



Das aktuelle Stichwort

Indexierung auf dem Index des Unionsrechts?

Ansätze einer europarechtlichen Risikoanalyse eines umfassend indexgestützten Modells der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Von Dr. Jörg Ukrow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

1. Ein Übergang zu einem umfassend indexgestützten Modell der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der in verschiedenen Ausformungen auch unter dem Oberbegriff „Vollindexierung“ diskutiert wird, steht auch im Nachgang zu hieran geäußerter rechtlicher und politischer Kritik im Ergebnis der Beschlüsse der jüngsten Ministerpräsidentenkonferenz am 21. März 2019 weiterhin auf der medienpolitischen Tagesordnung. Die Reserven gegenüber einem solchen Ansatz, der je nach Ausformung mit einer „Entpolitisierung“ und/oder einer Rücknahme bisheriger Kontrollmöglichkeiten der KEF verbunden wäre, sind im Länderkreis allerdings, wie der erteilte Prüfauftrag belegt, auch noch nicht abschließend ausgeräumt. Der Schwebezustand in Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung der Finanzverfassung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dauert damit an. Der folgende Kurzbeitrag zeigt vor dem Hintergrund des Unionsrechts auf, welche Gefährdungen damit verbunden wären, wenn die Politik Verantwortung an Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks delegieren würde und ob bzw. inwieweit eine fortbestehende Kontrolle der KEF (auch) europarechtlich erforderlich sein könnte. Dabei geht es nicht um eine abschließende Klärung, sondern um eine Beschreibung von Risiken, die die deutschen Länder als für eine auch unionsrechtskonforme positive Ordnung des Rundfunks Verantwortliche bei einer Fortentwicklung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beachten haben.
2. Eine Analyse des unionsrechtlichen Risikopotentials einer „Vollindexierung“ muss auf der bisherigen europarechtlichen Einordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland aufbauen. Sie weist aber bereits deshalb hierüber hinaus, weil umfangreich indexierungsbasierte Formen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den bisherigen Finanzierungsmethoden öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten der EU zwar - in unterschiedlicher Ausformung im Detail - bekannt sind, allerdings weder in der Aufsichtspraxis der Europäischen Kommission noch in der juristischen Kontrolle durch die Gerichte der EU eine vertiefte Würdigung erfahren haben.
3. Beihilfeaufsicht bewegt sich in einem Spannungsverhältnis zur unionsrechtlich anerkannten Berechtigung der Mitgliedstaaten der EU zur Daseinsvorsorge. Innerhalb des Bereichs der Daseinsvorsorge kommt wiederum dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk seit seinem Bestehen in vielerlei Hinsicht eine besondere Bedeutung zu. Sie resultiert - auch völker-, europarats- und unionsrechtlich anerkannt - insbesondere aus der Funktion des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks für die Information und Meinungsbildung, die Werte-Vermittlung und damit das Funktionieren der demokratischen Gesellschaft. An dieser spezifischen Funktion haben Wandlungen im Bereich ökonomischer, technischer, mediennutzungsbezogener Rahmenbedingungen der Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die wachsende Einflussnahme neuer Medienakteure wie Plattformen und Intermediäre auf den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess im Kern bislang nichts geändert, was das BVerfG in seiner jüngsten Rundfunkbeitragsentscheidung betont hat.

4. Die Beihilfe-Qualität der öffentlich-rechtlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland dürfte vor diesem Hintergrund - im Blick sowohl auf gefestigte Aufsichtspraxis der Europäischen Kommission auf der Grundlage ihrer sog. Rundfunkmitteilung aus 2009 als auch auf bisherige Judikatur der EU-Gerichte – (auch) bei einem Übergang zu einem umfassend indexgestützten System der Fortentwicklung der Höhe des Rundfunkbeitrags nicht mit Aussicht auf Erfolg in Zweifel gezogen werden können.
5. Beihilfeaufsicht findet (auch) im Bereich der Kontrolle der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zwingend über ein Anmelde- und Genehmigungsverfahren statt. Ein solches Verfahren gilt nach der Systematik des AEUV nur bei neuen Beihilfen. In Bezug auf bestehende Beihilferegulungen sieht Art. 108 Abs. 1 AEUV dagegen ein auf Kooperation aufbauendes Verfahren vor. Ob ein Übergang zu einer umfassend indexgestützten Modellierung der Höhe des Rundfunkbeitrages seitens der Kommission als bloße Änderung administrativer und technischer Art angesehen werden wird, die den wesentlichen Charakter der Finanzierungsregelung nicht berührt und damit eine Einordnung eines in solcher Weise auf eine „Vollindexierung“ gestützten Systems als „bestehende“ Beihilfe eröffnet, ist allerdings insbesondere deshalb fraglich, weil
 - (1.) ein Ansatz einer solchen „Vollindexierung“ dem bisherigen deutschen Rundfunkfinanzierungssystem fremd ist. Zwar kennt dieses die Einbindung von einzelnen Indizes in die Prüfverfahren der KEF. Ob dies aus Sicht der Kommission allerdings ausreicht, um eine „Vollindexierung“ als bloße Weiterentwicklung dieser Ansätze zu verstehen, erscheint offen. Gegen eine Einordnung als „bestehende Beihilfe“ ungeachtet des IIVF-Ansatzes der KEF könnte sprechen, dass die umfassend indexgestützte Methode der Bestimmung des Rundfunkbeitrages beim derzeitigen Planungsstand offenbar zum einen von differenzierten Indizes in Richtung auf einen einheitlichen Index Abschied nehmen will und zum anderen auf das Gesamtsystem der Finanzierung - d.h. Aufwand und Ertrag – in vollem Umfang, d.h. zu 100 %, Anwendung finden soll.
 - (2.) nach dem derzeitigen Beratungsstand noch nicht sicher ist, ob die Rolle der KEF (oder eines vergleichbaren Kontrollgremiums) im Zuge des Übergangs zu einer solchen „Vollindexierung“ hinreichend stark bleibt. Eine Rückkehr zu einer lediglich beratenden Funktion der KEF wäre zwar eine Rückkehr zu einem *status quo ante* – allerdings zu einem *status quo ante*, der zu einer Zeit bestand, als das Unionsrecht selbst noch keine Regelungen zur funktionsgerechten Kontrolle der Wahrung der Vorgaben an Einrichtungen der Daseinsvorsorge kannte.
6. Besonderes Risikopotential weist im Lichte der Ausführungen zu „bestehenden Beihilfen“ in der Entscheidung aus 2007 zudem eine etwaige Verknüpfung einer Flexibilisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags mit einer Rücknahme in der Kontrolldichte bei der Finanzierung eines solchen weniger als bislang im Vorhinein gesetzlich fixierten Auftragsrahmens auf. Wenig spricht dafür, dass es sich bei einer solchen doppelten und kombinierten Flexibilisierung um bloße Änderungen administrativer und technischer Art handeln würde. Erhöhungen des Rundfunkbeitrags dürften zumindest bei einer solchen Kombination kaum noch als bloße „Konsequenz eines gestiegenen Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen

Auftrags“ eingeordnet werden. Denn der Auftrag wäre zum einen deutlich weniger als bislang staatlich vorstrukturiert und Erhöhungen des Rundfunkbeitrags wären nicht Ergebnis eines nachweislich gestiegenen Finanzbedarfs von ARD und ZDF, sondern von Steigerungen der Kosten bei Faktoren, die beim Index aufgegriffen werden. Die zeitliche Verkopplung von Auftrags- und Finanzierungsdiskussion erweist sich damit nicht nur als verfassungs-, sondern auch als unionsrechtlicher Risikofaktor. Ihm könnte durch eine hinreichend weite terminliche Entzerrung der beiden Reformdiskussionen zu Auftrag und Finanzierung Rechnung getragen werden.

7. Die deutschen Länder stehen im Zuge eines etwaigen Übergangs zu einer „Vollindexierung“ vor der Entscheidung, ob sie den Weg der prophylaktischen Einordnung des dergestalt geänderten Systems der Rundfunkbeitragsfinanzierung durch die Europäische Kommission i.S. einer Risikovorsorge beschreiten oder in Anknüpfung an ihre bisherige Haltung, dass es sich bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht um eine Beihilfe handelt, oder auf der Grundlage einer Position, dass es sich hierbei zumindest um eine bisherige Beihilfe handelt, deren Charakter durch den Umstieg zu einer Vollindexierung nicht gewandelt wird, von einer Notifikation absehen. Ein solcher Verzicht auf eine Notifikation birgt nicht nur Risiken, die aus einer Verletzung des Durchführungsverbotens entstehen können. Es kann auch das auf Kooperation gerichtete Verhältnis zwischen dem bislang die funktions- und bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuverlässig stützenden Bundesverfassungsgericht und den auch die Wettbewerbsordnung der EU stützenden Gerichten der EU belasten.
8. Der auch medienrechtliche Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten schonenden kulturpolitischen Querschnittsklausel in Art. 167 Abs. 4 AEUV kommt in der bisherigen Beihilfeaufsichtspraxis der Europäischen Kommission wie auch der diesbezüglichen Judikatur der Gerichte der EU nur eine marginale Bedeutung zu. Die Norm wird zwar in der Aufsichts- und Spruchpraxis erwähnt, in ihrer juristischen Steuerungsfunktion allerdings kaum über transparente Abwägungsprozesse effektiert. Nicht nur im Bereich der rundfunkfinanzierungsbezogenen Beihilfeaufsicht fehlt es bei der wettbewerbsrechtlichen Kontrolltätigkeit indessen an einem nachvollziehbar die Wirkungen des Art. 167 Abs. 4 AEUV integrierenden Subsumptionsprozess. Vor diesem Hintergrund spricht bereits im Lichte der bisherigen Praxis wenig dafür, dass die kulturpolitische Querschnittsklausel einer beihilfeaufsichtsrechtlichen Kontrolle des Übergangs zu einer umfassend indexgestützten Methode der Fortentwicklung der Höhe des Rundfunkbeitrages merkliche Grenzen setzen wird.
9. Jenseits bisheriger praktischer Erfahrungswerte lassen aber auch rechtsdogmatische Erwägungen die aufsichtsbegrenzende Wirkung der Querschnittsklausel je nach Fortgang der rechtspolitischen Debatte in der Rundfunkkommission der Länder beschränkt erscheinen. Denn Voraussetzung für die souveränitätsschonende Wirkung des Art. 167 Abs. 4 AEUV ist, dass mit einer nationalen Regelung ein ausschließlich kulturpolitischer Zweck verfolgt wird. Ob das Interesse an einer lediglich moderaten, wenn auch nachhaltig moderaten Erhöhung der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Verfügung stehenden Mitteln eine solche ausschließlich kulturpolitische Zwecksetzung darstellt, erscheint ebenso offen wie die Einordnung des Interesses an einer „Entpolitisierung“ i.S. der Vermeidung regelmäßiger parlamentarischer und gesellschaftlicher Debatten über eine Erhöhung des Rundfunkbeitrages im Lichte dieses Ausschließlichkeitskriteriums. Die Anerkennung der demokratischen und gesellschaftlichen Relevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie sie auch im Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfolgt ist, spricht bei einer Risikobewertung tendenziell gegen eine kulturpolitische Absicherung eines letztgenannten „Entpolitisierungs“-Interesses.

10. Voraussetzung für die Wirkung der Querschnittsklausel in Richtung auf kultur- und medienpolitische Freiräume eines Mitgliedstaates ist zudem, dass dieser Freiraum i.S. einer kultur- und medienordnungsrechtlichen Kohärenz genutzt wird. Die kultur- und medienrechtliche Kohärenz fordert die Stringenz und Stimmigkeit verschiedener kultur- und medienrechtlicher Maßnahmen zueinander sowie das Fehlen von Widersprüchen zwischen diesen Maßnahmen gemessen an einem gemeinsamen kultur- und medienrechtlichen Ziel. Das medienrechtliche (Schutz-) Ziel als Prüfungsmaßstab des medienrechtlichen Kohärenzgebotes wird durch den Mitgliedstaat selbst bestimmt; an diesem Ziel muss sich der Mitgliedstaat dann allerdings in seinem staatlichen Verhalten von exekutiver, legislativer und judikativer Gewalt auch messen lassen. Ob das Ziel einer funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Übergang zu einer „Vollindexierung“, der zum einen den demokratischen Diskurs über diese Finanzausstattung weniger als Chance denn als Gefahr wahrzunehmen scheint und zum anderen verfahrensrechtliche Instrumente, die die Bedarfsgerechtigkeit absichern, in ihrer Bedeutung zu minimieren scheint, kohärenzkonform in Deckung zu bringen ist, erscheint nicht per se gesichert.
11. Vor diesem Hintergrund kommt der Anwendung der Rundfunkmitteilung aus 2009 und dem Umgang mit dem Beihilfekompromiss zwischen Kommission und Deutschland aus 2007 bei einer unionsrechtlichen Risikoanalyse besonderes Gewicht zu. Dort werden jeweils die sog. *Altmark-Trans*-Kriterien inhaltlich aufgegriffen und rundfunkspezifisch fortentwickelt.
12. Erforderlich für eine beihilfeaufsichtsrechtliche Unbedenklichkeit der Beitragsfinanzierung ist danach zunächst eine förmliche und transparente Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Diese Kriterien der Förmlichkeit und Transparenz könnten dahin verstanden werden, dass die in der Ministerpräsidentenkonferenz im März 2019 beschlossene Flexibilisierung der Beauftragung öffentlich-rechtlicher Angebote unionsrechtlich bedenklich ist. Dem stehen aber bereits zwei parallele Zielrichtungen der Reform entgegen:
- Die vorgesehene „Profilschärfung des Auftrags“, nach der „in allen Bereichen künftig das öffentlich-rechtliche Profil der Angebote, das nicht marktwirtschaftlichen Anreizen folgt, sondern zu einer inhaltlichen Vielfalt beiträgt, die allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann, als Gegengewicht zu den Angeboten der privaten Rundfunkanbieter stärker zum Ausdruck kommen (soll), wäre mit einer Definition des Auftrags verbunden, die die öffentlich-rechtliche besondere Qualität der Angebote stärkt und damit unter wettbewerbsrechtlicher Betrachtung die spezifische Daseinsvorsorge-Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zusätzlich fördern würde.
 - Die Beauftragung öffentlich-rechtlicher Angebote soll zudem nach dem MPK-Beschluss „unter Beachtung der Erfordernisse des EU-Beihilfekompromisses“ flexibilisiert werden. Damit ist eine maßgebliche Berücksichtigung auch der Rundfunk-Mitteilung aus 2009 in der Fortentwicklung der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags politisch vorgegeben.

„Offensichtlichen Fehlern“ dieser Definition im Verständnis der bisherigen Aufsichtspraxis könnte bei der geplanten Flexibilisierung des Auftrags fortdauernd durch einen negativen Katalog ARD und ZDF nicht gestatteter Tätigkeiten Rechnung getragen werden, wie er sich aktuell in Bezug auf das Jugendangebot von ARD und ZDF in der Anlage zu § 11g Abs. 5 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrages findet.

13. Eine Flexibilisierung der Beauftragung, die zugleich die Erfordernisse des Beihilfekompromisses beachtet, erscheint im Übrigen außerordentlich ambitioniert: Eine Flexibilisierung, die in Bezug auf zusätzliche Möglichkeiten inhaltlicher Präsentation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Form neuer Angebote auf einen Akt der Billigung entsprechender Angebotskonzepte seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die

Länder verzichten würde, wäre im Lichte des Beihilfekompromisses mit einem hohen Risiko des beihilfeaufsichtlichen Einschreitens der Kommission verbunden. Gleiches gilt für einen Flexibilisierungsansatz, der ausschließlich auf Selbstverpflichtungen seitens der ARD-Anstalten, des ZDF und/oder des Deutschlandradio in Bezug auf die geplante Schärfung des öffentlich-rechtlichen Profils setzen würde, sofern dieses mit einem Abbau bisheriger staatsvertraglicher Auftragsklauseln in den §§ 11 ff. RStV verbunden wäre.

14. Erforderlich ist ferner eine förmliche Betrauung mit dem Auftrag und eine Kontrolle seiner Einhaltung. Eine Versteinerung dahingehend, dass nur bislang genutzte Instrumente der Auftragsdefinition für eine Anpassung des Auftrages zur Verfügung stehen, existiert zwar nicht. Der Betrauungsakt muss allerdings eine genaue Definition der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die Voraussetzungen für die Gewährung des Ausgleichs sowie Bestimmungen zur Vermeidung von Überkompensierung und zur Rückzahlung entsprechender Beträge enthalten. Das Risiko der Überkompensierung, das einem umfassend indexgestützten System inhärent ist, steht zumindest auf der Ebene des Betrauungs- und Kontrollkriteriums einer Einführung der „Vollindexierung“ nicht bereits im Ansatz entgegen, solange die aufgezeigten Absicherungen zur Vermeidung von Überkompensierung sowie zur Rückzahlung entsprechender Beträge in einen entsprechenden Systemwechsel eingebunden werden – die „Vollindexierung“ mithin zwar umfassend in Bezug auf die Ermittlung der Höhe des Beitrages in einer ersten Stufe, nicht aber zugleich abschließend i.S. des Verzichts auf eine ergänzende Prüfung des gefundenen Ergebnisses in einer zweiten Stufe jenseits der Indexierungsmethodik ist. Dieser Kontrolle jenseits der Indexierungsmethode kann nicht zuletzt durch eine fortdauernde Berücksichtigung der KEF als Anwalt von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in einem Systemwechsel Rechnung getragen werden.
15. Die öffentlich-rechtliche Dienstleistung muss tatsächlich so erbracht werden, wie dies im Betrauungsakt vorgesehen ist. Mit den Worten der Rundfunkmitteilung aus 2019 ist es „wünschenswert“, dass eine geeignete Behörde oder benannte Stelle die Einhaltung der Vereinbarung transparent und wirksam kontrolliert. Im Hinblick auf die geplanten Qualitätsstandards kann dies nach der bisherigen Aufgabenstellung der KEF diese zumindest dort nicht sein, wo es um solche Standards inhaltlicher Art - nicht zuletzt i.S. der geplanten programmlichen Profilschärfung - geht. Ob die binnenpluralen Kontrollgremien bei den ARD-Anstalten und beim ZDF diese Kontrollaufgabe effektiv wahrnehmen können, dürfte auch weiterhin kontrovers diskutiert werden. Eine Einschätzungsprärogative der deutschen Länder in Bezug auf diese Fragestellung im Mehrebenensystem der Beihilfenaufsicht liegt nahe.
16. Während der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine gesetzliche resp. staatsvertragliche Ausdehnung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Funktionserforderliche hinaus ggf. verfassungsfest ausgedehnt werden kann, begegnen solche Ausdehnungen unionsrechtlich erheblichen Bedenken mit Blick auf das Wettbewerbsregime des AEUV: Auch wenn die unionsrechtlich gebotene Auftragsdefinition nicht dergestalt vorstrukturiert ist, dass sie den Rahmen des verfassungsrechtlich i.S. der Funktionserforderlichkeit gesetzten Rahmen nicht überschreiten darf, so gewinnt die Kompetenz zur beihilfeaufsichtsrechtlichen Missbrauchskontrolle umso stärker an Gewicht, je diffuser und entgrenzter die Auftragsdefinition erfolgt.
17. Mögliche Spannungen zwischen gesetzlicher Auftragsdefinition, Programmgestaltungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedürfen in einem etwaigen Übergang zu einer „Vollindexierung“ nicht nur aus verfassungs-, sondern auch aus unionsrechtlichen Gründen der Verankerung einer periodischen Evaluierung fortdauernder Rechtskonformität des Systems der Rundfunkfinanzierung und einer Korrekturoption im Falle evidenter Verletzung des Gebotes der Angemessenheit von Auftragsdefinition und –erfüllung.

18. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dürfen aus Sicht der Kommission über die Nettokosten der öffentlich-rechtlichen Dienstleistungen hinausgehende jährliche Überkompensierungen (in Form von „Rücklagen für öffentlich-rechtliche Dienstleistungen“) grundsätzlich nur in dem Maße einbehalten, wie dies für die Sicherung der Finanzierung ihrer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erforderlich ist. Die Kommission ist im Allgemeinen der Auffassung, dass es als erforderlich angesehen werden kann, einen Betrag von bis zu 10 % der im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags veranschlagten jährlichen Ausgaben einzubehalten, um Kosten- und Einnahmenschwankungen auffangen zu können. Darüber hinausgehende Überkompensierungen sind in der Regel ohne unangemessene Verzögerung zurückzufordern. Nur in hinreichend begründeten Ausnahmefällen darf öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gestattet werden, Beträge einzubehalten, die 10 % der im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags veranschlagten jährlichen Ausgaben übersteigen. Im Hinblick auf den engen Ausnahmecharakter dieser Öffnungsklausel, auf die erkennbar nicht generell, sondern nur in einem konkreten Einzelfall Bezug genommen werden kann, würde eine verallgemeinernde Nutzung dieser Öffnung mit erheblichen unionsrechtlichen Risiken behaftet sein. Risikominimierend wäre es – ungeachtet der seitens der Kommission im (zeitlich vorgelagerten) Beihilfekompromiss aufgezeigten Bereitschaft zu einer größeren Flexibilität - im Falle eines Übergangs zu einer Vollindexierung die genannte 10 % -Schranke einer etwaigen Überkompensierung, wie sie dem neuen Modell als Risiko inhärent wäre, strikt zu beachten.
19. Die Mitgliedstaaten haben nach der Rundfunkmitteilung zudem geeignete Mechanismen einzurichten, um sicherzustellen, dass es grundsätzlich nicht zu einer Überkompensierung kommt. Sie haben hierzu eine regelmäßige und wirksame Aufsicht über die Verwendung der öffentlichen Finanzmittel zu gewährleisten, um Überkompensierung und Quersubventionierung auszuschließen sowie Höhe und Verwendung der „Rücklagen für öffentlich-rechtliche Dienstleistungen“ zu kontrollieren. Damit erfährt die KEF in ihrer jetzigen Zusammen- und Aufgabensetzung zwar keine unionsrechtliche Absicherung. Allerdings ist zugleich evident, dass das bisherige KEF-Verfahren in besonderer Weise den Anforderungen der Rundfunkmitteilung aus 2009 wie auch des Beihilfekompromisses aus 2007 an den gebotenen Finanzaufsichtsmechanismus Rechnung trägt. Klar ist zudem, dass ein ersatzloser Verzicht auf das KEF-Verfahren mit diesen beiden Vorgaben nicht vereinbar wäre und eine staatsvertragliche Reform insoweit mit dem hohen Risiko des Scheiterns vor unionalen Kontrollgremien belasten würde.
20. Die aufgezeigten unionsrechtlichen Risiken könnten, gerade im Jahr einer Neuwahl des Europäischen Parlaments und einer Neukonstituierung der Europäischen Kommission Grund sein, die Tragweite des Subsidiaritätsprinzips neu zu entdecken sowie das Verhältnis zwischen europäischem Wettbewerbsrecht und nationalem Rundfunkfinanzierungsrecht – auch ausgelöst durch eine entsprechende Befragung der designierten Kommissionsmitglieder im Europäischen Parlament - neu zu justieren.