

Rechtsgrundsätze
der Finanzierung öffentlich-
rechtlichen Rundfunks
in der dualen
Rundfunkverfassung der
Bundesrepublik Deutschland

Rechtsgutachtliche Studie
erstattet dem
Süddeutschen Rundfunk
Anstalt des öffentlichen Rechts
Stuttgart

von

o. Univ. Prof. Dr. iur. Dr. h. c. Thomas Oppermann
Dr. iur. Michael Kilian
Tübingen

Inhalt

	Seite
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	9
<i>Literaturverzeichnis</i>	10
<i>Vorwort</i>	23
1. Teil: Einführung und Grundlagen	25
I. Duale Rundfunkordnung und Finanzierungsfrage	25
1. Zum Wandel der bundesdeutschen Rundfunklandschaft	25
a) Von der „Sondersituation“ zum dualen System	25
b) Die Entwicklung der Rechtsprechung und ihr Hintergrund	27
2. Zur Lage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System	30
a) Frühere Probleme des öffentlich-rechtlichen Systems	30
b) „Grundversorgung“ als Aufgabe im dualen System	31
3. Zur Bedeutung der Finanzierungsfrage im dualen System	33
a) Die herkömmliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	33
b) Die neuartige Finanzierungslage im dualen System und ihre Fragestellungen	34
II. Grundlagen der Rundfunkorganisation und Rundfunkfinanzierung	36
1. Grundlagen der Rundfunkorganisation	36
a) Die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	36
b) Ausländischer öffentlicher Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland	37
c) Privater Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland	38
2. Zur Struktur des bundesdeutschen Rundfunkrechts	39
a) Bundesrecht	39
b) Länderrecht	39
c) Rundfunkrechtsprechung	40
3. Grundlagen der öffentlichen Rundfunkfinanzierung	41
a) Allgemeines	41
b) Rundfunkgebühren	41
c) Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)	44
d) Rundfunkfinanzausgleich	44
e) Werbeeinnahmen	46
f) Sonstige Einnahmen	48
g) Zur wirtschaftlichen Gesamtbedeutung der Rundfunkanstalten	48
h) Finanzkontrolle	49

4. Heutige Problematik der öffentlichen Rundfunkfinanzierung	49
a) Hinzutreten des Privatfunks	49
b) Langfristige Strukturprobleme öffentlicher Rundfunkfinanzierung	50
aa) „Politischer Charakter“ der Rundfunkgebühr	50
bb) Grenzen des Wachstums der Rundfunkteilnehmerzahl	51
cc) Grenzen des Wachstums beim Werbeaufkommen	51
dd) Gebührenbefreiungen aus sozialen Gründen	53
ee) Sinkende Eigenkapitalausstattung der Anstalten	53
ff) „Rundfunkökonomie“ als Ausweg?	53
gg) Neue, ergänzende Finanzierungsformen?	54
c) Sonderprobleme beim Eintritt in die duale Rundfunkverfassung	55
2. Teil: <i>Der rechtliche Rahmen für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System</i>	57
I. <i>Rechtsprinzipien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung</i>	57
1. Ausgangsmaterien	57
2. Die Rechtfertigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkfinanzierung aus der Verfassungslage	58
a) Finanzielle Sicherung der Freiheit der Meinungsbildung im Rundfunk	58
b) Weitere finanzrelevante Merkmale der Rechtsgestalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	60
aa) „Staatsferne“ des Rundfunks	60
bb) „Wirtschaftsferne“ des Rundfunks	61
cc) Föderalisierung des Rundfunks	62
c) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger deutscher Rundfunksouveränität nach außen	63
3. „Grundversorgung“ als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System	65
II. <i>Die Rechtfertigung öffentlicher Rundfunkfinanzierung aus den gesetzlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</i>	67
1. Allgemeine staatspolitische Aufgaben	67
2. Die klassischen öffentlichen Rundfunkaufgaben	68
a) Gesetzlicher Auftrag der eigenverantwortlichen Rundfunk-Vollversorgung	68
b) Politisch-gesellschaftliche Informationsaufgabe	69
c) Kulturelle Aufgaben	70
d) Bildungs- und öffentliche Dienstleistungsaufgaben	73
e) Unterhaltungsaufgaben	73
3. Sozialstaatliche Rundfunkaufgaben	75

<i>III. Zur Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem</i>	76
1. Bestands- und Entwicklungsgarantie	76
2. Zum Verhältnis öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Privatfunk	77
3. Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk in der Aufbau- phase des privaten Systems	80
a) Startprobleme des Privatfunks	80
b) Zur wettbewerblichen Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	81
aa) „Programmbesetzung“	81
bb) Grenzen der Kooperation	82
cc) Grenzen der Werbungsfinanzierung der Anstalten	82
dd) „Selbstkommerzialisierung“	83
ee) Beteiligung an Innovationen	83

<i>IV. Zwischenfeststellungen: Grundlegende Vorgaben für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem</i>	84
---	----

<i>3. Teil: Aufgabengerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem</i>	87
---	----

<i>I. Instrumente aufgabengerechter Finanzierung</i>	87
1. Grundsätzliches	87
2. Die Rundfunkgebühr	88
3. Zur Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten	91
a) Zulässigkeit und Grenzen	91
b) Zur Werbung im öffentlichen und privaten Rundfunk	93

<i>II. Schranken der Verwendung öffentlicher Rundfunkfinanzmittel</i>	95
1. Schranken der Verwendung von Rundfunkfinanzmitteln durch den Staat	95
a) Konnexität zwischen Gebühr und Rundfunkleistung	95
b) Grenzen von „Abzweigungen“ aus der Rundfunkgebühr	96
aa) Förderung von Kabelpilotprojekten	97
bb) Aufsichtsabgabe	97
cc) Infrastrukturabgabe	98
dd) Gebührenbefreiungen	98
2. Schranken der Verwendung von Rundfunkfinanzmitteln durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	99
a) Aufgabenbezogenheit des Mitteleinsatzes	99
b) Zulässigkeit und Grenzen von Werbebeschränkungen zu Lasten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	101

<i>III. Finanzierungsalternativen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?</i>	102
1. Alternative Finanzierungsmodelle	102
a) „Rundfunkunternehmen“	102
b) Sponsorenförderung	102
c) Sonstige Rundfunkerträge	103
d) Staatszuschüsse	103
e) Staatliche Übernahme von Gebührenbefreiungen	103
f) Steuerliche Entlastungen	103
g) Stiftungslösung	103
h) Pay-TV	104
i) Beiträge und Spenden	104
k) Eigenkapital	104
2. Unverzichtbarkeit der Gebühren- und Werbungsfinanzierung	105
 <i>IV. Gebührenanpassungsverfahren und Rechnungskontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</i>	 105
1. Probleme des geltenden Gebührenanpassungsverfahrens	105
2. Alternativen und Reformvorschläge	107
a) Dynamisierung der Rundfunkgebühr	108
b) Indexierung	108
c) Gebührenfestsetzung durch die Rundfunkanstalten	108
d) Stärkere Beteiligung der Anstalten und der gesellschaftlichen Gruppen an der Gebührenfestsetzung	112
3. Zur Finanzkontrolle über den öffentlichen Rundfunk	114
a) Finanzkontrolle und Rundfunkfreiheit	114
b) Prüfungsstil der Rechnungshöfe im Rundfunkbereich	115
 <i>Ergebnisse in Leitsätzen</i>	 117