

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Probleme und Perspektiven*

von

Dieter Dörr**

A. Einleitung

Nachdem ich mich seit vielen Jahren immer wieder mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seiner Finanzierung beschäftigt habe,¹ freue ich mich sehr darüber, dieses Thema, das aktueller und brisanter zu sein scheint als je zuvor, im Rahmen der Veranstaltungsreihe Mainz Media Forum im Dekanatssaal des Fachbereichs Recht und Wirtschaft erläutern zu dürfen. Dies gilt nicht nur, weil ich an dieser Stelle meinen Probevortrag im Rahmen des Berufungsverfahrens gehalten habe, sondern auch, weil der Vortrag vom Mainzer Medieninstitut veranstaltet wird, dessen Gründungsdirektor ich gewesen bin. Da mir das Thema wegen seiner kaum zu überschätzenden Bedeutung für die Rundfunkfreiheit und die Funktionsfähigkeit unserer freiheitlichen Demokratie sehr am Herzen liegt, neige ich vielleicht dazu, an der einen oder anderen Stelle zu überzeichnen. Aber ich werde mich stets getreu dem warnenden Hinweis meines akademischen Lehrers *Hartmut Schiedermaier* „Die dunkle Rede ist das Reich des Irrtums“ um Klarheit und Verständlichkeit bemühen.

* Um Fußnoten ergänzter Vortrag, den der Verfasser am 9.4.2024 im Rahmen der Veranstaltungsreihe Mainz Media Forum an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz gehalten hat.

** Bis 30.9.2017 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, bis 28.2.2018 Direktor des Mainzer Medieninstituts.

¹ Vgl. etwa *Dörr*, Wege zur funktionsgerechten Rundfunkfinanzierung, Mainz 1999; *ders.*, Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung und die Vorgaben des EG-Vertrages, in: Stern/Prütting (Hrsg.), Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des europäischen Rechts, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 73, 1998, S. 5 ff.; *ders.*, Auslandsrundfunk contra Rundfunkfreiheit, in: Stellung & Finanzierung des deutschen Auslandsrundfunks. DW-Symposium März 2000, DW-Schriftenreihe, Bd. 2, Berlin 2000, S. 21 ff.; *ders.*, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Finanzierung im Lichte des Bundesverfassungsgerichts-Urteils vom 11.9.2007, in: Werneke (Hrsg.), Funk & Fernsehen für alle, Hamburg 2008, S. 34 ff.; *ders.*, Der neue Rundfunkbeitrag – sachgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder verkappte Steuer, in: Jochum/Elicker/Lampert/Bartone (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben, Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, Berlin 2015, S. 799 ff.; *ders.*, Die Erste Rundfunkgebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts – gelungener Ausweg aus einem Dilemma, Die einfachen Ideen sind oft die besten, ZöR 77 (2022), S. 521 ff.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht wie die gesamte Medienlandschaft vor erheblichen neuen Herausforderungen. So haben die letzten 25 Jahren im Medienbereich dramatische Veränderungen und teilweise disruptive Prozesse mit sich gebracht, die weiter andauern. Entscheidend dafür ist die Digitalisierung der Kommunikationsinfrastrukturen, die in ihrer Bedeutung von *Norbert Schneider*, dem früheren Direktor der Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen, bereits 2006 plastisch mit der Erfindung eines neuen Alphabets gleichgesetzt wurde.² Mit der Digitalisierung ist es möglich geworden, jedwede Kommunikationsinhalte auf verschiedenen Übertragungswegen zu verbreiten und für die Empfänger auf beliebigen Endgeräten verfügbar zu machen.

Zudem sind neben das klassische Fernsehen in großer Zahl weitere mediale Angebote getreten, deren Bedeutung sich dem Fernsehen mehr und mehr annähern. Bei vielen Abrufangeboten besteht, abgesehen von der Linearität, inhaltlich überhaupt kein Unterschied mehr.³ Dies hat zu einer unermesslichen Vielzahl von Informations- und Unterhaltungsangeboten geführt, die Jedem über das Internet auf Abruf zur Verfügung stehen. Allerdings ist es ohne die Hilfe von „Intermediären“, insbesondere Suchmaschinen wie Google, gar nicht möglich, sich in diesem „Ozean“ von Angeboten zurechtzufinden. Dabei ist auch zu beachten, dass es durch Facebook, Instagram, TikTok, YouTube und Co., außerdem möglich geworden ist, in der digitalen Welt textliche, akustische oder bildliche Äußerungen jedweder Art auf einem globalen Markt zu verbreiten sowie allen kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich zu machen.⁴ Dabei bedienen sich alle Intermediäre Algorithmen, also Computerprogrammen, um ihre Selektionsleistungen erbringen zu können und bestimmen ganz wesentlich über die Reichweite und die Auffindbarkeit der im Internet vorhandenen Angebote mit.

Außerdem verwischen sich zunehmend die Grenzen zwischen den herkömmlichen Mediengattungen. Es gibt Dienste, die den herkömmlichen Tages- und Wochenzeitschriften ähneln, aber oft mit umfangreichen Videoangeboten deutlich darüber hinausgehen. Bei den audiovisuellen Angeboten umfasst das Spektrum Videotheken, Videoportale wie YouTube und

² *Schneider*, Globalisierung und Medienregulierung, abrufbar unter: https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/lfm-nrw/Reden_des_Direktor_Norbert_Schneider/redeschneider-23022006.pdf.

³ Vgl. zu diesen Entwicklungen *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, 2016, S. 15 ff.

⁴ Eingehend dazu *Dörr*, in: *Dörr/Kreile/Cole*, Handbuch Medienrecht, 3. Aufl. 2022 B Rn.4 f.; *Dörr*, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhaft verbreiteter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019, S. 4 ff. abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Intermediaere/2019_06_04_Gutachten_Relevanz_Organisation_massenhafte_Individualkommunikation.pdf

die Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Kennzeichnend für die Entwicklung ist schließlich, dass insbesondere jüngere Altersklassen unter 30 Jahren sich immer stärker den neuartigen Angeboten zuwenden und in der Folge weniger klassisches Fernsehen sowie die übrigen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nutzen. Die „ältere Generation“ hält noch eher an den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere seinen hergebrachten linearen Angeboten, fest.

Schon aufgrund dieser gravierenden Veränderungen in Folge der Digitalisierung und der damit verbundenen Vielzahl von Informations- und Unterhaltungsangeboten jedweder Art wird die Frage gestellt, ob öffentlich-rechtlicher Rundfunk überhaupt noch notwendig und verfassungsrechtlich geboten ist oder zumindest sein Auftrag und seine Finanzierung durch Rundfunkbeiträge reduziert werden muss.

Zudem haben die Vorgänge beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)⁵ und auch beim NDR eine heftige Diskussion darüber ausgelöst, ob und in welcher Weise Auftrag, Finanzierung und Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundlegend zu reformieren oder der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ein überholtes Überbleibsel der analogen Welt gänzlich überflüssig geworden ist. So war die Intendantin des RBB im Juli 2022 in die Kritik geraten, weil es ein „System der Gefälligkeiten“ zwischen ihr und dem RBB-Verwaltungsratsvorsitzenden gegeben habe. Hinzu kamen Vorwürfe wegen Essenseinladungen in ihrer Privatwohnung, die sie sich vom RBB habe bezahlen lassen, und Vorwürfe wegen überhöhter Kosten beim Umbau der Intendanz.⁶ Gegen die Intendantin, ihren Ehemann und den Verwaltungsratsvorsitzenden hat die Berliner Generalstaatsanwaltschaft Anfang August 2022 ein Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Untreue eingeleitet.⁷ Hinzu kamen Vorwürfe gegen die Direktorin des Landesfunkhauses Hamburg, der nach Recherchen der Plattform „Business Insider“ des Medienkonzerns Springer mögliche Einflussnahmen auf das Programm und die Einräumung von Vorteilen für die PR-Agentur ihrer Tochter bei der Berichterstattung des Landesfunkhauses Hamburg vorgehalten wurde.⁸ Diese Vorgänge sind ganz unabhängig vom Ausgang strafrechtlicher Ermittlungsverfahren ernst und gravierend und haben bei vielen Bürgerinnen und Bürgern erhebliche Zweifel ausgelöst, ob man der Objektivität und Verlässlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei seiner Berichterstattung noch trauen kann und ob er mit den ihm anvertrauten Beitragsmitteln sachgerecht und sparsam umgeht.

⁵ Vgl. dazu epd medien 33-34/2022, 12 f. u. epd medien 35/2022, 13.

⁶ Vgl. epd medien 35/2022, 13.

⁷ Vgl. epd medien 33-34/2022, 12.

⁸ Vgl. epd medien 44/2022, S. 7 f. u. epd 37/2022, S. 9 ff.

Anfänglich wurde vor allem eine Reform der vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum ZDF-Staatsvertrag⁹ bestätigten binnenpluralen Aufsicht angemahnt, um eine effektivere Kontrolle im Hinblick auf das Programm und die Haushaltsführung zu gewährleisten. In der Folgezeit verlagerte sich die Diskussion in der Landespolitik mehr und mehr auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere auf den Aspekt der Beitragsstabilität.

Zudem wurde von den Ländern ein Zukunftsrat eingerichtet, dem acht Mitglieder angehörten. Der Zukunftsrat befasste sich u.a. mit der zukünftigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und hat dazu in seinem Bericht vom Januar 2024,¹⁰ den er am 18.1.2024 der Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Länder übergab,¹¹ Empfehlungen erarbeitet. Er schlägt, allerdings für die Zukunft, insoweit ein neues Finanzierungsverfahren für ARD, ZDF und Deutschlandradio gemäß erbrachter Leistung – konkret: der vollumfänglichen Auftragserfüllung – anstelle der bisherigen Anmeldung eines Finanzbedarfs im Vorhinein vor.¹² Es soll also die bisherige Ex-ante-Bewertung durch die KEF durch eine am Maßstab der Auftragserfüllung ausgerichtete Ex-post Bewertung von einer modifizierten und ebenso unabhängigen KEF ersetzt werden. Was die Höhe des Beitrags betrifft, geht der Zukunftsrat von einem Verfahren aus, das Auftragserfüllung und Indexierung kombiniert. Auf dieses Modell werde ich noch näher am Schluss des Vortrages eingehen.

B. Die Vorgaben zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

I. Die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Voraussetzung für die Demokratie

Um die gegenwärtige Diskussion sachgerecht beurteilen zu können, ist es notwendig, sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor

⁹ BVerfGE 136, 9 (30, Rn. 33).

¹⁰ Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf und dazugehörige Presseerklärung vom 18.1.2024, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZukunftsratPressemittteilung_.pdf.

¹¹ <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/zukunftsrat-uebergibt-vorschlaege-zur-reform-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-an-die-laender-2>

¹² Vgl. dazu Bericht (Fn. 10), S. 31 ff.

Augen zu führen. Dazu sei einleitend der Hinweis gestattet, dass die Funktion des Rundfunks im Allgemeinen und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Besonderen eng mit der Demokratie zusammenhängt. Dies ist deshalb bedeutsam, weil die Entscheidung für die Demokratie zu den nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlichen Grundprinzipien des Grundgesetzes gehört. Diese Staatsform setzt, um funktionieren zu können, den urteilsfähigen und entscheidungsfreudigen Bürger voraus. Nur dann ist eine freie Entscheidung der Bürger, ohne die eine Demokratie nicht denkbar ist, überhaupt möglich. Damit stellt die Demokratie, wie *Paul Kirchhof* es formuliert hat, die Staatsform der Hochkulturen dar.¹³ Ohne Bildung und Erkenntnis ist also keine Freiheit möglich. Dies setzt umfassende Informationen voraus, zu denen der Hörfunk, das Fernsehen und in stark zunehmenden Maß die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entscheidend beitragen können. Nach zutreffender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹⁴ gewinnt dieser Umstand gegenwärtig weiter an Bedeutung, da die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten begünstigen.¹⁵

II. Der Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung

Eine entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auskömmlich und in einer Weise finanziert wird, die seine Staatsferne und seine Unabhängigkeit sichert. Dies ist deshalb besonders wichtig, weil eine freie öffentliche Meinungsbildung nicht denkbar ist, wenn etwa der Staat mittels Finanzierungsentscheidungen in die Lage versetzt wird, den Programminhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seinem Sinne mittels „Zuckerbrot und Peitsche“ zu beeinflussen. Mit seiner Ersten Gebührenentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht vorgegeben und überzeugend begründet,¹⁶ wie ein Finanzierungssystem gestaltet sein muss, um eine unabhängige und funktionsgerechte Finanzausstattung zu gewährleisten. Ausgangspunkt der Entscheidung ist dabei der schon vorher vom Bundesverfassungsgericht aus der Rundfunkfreiheit abgeleitete¹⁷

¹³ So zu Recht *Kirchhof*, Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in: *Abele/Fünfgeld/Riva* (Hrsg.), *Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft*, FAR-Tagung 2000, 2001, S. 9 ff.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 149, 222 (261)

¹⁵ Vgl. zur Meinungsmacht der Intermediäre etwa *Dörr*, in *Dörr/Kreile/Cole*, (Fn. 4) B Rn. 4 ff u. Rn. 145 ff. m.w.N.

¹⁶ BVerfGE 90, 60 (90 ff.)

¹⁷ BVerfGE 74, 297 (342); 83, 238 (310).

und in der Hessen 3 -Entscheidung näher erläuterte¹⁸ Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung. Dies bedeutet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen Anspruch darauf hat, die Mittel zu erhalten, die ihn in den Stand versetzen, die ihm zukommenden Aufgaben im dualen System zu erfüllen.

III. Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag

Um eine zukunftsfähige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten, führten die Länder durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) vom 13.12.2011 den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag¹⁹ ein, der die zuvor geltende, an das Bereithalten an ein Rundfunkempfangsgerät anknüpfende Rundfunkgebühr mit Wirkung ab dem 1.1.2013 ablöste.

Anknüpfungspunkt sind nicht mehr Empfangsgeräte, sondern Orte der typischen Rundfunknutzung. Insoweit wird im privaten Bereich an die Wohnung und im nicht privaten Bereich an die Betriebsstätte bzw. das zu gewerblichen Zwecken genutzte Kraftfahrzeug angeknüpft. Im privaten Bereich wird ein einheitlicher Beitrag pro Wohnung erhoben, und zwar unabhängig davon, wie viele Fernseher, Radios, internetfähige Computer oder Handys dort jeweils genutzt werden (§ 2 Abs. 1 RBStV). Im nicht privaten Bereich findet bei den Betriebsstätten eine Staffelung nach Mitarbeiterzahlen statt.

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.2018,²⁰ die im Rahmen mehrerer Verfassungsbeschwerdeverfahren getroffen wurde, bestätigten die Karlsruher Richter die Verfassungsmäßigkeit dieses Systemwechsels mit Ausnahme der Regelung über die Beitragspflicht von Zweitwohnungen. Insoweit verlangten sie von den Ländern eine Neuregelung bis zum 30.5.2020. Die Länder sind ihrer Pflicht zur Neuregelung durch die Einfügung des § 4a RBStV, die am 1.5.2020 in Kraft trat, nachkommen.

IV. Das Dilemma der Gebühren- bzw. Beitragsfestsetzung

Wenn es darum geht, wie dies umgesetzt werden soll, führt dies zu einem strukturellen Dilemma,²¹ worauf das Bundesverfassungsgericht in seiner Ersten Gebührenentscheidung

¹⁸ BVerfGE 87, 181 (198).

¹⁹ Vgl. grundlegend zum Rundfunkbeitrag *Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, 2011.

²⁰ BVerfGE 149, 222; vgl. zur Bewertung dieser Entscheidung *Schiedermair*, ZUM 2018, 701 ff.; *Bosmann*, K&R 2018, 553 ff.; *Wiemers*, NVwZ 2018, 1272 ff.; *Henneke*, DVBl 2018, 1228 ff.; *Hain*, JZ 2018, 1050 ff.; *Cornils* ZJS 2018, 627 ff.

²¹ Vgl. dazu auch *Hartstein/Dörr*, in: Heidelberger Kommentar Rundfunkstaatsvertrag, § 14 RStV Rn. 31.

selber hinweist.²² Dieses Dilemma besteht darin, dass einerseits dem Grundsatz der Staatsferne und der Programmautonomie bei der Entscheidung über die Finanzierung besondere Bedeutung zukommt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss davor geschützt werden, dass über die Finanzierungsentscheidung seitens staatlicher Organe politischer Einfluss auf das Programm genommen wird. Eine solche Gefahr ist aber augenfällig, wenn den Landesregierungen und/oder den Landesgesetzgebern freie Hand bei der Entscheidung über die Höhe der Gebühr bzw. des Beitrags und damit über die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gelassen wird. Daher sind auch mittelbare Einflussnahmen auf die Programmgestaltung, etwa durch eine Politik des „goldenen Zügels“ zu unterbinden. Daraus folgt u.a. der Grundsatz, dass allgemeine medienpolitischen Entscheidungen von den Entscheidungen über die Höhe der Rundfunkgebühr bzw. des Rundfunkbeitrags zu trennen sind.²³

Auf der anderen Seite hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk keinen finanziell zu honorierenden Anspruch auf die Verwirklichung von Aufgaben, die für seine Funktionen nicht erforderlich sind. Vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer zu Gebühren bzw. Beiträgen nur in dem Maß gerechtfertigt, wie es zur Funktionserfüllung geboten ist. Wie alle Einrichtungen haben auch Rundfunkanstalten die Tendenz, ihren Aufgabenbereich auszuweiten.

Daraus ergibt sich das angesprochene Dilemma. Einerseits sind die Rundfunkanstalten in der Art und Weise der Funktionserfüllung grundsätzlich frei. Andererseits kann nicht jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell honoriert sein. Andererseits treten zweckwidrige Erwägungen rundfunkpolitischer oder programmleitender Art bei der Gebühren- bzw. Beitragsfestsetzung in der Regel nicht nach außen zutage. In einem System staatsvertraglicher Übereinkunft aller Länder kann bereits ein einzelner Regierungschef aus zweckwidrigen Erwägungen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung nehmen,²⁴ ohne dass ein solcher Fehler, wenn kein besonders Verfahren vorgegeben wird, aufgedeckt und nachgewiesen werden könnte.

Das zentrale Verdienst der Ersten Gebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁵ besteht darin, dass es einen überzeugenden Ausweg aus diesem Dilemma aufgezeigt hat. Dazu haben die Karlsruher Richter an einen Gedanken angeknüpft, der zuvor schon mehrfach in

²² Vgl. BVerfGE 90, 60 (95)

²³ BVerfGE 90, 60 (93 ff.); 119, 181 (220 f.); 158, 389 (430, Rz. 110).

²⁴ Vgl. zu dem Versuch einer solchen Einflussnahme die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beitragsfestsetzung vom 20.7.2021, BVerfGE 158, 389 (430, Rz. 110).

²⁵ BVerfGE 90, 60.

anderem Zusammenhang nutzbar gemacht wurde,²⁶ nämlich den Grundrechtsschutz durch Verfahren. Daraus haben sie das gestufte Gebühren- bzw. nunmehr Beitragsfestsetzungsverfahren abgeleitet, wie es anschließend in §§ 1-7 RFinStV verankert wurde. Danach wird ein dreistufiges Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten (erste Stufe), Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch ein politisch unabhängiges Fachgremium (zweite Stufe) und abschließender Festsetzung der Gebühr bzw. nunmehr des Beitrags durch den Rundfunkgesetzgeber (dritte Stufe) den Vorgaben der Rundfunkfreiheit und dem Anspruch auf funktionsadäquate Finanzierung am ehesten gerecht.

Mit der Ersten Gebührenentscheidung haben die Karlsruher Richter die Voraussetzung dafür geschaffen, dass es in der Vergangenheit zu Gebühren- bzw. seit 2013 zu Beitragsentscheidungen kommt, die alle Interessen berücksichtigen, sachgerecht sind und die Staatsferne sowie die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichern. Schon dies kann in seiner Bedeutung angesichts der zentralen Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kaum überschätzt werden.²⁷ Man mag einwenden, dass die zentrale Idee, das Dilemma der Gebühren- bzw. Beitragsfestsetzung verfahrensrechtlich zu lösen, doch eigentlich einfach und naheliegend gewesen ist, worauf der Berichterstatter im Ersten Gebührenurteil *Dieter Grimm* am Rande eines Symposiums im Gespräch mit meinem verstorbenen akademischen Lehrer *Hartmut Schiedermaier* selber hinwies, worauf dieser entgegnete: „Zunächst einmal muss man auf diese Lösung erst einmal kommen. Zudem sind die einfachen Ideen oft die besten.“ Dem ist nichts hinzuzufügen.²⁸

Diese Vorgaben des ersten Gebührenurteils hat das Bundesverfassungsgericht in seinem zweiten Gebührenurteil vom 11.9.2007²⁹ und der Beitragsentscheidung vom 20.7.2021³⁰ ausdrücklich bestätigt und darauf hingewiesen, dass die Regelungen in §§ 1-7 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) diesen Anforderungen gerecht werden.

Im Rahmen des **dreistufigen Verfahrens** endet die zweite Stufe, also die Überprüfung durch die KEF in einem festgestellten Finanzbedarf, der in einen **konkreten Beitragsvorschlag** mündet. Gemäß § 7 Abs. 2 RFinStV ist dieser Beitragsvorschlag Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und Landesparlamente.

²⁶ Vgl. etwa BVerfGE 53, 30 (65 f.)

²⁷ Vgl. dazu *Dörr*, Die Erste Rundfunkgebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts – gelungener Ausweg aus einem Dilemma, Die einfachen Ideen sind oft die besten, ZöR 77 (2022), 521 (524 ff.).

²⁸ *Dörr* (Fn. 27), ZöR 77 (2022), 526 f.

²⁹ BVerfGE 119, 181 (220 ff., Rn. 129 ff.).

³⁰ BVerfGE 158, 389 (424 ff., Rn. 92 ff.).

Abweichungen vom früheren Gebühren- bzw. jetzigen Beitragsvorschlag der KEF sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in **begründeten Ausnahmefällen** zulässig. Diese Abweichungsgründe müssen vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben, beschränken sich regelmäßig auf die **Gesichtspunkte des Informationszugangs** und der **angemessenen Belastung der Beitragszahler** und müssen nachvollziehbar und nachprüfbar begründet werden.³¹ Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 20.7.2021³² klargestellt, dass die Länder nur gemeinsam von einem Beitragsvorschlag der KEF abweichen dürfen.

C. Das gegenwärtige Beitragsfestsetzungsverfahren

I. Ausgangssituation

In der gegenwärtigen, noch bis zum 31.12.2024 andauernden Beitragsperiode beträgt der Rundfunkbeitrag 18,36 €. Dies beruht allerdings nicht auf einem von allen Ländern geschlossenen und in jeweiliges Landesrecht umgesetzten Staatsvertrag, sondern auf einer Zwischenregelung durch das Bundesverfassungsgericht auf Grundlage des § 35 BVerfGG, also einer Vollstreckungsanordnung. Mit dieser Vollstreckungsanordnung hat das Bundesverfassungsgericht übergangsweise Art. 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags mit Wirkung ab dem 20. Juli 2021 in Kraft gesetzt, obwohl dieser Staatsvertrag mangels Ratifizierung durch Sachsen-Anhalt nicht in Kraft getreten war. Die Übergangsregelung erfasst sowohl das Beitragsvolumen, die Aufteilung der Rundfunkbeiträge zwischen der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio als auch die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für Radio Bremen und den Saarländischen Rundfunk im Rahmen des Finanzausgleichs und gilt bis zum Inkrafttreten eines neuen Staatsvertrages. Ich bin mir ziemlich sicher, dass die meisten Juristen, einschließlich vieler Verfassungsjuristen von einer Vollstreckungsanordnung des Bundesverfassungsgerichts vor dieser Entscheidung weder etwas gehört hatten noch wussten, dass mittels einer Vollstreckungsanordnung Regelungen mit Gesetzeskraft getroffen werden können. Deshalb waren auch viele darüber verwundert, dass die damaligen Beschwerdeführer, nämlich das ZDF, die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das Deutschlandradio, das ich vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten durfte, einen Antrag auf Erlass einer Vollstreckungsanordnung stellten und damit auch noch Erfolg hatten.

³¹ BVerfGE 90, 60 (103 f., Rn. 189); 119, 181 (226 f., Rn. 147 ff.)

³² BVerfGE 158, 389 (427., Rn. 102).

Da die gegenwärtige Beitragsperiode am 31.12.2024 ablaufen wird, stellt sich die Frage, welche Höhe der Rundfunkbeitrag ab dem 1.1.2025 haben wird. Das dafür vorgegebene dreistufige Verfahren habe ich bereits skizziert.

II. Die Bedarfsanmeldung und der Vorschlag der KEF

Nachdem das ZDF, die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das Deutschlandradio ihren Finanzbedarf für den **nächste Beitragsperiode vom 1.1.2025 bis 31.12.2028** im Frühjahr 2023 angemeldet hatten, hat die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (KEF) entsprechend dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen dreistufiges Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch ein politisch unabhängiges Fachgremium und abschließender Festsetzung des Beitrags durch den Rundfunkgesetzgeber ihren Vorschlag zur künftigen Höhe des Rundfunkbeitrags mit der Vorlage des 24. Berichts am 23.2.2024 unterbreitet und damit die zweite Stufe des Beitragsfestsetzungsverfahrens abgeschlossen. Die KEF empfiehlt in ihrem 24. Bericht eine **Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 0,58 €**. Davon sollen nach dem Bericht 0,43 € auf die ARD, 0,14 € auf das ZDF und 0,01 € auf die Landesmedienanstalten entfallen. Das **Deutschlandradio** soll nach dem Bericht der KEF an dieser **Erhöhung nicht partizipieren**, da es für die kommende Beitragsperiode entsprechend dem Bericht nach Abzug der festgestellten Gesamterträge und anrechenbaren Eigenmittel einen geringfügigen Überschuss von 7,5 Mio. € aufweist, was einem Betrag unterhalb von 0,01 € am monatlichen Gesamtbeitrag entspricht. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass der Anteil des Deutschlandradios an dem erhöhten Beitragsaufkommen geringfügig auf von 2,9816 % auf 2,8686 % abgesenkt werden soll.

III. Die zu erwartende Weigerung der Länder zur Umsetzung des KEF-Vorschlages

1. Verfahrensstand

Es ist aber **nicht damit zu rechnen**, dass die **Länder den Vorschlag der KEF umsetzen** werden. Vielmehr haben ganz im Gegenteil sechs Länder – bevor die Prüfung durch die KEF überhaupt begonnen hatte bzw. abgeschlossen war und deren Vorschlag vorlag – bereits vorab erklärt, dass sie einer Beitragserhöhung nicht zustimmen werden.³³ Dem schloss sich später der

³³ Vgl. epd medien 26/2023, S. 11 f.

Berliner Regierende Bürgermeister an.³⁴ Auch nachdem am 17.11.2023 der Inhalt des Berichtsentwurfs der KEF mit einem Erhöhungsvorschlag von 0,58 € bekannt geworden war,³⁵ bekräftigten der Medienstaatssekretär Brandenburgs, der Ministerpräsident Bayerns und der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt ausdrücklich, dass ihre Länder einen Erhöhungsvorschlag der KEF in jedem Fall ablehnen werden, ohne dafür einen Abweichungsgrund anzuführen. Noch weiter ging der Medienstaatssekretär *Benjamin Grimm*, der am Tag der Veröffentlichung des KEF-Berichts und dessen Vorstellung durch den Vorsitzenden *Martin Detzel* in der Pressekonferenz vom gleichen Tage seinerseits erklärte, dass Brandenburg jede Erhöhung ablehnen werde.³⁶ Auch der Regierende Bürgermeister von Berlin und das Land-Sachsen Anhalt kündigten unmittelbar nach der Übergabe des KEF-Berichts ihre Ablehnung einer Beitragserhöhung an.³⁷ Schließlich haben sich nunmehr alle Länder darauf geeinigt, dass **Verfahren einer möglichen Beitragserhöhung vorerst nicht weiter zu betreiben**, sondern stattdessen im Herbst 2024 einen „Reformstaatsvertrag“ vorzulegen, der auch Änderungen herbeiführen soll, welche sich kostendämpfend auf den künftigen Finanzbedarf auswirken sollen.

Daher ist schon jetzt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Länder bis zum 31.12.2024 sich nicht darauf einigen werden, den Vorschlag der KEF, den Rundfunkbeitrag um 0,58 € zu erhöhen, durch den Abschluss eines entsprechenden Medienänderungsstaatsvertrag umzusetzen und diesen dann jeweils durch entsprechende Landesgesetze bzw. in Bayern und Nordrhein-Westfalen Landtagsbeschlüsse zum Bestandteil des Landesrechts zu machen. Spätestens mit der Einigung auf das oben beschriebene „Moratorium“ haben sie eindeutig zu erkennen gegeben, dass sie **den KEF-Vorschlag ablehnen**, also dessen **Umsetzung unterlassen werden**.

³⁴ epd medien 47/2023, S. 8 f.

³⁵ epd medien 47/2023, S. 7 f.

³⁶ <https://www.deutschlandfunk.de/kef-empfehl-erhoehung-des-rundfunkbeitrags-um-58-cent-ard-zdf-und-deutschlandradio-hatten-gut-1-eu-104.html>.

³⁷ Vgl. Bericht des Deutschlandradios vom 23.2.2024, abrufbar unter:

<https://www.deutschlandfunk.de/mehrere-laender-signalisieren-ablehnung-einer-erhoehung-100.htm>.

2. Missachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und ihre Bedeutung

a) Allgemeines

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass diese offenkundige Missachtung des gesetzlich und verfassungsrechtlich vorgegebenen Verfahrens durch die Länder von journalistischer Seite teilweise ausdrücklich begrüßt wird. So kommentiert der Chefredakteur von medienpolitik.net dieses Verhalten wie folgt: „Die Öffentlichkeit kann den Ministerpräsidenten, die mit ihrem Nein die öffentlich-rechtlichen Sender zu tiefergreifenden Umgestaltungen zwingen wollen, für diese Position dankbar sein. Es hätte sich ansonsten sowohl bei den Anstalten aber auch bei den Ländern weniger bewegt“³⁸. Meint dieser Chefredakteur damit allen Ernstes, dass der Verfassungsbruch durch einzelne Länder ein begrüßenswertes Verhalten darstellt, für das die Öffentlichkeit dankbar sein soll und dies in einer Zeit, wo ganz zurecht darüber diskutiert wird, wie man die Institution Bundesverfassungsgericht vor „Umgestaltungen“ durch neue Parlamentsmehrheiten oder Blockaden durch qualifizierte Minderheiten – Stichwort Richterwahl – schützen kann. Darüber sind sich die Regierungsfractionen und die größte Oppositionsfraction im Grundsatz einig. Ein erster noch nicht abgestimmter Entwurf des Justizministers sieht vor, dass nicht nur die Unabhängigkeit und die Struktur des Bundesverfassungsgerichts mit zwei Senaten in Art. 93 GG, sondern auch die Bindungswirkung der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, die bisher im Bundesverfassungsgerichtsgesetz, also lediglich einfachgesetzlich, verankert ist, in Art. 94 GG festgeschrieben werden soll.

Dies ist konsequent und entspricht der Erkenntnis, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit insgesamt auf der Akzeptanz der Bindungswirkung ihrer Entscheidungen beruht. Wer die Rolle des Bundesverfassungsgerichts als authentischer Interpret der Verfassung und die Bindungswirkung seiner Entscheidungen in Frage stellt, gefährdet nicht nur die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, indem er politische Einflussnahmen auf die Beitragsfestsetzung für sich reklamiert. Er rüttelt vielmehr auch an den Grundfesten des Rechtsstaats und damit an einem unabänderlichen Grundprinzip unseres Staatswesens.³⁹

³⁸ *Hartung*, Das Nein von Ministerpräsidenten und der Akzeptanzverlust des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben den Reformprozess beschleunigt, abrufbar unter: <https://medienpolitik.net/aktuelle-themen/bundeslaender-und-sender-sind-eine-gemeinschaft-mit-verantwortun-503>.

³⁹ So bereits schon *Dörr*, Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform, in: Bröhmer/Bieber/Callies/Langenfeld/Weber/Wolf (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Georg Ress, Köln, Berlin, München 2005, S. 1152-1162.

b) Die amerikanischen und polnischen Beispiele

Soll es wirklich so weit kommen wie in den USA nicht lange nach dem Beginn der Verfassungsgerichtsbarkeit,⁴⁰ als der siebte Präsident der USA *Andrew Jackson* (1829-1837), eine missliebige Entscheidung des US-Supreme Court zu den Landrechten der Native Americans und deren Status als Nationen aus der Feder des legendären Chief Justice *John Marshall* im Jahr 1832⁴¹ mit den Worten kommentiert haben soll: „Nun Marshall hat seine Entscheidung getroffen. Dann soll *er* sehen, wie er sie durchsetzt.“ Damals sah der US-Supreme Court keine Möglichkeit, seiner Entscheidung Geltung zu verschaffen, mit schrecklichen Folgen für die davon Betroffenen und der nachfolgenden Umgestaltung des US-Supreme Courts durch eine Erweiterung der Zahl der Richter von sieben auf neun und seiner konsequenten Besetzung durch die sog. Jacksonians getreu dem Motto dieses Präsidenten „Dem Sieger die Beute“. Dies prägte die für die Native Americans schreckliche nachfolgende Rechtsprechung des Gerichts für Jahrzehnte. Es verwundert nicht, dass *Donald Trump* ein Verehrer dieses Präsidenten ist und gleich zu Beginn seiner Amtszeit als Präsident dessen Portrait aus dem Keller des Weißen Hauses holen und in seinem Büro aufhängen ließ.

Auch die Aushöhlung der unabhängigen Gerichtsbarkeit in Polen begann mit einer Missachtung zweier Entscheidungen des noch in ursprünglicher Besetzung agierenden Verfassungsgerichts.

Die Funktionsfähigkeit unseres Staatswesens mit der im Grundgesetz verankerten Verfassungsgerichtsbarkeit beruht demnach auf der ganz selbstverständlichen Erwartung, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts respektiert und umgesetzt werden. Diese Vorgaben sind bezüglich der Rolle der Länder und ihrer Parlamente im Hinblick auf die Beitragsfestsetzung erst vor gut zweieinhalb Jahren in der Entscheidung vom 21.7.2021⁴² nochmals ganz eindeutig und unmissverständlich beschrieben worden. Wer sich trotzdem, was angesichts des Verhaltens einiger Länder schon so gut wie feststeht, über die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen hinwegsetzt, provoziert damit nicht nur die Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht im Gegenzug erneut, nämlich um seine Entscheidungen zu vollstrecken, wozu es nach § 35 BVerfGG berechtigt ist, tief in Kompetenzen des Gesetzgebers eingreifen muss, wie es bereits in der Entscheidung vom 21.7.2021⁴³ der Fall war. Er beschädigt

⁴⁰ Mit der legendären Entscheidung *Marbury v. Madison* 5 U.S. 137, 1803, wonach der U.S. Supreme Court die Befugnis hat, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, hatte sich der US Supreme Court unter Chief Justice Marshall im Jahr 1803 selbst zum Verfassungsgericht gemacht und damit die Verfassungsgerichtsbarkeit sozusagen erfunden.

⁴¹ *Worcester v. Georgia* 1832, 31 U.S. 512, 1832, anknüpfend an *Cherokee Nation v. Georgia*, 30 U.S. 1, 1831.

⁴² BVerfGE 158, 389.

⁴³ BVerfGE 158, 389 (429 f., Rz. 108 ff.).

vielmehr ohne jede Not das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Rechtsstaat und den zentralen Grundsatz, dass auch Regierungen und Parlamente an die Verfassung gebunden sind, was seit der Entscheidung des US Supreme Court im Fall Marbury v. Madison aus dem Jahr 1803⁴⁴ selbstverständlich sein sollte und Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG ausdrücklich niedergelegt ist.

3. Zwischenergebnis

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Länder verpflichtet sind, den Vorschlag der KEF, den Beitrag um 0,58 € zu erhöhen und entsprechend dem Vorschlag das Beitragsaufkommen auf ARD, ZDF und Deutschlandradio prozentual zu verteilen, durch den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages und dessen Transformation in das jeweilige Landesrecht umzusetzen. Ein Abweichungsgrund, der vor der Rundfunkfreiheit Bestand hat und auf den sich alle Länder einigen müssten, wurde bisher von keinem Land überhaupt nur geltend gemacht, geschweige denn näher dargelegt und begründet. Daher ist ein Unterlassen der Umsetzung verfassungswidrig und kann von den davon betroffenen Landesrundfunkanstalten mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung vom 21.7.2021⁴⁵ klargestellt, dass in der föderalen Verantwortungsgemeinschaft zur kooperativen Sicherstellung der Rundfunkfinanzierung eine konkrete verfassungsrechtliche Handlungspflicht jedes einzelnen Landes und der Ländergemeinschaft besteht, den Rundfunkbeitrag auf der Grundlage der Bedarfsfeststellung der KEF festzusetzen und dass das Unterlassen der Erfüllung dieser Pflicht von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Verfahren der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann. Zudem zeigt die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 21.7.2021⁴⁶ auch, dass die Karlsruher Richter mit Blick auf den grundrechtlichen Anspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzierung und einer diesem Anspruch nach den maßgeblichen Feststellungen der KEF nicht genügenden Beitragsfestsetzung durchaus bereit sind, eine Zwischenregelung auf Grundlage des § 35 BVerfGG, also durch eine Vollstreckungsanordnung vorzunehmen, also die Beitragshöhe und die Verteilung des Beitrags bis zum Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages entsprechend dem KEF-Vorschlag anzuordnen.

⁴⁴ 5 U.S. 137, 1803.

⁴⁵ BVerfGE 158, 389 (413 f., Rz. 65 ff.).

⁴⁶ BVerfGE 158, 389 (413 f., Rz. 65 ff.).

D. Mögliche neue Finanzierungsverfahren

Unabhängig von der Bewertung des gegenwärtigen Beitragsfestsetzungsverfahrens kann man selbstverständlich darüber diskutieren, ob andere Finanzierungsmodelle denkbar und vorzugswürdig sind.

I. *Das bewährte gestufte Verfahren als Ausgangspunkt*

Allerdings muss Ausgangspunkt der Debatte sein, ob sich das bisherige Verfahren dahingehend bewährt hat, dass es die Interessen der Beitragszahler an der Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Rundfunkanstalten an einer funktionsgerechten Finanzierung angemessen ausgleicht und den Ländern genügend Spielraum für die Ausgestaltung der Medienordnung lässt.

Aus meiner Sicht hat sich das geltende Verfahren hervorragend bewährt. Die KEF hat sich als Garant für die Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und damit der Interessen der Beitragszahler erwiesen. Ihre dezidierten und umfangreichen Berichte⁴⁷ machen die Kostenstrukturen in stets nachvollziehbarer Weise deutlich, sind überzeugend begründet und an Detailgenauigkeit kaum zu überbieten. Man kann nur jeder bzw. jedem Interessierten raten, sich diese Berichte, die für jeden Online abrufbar sind, einmal genauer anzuschauen, bevor sie bzw. er sich ein vorschnelles Urteil bildet. Mit der Entwicklung der Gebühren- bzw. Beitragshöhe seit dem 1. Januar 2009 möchte ich einmal verdeutlichen, wie intensiv die KEF ihre Kontrollaufgabe wahrnimmt.

Ab dem 1. Januar 2009 betrug die Rundfunkgebühr entsprechend dem Vorschlag der KEF im 16. Bericht⁴⁸ 17,98 € im Monat. Diese Höhe wurde bei der Umstellung der Rundfunkgebühr auf den Rundfunkbeitrag, die am 1. Januar 2013 in Kraft trat, entsprechend dem Vorschlag der KEF in ihrem 18. Bericht⁴⁹ zunächst unverändert beibehalten. Ab dem 1. Januar 2015 wurde der Rundfunkbeitrag von den Ländern anknüpfend an die Empfehlung der KEF im 19. Bericht⁵⁰ auf 17,50 € abgesenkt und blieb bis 2021 stabil.

⁴⁷ Vgl. etwa den 24., 22., 20. 18. und 16. Bericht der KEF, abzurufen unter: <https://kef-online.de/berichte>.

⁴⁸ Vgl. 16. Bericht, S. 198, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/Import/16_Bericht.pdf.

⁴⁹ Vgl. 18. Bericht, S. 259, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/Import/18_Bericht.pdf.

⁵⁰ 19. Bericht, S. 201 ff., abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/Import/19_Bericht.pdf.

Erst zum 1. Januar 2021 schlug die KEF in ihrem 22. Bericht eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags von 17,50 € auf 18,36 € vor. Wie ich bereits dargelegt habe, trat wegen der unterlassenen Zustimmung des Landtages Sachsen-Anhalt der von allen Ländern unterzeichnete Staatsvertrag, der diese Erhöhung umsetzen sollte, zunächst nicht in Kraft. Seine maßgeblichen Bestimmungen wurden dann vom Bundesverfassungsgericht nach erfolgreichen Verfassungsbeschwerden von ARD, ZDF und Deutschlandradio mittels einer Vollstreckungsanordnung mit Wirkung ab 20. Juli 2021 in Kraft gesetzt. Dies belegt, dass die Rundfunkgebühr bzw. der Rundfunkbeitrag seit dem 1. Januar 2009 bis jetzt um gerade einmal 0,38 € bzw. etwas über 2% monatlich gestiegen ist. Berücksichtigt man die Inflation ist die Höhe des monatlichen Rundfunkbeitrags gegenüber der Höhe der Rundfunkgebühr im Jahr 2009 bzw. des Rundfunkbeitrags im Jahr 2013 real nicht unerheblich gesunken. Natürlich haben dazu auch die erhöhte Zahl der Beitragspflichtigen beigetragen. Der Rundfunkbeitrag knüpft an das Innehaben einer Wohnung an – Stichwort: Wer wohnt bezahlt – und die Zahl der Wohnungen ist gestiegen. In erster Linie ist für diese Beitragsstabilität aber die strenge Kontrolle der KEF am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verantwortlich.

Den Ländern bleibt schließlich genügend Spielraum für die Ausgestaltung der Medienordnung. Es ist ihre Aufgabe, den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter im Rahmen der zu beachtenden Rundfunkfreiheit festzulegen. Der diesbezügliche Gestaltungsspielraum ist beachtlich, wird aber von den Ländern selten zu einer Einschränkung des Auftrags genutzt, ohne dass hier erörtert werden kann, ob, wo und inwieweit eine solche Begrenzung notwendig, geboten und sinnvoll ist. Vielmehr ist gelegentlich das genaue Gegenteil zu beobachten. So verwundert es schon, wenn einzelne Ministerpräsidenten, wie etwa der Ministerpräsident von Brandenburg,⁵¹ einerseits eine Erhöhung des Rundfunkbeitrages ohne Rücksicht auf den Vorschlag der KEF vehement ablehnen, aber andererseits, wie bei der Änderung des RBB-Staatsvertrages Forderungen aufstellen und durchsetzen,⁵² die auf eine mit Mehrkosten verbundene Erweiterung des Auftrages hinauslaufen.

II. Der Vorschlag des Zukunftsrats

Der von den Ländern eingesetzte Zukunftsrat, der aus acht Expertinnen und Experten bestand, hat in seinem am 18. Januar 2024 übergebenen Bericht seine Empfehlungen zur Reform des

⁵¹ Vgl. epd medien 1, 2/2023, 12 f.

⁵² Vgl. § 2 Abs. 2 des Staatsvertrages über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) vom 3. November 2023 und 17. November 2023, wonach der Rundfunk Berlin-Brandenburg nach Maßgabe der Satzung und unter Beachtung der regionalen Gliederung des Versorgungsgebietes Regionalstudios, mindestens in Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder), sowie Regionalbüros, mindestens in Brandenburg an der Havel, Prenzlau und Perleberg anzubieten hat.

öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgelegt.⁵³ Er schlägt ein **neues Finanzierungsverfahren** für ARD, ZDF und Deutschlandradio gemäß erbrachter Leistung, nämlich der vollständigen Erfüllung ihres Auftrages, vor.

Dazu soll der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachgeschärft werden. Nun ist die Forderung nach einer Schärfung des Auftrages keineswegs neu, sondern war und ist Gegenstand zahlreicher Beiträge und beschäftigte bzw. beschäftigt die Medienpolitik seit geraumer Zeit. Allerdings sind die Vorschläge des Zukunftsrats schon durch die Bestimmung des § 26 Abs. 1 MStV in der Fassung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrages, der am 1.7.2023 in Kraft getreten ist, nahezu vollständig umgesetzt. Dieser verlangt, wie vom Zukunftsrat empfohlen, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien. Zudem legt § 26 Abs. 1 MStV fest, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen haben. Schließlich bestätigt § 26 Abs. 1 MStV dass nur die Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, Teil des Auftrags ist und die angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen sowie Angebote der Kultur, Bildung, Information und Beratung auf der ersten Auswahlebene der eigenen Portale und über alle Tageszeiten hinweg in den Vollprogrammen wahrnehmbar sein müssen. Was also der Zukunftsrat insoweit für die Zukunft empfiehlt, ist bereits jetzt weitgehend geltendes Recht. Mit einem so geschärften Auftrag lässt sich aber auch von einer neu zusammengesetzten KEF in keinem Fall feststellen, wieweit dieser Auftrag (80%, 90% oder 100%) erfüllt wurde. Der Vorschlag ist also schlichtweg nicht praktikabel.

Es liegt zudem erkennbar neben den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur funktionsgerechten Finanzierung, wenn der Zukunftsrat die Finanzierung ex post von dem Ausmaß der Erfüllung des Auftrags abhängig machen will. Schließlich läuft das Ganze auf eine Programmkontrolle hinaus und ist schon wegen der in der Rundfunkfreiheit verankerten Programmautonomie mit der Verfassung nicht vereinbar.

⁵³ Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf und dazugehörige Presseerklärung vom 18.1.2024, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZukunftsratPressemittteilung_.pdf.

III. Indexierung des Rundfunkbeitrages

Im Rahmen dieses Vortrages kann nicht umfassend auf die Vorschläge, den Rundfunkbeitrag insgesamt zu indexieren, eingegangen werden.⁵⁴ Zunächst müsste ein sachgerechter Index festgelegt werden, anhand dessen der Rundfunkbeitrag in regelmäßigen Abständen, etwa wie bisher alle vier Jahre, angepasst wird. Man kann sich angesichts der gegenwärtigen Debatten schon schwer vorstellen, dass sich die Länder nach einem möglichen diesbezüglichen Vorschlag der KEF auf einen solchen Index einigen können.

Selbst nach einer solchen Einigung auf einen Index würde, worauf *Hermann Eicher* heute Morgen bei einem Anhörverfahren des rheinland-pfälzischen Landtags zu den Vorschlägen des Zukunftsrats zutreffend hingewiesen hat, von Zeit zu Zeit eine neue Ex-ante-Bewertung im Hinblick darauf notwendig bleiben, ob der Index noch sachgerecht ist. Denn die Gründe, aus denen es zu Abweichungen zwischen indexierter und tatsächlicher Entwicklung kommen kann, sind weitaus vielfältiger als die offensichtlichen Folgen etwaiger Änderungen des Angebotsauftrages in den Staatsverträgen. Die Einnahmen der Rundfunkanstalten können in Folge der wirtschaftlichen Entwicklungen höher oder niedriger ausfallen. Dies kann an einbrechenden Werbeerträgen, der Veränderung der Zahl der Beitragsbefreiungen, aber auch die Zunahme der Wohnungen als Anknüpfungspunkt für die Rundfunkbeitragspflicht liegen. Auch auf der Ausgabenseite können sich Änderungen durch neue Rahmenbedingungen (z.B. im Urhebervertragsrecht, bei der Förderung der Produzenten, usw.) ergeben.

Eine periodische Ex-ante Überprüfung bleibt daher auch für den Fall einer grundsätzlichen Indexierung des Rundfunkbeitrags notwendig, um die verfassungsrechtlich gebotene funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten, also auch eine europarechtlich untersagte finanzielle Überkompensation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verlässlich zu verhindern.

Schließlich müsste regelmäßig auch der Aufteilungsschlüssel zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio daraufhin überprüft werden, ob er noch sachgerecht ist.

Dies verdeutlicht, dass eine Indexierung gegenüber dem bisherigen Verfahren jedenfalls deutlich mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringt.

⁵⁴ Umfassend dazu *Cornils*, Gutachten zur Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, Februar 2019; https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung_Publikation.docx.pdf.

E. Zusammenfassung

1. Der durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) vom 13.12.2011 eingeführte geräteunabhängige Rundfunkbeitrag, der die zuvor geltende, an das Bereithalten an ein Rundfunkempfangsgerät anknüpfende Rundfunkgebühr mit Wirkung ab dem 1.1.2013 ablöste, gewährleistet eine zukunftsfähige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und wurde vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsmäßig bestätigt.
2. An dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten dreistufigen Beitragsfestsetzungsverfahren ist im Interesse der Staatsferne unbedingt festzuhalten, da ansonsten mittels Gewährung bzw. Verweigerung einer Beitragserhöhung durch Landesregierungen bzw. Landesparlamente indirekt, aber besonders effektiv Einfluss auf das Programm genommen werden kann (Zuckerbrot oder Peitsche bzw. Politik des goldenen Zügels). Zudem hat sich das Verfahren in der Praxis aus meiner Sicht hervorragend bewährt.
3. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass Abweichungen von dem Beitragsvorschlag der KEF zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nur in begründeten Ausnahmefällen, die sich im Wesentlichen in den Gesichtspunkten des Informationszuganges und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen, zulässig sind. Ein Abweichen vom Beitragsvorschlag der KEF setzt zudem eine einvernehmliche Entscheidung aller Länder voraus. Schließlich muss der Abweichungsgrund von den Ländern dargelegt und nachvollziehbar begründet werden.
4. Die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, den Beitragsvorschlag der KEF umzusetzen, wenn solche Abweichungsgründe nicht vorliegen. Dieser Bindung an die Verfassung und an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sollten sie unbedingt Folge leisten. Ansonsten zwingen sie das Bundesverfassungsgericht dazu, mittels Vollstreckungsanordnungen tief in Kompetenzen des Gesetzgebers einzugreifen. Dies beschädigt nicht nur das Vertrauen in den Rechtsstaat, sondern auch das Bundesverfassungsgericht als Institution.
5. Die für die Zukunft diskutierten neuen Finanzierungsmodelle weisen gegenüber dem dreistufigen Prüfungsverfahren keinerlei Vorteile auf.
6. Den Ländern steht ein breiter Spielraum zu, um die Medienordnung und den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gestalten. Dies wirkt sich auch auf den zukünftigen Finanzbedarf und damit die Höhe des Rundfunkbeitrags aus, da sich dieser nach dem Auftrag richtet.