

# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b> .....	21
<b>Gang der Untersuchung</b> .....	25

## *Teil 1*

<b>Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b>	27
A. Die Rundfunkfreiheit als verfassungsrechtlicher Gestaltungsauftrag .....	27
B. Ein Blick in die Vergangenheit – Die Sondersituation im Rundfunkwesen .....	29
C. Öffentlich-rechtliche „Grundversorgung“ mit Begründung der dualen Rundfunkordnung .....	31
D. Der Funktionsauftrag – Zur Ablösung der Grundversorgungsdogmatik .....	37
E. Der Funktionsauftrag in der digitalen Kommunikationsordnung .....	41
F. Inhalt und Ausgestaltung des gesetzlich konkretisierten Programmauftrags .....	55
G. Zwischenergebnis .....	80

## *Teil 2*

<b>Das Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags</b>	82
A. Strukturvorgaben des Bundesverfassungsgerichts .....	83
B. Das dreistufige Beitragsfestsetzungsverfahren .....	92
C. Das Beitragsfestsetzungsverfahren in der Kritik .....	114
D. Zwischenergebnis .....	129

## *Teil 3*

<b>Flexibilisierung des Auftrags</b>	131
A. Die Auftragsflexibilisierung nach den §§ 28, 32a MStV .....	131
B. Die Flexibilisierung als Gegenstand des verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrags .....	134
C. Verfassungswidrigkeit programmzahlbegrenzender Regelungen im Medienstaatsvertrag .....	140
D. Verfassungswidrigkeit einer Beschränkung des Finanzbedarfs nach oben .....	147

E. Erforderlichkeit tauglicher Instrumente zur Regulierung von Programmentscheidungen .....	148
F. Vereinbarkeit der anstaltseigenen Auftragskonkretisierung im Bereich linearer Angebote mit europarechtlichen Vorgaben .....	160
G. Der Rundfunkrat als zentraler Entscheidungsträger im Modell der Flexibilisierung .....	171
H. Reformbedürfnisse im Genehmigungsverfahren des § 32 MStV .....	188
I. Zwischenergebnis .....	206

#### *Teil 4*

<b>Fokussierung des Auftrags und Schärfung des Programms</b> .....	208
A. Auftragsfokussierung und Programmschärfung im Dritten Medienänderungsstaatsvertrag .....	208
B. Die Fokussierung des Rundfunkauftrags im Spannungsfeld zwischen gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und anstaltlicher Programmautonomie .....	209
C. Gesetzlich intendierte Fokussierung auf bestimmte Programmsparten .....	210
D. Fokussierung des Rundfunkauftrags in qualitativer Hinsicht .....	217
E. Schärfung des Programms durch eine gesetzlich angeregte Mehrwertkontrolle .....	224
F. Zwischenergebnis .....	241

#### *Teil 5*

<b>Indexierung des Rundfunkbeitrags</b> .....	243
A. Grundzüge des Indexierungsmodells .....	244
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Indexierungsmodell .....	250
C. Europarechtliche Anforderungen an das Indexierungsmodell .....	285
D. Zur Kombination des Flexibilisierungs- mit dem Indexierungsmodell .....	300
E. Alternative: Beitragsfestsetzung durch Mehrheitsentscheidung .....	305
F. Zwischenergebnis .....	306
<b>Fazit</b> .....	308
<b>Ergebnisse in Thesen</b> .....	311
<b>Anlage: Diskussionsentwurf</b> .....	315
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	327
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	365

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	21
<b>Gang der Untersuchung</b> .....	25

## *Teil 1*

<b>Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b> .....	27
A. Die Rundfunkfreiheit als verfassungsrechtlicher Gestaltungsauftrag .....	27
B. Ein Blick in die Vergangenheit – Die Sondersituation im Rundfunkwesen .....	29
C. Öffentlich-rechtliche „Grundversorgung“ mit Begründung der dualen Rundfunkordnung .....	31
I. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung .....	32
1. Inhalt und Umfang der Grundversorgung .....	33
2. Spartenvielfalt und Meinungsp pluralität als Gegenstand des klassischen Rundfunkauftrags .....	33
II. Der private Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung .....	34
III. Zwischenergebnis .....	36
D. Der Funktionsauftrag – Zur Ablösung der Grundversorgungsdogmatik .....	37
I. Offenes und dynamisches Verständnis vom Funktionsauftrag .....	37
II. Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ....	39
III. Funktionsauftrag, Rundfunkauftrag und Programmauftrag .....	40
E. Der Funktionsauftrag in der digitalen Kommunikationsordnung .....	41
I. Neue Phänomene im Kommunikations- und Mediensektor .....	43
1. Medienintermediäre und Medienplattformen als Medium und Faktor der Meinungsbildung .....	44
2. Vielfaltsverengende Kommunikation im Internet durch Verwendung von Algorithmen .....	46
3. Folgen werbefinanzierter Kommunikation .....	48
4. Schwieriger werdende Trennbarkeit von Fakten und Meinung .....	50
a) Tweets .....	50
b) Fake News .....	50
c) Social Bots .....	51

- II. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der digitalen Kommunikationsordnung 52
  - 1. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als „Gegengewicht“ ..... 53
  - 2. Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte auch auf Drittplattformen ..... 54
- F. Inhalt und Ausgestaltung des gesetzlich konkretisierten Programmauftrags ..... 55
  - I. § 26 MSV als Grundnorm des gesetzlich konkretisierten Programmauftrags ... 55
    - 1. Die gesetzlich festgelegten Programmaufgaben ..... 56
    - 2. Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit als Zielwerte des öffentlich-rechtlichen Programminhalts ..... 58
  - II. Die konkreten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ..... 59
    - 1. Der Beihilfenkompromiss ..... 59
    - 2. Staatsvertragliche Beauftragung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen, §§ 28, 29 MStV ..... 60
    - 3. Veranstaltung von Telemedienangeboten nach den §§ 30 ff. MStV ..... 63
      - a) Allgemeine Vorgaben an die Veranstaltung von Telemedienangeboten ... 64
      - b) Materielle Angleichung des Telemedienangebots an das Fernseh- und Hörfunkangebot ..... 65
    - 4. Das Genehmigungsverfahren nach § 32 MStV ..... 66
      - a) Konkretisierung des Verfahrens durch Satzungen und Richtlinien der Anstalten ..... 67
      - b) Der Rundfunkrat und seine Funktion im Genehmigungsverfahren ..... 68
      - c) Vorprüfung durch den Intendanten, § 32 Abs. 4 S. 1 MStV ..... 69
      - d) Der „Drei-Stufen-Test“ ..... 71
        - aa) Erste Stufe – Das Angebot im Kontext des Rundfunkauftrags ..... 71
        - bb) Zweite Stufe – Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb 71
          - (1) Teilschritt 1 – Publizistische Auswirkungen des Angebots ..... 72
          - (2) Teilschritt 2 – Ökonomische Auswirkungen des Angebots ..... 74
        - cc) Dritte Stufe – Finanzieller Aufwand des Angebots ..... 75
      - e) Die abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens ... 76
      - f) Begründung und Veröffentlichung der Entscheidung, § 32 Abs. 6 S. 2 bis 4 MStV ..... 78
      - g) Rechtsaufsichtliche Kontrolle und Abschluss des Verfahrens ..... 78
- G. Zwischenergebnis ..... 80

Teil 2

- Das Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags 82**
- A. Strukturvorgaben des Bundesverfassungsgerichts ..... 83
  - I. Die Bedarfsermittlung und -bewertung vor der ersten Gebührenentscheidung 83
    - 1. Die Einsetzung der KEF im Jahre 1975 ..... 84

2. Konkretisierung der rechtlichen Grundlagen des Festsetzungsverfahrens und der KEF .....	85
3. Die Einsetzung der KEF als unvollkommener Schritt in die richtige Richtung .....	86
II. Die erste Gebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	86
1. Das strukturelle Dilemma der Rundfunkfinanzierung .....	87
2. Die Grundsätze der Programmakzessorietät, Programmneutralität und Trennung .....	87
3. Prozeduraler Grundrechtsschutz durch ein gestuftes und kooperatives Verfahren .....	88
III. Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts .....	90
B. Das dreistufige Beitragsfestsetzungsverfahren .....	92
I. Stufe 1 – Bedarfsanmeldung der Anstalten .....	92
II. Stufe 2 – Überprüfung der Bedarfsanmeldung durch die KEF .....	93
1. Teilindexierung des Aufwands der Anstalten im geltenden Beitragsfestsetzungsverfahren .....	94
a) Die Entwicklung des IIVF .....	94
b) Die Ausgestaltung des IIVF .....	96
aa) Die Hauptschritte A, B und C .....	96
bb) Die Zusatzschritte D bis G .....	97
cc) Schlussrechnung und Beitragsempfehlung .....	97
2. Hinreichender Schutz der Programmautonomie bei der Bedarfsprüfung durch die KEF .....	98
3. Die der Prüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs zugrunde zu legenden Prüfkriterien .....	99
a) Bestandsbezogener Bedarf, § 36 Abs. 2 Nr. 1 MStV .....	100
aa) Die Prüfung und Ermittlung des Bestandsbedarfs nach Hauptschritt A des IIVF .....	100
bb) Die Wahl des Basisjahres .....	101
cc) Die im IIVF für die Fortschreibung des Bestandsbedarfs verwendeten Parameter .....	102
dd) Flexibilisierung des indexgestützten Teils des IIVF .....	104
b) Entwicklungsbedarf, § 36 Abs. 2 Nr. 2 MStV .....	105
aa) Die Prüfung und Ermittlung des Entwicklungsbedarfs nach Hauptschritt B des IIVF .....	105
bb) Abgrenzung des Entwicklungsbedarfs vom Bestandsbedarf .....	106
c) Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	107
III. Stufe 3 – Beitragsfestsetzung durch Staatsvertrag .....	108
1. Das Instrument des Staatsvertrags .....	108
2. Parlamentarische Abweichung vom KEF-Beitragsvorschlag .....	110
a) Abweichung aus Gründen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben .....	110

b) Bundesverfassungsgerichtliche Konkretisierung zulässiger Abweichungsgründe .....	111
c) Abweichung vom KEF-Beitragsvorschlag nur im Einvernehmen der Länder .....	112
d) Zwischenergebnis .....	113
C. Das Beitragsfestsetzungsverfahren in der Kritik .....	114
I. Finanzielle Planungsunsicherheit der Anstalten bei der Erfüllung des Funktionsauftrags .....	115
1. Abweichung vom KEF-Vorschlag im Jahr 2004 .....	116
2. Abweichung vom KEF-Vorschlag im Jahr 2020 .....	118
a) Kritik an Auftrag und Programm und der Ruf nach Beitragsstabilität ....	119
b) Die Beitragserhöhung als Auslöser parteipolitischer Konflikte .....	120
c) Alle Jahre wieder – der erneute Gang der Anstalten zum Bundesverfassungsgericht .....	122
aa) Erfolglosigkeit des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz .....	122
bb) Erfolg der Verfassungsbeschwerde .....	122
3. Zwischenergebnis .....	124
II. Fehlender Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln .....	125
III. Ermittlung und Bewertung des Finanzbedarfs der ARD als Gesamtverbund ...	125
IV. Staatliche Beteiligungsrechte im Kontext der Staatsfreiheit der Beitragsfestsetzung .....	126
V. Einschränkung parlamentarischer Entscheidungsspielräume .....	127
VI. Reduzierung ökonomischer Abhängigkeiten und Zwänge bei den Anstalten ...	129
D. Zwischenergebnis .....	129

### *Teil 3*

## **Flexibilisierung des Auftrags** 131

A. Die Auftragsflexibilisierung nach den §§ 28, 32a MStV .....	131
I. Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Programmstruktur in anstaltlicher Selbstverwaltung .....	132
II. Beschränkung der Zahl nicht staatsvertraglich beauftragter Fernsehprogramme	133
III. Verfahrensvorgaben bei Überschreitung des festgesetzten Finanzbedarfs .....	133
B. Die Flexibilisierung als Gegenstand des verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrags	134
I. (Teil-)Flexible und anstandsautonome Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Programms .....	135
II. Aufgreifen eines geänderten Nutzungsverhaltens .....	136
III. Effektiver Einsatz von Beitragsgeldern zur Erfüllung des Funktionsauftrags ...	137
IV. Sicherung einer fortlaufenden Nutzung der Programmflexibilisierung .....	137
V. Zwischenergebnis .....	139

C. Verfassungswidrigkeit programmzahlbegrenzender Regelungen im Medienstaatsvertrag .....	140
I. Die Programmautonomie im Kontext programmzahlbegrenzender Regelungen .....	140
II. Legitime Schutzzwecke gesetzlicher Programmzahlbegrenzungen .....	141
III. Staatliches Einflusspotential bei der Festlegung und Anpassung gesetzlicher Vorgaben .....	143
IV. Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	145
V. Zwischenergebnis .....	146
D. Verfassungswidrigkeit einer Beschränkung des Finanzbedarfs nach oben .....	147
E. Erforderlichkeit tauglicher Instrumente zur Regulierung von Programmentscheidungen .....	148
I. Zur vielfach diskutierten Einsetzung eines Sachverständigengremiums .....	149
II. Regulierte Selbstregulierung der Programmstrukturentscheidungen nach § 32a MStV .....	150
1. Einstellung von Fernsehprogrammen .....	151
2. Austausch von Fernsehprogrammen .....	152
a) Einstellung des bestehenden Fernsehprogramms .....	152
b) Hinreichender Schutz privater Rundfunkveranstalter .....	153
3. Überführung von Inhalten aus Fernsehprogrammen in Telemedienangebote .....	153
a) Die Überführung von Inhalten am Maßstab des Funktionsauftrags .....	154
b) Keine Umgehung des Drei-Stufen-Tests in § 32 Abs. 4 S. 2 und 3 MStV .....	155
III. Erforderlichkeit prozeduraler Regelungen für die Veranstaltung neuer Fernsehprogramme .....	156
IV. Zwischenergebnis .....	159
F. Vereinbarkeit der anstaltseigenen Auftragskonkretisierung im Bereich linearer Angebote mit europarechtlichen Vorgaben .....	160
I. Einordnung von Beitragsfinanzierung und Finanzierungsgarantie als Beihilfe .....	161
II. Für eine Reform des Auftrags maßgebliche europarechtliche Bestimmungen .....	163
III. Das Erfordernis einer klar definierten Betrauung mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen .....	165
1. Die Erforderlichkeit der Betrauung .....	166
2. Die Definition der Betrauung im Rundfunkwesen .....	167
IV. Wirksame Kontrolle .....	169
V. Zwischenergebnis .....	170
G. Der Rundfunkrat als zentraler Entscheidungsträger im Modell der Flexibilisierung .....	171
I. Die Aufgabe des Rundfunkrats in der Organisationsstruktur der Anstalten .....	171
II. Eignung des Rundfunkrats als zentraler Entscheidungsträger im Flexibilisierungsmodell .....	173
1. Rückkopplung des Programms an die gesellschaftlichen Bedürfnisse und Interessen .....	173
2. Zur alternativen Einsetzung eines externen Sachverständigengremiums .....	174

III.	Reformbedürfnisse bei Zusammensetzung und Organisation des Rundfunkrats	176
1.	Zusammensetzung des Rundfunkrats	177
a)	Stärkung der Staatsferne	177
b)	Würdigung gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse und neuer Herausforderungen	179
c)	Berufung von ausgewiesenen Sachverständigen in den Rundfunkrat	181
2.	Systematische Professionalisierung der Mitglieder des Rundfunkrats	181
3.	Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunkrats	184
a)	Gewährleistung der erforderlichen Personal- und Sachausstattung	185
b)	Ausschluss des Intendanten von Teilen der Rundfunkratssitzungen	186
IV.	Zwischenergebnis	187
H.	Reformbedürfnisse im Genehmigungsverfahren des § 32 MStV	188
I.	Stärkung der Transparenz im Genehmigungsverfahren vor dem Rundfunkrat	189
II.	Differenzierung zwischen „großer“ und „kleiner“ Begutachtung	191
III.	Erforderlichkeit einer Entscheidungsfrist im Einzelfall	192
IV.	Kriterienkatalog zur Konkretisierung des publizistischen Mehrwerts	193
V.	Unabhängige und effiziente Prüfung der ökonomischen Auswirkungen des Angebots	194
1.	Übertragung der Untersuchungsaufgabe auf eine bereits bestehende Instanz	195
2.	Übertragung der Untersuchungsaufgabe auf ein neues sachverständig besetztes Gremium	196
a)	Einsetzung eines zentralisierten Gremiums mit Zuständigkeit für alle Anstalten	197
b)	Staatsferne Auswahl sachverständiger Gremienmitglieder durch die Anstalten	198
c)	Zwischenergebnis	199
VI.	Beurteilung der Wirtschaftlichkeit neuer Angebote durch den Verwaltungsrat	199
VII.	Festlegung erhöhter Begründungsanforderungen in § 32 MStV für den Einzelfall	201
VIII.	Zeitweiser Probetrieb von Telemedienangeboten	202
1.	Beschränkung des Probetriebs auf das sachlich erforderliche Maß	204
2.	Beschränkung des Probetriebs auf das zeitlich erforderliche Maß	204
3.	Zwischenergebnis	205
IX.	Zwischenergebnis	205
I.	Zwischenergebnis	206

#### Teil 4

	<b>Fokussierung des Auftrags und Schärfung des Programms</b>	<b>208</b>
A.	Auftragsfokussierung und Programmschärfung im Dritten Medienänderungsstaatsvertrag	208



B. Die Fokussierung des Rundfunkauftrags im Spannungsfeld zwischen gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und anstaltlicher Programmautonomie .....	209
C. Gesetzlich intendierte Fokussierung auf bestimmte Programmsparten .....	210
I. Der umfassende Rundfunkauftrag in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	211
II. Meinungsbildungsrelevanz von „Unterhaltungssendungen“ .....	212
III. Unterhaltung als Mittel zur Anregung des publizistischen Wettbewerbs .....	213
IV. Der Rundfunkauftrag im Lichte des Integrationsauftrags .....	214
V. Unzulässigkeit einer gesetzlich nur intendierten Auftragsfokussierung .....	215
VI. Zwischenergebnis .....	217
D. Fokussierung des Rundfunkauftrags in qualitativer Hinsicht .....	217
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Qualität des öffentlich-rechtlichen Programms .....	218
II. Sicherung eines qualitativ hochwertigen Programms bereits in § 26 Abs. 2 MStV .....	219
III. Ungeeignetheit gesetzlich festgelegter Qualitätsvorgaben .....	221
IV. Klarstellende Wirkung auftragskonkretisierender Regelungen in § 26 MStV ...	222
V. Zwischenergebnis .....	223
E. Schärfung des Programms durch eine gesetzlich angeregte Mehrwertkontrolle .....	224
I. Programmschärfung durch Dialog und Öffentlichkeit .....	225
1. Programmbezogener Dialog mit der Bevölkerung .....	227
a) Dialog mit der Bevölkerung in der Breite .....	228
b) Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen und ihrer Repräsentanten .....	230
2. Informations- und Transparenzpflichten gegenüber der Öffentlichkeit .....	231
a) Die Berichtspflicht als Gegenstand der Mehrwertkontrolle im Flexibilisierungsmodell .....	232
b) Verarbeitung der aus dem Dialog gewonnenen Erkenntnisse .....	232
II. Anregung des Qualitätsdiskurses im anstaltsinternen Gefüge .....	233
III. Einbeziehung der Medien- und Kommunikationsforschung .....	234
IV. Einbindung externer Beratung im Einzelfall am Beispiel der SRG .....	235
V. Zum Vorschlag einer ergänzenden externen Kontrolle des Programms .....	236
VI. Instrumente der Programmschärfung im Dritten Medienänderungsstaatsvertrag .....	238
1. Programmüberwachung durch den Rundfunkrat .....	238
2. Anstaltliche Selbstbeobachtung durch Zielvorgaben des Rundfunkrats .....	239
3. Recht auf Einbeziehung externer unabhängiger Sachverständiger .....	239
4. Programmevaluation durch Dialog mit der Bevölkerung .....	240
5. Anstaltliche Berichtspflicht .....	241
F. Zwischenergebnis .....	241

*Teil 5*

<b>Indexierung des Rundfunkbeitrags</b>	<b>243</b>
A. Grundzüge des Indexierungsmodells	244
I. Ablösung der Bedarfsfeststellung durch Zuweisung eines Budgets	244
II. Indexierung des Rundfunkbeitrages	245
III. Erwartungen an das Indexierungsmodell	247
1. Entpolitisierung der Beitragsfestsetzung	247
2. Anreize für wirtschaftliches und sparsames Verhalten der Anstalten	248
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Indexierungsmodell	250
I. Die Vollindexierung in der Begutachtung der KEF	250
II. Das Obiter Dictum des Bundesverfassungsgerichts zur Vollindexierung	251
1. Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zur Indexierung	253
2. Kritik	253
III. Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Beitragsfestsetzung	254
1. Programmneutralität der Rundfunkfinanzierung	255
2. Prozeduraler Grundrechtsschutz durch gestuftes und kooperatives Verfahren	256
a) Maßgeblichkeit der Programmentscheidungen der Anstalten für die Beitragsfestsetzung	257
b) Fachliche externe Überprüfung der Bedarfsanmeldungen auf zweiter Stufe	259
c) Abschließende Entscheidung über die Beitragshöhe	260
3. Umsetzung verfassungsrechtlicher Verfahrensvorgaben im Indexierungsmodell	261
a) Festlegung des Basiswerts nach dem geltenden Beitragsfestsetzungsverfahren	261
b) Verfassungsrechtlicher Anpassungsbedarf bei der Fortschreibung des Basiswerts	262
aa) Schwindende Repräsentanz des Basiswerts	263
bb) Grenzen bei der Fortschreibung des Entwicklungsbedarfs	264
cc) Zur begrenzten Tauglichkeit eines pauschalierten Entwicklungszuschlags	265
4. Zwischenergebnis	267
IV. Die Festsetzung der Beitragshöhe im Kontext des Parlamentsvorbehalts	268
1. Vom Recht zur Pflicht parlamentarischer Beitragsfestsetzung	268
2. Keine verfassungsrechtliche Pflicht parlamentarischer Beitragsfestsetzung	271
a) Die Wesentlichkeit im Bereich der Rundfunkfreiheit	271
b) Beitragsfestsetzung ist bloßer Vollzug des parlamentarisch konkretisierten Auftrags	272
c) Keine Geltung des Parlamentsvorbehalts bei politisch bedeutsamen Entscheidungen	274

d) Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung des Parlamentsvorbehalts .....	275
3. Zweckmäßigkeit einer parlamentarischen Letztentscheidung .....	276
a) Legitimatorische Wirkung einer parlamentarischen Beitragsfestsetzung .....	276
b) Die Beitragshöhe als Gegenstand parlamentarischer Letztverantwortung .....	278
aa) Der parlamentarischen Gesetzgeber als Garant für eine bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	278
bb) Die Beitragshöhe als maßgeblicher Gegenstand parlamentarischer Verantwortung .....	280
4. Zwischenergebnis .....	281
V. Wesentlichkeit und Bestimmtheit der Ausgestaltung des Indexierungsverfahrens .....	282
VI. Zwischenergebnis .....	284
C. Europarechtliche Anforderungen an das Indexierungsmodell .....	285
I. Die staatliche Rundfunkfinanzierung im Kontext des Beihilfeverbots aus Art. 107 AEUV .....	286
1. Objektive und transparente Parameter zur Berechnung des staatlichen Ausgleichs .....	286
2. Beschränkung des Ausgleichs auf das Funktionserforderliche .....	288
3. Bestimmung der Beitragshöhe auf Grundlage einer Kosteneffizienzanalyse .....	289
4. Zwischenergebnis .....	291
II. Rechtfertigung von dem Grunde nach verbotenen staatlichen Kompensationsleistungen .....	291
1. Das Nettokostenprinzip und das Verbot der Überkompensation .....	292
2. Ausnahmen von der strengen Kopplung staatlicher Finanzierung an das Funktionserforderliche .....	292
a) Einräumung einer allgemeingültigen 10 Prozent-Schwelle .....	292
b) Zulässigkeit besonderer Rücklagen über die 10 Prozent-Schwelle hinaus im Ausnahmefall .....	293
3. Erforderlichkeit von Finanzaufsichtsmechanismen .....	293
III. Das Indexierungsmodell im Lichte beihilferechtlicher Vorgaben aus Art. 106 Abs. 2 AEUV .....	294
1. Europarechtlich bedingte Kopplung der Finanzierung an den Auftrag .....	294
2. Zur besonderen Relevanz der gewährten Ausnahmen vom Verbot der Überkompensation .....	295
3. Erforderlichkeit einer externen Kontrolle auch bei reformierter Beitragsfestsetzung .....	296
4. Das Indexierungsmodell im Lichte der Notifizierungspflicht nach Art. 108 AEUV .....	297
IV. Zwischenergebnis .....	300
D. Zur Kombination des Flexibilisierungs- mit dem Indexierungsmodell .....	300
I. Erneute Fragen nach der Zweckmäßigkeit des Indexierungsmodells .....	300
II. Keine Notwendigkeit eines Kombinationsmodells .....	302

