

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	1
<b>A. Problemstellung.....</b>	1
<b>B. Gang der Untersuchung.....</b>	8
<b>1. Kapitel: Rundfunkfinanzierung .....</b>	11
<b>A. Rundfunkverfassungsrechtliche Grundprobleme .....</b>	11
<b>I. Rundfunkbegriff.....</b>	11
<b>II. Geschichtliche Entwicklung des Rundfunks in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rundfunkfinanzierung .....</b>	16
1. Entwicklung des Rundfunks bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs .	16
2. Entwicklung der Rundfunkfinanzierung bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs .....	22
3. Entwicklung des Rundfunks seit dem Zweiten Weltkrieg .....	23
4. Entwicklung der Rundfunkfinanzierung nach 1945 .....	30
<b>III. Tatbestand der Rundfunkgebühr .....</b>	33
<b>IV. Abgabenrechtliche Einordnung der Rundfunkgebühr.....</b>	36
1. Rundfunkgebühr als Steuer .....	37
2. Rundfunkgebühr als Gebühr .....	38
3. Rundfunkgebühr als Beitrag .....	38
4. Rundfunkgebühr als Sonderabgabe .....	39
5. Rundfunkgebühr als sachkompetenzimplizite Abgabe .....	40
6. Rundfunkgebühr als Abgabe sui generis .....	41
7. Zwischenfazit .....	41

## **B. Das Verfahren zur Festlegung der Höhe der Rundfunkgebühr ..... 42**

<b>I. Verfassungsrechtliche Grundlage .....</b>	<b>43</b>
1. Inhalte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG .....	43
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	44
aa) Deutschland-Fernsehen – Erste Rundfunkentscheidung .....	44
bb) Umsatzsteuer – Zweite Rundfunkentscheidung.....	45
cc) FRAG – Dritte Rundfunkentscheidung .....	46
dd) Niedersachsen – Vierte Rundfunkentscheidung.....	48
ee) Baden-Württemberg – Fünfte Rundfunkentscheidung.....	50
ff) WDR-Gesetz – Sechste Rundfunkentscheidung .....	51
gg) Hessen 3 – Siebte Rundfunkentscheidung .....	52
hh) Rundfunkgebühren I – Achte Rundfunkentscheidung .....	53
ii) Kurzberichterstattung und Extra-Radio .....	53
jj) Rundfunkgebühren II .....	54
kk) Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen .....	55
ll) Zusammenfassung .....	56
b) Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	57
aa) Keine Sondersituation des Rundfunks .....	57
bb) Rundfunkfreiheit als Individualgrundrecht .....	62
2. Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks .....	64
a) Herleitung der Staatsfreiheit .....	65
b) Adressaten der Staatsfreiheit .....	69
c) Inhalt der Staatsfreiheit .....	72
aa) Grundsätze der rundfunkrechtlichen Staatsfreiheit.....	72
bb) Staatsfreie Rundfunkfinanzierung .....	75
cc) Rundfunkaufsicht .....	76
dd) Interne Strukturen .....	78

II. Das Verfahren zur Gebührenfestsetzung im Einzelnen .....	81
1. Die Auswirkungen des Urteils vom 22. Februar 1994 – Rundfunkgebühren I – auf das Gebührenfestsetzungsverfahren.....	82
a) Inhalt des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses.....	82
b) Ausführungen zum Gebührenfestsetzungsverfahren im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994 .....	83
c) Zwischenergebnis .....	87
2. Die drei Stufen des Verfahrens der Gebührenfestsetzung.....	88
a) Erste Stufe: Anmeldung des Finanzbedarfs.....	88
b) Zweite Stufe: Kontrolle der Bedarfsanmeldung durch die KEF ....	90
aa) Zusammensetzung der KEF .....	90
bb) Das Verfahren der KEF .....	92
cc) Aufgaben und Befugnisse der KEF .....	94
dd) Berichtspflicht der Rundfunkanstalten gegenüber den Ländern.....	99
c) Dritte Stufe: Festsetzung der Gebührenhöhe per Staatsvertrag....	100
aa) Der Staatsvertrag als Instrument der länderübergreifenden Rechtssetzung.....	101
bb) Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	103
(1) Abstrakte Stellungnahme im Urteil vom 22. Februar 1994 .....	103
(2) Konkrete Ausführungen im Urteil vom 11. September 2007 .....	104
(3) Zwischenfazit .....	107
cc) Auslegung der Abweichungskriterien .....	107
dd) Ansichten in der Literatur.....	109
(1) Zustimmende Meinungen.....	110
(2) Kritische Stimmen.....	112
ee) Zwischenfazit .....	117

<b>C. Reformbedürftigkeit der Rundfunkfinanzierung .....</b>	118
<b>I. Gründe für den Reformbedarf .....</b>	118
<b>II. Alternative Modelle zur Rundfunkfinanzierung .....</b>	120
1. Rundfunkrechtliche Geräteabgabe .....	120
2. Nutzungsabhängige Finanzierung .....	120
3. Abgabepflicht privater Rundfunkveranstalter .....	121
4. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten (Werbefinanzierung, Beiträge und Spenden, Stiftungsmodell, Ausschreibungsmodell) .....	121
5. Kommunikationsabgabe/Bürgerabgabe .....	122
6. Haushaltsabgabe .....	124
7. Steuerfinanzierung .....	125
<b>III. Zusammenfassung .....</b>	127
<b>D. Ergebnis .....</b>	127
<b>2. Kapitel: Demokratieprinzip .....</b>	129
<b>A. Grundlinien .....</b>	129
<b>B. Besondere Bedeutung des Demokratieprinzips aufgrund der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG? .....</b>	132
<b>C. Inhalt des Demokratieprinzips – Interpretationsmöglichkeiten .....</b>	135
<b>I. Das Legitimationsmodell .....</b>	135
1. Organisatorisch-personelle Legitimation .....	137
2. Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	138
3. Funktionelle und institutionelle Legitimation .....	139

4. Hinreichendes Legitimationsniveau.....	140
5. Ausnahme für Bereiche außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung.....	140
<b>II. Kritik am Modell der herrschenden Meinung und alternative Ansätze .....</b>	<b>141</b>
III. Diskussion .....	146
 <b>D. Zwischenergebnis .....</b>	 150
 <b>3. Kapitel: Legitimationsdefizite bei der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr .....</b>	 153
 <b>A. Legitimation der KEF-Entscheidung .....</b>	 153
I. Funktionelle und institutionelle demokratische Legitimation.....	155
II. Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation.....	156
1. Grundsätze der sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation .....	156
2. Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation der KEF .....	156
3. Problem der Schaffung ministerialfreier Räume .....	157
4. Zwischenergebnis.....	160
III. Organisatorisch-personelle demokratische Legitimation .....	161
IV. Legitimationsniveau.....	162
V. Zwischenergebnis.....	163
 <b>B. Die eingeschränkte Entscheidungsbefugnis der Länder vor dem demokratischen Verfassungsprinzip .....</b>	 164
I. Der Grundrechtsschutz durch qualifiziertes Gesetzgebungsverfahren als Legitimationsdefizit.....	164

1. Grundrechtsschutz durch Verfahren .....	165
2. Grundrechtsschutz durch qualifiziertes Gesetzgebungsverfahren im Spannungsfeld zum Demokratieprinzip .....	171
a) Stellung des Parlaments in der repräsentativen Demokratie .....	171
b) Vorbehalt des Gesetzes .....	178
aa) Wesentlichkeitstheorie und Parlamentsvorbehalt .....	178
bb) Umkehrung der Wesentlichkeitstheorie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Rundfunkgebühren .....	183
c) Die Rechte des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	184
d) Das grundsätzliche Problem der Entparlamentarisierung staatlicher Entscheidungen .....	186
e) Vergleichbare Konstellationen .....	196
aa) Die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG .....	196
bb) Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen .....	199
cc) Die Rolle des Parlaments beim Erlass untergesetzlicher Normen .....	202
f) Rückschlüsse aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hartz-IV-Urteil vom 9. Februar 2010 .....	203
3. Zusammenfassende Würdigung des Grundrechtsschutzes durch ein qualifiziertes Gesetzgebungsverfahren .....	205
II. Schlussfolgerungen .....	215
<b>Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>217</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>221</b>