicklungsgarantie** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, da diese Bestandteil des Grundversorgungsauftrags ist.²⁶⁹ Für die Aufsichtsgremien gilt die vom Bundesverfassungsgericht festgelegte Verpflichtung zur pluralistischen Zusammensetzung aus Vertretern aller gesellschaftlich relevanten Gruppen. Soweit der Verfassungstext auch „*politische Gruppen*“ nennt, dürfte diese Formulierung verfassungskonform dahingehend auszulegen sein, dass politische Mitglieder in den Aufsichtsgremien nur nach Maßgabe der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsferne des Rundfunks beteiligt sein dürfen.²⁷⁰

²⁶⁴ Vgl. zu diesem besonderen Aspekt *Degenhart*, in: Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 7 Rn. 40.

²⁶⁵ *Degenhart*, in: Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 7 Rn. 39.

²⁶⁶ Vgl. *Degenhart*, in: Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 7 Rn. 39.

²⁶⁷ *Fechner*, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 12 Einl. und Rn. 5 f.

²⁶⁸ Vgl. *Fechner*, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 12 Rn. 3.

²⁶⁹ *Fechner*, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 12 Rn. 10 ff.

²⁷⁰ Vgl. *Fechner*, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 12 Rn. 20 ff., dessen Kommentierung noch auf Grundlage der Verfassungsrechtsprechung bis zur Drucklegung im Jahre 2013 erfolgte und heute wohl nicht mehr aufrecht erhalten werden dürfte.

b) Die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nach Art. 111a Bayerische Verfassung

Die ausführlichste Regelung der Rundfunkfreiheit auf Landesebene, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrifft, findet sich in **Art. 111a BayVerf.** Die 1973 nach einem Volksentscheid²⁷¹ eingeführte Norm statuiert in Absatz 1 eine dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG parallele Gewährleistung, der die Länder unmittelbar Rechnung zu tragen haben.²⁷² Trotz der weitaus wortreicheren Regelung liegt die Regelung inhaltlich auf einer Linie mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und ist zum Teil geradezu eine in Verfassungsform gegossene Ausprägung der zur Rundfunkfreiheit ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.²⁷³ Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Kommentarliteratur verwiesen.²⁷⁴

Eine Besonderheit, die zu schwierigen Abgrenzungsfragen mit dem Grundgesetz führt, regelt Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BayVerf. Aus der dienenden Natur der Freiheitsgewährleistung zieht Absatz 2 Satz 1 den organisationsrechtlichen Schluss, dass **Rundfunk in Bayern allein in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden darf.**²⁷⁵ Ein duales System aus öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Privatrundfunk ist in Bayern ausgeschlossen. Ein bestimmtes öffentlich-rechtliches Organisationsmodell ist durch diese Regelung jedoch nicht vorgegeben.²⁷⁶

Dieser Verantwortungs- und Trägerschaftsvorbehalt des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BayVerf führt zu einer Reihe von Problemen, die hier allerdings nur angerissen werden können.²⁷⁷

So stellt sich zunächst die Frage, ob dieser Vorbehalt der Bayerischen Landesverfassung **gegen das Grundgesetz verstößt** (vgl. Art. 31 GG). Das hat das Bundesverfassungsgericht verneint und dies damit begründet, dass aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keine originäre Rundfunkveranstalterfreiheit folgt und der Rundfunkgesetzgeber in der grundsätzlichen Wahl der Rundfunkordnung frei sowie zur Einführung eines (echten) Privatrundfunks nicht verpflichtet sei.²⁷⁸

Problematisch ist die **Grundrechtsträgerschaft privater Rundfunkanbieter in Bayern:** Das bayerische Medienrecht erlaubt ausdrücklich das Anbieten von Rundfunk in Bayern durch Private, die ihre Programme selbst gestalten und produzieren. Gleichzeitig ordnet Art. 111a Abs. 2

²⁷¹ *Bornemann/von Coelln/Hepach/Himmelsbach/Gundel*, Bayerisches Mediengesetz, Stand: 45/2018, Einleitung: Die Entwicklung des Rundfunks in Bayern nach 1945, Ziff. 8.

²⁷² VerfGHE BY 30, 78 (93); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 2, 7.

²⁷³ VerfGHE BY 30, 78 (93, 95); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 7.

²⁷⁴ Z.B. *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 9 ff.

²⁷⁵ *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 2.

²⁷⁶ VerfGHE BY 30, 78 (95); 36, 96 (137 f.); 43, 170 (180); 46, 191 (198); 54, 165 (171); 56, 1 (5).

²⁷⁷ Vgl. ausführlich *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 4, 7 ff.; *Holzner*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Bayerische Verfassung, Stand Okt. 2017, Art. 111a Rn. 6, 8 ff., 34.

²⁷⁸ BVerfGE 57, 295 (321 f.); 83, 238 (315 f.); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 7 m.w.N.

Satz 1 BayVerf allerdings an, dass sie nicht als Veranstalter auftreten dürfen, sondern die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) Veranstalter ist. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof billigt diese Konstruktion der Zulassung Privater unter Trägerschaft der Landeszentrale und räumte dieser zunächst zu Lasten der privaten Anbieter eine starke Stellung ein, indem er ihr eine über die bloße Aufsichts- und Kontrollfunktion vorrangige Programmverantwortung und damit Grundrechtsträgerschaft zugestand.²⁷⁹ Das Bundesverfassungsgericht hingegen bejaht in der elften Rundfunkentscheidung vom 20. Februar 1998 („Extra-Radio“)²⁸⁰ die Grundrechtsträgerschaft der privaten Rundfunkanbieter auch in Bayern, da nach seiner Auffassung die Aufgabe der BLM auf die Genehmigung von Programmangeboten und die Einhaltung der Programmausrichtung beschränkt sei, während dessen die privaten Anbieter die alleinigen Produzenten und Programmgestalter seien, denen die Rundfunkfreiheit in Form der Programmfreiheit zustehe. Zwischenzeitlich hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof die privaten Anbieter als Träger des Grundrechts aus Art. 111 Abs. 1 Satz 1 BayVerf anerkannt.²⁸¹

c) Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Ländern

Umfangreiche Rechtsprechung besteht vom **Bayerischen Verfassungsgerichtshof** zur Rundfunkfreiheit des Art. 111a BayVerf und zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Eine Zusammenstellung der Entscheidungen findet sich bei *Möstl*²⁸².

Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs seit der elften Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Februar 1998 („Extra-Radio“)²⁸³ ist bei *Bornemann/von Coelln/Hepach/Himmelsbach/Gundel*²⁸⁴ ausführlich dargestellt.

An wichtigen landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk sei – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – auf folgende hingewiesen:

- Der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** nahm durch Urteil vom 21. November 1986²⁸⁵ zum Bayerischen Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetzes vom 22. November 1984²⁸⁶, mit welchem in Bayern eine neue Rundfunkordnung geschaffen wurde, und zum „Bayerischen Sonderweg“ des Art. 111a Abs. 2 BayVerf umfassend Stellung.

²⁷⁹ VerfGHE BY 39, 96 (138, 143 ff.); 43, 170 (181); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 4 m.w.N. in FN. 29.

²⁸⁰ BVerfGE 97, 298 (311 ff.); vgl. auch *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 4, 7.

²⁸¹ VerfGHE BY 56, 1 (5); 58, 137 (144 ff.); vgl. auch *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Rn. 4.

²⁸² In: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 111a Einl.

²⁸³ BVerfGE 97, 298 ff.

²⁸⁴ Bayerisches Mediengesetz, Stand: 45/2018, Einleitung: Die Entwicklung des Rundfunks in Bayern nach 1945, Ziff. 16.

²⁸⁵ Vf. 5-VII-85, Vf. 8-VII-85, Vf. 14-VII-85, Vf. 15-IV-85, Vf. 16-VIII-85 = VerfGHE BY 39, 96 ff.

²⁸⁶ GVBI S. 445; ber. S. 546.

Die zentralen Feststellungen des Urteils sind zu finden bei *Bornemann/von Coelln/Heppach/Himmelsbach/Gundel*.²⁸⁷

- Der **Thüringische Verfassungsgerichtshof** bestätigte mit Urteil vom 19. Juni 1998²⁸⁸ die Verfassungsmäßigkeit des MDR-Rundfunkstaatsvertrags.
- Der **Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz** wies mit Urteil vom 13. Mai 2014²⁸⁹ die Verfassungsbeschwerde gegen die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags nach Maßgabe des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages, der als Art. 1 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages durch Gesetz vom 23. November 2011 (GVBl. 385) in rheinland-pfälzisches Landesrecht übernommen wurde, zurück.
- Auch der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** wies durch Entscheidung vom 15. Mai 2014²⁹⁰ die Popularklage gegen die Übernahme des vorgenannten Rundfunkänderungsstaatsvertrages in Bayerisches Landesrecht zurück.
- Die Zulässigkeit des Austauschs digitaler Hörfunkprogramme gegen analoge in Bayern (hier: analoge Verbreitung des Programms PULS statt BR-Klassik) erklärte der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** durch Entscheidung vom 17. Juli 2017²⁹¹ unter bestimmten Voraussetzungen als mit der Bayerischen Verfassung für vereinbar.

²⁸⁷ Bayerisches Mediengesetz, Stand: 45/2018, Einleitung: Die Entwicklung des Rundfunks in Bayern nach 1945, Ziff. 12.

²⁸⁸ 10/96 -, LVerfGE 8, 337 ff. = ThürVBl. 1998, 232 ff.

²⁸⁹ VGH B 35/12 = AS 42, 258 ff.

²⁹⁰ Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 = VerfGHE BY 67, 73 ff.

²⁹¹ Vf. 9-VII-15 = ZUM 2017, 959 ff. = BayVBl. 2018, 407 ff.

8. Ist der Rundfunkbeitrag in seiner gegenwärtigen Form (neben Werbung) die einzige zulässige Einnahmequelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

a) Wäre es zulässig, ihn aus Steuereinnahmen zu finanzieren?

b) Wäre es zulässig, den Rundfunkbeitrag von Unternehmen oder von Unternehmen einer bestimmten Branche zu erheben?

Vom Grundsatz her dürfte der Rundfunkbeitrag neben Werbung die einzige zulässige Einnahmequelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bilden. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags steht dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum zu.

a) Allgemeines

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgte ursprünglich durch eine an die Post zu zahlende **Rundfunkabgabe**. Sie war Entgelt für die Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb eines Rundfunkgeräts. Die Post verteilte das Gebührenaufkommen nach Abzug eines Eigenanteils an die Rundfunkgesellschaften.²⁹²

Im Jahre 1970 trat ein landesrechtliches System eigenständiger Rundfunkfinanzierung in Kraft, nach dem die vermutlichen Nutzer der Rundfunkprogramme zur Finanzierung der Rundfunkveranstalter beitragen. Danach war für das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes eine Abgabe zu zahlen, die – in der Folge der Postgebühr – häufig noch als **Rundfunkgebühr** bezeichnet wurde.²⁹³ Auf das tatsächliche Nutzungsverhalten kam es nicht an.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2013 vollzog der Gesetzgeber einen Wechsel von der Gebühren- zur Beitragsfinanzierung. Der nunmehrige **Rundfunkbeitrag**²⁹⁴ gleicht die Möglichkeit aus, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer Wohnung, einer Betriebsstätte oder einem betrieblichen Kfz nutzen zu können.²⁹⁵

Grundlage des Rundfunkbeitrages in seiner heutigen Form ist das im Auftrag der ARD, des ZDF und Deutschlandradio von **Kirchhof** im Jahre 2010 erstellte **Gutachten „Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“**.

Im Vorfeld der Einführung des Rundfunkbeitrages und in seinem Nachgang wurden die verschiedenen Finanzierungsformen in der Presse, im rechtswissenschaftlichen Schrifttum sowie

²⁹² Siehe im Einzelnen: BVerfGE 90, 60 (62 f.); *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 9 f.

²⁹³ Hierzu und zu weiteren Einzelheiten und Nachweisen: *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 10.

²⁹⁴ Durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 15. Dez. 2010, verkündet als Art. 1 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags; Gesetzentwurf LT-Drs. RLP 16/188; GVBl. 2011 S. 385-396 (LG vom 23. Nov. 2011); Inkrafttreten des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages und der §§ 2 und 3 des Landesgesetzes zu dem Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag GVBl. 2012 S. 84.

²⁹⁵ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 59).

durch mehrere Gutachten umfassend diskutiert.²⁹⁶ Für die Praxis ist mit dem **15. Rundfunkurteil vom 18. Juli 2018**, in welchem das Bundesverfassungsgericht den Rundfunkbeitrag in seiner derzeitigen Form mit der Maßgabe für verfassungsgemäß erklärt, dass ein Beitragsschuldner zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden darf, ein vorläufiger Abschluss gefunden sein.²⁹⁷

Das Gericht stellt in seiner Entscheidung fest, dass es sich bei dem Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um einen **Beitrag** handelt. Dieser werde für die Möglichkeit erhoben, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen, und diene gemäß § 1 RBStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks.²⁹⁸ Er gelte damit einen **individuellen Vorteil** ab, so dass es sich um einen Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handele.²⁹⁹ Dies gelte auch im nicht privaten Bereich. Inhabern von Betriebsstätten und betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen werde durch das Rundfunkangebot ein Vorteil zuteil, der ihre Inanspruchnahme mit Rundfunkbeiträgen rechtfertige. Die Möglichkeit der Mediennutzung weise einen **betrieblichen Bezug** auf, der dem unternehmerischen Wirken zu Erwerbszwecke zugutekomme. Die Beitragsschuldner könnten sich aus dem Rundfunkangebot Informationen für den Betrieb beschaffen sowie das Rundfunkangebot zur Information oder Unterhaltung ihrer Beschäftigten und ihrer Kundschaft nutzen.³⁰⁰

b) Übersicht der wesentlichen Finanzierungsformen³⁰¹

Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebige nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schützt insofern auch die Bürger.³⁰²

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes stützt die Finanzierung des Staates grundsätzlich auf Steuern (Art. 104a ff. GG).³⁰³

²⁹⁶ Siehe hierzu nur die umfangreichen Nachweise bei *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2016, S. 23 ff., sowie folgende Gutachten: *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, 2007; *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010; *Bull*, Datenschutzrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Rundfunkbeitrags, 2010; *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2013; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013.

²⁹⁷ BVerfG, NJW 2018, 3223 ff.; a.A.: *Degenhart*, Verfassungsfragen des Betriebsbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2013 (Gutachten im Auftrag des Handelsverband Deutschland - HDE e.V.).

²⁹⁸ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 58 f.).

²⁹⁹ Vgl. BVerfGE, NJW 2018, 3223 (3228 Rn. 74 ff.).

³⁰⁰ BVerfGE, NJW 2018, 3223 (3232 Rn. 112 ff.).

³⁰¹ Zu weiter diskutieren Finanzierungsmodellen siehe nur *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 110 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, 2011, S. 137 ff.; *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2016, S. 145 ff.; *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009.

³⁰² Vgl. BVerfGE 135, 155 (206 Rn. 121).

³⁰³ BVerfGE 91, 186 (201); *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 25.

Steuern werden definiert als Geldleistungen, die kein Entgelt für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Einnahmen fließen in den allgemeinen Haushalt und sind grundsätzlich nicht zweckgebunden.³⁰⁴

Zweckbindungen des Aufkommens aus einer Steuer sind allerdings zulässig. In diesem Fall spricht man von **Zwecksteuern**. Hierbei hat die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, zu deren Finanzierung Zwecksteuern dienen, aber nicht den Charakter einer Gegenleistung der Abgabeberechtigten zugunsten der Abgabepflichtigen. Die Zweckbindung beruht vielmehr nur auf einer gleichzeitigen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über die Verwendung des Steueraufkommens. Der Kreis der Abgabepflichtigen knüpft daher bei Zwecksteuern auch nicht an solche Personen an, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben haben.³⁰⁵

Neben Steuern möglich sind sog. Entgeltabgaben in Form von **Gebühren und Beiträgen**. Anders als bei der Steuer, welche im Abgabentatbestand keine Abgabenenentscheidung enthält, gleichen Gebühren und Beiträge einen von der öffentlichen Hand empfangenen **Vorteil** aus, sind grundsätzlich durch einen vorausgehenden Aufwand bedingt. Der **Gebührenschnldner gleicht eine staatliche Leistung aus**, die ihm wegen seines Entgelts gebührt. Der **Beitragschnldner zahlt für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung**, die ihm individualisierbar zur Benutzung steht.³⁰⁶

Maßgeblich für die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer oder Entgeltabgabe ist die **Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes**. Dabei ist keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Leistung im Abgabentatbestand erforderlich, sondern es genügt, dass – erforderlichenfalls im Wege der Auslegung – erkennbar ist, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Abgabebemessung verfolgt.³⁰⁷

Sonderabgaben sind die vierte etablierte Abgabenform, auch wenn das Grundgesetz sie nicht eigens vorsieht. Das Bundesverfassungsgericht definiert die Sonderabgabe als eine Geldleistungspflicht **ohne korrespondierende Gegenleistung** der öffentlichen Hand. Insofern ist sie identisch mit der Steuer. Die Konkurrenz zur Steuer erfordert mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) eine über den Zweck der Einnahmeerzielung

³⁰⁴ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3224 Rn. 53); *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 37 f. m.w.N.; vgl. auch *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 25 ff., 28 ff.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (5 f.); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 92 ff.

³⁰⁵ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3224 Rn. 53).

³⁰⁶ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 55); BVerfGE 110, 370 (388); *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 37 f.; *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 38, jeweils m.w.N.

³⁰⁷ Vgl. BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 56) m.w.N.

hinausgehende **besondere sachliche Rechtfertigung**.³⁰⁸ Gegenüber den Steuern müssen Sonderabgaben die seltene Ausnahme bleiben.³⁰⁹

c) Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Rundfunkfinanzierung

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer dualen Rundfunkordnung das Erfordernis funktionsgerechter Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Bestandteil der Bestands- und Entwicklungsgarantie schon früh entwickelt. **Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie.** Ihr entspricht ein aus der Rundfunkfreiheit folgendes Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die zur Erfüllung ihrer Funktion nötigen Mittel zu erhalten.³¹⁰ 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, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. Die Finanzierung muss entwicklungs offen und entsprechend bedarfsgerecht sein.³¹¹

Mit anderen Worten gesprochen ist die **Finanzierungsgarantie** keine Garantie einer bestimmten Einnahmemöglichkeit, sondern die **Garantie der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzierungsquelle**.³¹²

Die wesentliche Vorgabe für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die **Staatsfreiheit**.³¹³ Bereits im ersten Rundfunkurteil³¹⁴ betont das Bundesverfassungsgericht, Art. 5 GG verlange jedenfalls, dass der Rundfunk „*weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird*“. Im zwölften Rundfunkurteil gibt das Gericht dem Gesetzgeber auf, dafür Sorge „*zu treffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur erfüllen kann*“.³¹⁵

Darüber hinaus muss die **Festsetzung der Rundfunkgebühr frei von medienpolitischen Zwecksetzungen** sein (insbesondere Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und

³⁰⁸ Zu Einzelheiten siehe nur BVerfGE 91, 186 (201 ff.); 135, 155 (206 ff. Rn. 120 ff.) m.w.N.; Kube, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 23 ff.; Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 39; vgl. auch Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 33 ff.

³⁰⁹ BVerfGE 135, 155 (207 Rn. 122) m.w.N.

³¹⁰ BVerfGE 87, 181 (198); 90, 60 (91); Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 20.

³¹¹ BVerfGE 119, 181 (218); vgl. auch Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 20.

³¹² Waldhoff, AfP 2011, 1; ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 80 f.

³¹³ Kube, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 7 f. m.w.N.; Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 40 f.; Waldhoff, AfP 2011, 1, 2; ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 82; Eggerath, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2016, S. 35 f.

³¹⁴ BVerfGE 12, 205 (262).

³¹⁵ BVerfGE 119, 181 (220) unter Verweis auf BVerfGE 90, 60 (88) und 97, 228 (266 f.); vgl. auch BVerfGE 136, 9 (30 Rn. 32) sowie aktuell NJW 2018, 3223 (3228 Rn. 78).

Festsetzung der Rundfunkgebühr sowie Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten [Programmneutralität und Programmakzessorietät]). Wegen der diesbezüglichen Einzelheiten wird auf das zwölfte Rundfunkurteil verwiesen.³¹⁶

d) Keine Vorfestlegung auf eine bestimmte Finanzierungsform durch das Bundesverfassungsgericht

In mehreren älteren Urteilen bezeichnet das Bundesverfassungsgericht die Finanzierung durch Gebühren als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk „*gemäße Art der Finanzierung*“.³¹⁷ Daraus ist verschiedentlich der Schluss gezogen worden, dass die Gebührenfinanzierung die einzig zulässige Finanzierungsart sei.³¹⁸ Eine genaue Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt jedoch, dass dieser Schluss nicht zutreffend ist. Das Gericht hat sich nicht auf ein bestimmtes Finanzierungsmodell festgelegt, sondern stellt durch diese Aussage lediglich klar, dass eine überwiegende Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Werbeeinnahmen unzulässig ist, weil dadurch eine Abhängigkeit von Einschaltquoten begründet würde.³¹⁹

Auch der Gesetzgeber hat diesen Schluss nicht gezogen, als er mit Wirkung vom 1. Januar 2013 die vorherige Rundfunkgebühr durch den Rundfunkbeitrag ersetzt hat.

³¹⁶ BVerfGE 119, 181 (220 ff.); vgl. auch bereits schon BVerfGE 87, 181 (200 ff.).

³¹⁷ BVerfGE 87, 181 (199); 90, 60 (90); vgl. auch BVerfGE 73, 118 (158): „*Darin und in der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, ihre Rechtfertigung (...)*“.

³¹⁸ Vgl. nur Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 40 f.; Waldhoff, AfP 2011, 1; ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 80 f.

³¹⁹ Vgl. Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 44 f.; Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 40 f.; Waldhoff, AfP 2011, 1; ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 80 f.; Eggerath, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2016, S. 38; Jutzi, NVwZ 2008, 603 (607).

e) Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?³²⁰

aa) In der Literatur wird die Forderung nach einer Steuerfinanzierung des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks immer wieder erhoben.³²¹ Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzministerium von Oktober 2014³²² sieht sowohl Gebühren als auch Steuern als sachgerechte Finanzierungsmöglichkeiten an. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den rechtlichen Problemen einer Steuerfinanzierung findet allerdings nur zum Teil statt.³²³

Auch die Befürworter einer Finanzierung durch Steuern erkennen an, dass aus ihrer Sicht keine Pflicht zur Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht. Sie halten eine Steuerfinanzierung aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls nicht für ausgeschlossen.³²⁴

bb) Nähert man sich der Fragestellung einer möglichen Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so stellt sich zunächst die **grundsätzliche Frage des Steuermodells**.

Dabei steht das **Modell einer staatlich erlassenen Steuer in Form einer Bundes- oder Landessteuer im Vordergrund**. Allerdings erkennen auch die Befürworter einer Steuerlösung an, dass jedenfalls nach der derzeitigen grundgesetzlichen Finanzverfassung **keine Kompetenzgrundlage für eine eigene Rundfunksteuer** – weder des Bundes noch der Länder – besteht, da Bund und Ländern jenseits der in den finanzverfassungsrechtlichen Kompetenznormen aufgeführten Steuertypen kein freies Steuerfindungsrecht zukommt. Nur eine Verfassungsänderung könnte diesen Zustand ändern.³²⁵

Aus diesem (und weiteren) Gründen befürwortet daher z.B. *Waldhoff*³²⁶ eine **Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus einem jeweils vorab reservierten Anteil im jeweili-**

³²⁰ Ausgenommen ist der Auslandsrundfunk (Deutsche Welle), für dessen Steuerfinanzierung eine Zuständigkeit nach Art. 32, 71 Nr. 1, 87 GG für den Bund besteht; siehe ausführlich nur Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 7. Jan. 2016, WD 10 – 3000 – 098/15.

³²¹ *Jutzi*, NVwZ 2008, 603 (608); *Waldhoff*, AfP 2011, 1 ff.; *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 79 ff.; vgl. hierzu auch *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42 ff.; *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 28 ff.

³²² Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, S. 34 f., abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Abruf vom 3. Juni 2019).

³²³ So insbesondere nicht von *Jutzi*, NVwZ 2008, 603 (608), und auch nicht im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzministerium.

³²⁴ *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (3 f.); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 87 ff.; vgl. auch *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42 f.; jeweils m.w.N.

³²⁵ *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (3 f., 7); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 99; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 226 f.; vgl. auch *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42 f.; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 15 ff., jeweils m.w.N.

³²⁶ Ausführlich *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (7 ff.); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 99 ff.; kritisch *Wagner*, Abkehr von der

gen Haushalt der Länder, denen aufgrund der Kulturhoheit die Finanzierungslast des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zukäme, und einen (komplizierten) Ausgleich dieser Zahlungen durch eine Erhöhung des Länderanteils an den Gemeindesteuern (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, Art. 106 Abs. 3 GG).

cc) Die Einführung einer **eigenen Steuerertragskompetenz der Rundfunkanstalten** analog zur Ertragskompetenz der Kirchen für die Kirchensteuer³²⁷ wird ganz überwiegend als zu großer Eingriff in die Finanzverfassung des Grundgesetzes angesehen und dürfte daher von vorn herein ausscheiden.³²⁸ Selbst Befürworter einer Steuerfinanzierung lehnen ein solches Steuerhebungsrecht der Rundfunkanstalten als rechtspolitisch nicht empfehlenswert ab.³²⁹

dd) Die **Befürworter** einer Steuerfinanzierung verweisen darauf, eine solche Finanzierung würde sich **rechtsdogmatisch nahtlos in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfügen**: Komme der Rundfunkfreiheit neben der Meinungs- und Pressefreiheit der Status eines die demokratische Grundordnung schlechthin konstituierenden Grundrechts zu und gewährleiste der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seinen Funktionsauftrag (früher Grundversorgungsauftrag) als öffentliche Aufgabe die Meinungsvielfalt, dann sei die Steuerfinanzierung und gerade nicht die Finanzierung durch Entgeltabgaben (Gebühren/Beiträge) die nahe liegende, konsequente und adäquate Finanzierungsform. Gleichzeitig wären sozialpolitische Aspekte wie soziale Abfederungen oder Gebührenbefreiungen integriert, da die Steuerlast nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilt werde, womit das (steuerfreie) Existenzminimum berücksichtigt würde und nicht der Vorwurf der strukturellen sozialen Unausgewogenheit erhoben werden könnte, wie dies bei einer Finanzierung durch Entgeltabgaben der Fall wäre.³³⁰

Das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten biete eine allgemein zugängliche Quelle der Informationsfreiheit und erreiche damit nahezu jedermann in Deutschland. Die Finanzierung dieser Allgemeinaufgabe durch den Empfänger des Rundfunkangebots komme einer Gemeinlast nahe, die den Kreis der Einkommensteuerschuldner deutlich übersteige, dem Kreis der Steuerschuldner indirekter Steuern, insbesondere der Umsatzsteuer, nahe komme. Daher erscheine es erwägenswert, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Steuermitteln zu finanzieren.³³¹

geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 224 ff.; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 19 ff.

³²⁷ Art. 137 Abs. 6 WRV i.V.m. Art. 140 GG.

³²⁸ Ausführlich *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (4 f.); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 90 ff.; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 14 f.; vgl. auch *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42, jeweils m.w.N.

³²⁹ So insb. *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (5); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 92 f; vgl. auch *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42 f., jeweils m.w.N.

³³⁰ *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (2 f.); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 81 ff., jeweils mit umfangreichen Nachweisen.

³³¹ Vgl. *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 28.

ee) Grundsätzlich **gegen** eine Steuerfinanzierung spricht, dass die Steuer dogmatisch **nicht der zutreffende Abgabentyp** ist. In Übereinstimmung mit den Befürwortern tragen zwar durch Steuern alle Staatsbürger in relativer Gleichheit je nach Leistungsfähigkeit alle die Gemeinschaft treffenden Lasten. Zugleich ist auch gewährleistet, dass diese Lasten tatsächlich aus den von allen gemeinsam aufgebrachtten Steuermitteln getragen würden. Bei der Rundfunkfinanzierung geht es jedoch **nicht darum, den Abgabenschuldner zu belasten, weil er finanziell leistungsfähig ist, sondern weil er ein öffentliches Leistungsangebot empfängt.**³³²

Darüber hinaus ist eines der verfassungskonkretisierenden Merkmale der Steuer gemäß § 3 AO ihre Voraussetzungslosigkeit. Der Tatbestand der steuerauslösenden Norm knüpft allein an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit an. **Die Steuer ist daher kein Instrument der Rundfunkfinanzierung.**³³³

ff) **Wesentlich gegen** eine Steuerfinanzierung spricht ferner die von der Rundfunkfreiheit geforderte **Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**. Sie dürfte der **Abgabeform der Steuer generell entgegenstehen**. Denn bei einer Steuerfinanzierung erhalten die Parlamente zusätzlichen Einfluss dadurch, dass sie nicht nur die Höhe der Steuern bestimmen, sondern auch die Erträge vereinnahmen und als Teil des allgemeinen Haushalts aufgrund ihrer Budgethoheit verwalten.³³⁴ Diese Unzulänglichkeit dürfte auch durch eine Zwecksteuer nicht hinreichend beseitigt werden können. Eine solche Zwecksteuer widerspricht grundsätzlich dem haushaltsrechtlichen Prinzip der Gesamtdeckung (§ 8 Satz 1 BHO; auch „Nonaffektionsprinzip“ genannt), wonach alle Einnahmen alle Ausgaben zu decken haben.³³⁵ Zwar ist – wie einleitend dargestellt – nach h.M. anerkannt, dass rechtliche Verwendungsbindungen in bestimmten Fällen zulässig sind.³³⁶ Entscheidend gegen eine Zweckbindung einer Steuer zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spricht, dass eine einmal festgelegte Zweckbindung jederzeit durch ein späteres Gesetz wieder aufgehoben werden könnte. **Allein diese Möglichkeit zur Aufhebung der Zweckbindung dürfte einen steuerfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk anfällig für politische Einflussnahmen machen.** Eine echte und dauerhafte Absonderung von Finanzmitteln für einen bestimmten Zweck ist durch eine Steuer nicht möglich.³³⁷

³³² Ausführlich *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 28 ff. und *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 12 ff.

³³³ *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 13.

³³⁴ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42 f.; *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 32; *ders.*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, S. 37; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 21 ff. Bedenken aus Gründen der „Staatsferne“ äußert auch das OVG Koblenz im Urteil vom 12. März 2009 – 7 A 10959/08 -, AS 38, 389 (402), ohne diese allerdings näher zu präzisieren.

³³⁵ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 43; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 21 ff.

³³⁶ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 43 f.; *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (5 ff.); *ders.*, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 92 ff.

³³⁷ *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 44.

gg) Bedenken gegen eine Steuerfinanzierung aus Gründen der Staatsferne dürften sich zwischenzeitlich **auch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag³³⁸ herleiten lassen**. Darin fordert das Bundesverfassungsgericht, den Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konsequent zu begrenzen.³³⁹ Das Gebot der Staatsferne solle nicht lediglich verhindern, dass staatliche und staatsnahe Mitglieder der Aufsichtsgremien als Gesamtheit Einfluss auf das Programm nehmen, sondern bereits „*die Wahrscheinlichkeit eines solchen Zusammenwirkens sollte schon durch deren plurale Zusammensetzung weitgehend verhindert werden.*“³⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht fordert damit Regelungen, welche bereits die Möglichkeit eines solchen Zusammenwirkens weitgehend ausschließen. Daher missbilligte es auch die damaligen informellen Kommunikationsstrukturen in den sog. Freundeskreisen.³⁴¹ **Daraus dürfte der Schluss gezogen werden können, dass das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Staatsfreiheit mittlerweile sehr eng auslegt und bereits die Möglichkeit einer staatlichen Einflussnahme missbilligt.** Insofern dürfte bereits die Möglichkeit, dass der Steuergesetzgeber, dem die Einnahmen unmittelbar zufließen, durch die Rundfunkfinanzierung inhaltlich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Einfluss nehmen kann, einer Steuerfinanzierung generell entgegenstehen.³⁴²

hh) Die **Befürworter** einer Steuerfinanzierung warnen davor, den Topos der „Staatsfreiheit“ als „Totschlagargument“ zu verwenden. Nach ihrer Auffassung gilt für jedes Finanzierungsmodell, dass es die Rundfunkanstalten positiv in die Lage zu versetzen habe, ihre grundrechtliche Funktion zu erfüllen. Des Weiteren müsse sachwidrige Einflussnahme auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten ausgeschlossen werden.³⁴³ Für vorab gebundene Haushaltsmittel gebe es durchaus Beispiele wie die Pflicht zur Privatschulfinanzierung aus Art. 7 Abs. 4 GG.³⁴⁴ Entscheidend sei daher, dass die vom Bundesverfassungsgericht im zweiten Rundfunkgebührenurteil vom 11. September 2007³⁴⁵ aufgestellten besonderen Grundsätze für die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und Festsetzung der Rundfunkgebühr, prozedurale Strukturen zur Gebührenfestsetzung [KEF]) eingehalten würden. Dann stehe einer Steuerfinanzierung das Gebot der Staatsfreiheit nicht entgegen.³⁴⁶

³³⁸ BVerfGE 136, 9 ff. (14. Rundfunkurteil, auch „*Nikolaus-Breder*“ genannt).

³³⁹ BVerfGE 136, 9 (37 Rn. 46 ff.).

³⁴⁰ BVerfGE 136, 9 (38 Rn. 49); vgl. hierzu auch Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 44.

³⁴¹ Siehe hierzu bereits oben die Antwort zu Frage 6 n).

³⁴² Ausführlich Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 44 f.

³⁴³ Waldhoff, AfP 2011, 1 (8); ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 102, jeweils m.w.N.; kritisch hierzu Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 232.

³⁴⁴ Waldhoff, AfP 2011, 1 (8); ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 102 f.

³⁴⁵ BVerfGE 119, 181 ff.

³⁴⁶ Waldhoff, AfP 2011, 1 (8 f.); ders., in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 101 ff., jeweils m.w.N.

Die Einhaltung der prozeduralen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ändert nichts daran, dass die Gelder zunächst vom Staat vereinnahmt werden und die Parlamente diese nach dem jährlich oder zweijährlich wiederkehrenden Zyklus der Haushaltsgesetzgebung durch jeweils neue Leistungsgesetze den Rundfunkanstalten zuweisen müssten. **Durch dieses auf der Budgethoheit der Parlamente beruhende Verfahren entsteht ein hohes, regelmäßig wiederkehrendes Risiko der politischen Einflussnahme auf die Höhe der zugewiesenen Gelder.**³⁴⁷ Der Grundsatz der Staatsfreiheit erfordert jedoch eine Finanzierung **frei von jeder auch nur mittelbaren staatlichen Beeinflussung.**³⁴⁸ Er steht der Eingehung eines solchen Risikos generell entgegen und erfordert stattdessen Finanzierungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks außerhalb zyklisch wiederkehrender Haushaltsgesetzgebung.³⁴⁹

ii) **Denkt man das Steuermodell zu Ende**, so dürften sich, wie eingangs bereits angedeutet, äußerst schwierige Fragen im Hinblick darauf ergeben, wie der von der KEF auf Grundlage der Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermittelte Betrag des Finanzbedarfs auf die einzelnen Länder aufgeteilt wird. Jedes Landesparlament müsste die für den Gesamtbedarf der – zum Teil länderübergreifenden – öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erforderlichen Finanzmittel anteilig in seinen Haushaltsplan aufnehmen, ohne dass sich ohne weiteres ein Aufteilungsschlüssel für die einzelnen Bundesländer erkennen ließe. Außerdem müsste die bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch dann sichergestellt sein, wenn die Steuereinnahmen eines Bundeslandes oder mehrerer oder aller Bundesländer sinken oder hinter den Erwartungen zurückbleiben.³⁵⁰

Einer Finanzierung durch Steuern stehen damit **selbst bei unterstellter genereller Zulässigkeit weitere erhebliche verfassungsrechtliche Probleme** bei der Umsetzung entgegen.

f) Finanzierung durch Sonderabgabe?

Die Einnahme aus einer Sonderabgabe würde in einen Sonderfonds fließen. Die gegen eine Steuer dargestellten Bedenken der Staatsferne greifen daher nicht.³⁵¹ Die Sonderabgabe unterscheidet sich darüber hinaus von der Steuer dahingehend, dass sie nicht individuelle Leistungsfähigkeit erfasst, sondern eine Gruppe wegen einer speziellen Verantwortlichkeit für eine ihnen obliegende Finanzierungsaufgabe belastet.³⁵²

Wie eingangs bei den möglichen Finanzierungsformen dargestellt, erfordert die Sonderabgabe einen **besonderen Rechtfertigungsgrund** und ist nur als **seltene Ausnahme** zulässig. Denn

³⁴⁷ Kube, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 22.

³⁴⁸ Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 231 f.

³⁴⁹ Kirchhof, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 13. Mai 2011, S. 37; Kube, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 21 ff.

³⁵⁰ Vgl. OVG Koblenz, AS 38, 389 (402 f.); vgl. hierzu auch Wagner, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 227 ff.; a.A. Terschüren, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, 2013, S. 253 ff.

³⁵¹ Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 47; Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 33.

³⁵² BVerfGE 135, 155 (206 Rn. 121 f.); Kirchhof, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 33 f.

sie durchbricht das Prinzip der steuerlichen Lastengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) und bürdet dem Abgabenschuldner neben der die Allgemeinheit treffenden Steuerpflicht eine zusätzliche Sonderlast auf. Das Bundesverfassungsgericht verlangt die Verfolgung eines Sachzwecks und einer gestaltenden Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich, die Inanspruchnahme einer homogenen Gruppe, die Finanzierungsverantwortung der Gruppe, die gruppennützige Verwendung des Aufkommens sowie die periodische Überprüfung der Abgaben. Ferner muss der Gesetzgeber die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren.³⁵³

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte periodische Überprüfung verlangt die Feststellung, ob veränderte Umstände, der Wegfall des Finanzierungszwecks oder die Zielerreichung eine Änderung oder Aufhebung des Abgabenbestandes fordern. Der Bestand der Sonderabgabe hängt daher jeweils vom speziellen Finanzbedarf und damit von der fortdauernden Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabenschuldner ab.³⁵⁴

*Kirchhof*³⁵⁵ hält diese Finanzierungsform aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts insgesamt für ungeeignet. Die finanzielle Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk fordere stetige Einnahmen, eine staatsferne Abgabe und einen aus dem Leistungsangebot der Rundfunkanstalten gerechtfertigten Regeltatbestand. Daher müsse das Sendeangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in seinen Finanzgrundlagen verstetigt, aus dem Rundfunkauftrag gerechtfertigt und in der Öffentlichkeit als Regellast dargestellt werden. Die Sonderabgabe hingegen sei die außerordentliche, kaum zu rechtfertigende, in der Regel vorübergehende Abgabe. Daher komme die Sonderabgabe zur Finanzierung nicht in Betracht.

*Kube*³⁵⁶ hält die Sonderabgabe für ungeeignet, da sie von ihrer Grundcharakteristik ein nur ausnahmsweise zulässiges und idealtypisch vorübergehend einzusetzendes Finanzinstrument bilde, der öffentlich-rechtliche Rundfunk aber keinen nur ausnahmsweise entstehenden, vorübergehenden Finanzierungsbedarf aufweise, sondern institutionell geschützt sei und daher ein auf Dauer angelegtes finanzielles Fundament erfordere.

Diese Argumentationen dürfte Bedenken unterliegen, worauf bereits *Röß*³⁵⁷ in Bezug auf *Kirchhof* hingewiesen hat. Jedes Finanzierungsinstrument, gerade auch der Rundfunkbeitrag, wird in regelmäßigen Zeitabständen evaluiert und – meist bezogen auf die Beitragshöhe – angepasst. Die Vorgabe, dass eine Sonderabgabe regelmäßig eine vorübergehende Abgabe sei, verfängt vor dem Hintergrund mancher bereits seit Jahrzehnten bestehender Sonderabgaben

³⁵³ BVerfGE 110, 370 (389); 135, 155 (206 f. Rn. 121 f.), jeweils m.w.N.; *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 35 f.

³⁵⁴ BVerfGE 110, 370 (389, 392 f.); *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 36, jeweils m.w.N.

³⁵⁵ Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 33 ff.

³⁵⁶ Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, 2013, S. 24 f.

³⁵⁷ Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2016, S. 47 f.

nicht. So besteht die Filmförderabgabe seit 1968³⁵⁸ und die Schwerbehindertenabgabe seit 1974³⁵⁹.

Es dürfte jedenfalls **am besonderen rechtfertigenden Grund für eine gruppenbezogene Inanspruchnahme fehlen und die Grenze zur Steuer verwischt** sein. Der Kreis der Belasteten darf, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum „Kohlepfennig“ entscheiden hat, nicht konturenlos sein und in der Allgemeinheit der Steuerzahler aufgehen. Eine solche unzulässige Gruppenbildung sah das Gericht in der Gruppe der „Stromverbraucher“. Die bloße Nachfrage nach dem gleichen Wirtschaftsgut forme den Verbraucher nicht zu einer Gruppe, die eine Finanzierungsverantwortlichkeit für eine bestimmte Aufgabe träge.³⁶⁰ Ähnlich konturenlos dürfte die Gruppe der (möglichen) Rundfunkkonsumenten sein. Da der Rundfunkkonsum ähnlich weit verbreitet ist wie der Stromverbrauch, dürfte sich der Kreis der Sonderabgabepflichtigen auch hier nicht von der Allgemeinheit unterscheiden.³⁶¹ Eine „Rundfunksonderabgabe“ dürfte daher jedenfalls aus diesem Grunde unzulässig sein.

Entscheidend dürfte einer „Rundfunksonderabgabe“ auch entgegenstehen, dass **eine Sonderabgabe ohne korrespondierende Gegenleistung der öffentlichen Hand**³⁶² erhoben wird. Der Abgabenschuldner einer „Rundfunksonderabgabe“ hingegen erhält als Gegenleistung *„die Möglichkeit (...), das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks empfangen zu können“*.³⁶³ Jedenfalls auch aus diesem Grunde dürfte die **Sonderabgabe keine zulässige Finanzierungsform** für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bilden.

g) Finanzierung durch Abgabe oder Beitrag?

Abgabe und Beitrag unterscheiden sich dadurch, dass Beiträge bereits für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden. Durch Beiträge sollen diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, die von dieser – jedenfalls potentiell – einen Nutzen haben.³⁶⁴

Das Bundesverfassungsgericht stuft den Rundfunkbeitrag als Beitrag ein. Er wird für die bloße Möglichkeit, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks empfangen zu können, erhoben.³⁶⁵ Als solcher ist er eine für die Rundfunkfinanzierung zulässige Abgabeart. Eine Abgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinne liegt per definitionem nicht vor.

³⁵⁸ BVerfGE 135, 155 (156 f. Rn. 2).

³⁵⁹ Vgl. BVerfGE 57, 139 ff.

³⁶⁰ BVerfGE 91, 186 (205 f.).

³⁶¹ Vgl. Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 48.

³⁶² Vgl. BVerfGE 122, 316 (334): *„Sonderabgaben im engeren Sinn zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen.“*

³⁶³ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 59).

³⁶⁴ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 55) m.w.N.

³⁶⁵ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 59); ebenso: VerfGH RP, AS 42, 258 (285); VerfGHE BY 67, 73 (97 ff. Rn. 71 ff.).

h) Zulässigkeit der Erhebung des Rundfunkbeitrags von Unternehmen oder von Unternehmen einer bestimmten Branche

aa) Der Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich ist für **jede Betriebsstätte**, abgestuft nach der Messgröße „Beschäftigte“, festgelegt (sog. „**Betriebsstättenansatz**“, § 5 Abs. 1 RBStV).³⁶⁶ Der Gesetzgeber begründet die Wahl dieser Messgröße mit dem möglichen kommunikativen Nutzen. Für die Höhe und Anzahl der Beiträge werde daher die Anzahl der Personen und nicht der Kapitaleinsatz oder der Umsatz herangezogen.³⁶⁷

Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde verschiedentlich die Forderung erhoben, im nicht privaten Bereich die Beitragspflicht unmittelbar an das Unternehmen anzuknüpfen und den Beitrag **nach der Anzahl der Mitarbeiter eines Unternehmens** – unabhängig von der Anzahl der Betriebsstätten – zu berechnen („**unternehmensbezogener Ansatz**“). Kritisiert wurde, dass mit der Anknüpfung an die Betriebsstätte insbesondere Unternehmen mit mehreren Standorten, besonders größere Filialbetriebe, benachteiligt würden.³⁶⁸

Die Gesetzesbegründung führt drei Argumente dagegen an: Zum einen würden verschiedene Definitionen des Begriffs „Unternehmen“ im deutschen Sprachraum existieren, zum anderen Unternehmen mit Geschäftsräumen im Inland, aber Sitz im Ausland nicht zur Beitragszahlung herangezogen werden. Die Bezugsgröße Betriebsstätte habe zudem den Vorteil, dass insoweit der Datenbestand der GEZ weitgehend übernommen und so Bürokratieaufwand vermieden werden könne.³⁶⁹

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz³⁷⁰, Bayerischer Verfassungsgerichtshof³⁷¹ und Bundesverfassungsgericht³⁷² haben den Betriebsstättenansatz und die sonstige Ausgestaltung der Beitragspflicht im nicht privaten Bereich für **verfassungsgemäß** erklärt.³⁷³ Dies besagt allerdings nicht, dass ein unternehmensbezogener Ansatz unzulässig wäre, sondern lediglich, dass die Anknüpfung an die Betriebsstätte und die aktuelle gesetzliche Ausgestaltung verfassungsgemäß sind. Eine gesetzliche Regelung ist erst dann nicht mehr verfassungsgemäß, wenn der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit überschritten hat.³⁷⁴

³⁶⁶ Vgl. LT-Drs. 16/188, S. 23.

³⁶⁷ LT-Drs. 16/188, S. 23; insoweit wird dem Vorschlag von *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 61 ff., 76 (These 16) gefolgt.

³⁶⁸ IHK für die Pfalz, *Zuschrift* 16/6; DEHOGA Rheinland-Pfalz, *LT-Zuschrift* 16/10, S. 1 f.; Handwerkskammern Rheinland-Pfalz, *Zuschrift* 16/11; IHK Wiesbaden, *Hessische Wirtschaft*, 12/2012, S. 24; IHKplus, *Mitteilung der Industrie- und Handelskammer zu Köln*, 10/2010, S. 5; auch aktuell noch: IHK Nürnberg für Mittelfranken, <https://www.ihk-nuernberg.de/de/IHK-Magazin-WiM/WiM-Archiv/WiM-Daten/2012-06/Special/Kommunikationswirtschaft/Der-neue-Beitrag> (Abruf vom 2. Juli 2019).

³⁶⁹ LT-Drs. 16/188, S. 23.

³⁷⁰ AS 42, 258 ff.

³⁷¹ *VerfGHE* BY 67, 73 ff.

³⁷² *NJW* 2018, 3223 ff.; zuvor bereits auch *BVerwGE* 156, 358 ff.

³⁷³ A.A. *Degenhart*, *Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder* (Gutachten im Auftrag des Handelsverband Deutschland - HDE e.V.), 2013, nach dessen Auffassung insbesondere eine Mehrbelastung von Filialunternehmen gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verstößt. Überzeugend dagegen: *VerfGH RP*, AS 42, 258 (299 f.).

³⁷⁴ Vgl. *VerfGH RP*, AS 42, 258 (292 f.) m.w.N.

Mangels eines konkreten Regelungsvorschlags für die Erhebung des Rundfunkbeitrages auf Basis eines unternehmensbezogenen Ansatzes, der insbesondere Schuldnerschaft und Bemessungstatbestände (beispielsweise Anknüpfungstatbestand der Beitragslast [Umsatz³⁷⁵ und/oder Anzahl der Beschäftigten], Beitragshöhe bzw. Beitragsstaffel) erkennen lässt, kann nachfolgend lediglich der von den Verfassungsgerichten angewandte Prüfungsmaßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Anknüpfung dargestellt werden.

bb) Abgabengrund für den Rundfunkbeitrag ist die (bloße) Möglichkeit des Rundfunkempfangs.³⁷⁶

Jede diesbezügliche Regelung muss den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus **Art. 3 Abs. 1 GG** standhalten³⁷⁷ und auch **im Übrigen verfassungsgemäß**³⁷⁸ sein.

Artikel 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. **Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.** Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.³⁷⁹

Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der **spezielle Grundsatz der Belastungsgleichheit**.³⁸⁰

Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG zunächst eine **Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen** nach Maßgabe des Vorteils, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Der Gesetzgeber hat bei der Auswahl des Abgabengegenstands und bei der Bestimmung des Abgabensatzes zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist jedoch regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, zur

³⁷⁵ Vgl. Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2016, S. 115 f.; Jarass, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, 2007, S. 25.

³⁷⁶ VerfGH RP, AS 42, 258 (285 ff.); VerfGHE BY 67, 73 (97 Rn. 72); BVerfG, NJW 2018, 3223 (3225 Rn. 59).

³⁷⁷ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3226 Rn. 63); VerfGH RP, AS 42, 258 (291); VerfGHE BY 67, 73 (109 Rn. 101).

³⁷⁸ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3235 Rn. 134); VerfGH RP, AS 42, 258 (306); VerfGHE BY 67, 73 (94 f. Rn. 62).

³⁷⁹ Ausführlich: BVerfG, NJW 2018, 3223 (3226 Rn. 64); VerfGH RP, AS 42, 258 (392 f., 294 ff.); VerfGHE BY 67, 73 (109 Rn. 102).

³⁸⁰ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3226 Rn. 64).

Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen eines über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden, **besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes**. Dieser muss einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglichen und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet sein, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen.³⁸¹

Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG daher, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. **Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, welche eine individuell-konkrete Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen**. Die individuell-konkrete Zurechenbarkeit lässt sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete Vorteile oder Nutzen zu ziehen.³⁸²

Darüber hinaus betrifft der allgemeine Gleichheitssatz im Abgabenrecht auch das **Verhältnis der Abgabenbelastung der Pflichtigen untereinander**. Ihm kommt insofern die Aufgabe zu, grundsätzlich eine gleichmäßige Verteilung des Aufwands unter den Abgabepflichtigen zu erzielen („Gebot der Belastungsgleichheit“).³⁸³ **Erforderlich sind danach gesetzliche Erhebungstatbestände, die eine strukturell gleichmäßige Belastung der Abgabepflichtigen sicherstellen, und deren Anwendung.**³⁸⁴

Bei der Umsetzung des allgemeinen Gleichheitssatzes ist der Gesetzgeber zur Bewältigung von Massenverfahren befugt, die beitragsrechtlich bedeutsamen Gesichtspunkte unter **generalisierender Vernachlässigung tatsächlicher Besonderheiten typisierend zu einem Gesamtbild normativ zusammzusetzen**, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen. Voraussetzung hierfür ist jedoch grundsätzlich, dass er sich hierbei auf vorliegende Erfahrungen und Beobachtungen, insbesondere entsprechende statistische Daten, stützen kann.³⁸⁵

Nach Maßgabe des dargestellten Prüfungsmaßstabs dürfte ein **unternehmensbezogener Ansatz** jedenfalls **nicht von vornherein ausscheiden**. Ein solcher Ansatz dürfte – analog dem Betriebsstättenansatz – den geforderten Bezug zum Unternehmen aufweisen, da die Möglichkeit des Empfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dem unternehmerischen Wirken zu Erwerbszwecken zugute kommen dürfte.³⁸⁶ Der Inhaber des Unternehmers als möglicher Bei-

³⁸¹ BVerfG, NJW 2018, 3223 (3226 Rn. 65) m.w.N.

³⁸² BVerfG, NJW 2018, 3223 (3226 Rn. 65 f.) m.w.N.

³⁸³ VerfGHE BY 67, 73 (110 Rn. 104).

³⁸⁴ BVerwGE 156, 358 (371 Rn. 40 f., 380 ff. Rn. 59 ff.).

³⁸⁵ Ausführlich VerfGH RP, AS 42, 258 (294 ff.); VerfGHE BY 67, 73 (109 Rn. 103); BVerwGE 156, 358 (372 f. Rn. 42).

³⁸⁶ Vgl. für den derzeitigen Betriebsstättenansatz: VerfGHE BY 67, 73 (100 f. Rn. 81); BVerfG, NJW 2018, 3223 (3232 Rn. 113).

tragsschuldner dürfte – analog zum Betriebsstätteninhaber – aus dem Rundfunkangebot Informationen für sein Unternehmen zur Erledigung betriebsbezogener Aufgaben beschaffen können sowie das Rundfunkangebot zu Information oder Unterhaltung seiner Beschäftigten und seiner Kundschaft nutzen können.³⁸⁷

Ob ein vom Gesetzgeber gewählter unternehmensbezogener Ansatz nunmehr tatsächlich verfassungsgemäß wäre, kann erst anhand der konkreten Regelung und der vom Gesetzgeber für diese Regelung und für Differenzierungen angeführten Sachgründe beurteilt werden. Mangels einer solchen Regelung können hierzu keine weiteren Ausführungen gemacht werden.

cc) Soll der Rundfunkbeitrag **(nur) von Unternehmen einer bestimmten Branche** erhoben werden, gelten für eine diesbezügliche Differenzierung ebenfalls **die dargestellten Maßstäbe**. Eine gleichheitsrechtliche Differenzierung erfordert Sachgründe, welche dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.

Auch *Röß*³⁸⁸ hält eine weitergehende Differenzierung nach der betrieblichen Tätigkeit abstrakt für vorstellbar. Er weist jedoch zu Recht darauf hin, dass jede **Abstufung nach Branchen wohl nicht praktikabel** sein dürfte. Probleme dürften sich sowohl für den Gesetzgeber bei der **Gruppenbildung** ergeben, als auch beim Beitragsservice bei der **Zuordnung der Betriebe** zu den jeweiligen Gruppen. Dabei dürfte gerade bei Unternehmen mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen eine zutreffende Einordnung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Insgesamt dürften eine solche Regelung daher ein **erhebliches Risiko an Rechtsunsicherheit** mit sich bringen, die zu einer (vermeintlichen) Einzelfallgerechtigkeit in keinem vertretbaren Verhältnis mehr stehen dürfte.

³⁸⁷ Vgl. für den derzeitigen Betriebsstättenansatz: VerfGH RP, AS 42, 258 (290); BVerfG, NJW 2018, 3223 (3232 Rn. 113); BVerwGE 156, 358 (383 f. Rn. 68).

³⁸⁸ Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2016, S. 117 f.; vgl. auch *Séché*, NVwZ 2013, 683 (684), der zwar den Betriebsstättenansatz kritisiert und stattdessen einen Branchen-Koeffizienten oder wenigstens eine widerlegbare Regelvermutung fordert, aber keinen konkreten Vorschlag für eine solche Regelung unterbreitet und auf die praktischen Probleme der Branchenbildung nicht weiter eingeht.

9. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen für die Kontrollgremien der Rundfunkanstalten?

- a) **Wäre eine Direktwahl von Zuschauervertretern zulässig?**
- b) **Wäre eine Entsendung von Vertretern der Kommunen zulässig?**
- c) **Wäre es zulässig, die Vertreter im Rundfunkrat zu verpflichten, Parteimitgliedschaften zu veröffentlichen?**

Organe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind der **Intendant**, der als zentrales Organ die Geschäfte der Anstalt leitet und die konkrete Programmverantwortung trägt, sowie als interne Aufsichtsgremien der **Rundfunkrat** (bei der ARD) bzw. **Fernsehrat** (beim ZDF) und der **Verwaltungsrat**.³⁸⁹

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten³⁹⁰ wurden vom Bundesverfassungsgericht im sechsten Rundfunkurteil zum WDR-Urteil vom 5. Februar 1991³⁹¹ und im 14. Rundfunkurteil zum ZDF-Staatsvertrag vom 25. März 2014³⁹² herausgearbeitet. Sie sind bereits oben bei den Antworten zu Frage 6 lit. f) und n) dargestellt. Hierauf wird verwiesen.

Ergänzend zu den obigen Ausführungen hat das Bundesverfassungsgericht für die Kontrollgremien in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten folgende Vorgaben aufgestellt:

Die vom Bundesverfassungsgericht für die Bestimmung als staatliches oder staatsnahes Mitglied geforderte **funktionale Betrachtungsweise** führt zu folgender Gruppenbildung:

Staatlich oder staatsnah sind danach die **Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete, politische Beamtinnen und Beamte, Wahlbeamte in Leitungsfunktion** wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte, **Vertreter der Kommunen** sowie von **politischen Parteien** entsandte Mitglieder.³⁹³ Vertreter der Kommunen fallen unter die staatlichen bzw. staatsnahen Vertreter, da die Vertretung einer Kommune angesichts der Weite der den Kommunen überantworteten Aufgaben einem allgemeinen Mandat zumindest nahe kommt.³⁹⁴

³⁸⁹ Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dez. 2015, WD 10 – 3000 – 084/15, S. 6, 11 ff.

³⁹⁰ Da sich die Gutachtenanfrage nach dem Auftragsschreiben nur auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezieht, wird auch diese Fragestellung nur bezogen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beantwortet.

³⁹¹ BVerfGE 83, 238 ff.

³⁹² BVerfGE 136, 9 ff. (auch „Nikolaus-Breder“ genannt); vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dez. 2015, WD 10 – 3000 – 084/15.

³⁹³ BVerfGE 136, 9 (40 f. Rn. 54 ff.).

³⁹⁴ BVerfGE 136, 9 (40 Rn. 54) mit Verweis auf BVerfGE 73, 118 (191) und 83, 238 (330).

Demgegenüber zählen Personen, die von **Hochschulen**, aus der **Richterschaft** oder aus der funktionalen Selbstverwaltung wie etwa den **Industrie- und Handelskammern** in die Aufsichtsgremien entsandt werden, nach dieser Betrachtungsweise **nicht zu den staatlichen oder staatsnahen Mitgliedern**.³⁹⁵

Die **Inkompatibilitätsregelungen für staatsferne Mitglieder** haben zunächst vorzusehen, dass solche Personen als staatsferne Mitglieder ausgeschlossen sind, die **Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte oder Wahlbeamte in Leitungsfunktionen** sind. Das gilt auch, wenn diese Personen durch gesellschaftliche Gruppen entsandt werden.³⁹⁶

Unter die Inkompatibilitätsregelungen müssen auch solche Personen fallen, die **in herausgehobener Stellung für eine politische Partei Verantwortung tragen**, da sie hierdurch unweigerlich in staatlich-politische Entscheidungszusammenhänge und den Wettbewerb um Amt und Mandat eingebunden sind. Die nähere Ausgestaltung hierbei obliegt dem Gesetzgeber. Die bloße Parteimitgliedschaft oder die aktive Mitwirkung bei einer Partei genügt hingegen nicht.³⁹⁷

Darüber hinaus erfordert Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dass den Mitgliedern der Aufsichtsgremien eine **hinreichende persönliche Freiheit und Unabhängigkeit gewährleistet** ist und sie insbesondere nicht in intransparenter Weise von außen unter Druck geraten oder unsachlichen Einflussnahmen ausgesetzt sind. Daher sind die Mitglieder der Aufsichtsgremien hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung in den Rundfunkanstalten **weisungsfrei** zu stellen und dürfen **nur aus wichtigem Grund abberufen** werden.³⁹⁸

Diese Vorgaben sind im ZDF-Staatsvertrag³⁹⁹ zwischenzeitlich umgesetzt.⁴⁰⁰

³⁹⁵ BVerfGE 136, 9 (41 Rn. 55).

³⁹⁶ BVerfGE 136, 9 (46 ff. Rn. 70 ff.).

³⁹⁷ BVerfGE 136, 9 (48 f. Rn. 73).

³⁹⁸ BVerfGE 136, 9 (49 Rn. 76).

³⁹⁹ Vom 31. August 1991, zuletzt in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag), in Kraft seit 25. Mai 2018.

⁴⁰⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dez. 2015, WD 10 – 3000 – 084/15, S. 9 ff.

a) Zulässigkeit einer Direktwahl von Zuschauervertretern in die Kontrollgremien

Eine Direktwahl von Zuschauervertretern **neben** gewählten Vertretern in die Kontrollgremien dürfte **zulässig** sein. Eine **ausschließliche** oder **überwiegende** Kontrolle durch gewählte Zuschauervertreter dürfte hingegen **unzulässig** sein.⁴⁰¹

Wie zu Frage 6 dargestellt, ist in dem vom Gesetzgeber gewählten **binnenpluralistischen Modell**⁴⁰² die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am **Gebot der Vielfaltsicherung** auszurichten.⁴⁰³ Die Kontrollgremien sind Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit, die der Gefahr einseitiger Einflussnahme und Programmgestaltung entgegenwirken und gewährleisten sollen, dass die Vielfalt der Anschauungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen im Programm Ausdruck finden.

Diese Funktion verlangt eine sachgerechte, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragende Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte.⁴⁰⁴ Die Bestimmung dessen, welche **gesellschaftlich relevanten Kräfte** hierzu gehören, ist **Sache des Gesetzgebers**, der dabei einen **weiten Gestaltungsspielraum** besitzt. Er hat das Kriterium der gesellschaftlichen Relevanz zu konkretisieren, die danach in Betracht kommenden Kräfte zu ermitteln, die ihnen zuzurechnenden Gruppen festzustellen und unter diesen die entsendungsberechtigten auszuwählen und zu gewichten. Der Regelungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erschöpft sich dabei darin, dass die vom Gesetzgeber festgelegte Zusammensetzung der Gremien **geeignet** sein muss, die Rundfunkfreiheit zu wahren. Innerhalb dieser Grenzen ist der Gesetzgeber nicht weiter beschränkt.⁴⁰⁵ **Unzulässig ist daher erst ein grob einseitig zusammengesetztes Kontrollgremium.** Über- oder Unterrepräsentationen vergleichbarer Gruppen, die unterhalb der Schwelle einer groben Verzerrung liegen, sind unter Gesichtspunkten der Rundfunkfreiheit nicht zu beanstanden.⁴⁰⁶

Soweit der Gesetzgeber die gesellschaftlich relevanten Gruppen bestimmt, handelt es sich in der Regel um eine **verbandliche Interessenrepräsentation**. Diese ist, wie das Bundesverfassungsgericht im WDR-Urteil festgestellt hat,⁴⁰⁷ immer nur ein unvollkommenes Mittel zur Sicherung allgemeiner Interessen, da es auch Interessen gibt, die verbandlich gar nicht oder nur schwer organisierbar sind. Auf Basis des gewählten Modells der Vielfaltssicherung mittels der gesellschaftlich relevanten Kräfte ist der Gesetzgeber von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gezwungen, auf die weniger relevanten Kräfte oder auf Interessen, die keine verbandliche Organisation wünschen, zu verzichten. Er kann auch der in der Verbandsrepräsentation liegenden

⁴⁰¹ Vgl. *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, E. II. 2. e) aa), S. 282 ff.

⁴⁰² Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im sechsten Rundfunkurteil darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz nicht auf ein bestimmtes Modell festgelegt ist, vgl. BVerfGE 83, 238 (296). Vgl. auch *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, E. II. 2., S. 275 f.

⁴⁰³ BVerfGE 136, 9 (33 ff. Rn. 38 f.); Leitsatz 1.

⁴⁰⁴ BVerfGE 83, 238 (334).

⁴⁰⁵ BVerfGE 83, 238 (334 f.).

⁴⁰⁶ Vgl. BVerfGE 83, 238 (335); BVerfG, Beschl. vom 5. Mai 1982 - 1 BvR 1451/81 -, RuF 1982, S. 535 mit Anm. *Schneider*, RuF 1982, S. 425 ff. Ein willkürlich zusammengesetztes Gremium ist selbstverständlich auch unzulässig, vgl. BVerfGE 83, 238 (335).

⁴⁰⁷ BVerfGE 83, 238 (335).

Vielfaltverengung entgegenwirken und gesellschaftlich relevante Kräfte mit einzubeziehen, die entweder keine oder nur durchsetzungsschwache organisierte Interessen vertreten.⁴⁰⁸

Auf Basis dieser Vorgaben dürfte **eine Beteiligung unmittelbar von Zuschauern gewählter Vertreter** in den Aufsichtsgremien jedenfalls **grundsätzlich zulässig** sein.⁴⁰⁹ Denn der Gesetzgeber ist nach den Vorgaben befugt, mit Einschätzungsprärogative die gesellschaftlich relevanten Gruppen zu bestimmen, welche Sachwalter der Allgemeininteressen sein sollen. Bezieht er Zuschauervertreter mit in die Aufsichtsgremien ein, bestimmt er Vertreter aus dieser gesellschaftlich relevanten Gruppe zu entsprechenden Sachwaltern.

Eine zweite Frage ist, **in welchem Umfang** der Gesetzgeber Zuschauervertreter in die Aufsichtsgremien mit einbeziehen dürfte. Da das Bundesverfassungsgericht eine grob einseitige Zusammensetzung der Kontrollgremien als Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit wertet, dürfte in Aufsichtsgremien keine solche einseitige Zusammensetzung entstehen. Auf jeden Fall **unzulässig** sein dürfte daher ein Aufsichtsgremium mit **ausschließlich von Zuschauern gewählten Vertretern**.⁴¹⁰ Wann die Schwelle der grob einseitigen Besetzung überschritten ist, dürfte eine **Frage des Einzelfalls** sein. Bei der Bewertung dürften insbesondere Anzahl und Größe weiterer gesellschaftlicher Gruppen eine Rolle spielen. *Hahn*⁴¹¹ hält bei einer „Staatsbank“ von 2/6 und einer „Verbändebank“ von 3/6 eine „Bürgerbank“ mit von Zuschauern gewählten Vertretern von maximal 1/6 für zulässig.

b) Zulässigkeit der Entsendung von Vertretern von Kommunen in die Kontrollgremien

Eine Entsendung von Vertretern von Kommunen in Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist, wie einleitend zu dieser Frage dargestellt, **zulässig**. Das Bundesverfassungsgericht ordnet sie der Gruppe der staatlichen bzw. staatsnahen Mitglieder zu.

Der Gesetzgeber ist allerdings befugt, im Rahmen der Ausgestaltung der Aufsichtsgremien aufgrund der Gebote der Vielfaltssicherung und der Staatsferne über die vom Bundesverfassungsgericht hinaus geforderten Inkompatibilitätsregelungen weitere Beschränkungen der Wählbarkeit anzuordnen. So dürfen z.B. nach § 19a Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 ZDF-Staatsvertrag weder dem Fernsehrat noch dem Verwaltungsrat hauptamtliche kommunale Wahlbeamte angehören.

⁴⁰⁸ BVerfGE 83, 238 (335).

⁴⁰⁹ Vgl. *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, E. II. 2. e) aa), S. 282 f.; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 236. Der Gesetzgeber müsste hierzu ein entsprechendes Wahlverfahren einführen, vgl. hierzu nur *Hahn*, a.a.O.

⁴¹⁰ Vgl. *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, E. II. 2. e) aa), S. 283; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 237.

⁴¹¹ *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 237.

c) Zulässigkeit einer Verpflichtung der Mitglieder des Rundfunkrats, Parteimitgliedschaften zu veröffentlichen

Eine Regelung, welche die Verpflichtung der Mitglieder des Rundfunkrats anordnet, Parteimitgliedschaften zu veröffentlichen, dürfte **nicht zulässig** sein.

Eine solche Regelung betrifft das Grundrecht des betroffenen Mitglieds auf **informationelle Selbstbestimmung** aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (Art. 4a LV RLP). Dieses Recht kann zwar im Interesse des Gemeinwohls eingeschränkt werden.⁴¹² Diese Voraussetzungen dürften jedoch nicht vorliegen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG Abs. 1 GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht auch die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich **selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart** werden. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung setzt die freie Entfaltung der Persönlichkeit daher den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Vor diesem Hintergrund gewährleistet Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG als Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis jedes Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Der Schutz dieses Rechts erstreckt sich auf alle Informationen, die etwas über die Bezugsperson aussagen können, und damit auch auf eine Parteimitgliedschaft.⁴¹³ Dies bestätigt Art. 9 Abs. 1 DSGVO, der die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen „*politische Meinungen (...) hervorgehen*“, grundsätzlich untersagt.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Jenseits des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung kann es auf der Grundlage eines Gesetzes beschränkt werden, sofern dies im **überwiegenden Allgemeininteresse** liegt, sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkungen **klar und für den Bürger erkennbar** aus dem Gesetz ergeben und der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist.⁴¹⁴

Die angedachte Regelung dürfte dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁴¹⁵ nicht entsprechen. Die Regelung dürfte zwar zur Erreichung des gewünschten Zwecks geeignet und erforderlich, jedoch im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung **nicht angemessen** sein.

⁴¹² Vgl. BVerfG, Urt. vom 19. Sept. 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 (1714 Rn. 218) „Zensus 2011“.

⁴¹³ Vgl. BVerfG, Urt. vom 19. Sept. 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 (1714 Rn. 219) m.w.N.

⁴¹⁴ BVerfG, Urt. vom 19. Sept. 2018 – 2 BvF 1/15 –, NVwZ 2018, 1703 (1714 Rn. 220) m.w.N.

⁴¹⁵ Vgl. allgemein zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 86. EL Jan. 2019, Art. 20 Rn. 107 ff.

Der Zweck einer Veröffentlichungspflicht der Parteimitgliedschaft dürfte darin liegen, orientiert am Ziel der Vielfaltssicherung und zugleich der Verhinderung der politischen Instrumentalisierung des Rundfunks⁴¹⁶ eine mögliche Verflechtung mit parteipolitischen Interessen aufzudecken und eine parteipolitische Einflussnahme auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verhindern. Zur Erreichung dieses Zwecks dürfte eine Veröffentlichungspflicht geeignet und erforderlich sein. Jedenfalls dürfte eine Veröffentlichung der Parteimitgliedschaft die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass der angestrebte Erfolg zumindest teilweise eintritt.⁴¹⁷ Auch dürfte ein milderer Mittel mit gleicher Wirksamkeit⁴¹⁸ nicht bestehen.

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verlangt, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf.⁴¹⁹ **Die beabsichtigte Veröffentlichungspflicht dürfte außer Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg der Maßnahme stehen.** Ein überwiegendes Allgemeininteresse dürfte die Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht rechtfertigen.

Für die rechtliche Beurteilung der Art des Eingriffs ist unter anderem **die Intensität der individuellen Beeinträchtigung** bedeutsam. Dabei ist erheblich, ob die Betroffenen als Personen anonym bleiben, **welche persönlichkeitsbezogenen Informationen** erfasst werden, welchen **Grad an Persönlichkeitsrelevanz** die betroffenen Informationen je für sich und in ihrer Verknüpfung mit anderen aufweisen und **welche Nachteile** den Grundrechtsträgern aufgrund der Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.⁴²⁰

Die Parteimitgliedschaft weist einen **unmittelbaren Personenbezug** auf und erlaubt einen **Einblick in die Denk- und Verhaltensweise** des betroffenen Mitglieds.

Dem Grundrechtseingriff dürfte **erhebliches Gewicht** zukommen. Dies folgt zunächst aus der Art der betroffenen Daten. Die Parteimitgliedschaft bildet die Grundlage, aus der die **politische Meinung des Mitglieds** mit hinreichender Wahrscheinlichkeit abgeleitet werden kann.⁴²¹ Ihr kommt damit eine **besondere Persönlichkeitsrelevanz** zu. Die Datenschutz-Grundverordnung stuft die politische Meinung aus diesem Grund, ebenso wie Daten über religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, als besonders sensibel ein.⁴²² Artikel 9 Abs. 1 DSGVO ordnet für solche Daten ein grundsätzliches Verarbeitungsverbot an, das nur ausnahmsweise unter denselben Voraussetzungen, die auch das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. g) DSGVO), aufgehoben werden kann. Der Umgang mit solchen besonders sensiblen

⁴¹⁶ Vgl. BVerfGE 136, 9 (38 Rn. 49).

⁴¹⁷ Vgl. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 86. EL Jan. 2019, Art. 20 Rn. 112 m.w.N.

⁴¹⁸ Vgl. zur Erforderlichkeit: Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 86. EL Jan. 2019, Art. 20 Rn. 113 ff. m.w.N.

⁴¹⁹ Vgl. BVerfGE 90, 145 (173); 92, 277 (327); 109, 279 (349 ff.); 115, 320 (345); Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 86. EL Jan. 2019, Art. 20 Rn. 117 ff.

⁴²⁰ Vgl. BVerfGE 115, 320 (347) m.w.N.

⁴²¹ Vgl. Albers/Veit, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink, 28. Edition, Stand: 1. Mai 2018, Art. 9 DSGVO Rn. 31; Schiff, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 21.

⁴²² Vgl. Albers/Veit, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink, 28. Edition, Stand: 1. Mai 2018, Art. 9 DSGVO Rn. 15 ff.

Daten kann **insbesondere zu Diskriminierungen im Alltag oder Berufsleben der betroffenen Personen** führen; wie für den Datenschutz generell gilt für sensible Daten insbesondere, dass die latente Gefahr ihrer Erhebung und Verarbeitung auch zu Selbstbeschränkungen beim Freiheitsgebrauch führen kann.⁴²³

Die **Intensität des Eingriffs** wird dadurch verstärkt, dass die Parteimitgliedschaft bzw. die politische Meinung an **ein Kriterium außerhalb der Funktion des Amtes des betroffenen Mitglieds**, für das es bestellt worden ist, anknüpft. Es ermöglicht gerade auch einen **allgemeinen Einblick in eine private Denkweise** und erlaubt umfangreiche Rückschlüsse auf Denk- und Verhaltensweisen außerhalb der Funktion.

Bereits dies alles dürfte zu einem **massiven Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht** des betroffenen Mitglieds führen, der durch den Zweck nicht mehr gerechtfertigt sein dürfte.

Maßgeblichen Einfluss auf die Intensität des Eingriffs hat ferner, dass die gesetzliche Regelung nur die Parteimitgliedschaft erfassen soll. Die „bloße“ Parteimitgliedschaft, die das Bundesverfassungsgericht gerade von einer Mitarbeit in herausgehobener Funktion für die politische Partei abgrenzt,⁴²⁴ bildet aber **nur ein Merkmal unter vielen, das auf mögliche Interessenkollisionen hindeuten kann**. Viele Menschen engagieren sich außerhalb von Parteien für politische⁴²⁵ und außerpolitische Interessen. Ebenso kann eine religiöse oder weltanschauliche Einstellung, oder auch eine Mitgliedschaft in einer anderen Interessengruppe (z.B. einem Sportverband, einem Naturschutzverband, einer Menschenrechtsorganisation, einer NGO) auf eine besondere Interessenkollision hindeuten. Lediglich ein Merkmal herauszuheben, das veröffentlicht werden soll, führt auch **unter Gleichheitsgesichtspunkten zu einem ganz massiven Eingriff, der sachlich nicht gerechtfertigt sein dürfte**. Die (bloße) Parteimitgliedschaft dürfte sich unter diesem Gesichtspunkt sogar **als willkürlich herausgegriffenes Merkmal** erweisen.

Daraus nun den Schluss zu ziehen, dass eine gesetzliche Regelung zulässig wäre, welche bei jeder Art von möglichen Interessenkollisionen und Einflussnahmen eine Veröffentlichungspflicht vorsähe, dürfte gleichfalls nicht zulässig sein. Eine solche Veröffentlichungspflicht würde der besonderen Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht gerecht werden. Eine allgemeine Veröffentlichungspflicht würde ein „gläsernes“ Mitglied schaffen. Dies zu verhindern, ist Ziel des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Die Datenschutz-Grundverordnung hat aus diesem Grunde den Grundsatz der Datenminimierung als einen wesentlichen Grundsatz in Art. 5 Abs. 1 lit. c) festgeschrieben.

Wissenschaftlicher Dienst

⁴²³ Vgl. *Albers/Veit*, in: BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink, 28. Edition, Stand: 1. Mai 2018, Art. 9 DSGVO Rn. 18; BVerfGE 115, 320 (351).

⁴²⁴ Vgl. BVerfGE 136, 9 (48 Rn. 73).

⁴²⁵ Vgl. zur Verfolgung allgemein-politischer Zwecke durch einen Verein nur BFH, Urt. vom 10. Jan. 2019 – V R 60/17 -, BFHE 263, 290 ff. („Attac Deutschland“).