

**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Reinhard Hoffmann

**Verteilung der Rundfunkgebühren
zwischen den ARD-Anstalten**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 103

Köln, im August 1998

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

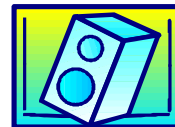
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 103/98: 3-930788-92-6

Schutzgebühr 6,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Direktoren:
Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. H. M. Schellhaaß
Prof. Dr. G. Sieben
Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Reinhard Hoffmann

Verteilung der Rundfunkgebühren zwischen den ARD-Anstalten*

1.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß die Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr materiell den objektiven Bedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abdecken: Dabei geht es um den jeweils individuellen Bedarf der einzelnen (ARD-)Anstalten - wie dies z. B. für ZDF und DLR unstreitig staatsvertraglich geregelt ist (§§ 3 Abs. 5 Satz 6, 9 Abs. 1 und 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, § 7 Abs. 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag) -, da nur die einzelnen Anstalten (und nicht etwa deren Zusammenschluß ARD) Grundrechtsträger im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind, auf deren individuellen Programmauftrag und Programmentscheidungen das Bundesverfassungsgericht seine Feststellung der Programmakzessorietät der Gebührentscheidung bezieht.

Das Verfahren der Gebührenfestsetzung muß der gebotenen Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen: Zwar können nicht die (einzelnen) Rundfunkanstalten selber über ihren Finanzrahmen bestimmen. Aber ihre auf den (individuellen) Programmentscheidungen - und der dafür erforderlichen Finanzausstattung - basierenden Bedarfsanmeldungen sind als die maßgebliche Bezugsgröße dem gesamten Verfahren zugrundezulegen. Nach deren Überprüfung durch die unabhängige Instanz KEF anhand von objektiven Kriterien des Bedarfs einerseits und der (insoweit verfassungsrechtlich vorgegebenen gebührenrechtlichen) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit andererseits erfolgt letztlich die Gebührenfestsetzung als (weitgehend) gebundene Entscheidung der Ministerpräsidenten bzw. der Landtage im Staatsvertrag (da die Rundfunkgebühr nach dem Bundesverfassungsgericht nicht zu Zwecken der Medienpolitik oder der Programmleitung eingesetzt werden darf).

2.

* Argumentationspapier vom 12. Juni 1998, das der Verfasser, Leiter der Bremer Senatskanzlei und Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bremen den Leitern aller Staatskanzleien und den Intendanten der Landesrundfunkanstalten übermittelt hat.



Daraus resultiert im wesentlichen: Maßgeblicher Ausgangspunkt für die Gebührenfestsetzung und daran anschließend für die Gebührenverteilung ist - sowohl betreffend die Finanzausstattung der ARD insgesamt als auch der einzelnen ARD-Anstalten - allein der (von der KEF in einem neutralen und objektivierenden Verfahren ermittelte, dergestalt) "objektive" Bedarf, d. h. der Gesamtbedarf der ARD sowie der individuelle Bedarf der einzelnen Anstalten; - nicht maßgeblich aber ist ein vorgegebener Gesamtbetrag, der als Gebührenaufkommen insgesamt zur Verfügung gestellt würde. Nicht eine bestimmte Gebührenhöhe (und daraus folgend ein Gebührenaufkommen) determiniert - d. h. beschränkt - den Gesamtbedarf der ARD bzw. den individuellen Bedarf ihrer einzelnen Anstalten, sondern umgekehrt der (Gesamt- bzw. anstaltsindividuelle) Bedarf (in der von der KEF anerkannten objektiven Quantifizierung) bestimmt die Gebührenhöhe.

Dieser Grundsatz muß, um die vom Bundesverfassungsgericht formulierte Konsequenz aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einzulösen, nicht nur für die Festsetzung (der Höhe) der Gebühr gelten, sondern auch für die Verteilung des Gebührenaufkommens unter den mehreren Anstalten (der ARD) und für die Zuordnung eines bestimmten Finanzvolumens aus dem Gebührenaufkommen an die einzelne (ARD-)Anstalt. Das heißt, auch die einzelne ARD-Anstalt muß ihren individuellen objektiven - entsprechend den Ermittlungen der KEF - Finanzbedarf vollen Umfangs aus dem Gebührenaufkommen abdecken können.

Demgegenüber kann die Entscheidung für die Einheitsgebühr in allen Ländern der Bundesrepublik - entsprechend der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Wahrung eines Grundbestandes an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik, hier bezogen auf die länderübergreifende Gesamtveranstaltung Rundfunk - unter bestimmten Umständen ihrer Umsetzung zu einer Verkehrung oder zumindest Aushöhlung des vorgenannten Verfassungsgebots führen: Eine Verteilung des mit der Einheitsgebühr realisierbaren Gesamtgebührenaufkommens primär nach dem jeweiligen regionalen "Bereich" der Landesrundfunkanstalten - wie z. Zt. § 7 Rundfunkgebührenstaatsvertrag die Gebühren aller Rundfunkteilnehmer aus dem "Bereich" der Landesrundfunkanstalt dieser als scheinbar "eigenes" Aufkommen zuweist - unter- und durchbricht den durch das Grundgesetz gebotenen Zusammenhang zwischen Bedarf und Gebührenhöhe und damit die vom Bundesverfassungsgericht formulierte Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung.

Denn indem die Verteilung des Gebührenaufkommens primär nach dem Territorialprinzip durch die Zahl der Rundfunkteilnehmer (letztlich der Einwohner) in einer Region, d. h. in der "Region" ("Bereich") einer Anstalt, bestimmt wird, bleibt bei solcher Primärverteilung zunächst das Bedarfsprinzip außer acht. Welche Bedeutung auch immer die Zahl der Rundfunkteilnehmer im Gebiet einer Anstalt für deren - in der Regel darüber hinausgreifende - Arbeit haben mag, für den objektiven Finanzbedarf der einzelnen Anstalt ist die Zahl der im Sendebereich vorhandenen Teilnehmer lediglich ein Faktor neben einer Anzahl

anderer Faktoren von jeweils gleicher oder gewichtigerer Bedeutung, zumal da neben den Kosten für die konkreten Programmentscheidungen u. a. auch fixe Gemeinkosten den Gesamtfinanzbedarf der einzelnen Anstalt mitbestimmen. Auf jeden Fall ist die regional bestimmte Zahl der Rundfunkteilnehmer ein anderes Merkmal als der objektive Bedarf für die Erfüllung des Programmauftrags einer Rundfunkanstalt und somit ungeeignet (bzw. ein aliud) für die Feststellung von individuellem Bedarf und Finanzausstattung der einzelnen Anstalten sowie für die bedarfsbezogene (Primär-)Verteilung des Gebührenaufkommens unter den mehreren ARD-Anstalten.

In Konsequenz dessen ist im Hinblick auf den absoluten Vorrang der Programm- und damit Bedarfsakzessorietät der Gebührenentscheidung bzw. der Verpflichtung, den Bedarf der (einzelnen) Anstalten durch die Gebühr abzudecken, auch bei einer regionen- und teilnehmerbezogenen Primärverteilung der Einheitsgebühr - wie z. Zt. gemäß § 7 Rundfunkgebührenstaatsvertrag - davon auszugehen, daß die Gebühreneinnahme einer einzelnen Anstalt insoweit, als sie über den von der KEF ermittelten objektiven Bedarf dieser Anstalt hinausgeht, nicht "eigenes" Aufkommen dieser Anstalt ist (das sie eben nur infolge der Einbeziehung der kleinen Anstalten in den Gesamtbedarf überhaupt erhält sowie ohne den Mechanismus des Finanzausgleichs "erst gar nicht bekommen würde" - so zu Recht der KEF-Vorsitzende -, und das bei Verzicht auf Finanzausgleich automatisch von vornherein entfallen würde), sondern allenfalls treuhänderisch eingezogen sowie verwaltet wird und direkt (d. h. nicht erst über einen besonderen Finanzausgleich vermittelt) an die Anstalten mit - infolge eines solchen Gebühreneinzugs-Verfahrens - mangelnder Bedarfsdeckung weiterzuleiten ist.

3.

Bei dem gegenwärtig durchgeführten Verfahren zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen - für die Bedarfsakzessorietät der Gebührenentscheidung und für die Einheitsgebühr - wird allerdings die erforderliche Gesamtregelung durch eine Lücke im System entscheidend geschwächt: Die entsprechend der Bedarfsakzessorietät und den Programmentscheidungen der (einzelnen) Anstalten bemessene Einheitsgebühr kommt nicht bedarfsgerecht, d. h. dem individuellen Bedarf der einzelnen Anstalten entsprechend, bei den einzelnen Anstalten an.

Die staatsvertragliche Regelung ist schon hinsichtlich des "Verfahrens zur Rundfunkgebühr" (so I. Abschnitt Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) unklar bis widersprüchlich: Dieses Verfahren bezieht sich auf die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten; im Falle der ARD-Anstalten werden diese zwar als die "in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten" angesprochen, aber eben nicht der Zusammenschluß, d. h. die "Arbeitsgemeinschaft" (=ARD); zudem wird ausdrücklich Bezug genommen auf die "Einzelanmeldungen" der Mitgliedsanstalten. Dementsprechend hat die KEF die Auf-



gabe, den "von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf" zu überprüfen und zu ermitteln - und zwar ebenfalls anstaltsindividuell bezogen auf den Rundfunkauftrag sowie die Programmautonomie, die Programmentscheidungen und die Gremienbeschlüsse - der einzelnen Anstalten. Die KEF soll abschließend "die Finanzlage der Rundfunkanstalten" darstellen. Vgl. § 13 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag, §§ 1, 3 Abs. 1 und 5 Satz 4 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

Demnach ist grundsätzlich das gesamte Verfahren der Bedarfsermittlung und -feststellung wesensgemäß auf die individuellen Bedarfe der einzelnen ARD-Anstalten bezogen, die zusammen den Gesamtbedarf der ARD als Ermittlungsbezugsgröße für die Einheitsgebühr - sowie für die prozentuale Aufteilung zwischen ARD, ZDF und DLR (§ 3 Abs. 5 Satz 6 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) - konstituieren. Dies entspricht dem Verfassungsgebot, daß die Höhe der Gebühr durch den objektiven Bedarf der (einzelnen) Anstalten bestimmt wird.

Daran schließt sich systemkonform und verfassungsgemäß der Gebührenvorschlag der KEF an - auf der Grundlage ihrer Darlegung der von ihr ermittelten und überprüften Finanzlage der Rundfunkanstalten -, der wiederum Grundlage für die (gebundene) Entscheidung der Landesregierungen und Landesparlamente für die Festsetzung der Gebühr ist (§ 7 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) - und zwar als Einheitsgebühr (§ 8 ebenda). Während bis zur Phase der Gebührenfestsetzung (durch Staatsvertrag) der direkte Bezug zu dem objektiven (anstaltsindividuellen) Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - nämlich deren sog. Gesamtbedarf als Summe der anstaltsindividuellen Bedarfe, wie auch immer die Ermittlungsmethode der KEF verfährt, - durchgehalten wird, bricht dieses verfassungskonforme System aus Deckung des objektiv ermittelten (individuellen) Bedarfs der Anstalten und Einheitsgebühr auseinander in der letzten Vollzugsphase, nämlich bei der Zuordnung und Verteilung des so terminierten Gebührenaufkommens: Die zur Bedarfsdeckung bestimmte (Höhe der) Gebühr kommt nicht bedarfsgerecht und bedarfsdeckend bei den einzelnen Anstalten an, sondern wird infolge § 7 Abs. 1 und 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag regional, d. h. nicht gemäß dem Bedarfsmaßstab, zugewiesen.

Aufgrund der seit 1. 1. 1997 geltenden Gebührenfestsetzung und -verteilung erhalten demnach die zwei/drei kleinsten ARD-Anstalten jeweils nur einen erheblich zu geringen Anteil von dem dem objektiven Gesamtbedarf voll entsprechenden Gesamtgebührenaufkommen, der fast bis zu 50 % ihres objektiven individuellen Bedarfs nicht abdeckt: Zwar formuliert die KEF (bislang) als konkrete Summe abschließend nur den Gesamtbedarf aller ARD-Anstalten (der über die Einheitsgebühr das erforderliche Gesamtgebührenaufkommen bestimmt) und dessen prozentuale Relation zu ZDF und DLR. Aber aus den Berechnungen der KEF in ihrem (10.) Bericht, gemäß ihrer Bedarfsermittlungsmethode und den einzelnen Schritten ihrer Bedarfsprüfung, läßt sich angesichts der genannten so großen Diskrepanz zwischen Bedarf und Aufkommen in die-



sen Fällen der zwei/drei kleinsten Anstalten unschwer die vorstehende Feststellung zumindest in der globalen Tendenz nachvollziehen. Auch wenn der so ermittelte Gesamtbedarf nicht schematisch auf einzelne Anstalten umgerechnet werden kann und nicht alle Einzelelemente der Bedarfsermittlung unterschiedslos auf jede Anstalt gleichermaßen angewandt werden können, so ist andererseits aufgrund der Untersuchungen der KEF festzustellen, "daß die kleinen Anstalten keineswegs teurer produzieren als die großen Sender, sondern eher besser dastehen" (nach den Worten des KEF-Vorsitzenden) - und daß somit der KEF-Ermittlung des objektiven (ARD-)Bedarfs, die die angemeldeten ARD-Bedarfe nach Wirtschaftlichkeitskriterien pauschal reduziert, gewiß nicht eine weit überproportionale Reduktion der Bedarfsanmeldungen der kleinen Anstalten zugrundeliegt. Demgemäß ist es auch unstrittig, daß das regionale Gebührenaufkommen aus den Sendegebietern/"Bereichen" der kleinen Anstalten deren anstaltsindividuellen objektiven Bedarf - als Teil des von der KEF ermittelten Gesamtbedarfs der ARD - nicht abdeckt.

Die Tatsache, daß ein Teil der ARD-Anstalten (hier die kleinsten) in unterproportionaler Beteiligung weniger als ihren anstaltsindividuellen objektiven Bedarf, der seinerseits vollen Umfangs zu der konkreten Größenordnung des ARD-Bedarfs beigetragen hat, aus dem Gesamtgebührenaufkommen erhalten, bedeutet auf der anderen Seite zwangsläufig, daß ein anderer Teil der ARD-Anstalten (erheblich) mehr Gebührenaufkommen erhält, als ihnen im Rahmen des von der KEF ermittelten Gesamtbedarfs zur objektiven Bedarfsdeckung zuerkannt worden ist. Denn der objektiv festgestellte Bedarf einer ARD-Anstalt und das regionale Gebührenaufkommen im sog. Sendebereich dieser Anstalt sind Bemessungsgrößen, die in der Regel nicht identisch sind.

Dieser Zustand, daß Anstalten über den anerkannten Bedarf Gebühreneinnahmen erhalten, verstößt sowohl gegen die zentralen Grundsätze des Gebührenrechts als auch gegen das vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeitete Verfassungsgebot der objektiven Bedarfsdeckung: Grundsätzlich darf eine Gebühr nur kostendeckend sein und somit nicht zu Einnahmen über den objektiven Bedarf hinaus führen (es sei denn, die Gebühr mutiere zu einer Art Steuer - was aber bei der Rundfunkgebühr weder gewollt ist noch mit den vorgesehenen Kompetenz- und Verfahrensregeln übereinstimmt). Zum anderen dürfen nach dem Bundesverfassungsgericht die Rundfunkanstalten zwar selber aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe die publizistischen Anforderungen ihres gesetzlichen Rundfunkauftrags bestimmen, damit jedoch nicht selber über ihren Finanzrahmen entscheiden, der vielmehr in dem vom Gebühren-Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interesse der mit der Gebühr belasteten Rundfunkteilnehmer durch externe Kontrolle auf den objektiven Bedarf (d. h. wie er von der KEF ermittelt worden ist) beschränkt bleiben muß - und nicht von einzelnen Anstalten überschritten werden darf. Somit verstößt die Zuordnung von Gebühren an einzelne Anstalten, insoweit diese über ihren objektiven Bedarf hinaus Einnahmen erzielen, sowohl gegen das Gebührenrecht als



auch gegen die verfassungsrechtlichen Grenzen der Rundfunkfreiheit. Diese Rechtslage erfordert daher auch eine Änderung des dafür ursächlichen § 7 Abs. 1 und 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag.

Das verfassungsrechtliche Verdikt gilt im übrigen auch im umgekehrten Fall der einzelnen Anstalten, die aufgrund solcher Zuordnung des Gebührenaufkommens weniger erhalten, als ihnen für ihren objektiven Bedarf zusteht.

Das vorstehend festgestellte Rechtsproblem der gegenwärtigen Zuordnung und Verteilung des Gebührenaufkommens wird nicht etwa durch den vorgesehenen Finanzausgleich innerhalb der ARD "geheilt". Denn zwar formuliert § 12 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag eine explizite Verpflichtung der ARD zu einem solchen Finanzausgleich sowie entsprechende Kriterien; jedoch ist das Verfahren zur Festsetzung des Finanzausgleichs - durch ARD bzw. die Landesregierungen (§ 16 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) - nicht gemäß den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gestaltet, vielmehr der "politischen" Beliebigkeit überlassen. Somit kann dieser Finanzausgleichsmechanismus die verfassungsrechtlich gebotene Sicherstellung des dem anstaltsindividuellen objektiven Bedarf voll entsprechenden eigenen Gebührenaufkommens für die einzelne Anstalt nicht leisten und demnach nicht die dem Verfassungsgebot widersprechende unzureichende Gebührenzuordnung des § 7 Abs. 1 und 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag "ausgleichen" bzw. beheben. Dieser verfassungsrechtlichen, die Rechtsanforderungen fixierenden Beurteilung steht nicht entgegen die gegenwärtige tatsächliche Vereinbarung und Durchführung des ARD-Finanzausgleichs, die in allererster Linie der bemerkenswerten Solidarität der ARD-Anstalten - mit Unterstützung jener den Finanzausgleich befürwortenden Länder - zu verdanken ist.

Es bleibt noch anzumerken, daß die vorstehende rechtliche Klärung keineswegs das Ende der Einheitsgebühr für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und insbesondere für die ARD als "Gesamtveranstaltung" bedeutet, was nach den Worten des KEF-Vorsitzenden zu einem verhängnisvollen Wettlauf unter den Anstalten führen würde, den die ARD nicht lange überleben könnte. Vielmehr ermöglicht es die Verbindung von Einheitsgebühr und Gesamtveranstaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunk, daß die gebührenzahlenden Teilnehmer ein vielfältiges Bündel von Programmen des Hörfunks und des Fernsehens (bei zunehmender Konvergenz der Medien) über Anstalts"grenzen" hinweg erhalten, das in der Regel kaum auflösbar von den Teilnehmern nicht bewußt einzelnen Anstalten (oder auch nur einzelnen Medien) zugeordnet wird (werden kann bzw. nicht zugeordnet zu werden braucht). Dafür sind andere, verfassungsgemäße und den oben entwickelten Anforderungen des Gebührenrechts sowie des Grundgesetzes entsprechende Modelle der Zuordnung und Verteilung des Gebührenaufkommens denkbar und bereits entwickelt (s. z. B. auch § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag).

4.

Für die Rundfunkpolitik der Länder stellt sich die Frage, welche Konsequenzen aus dem dargestellten nicht verfassungsgemäßen Systemmangel innerhalb des "Verfahrens zur Rundfunkgebühr" zu ziehen sind, infolge dessen zur Zeit nicht jede einzelne Anstalt einen bedarfsgerechten Eigenanteil am Gesamtgebührenaufkommen der ARD erhält. Es kommt in erster Linie darauf an, mittels einer objektiven Aufbereitung des Sachverhalts Lösungsvorschläge zu entwickeln. Daran arbeiten u. a., entsprechend der Bitte der Ministerpräsidentenkonferenz vom 18. 3. 1998, die ARD-Intendanten mit ihrem einvernehmlichen Hamburger Beschluß vom 28. 4. 1998 über Eckpunkte und Lösungsansätze (Schreiben des ARD-Vorsitzenden Reiter vom 20. 5. 1998 an die Ministerpräsidenten).

Als geeignete Instanz dafür kommt - neben den eher rundfunkfernen Rechnungshöfen (besonders aus den negativ betroffenen Ländern) und vor einer gerichtlichen Klärung aufgrund einer Klage einer Anstalt oder eines Landes (Regierung und/oder Parlament) - in Zusammenwirken mit den Intendanten der ARD vor allem die KEF in Betracht: Die KEF ist entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts als unabhängige, sachkundige Instanz zur Objektivierung der Bedarfsermittlung und -feststellung in das dadurch als ein besonderes "Schiedsverfahren" ausgestaltete Verfahren zur Rundfunkgebühr einbezogen. Aufgrund ihrer ständigen Arbeit zur Wirtschaftlichkeit der - einzelnen - Rundfunkanstalten und ihrer Neutralität - sowohl gegenüber den unterschiedlichen Anstaltsinteressen und -egoismen als auch betreffend die hier anstehende spezifische Fragestellung - ist sie bestens geeignet, den anstaltsindividuellen objektiven Bedarf der einzelnen Anstalten in Relation zu Gesamtbedarf bzw. Gesamtgebührenaufkommen sowie zu dessen anstaltsbezogener Aufteilung zu klären (z. B. indem sie den ARD-Gesamtbedarf pauschalierend auf die einzelnen Anstalten rückbezieht und daraus einen strukturbezogenen Verteilungsschlüssel entwickelt für die Zuweisung des entsprechenden - bedarfsgerechten - Gebühren-Teilaufkommens durch die GEZ an die einzelnen Anstalten). Zudem gehört es bereits zu den staatsvertraglich formulierten Aufgaben der KEF, sich auch mit der Gebührenverteilung zu befassen (so § 3 Abs. 5 Satz 5 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag), und ein Lösungsvorschlag der KEF dürfte auch insoweit erhebliche Bindungswirkung für die dann im wesentlichen "gebundene" Entscheidung der Länder haben (gerade im Fall eventueller Zurückhaltung einzelner).

Angesichts der z. T. gegensätzlichen Interessen der Länder könnte eine einvernehmliche Beauftragung der KEF durch die Gesamtheit der Länder, wie es für einen Sonderbericht der KEF als primäre Variante in § 3 Abs. 6 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vorgesehen ist, auf Schwierigkeiten stoßen. Andererseits wird und kann sich die KEF, auch jenseits einer expliziten Pflicht, dem Ersuchen einer (oder mehrerer) Landesregierung(en) um entsprechende Klä-



rung und Erarbeitung von Lösungsmodellen kaum entziehen. Zudem kann mit Bezug auf die verpflichtende Bundestreue und die bündische Solidaritätspflicht der Länder untereinander - nicht zuletzt im Bereich der Rundfunkversorgung als Gesamtveranstaltung der Länder, d. h. zur gesamten Hand der Länder - eine eigenständige Befugnis einzelner Länder (eines oder mehrerer Länder) angenommen werden, angesichts von ansonsten nicht überwindbaren Interessengegensätzen, soweit diese in concreto ein gemeinsames Handeln der zur gesamten Hand engagierten Länder verhindern, als Teil der Ländergesamtheit "stellvertretend" für diese zu handeln und einen Sonderbericht der KEF anzufordern. In diesem Zusammenhang kann die Rechtsfigur der Prozeßstandschaft zur gesamten Hand, wie sie nicht nur im Zivilrecht (s. etwa §§ 432, 705 ff BGB), sondern gerade im Verfassungsrecht (etwa bei der die Gesamtheit vertretenden Klagebefugnis eines Teils der Gesamtheit in Organstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht) eingeübt und anerkannt ist, zumindest analog angewandt werden: D. h. auf Antrag eines Landes, insbesondere wenn z. B. auf Forderung des Landtages die Regierung eines Landes einen solchen stellt, ist die KEF veranlaßt und verpflichtet, der Ländergesamtheit in einem Sonderbericht über die objektiven Einzelbedarfe der einzelnen Anstalten und über deren bedarfsgerechte Deckung durch das jeweilige Gebührenaufkommen zu berichten und - nicht zuletzt in Zusammenwirken mit den Intendanten der ARD - geeignete Lösungsvorschläge (mit erheblicher Durchsetzungskraft) ggf. durch Modifizierungen der Zuordnung und Verteilung des Gebührenaufkommens zu den einzelnen Anstalten zu entwickeln.



ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-92-6