

S

Prof. Dr. Christoph Degenhart

em.o. Prof. für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht
Mitglied des Verfassungsgerichtshofs des Freistaats Sachsen a.D.
Universität Leipzig - Juristenfakultät
Stormstrasse 3. 90491 Nürnberg
Fon ++49.911.592462, mobil 01712017894
Fax ++49.911.5979876
dres.degenhart @t-online.de
<https://christoph-degenhart.com>

4. 4. 2025

Staatsvertrag

**zur Reform des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags
(Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag)**

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Europa, Medien, Ehrenamt und Sport des Thüringer Landtags.

Vorbemerkung

Die nachstehenden Ausführungen befassen sich mit Fragen der verfassungsrechtlichen Einordnung des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags. In seinem Kern, dem Widerspruchsmodell für das Verfahren der Beitragsfestsetzung, ist der Staatsvertrag mit der Rundfunkfreiheit der Anstalten in ihrer Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht vereinbar, wie auch mit dem Demokratieprinzip als Parlamentsvorbehalt und dem Bundesstaatsprinzip als Garantie der Staatlichkeit der Länder. Das Vertragswerk wird jedoch gefährdet durch die anhängigen Verfassungsbeschwerden von ARD und ZDF.

I. Der Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag – Inhalt und verfassungsrechtliche Fragestellung

Entscheidende Neuerung im Entwurf eines Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags ist – bei grundsätzlicher Beibehaltung des dreistufigen KEF-Verfahrens – die Widerspruchslösung des § 8 RFinStV in der Entwurfsfassung, also die unmittelbare Verbindlichkeit des KEF-Vorschlags, unter der Voraussetzung, dass er sich in einem bestimmten Rahmen hält und kein Widerspruch aus, abhängig vom Umfang einer vorgeschlagenen Beitragserhöhung, einem, zwei oder drei Ländern kommt. Da in den Fällen des § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 RFinStV in der Entwurfsfassung ein Widerspruch nur dann vorliegen soll, wenn mindestens drei bzw. zwei Länder der Festsetzung der von der KEF empfohlenen Beitragshöhe widersprechen, kann ein einzelnes Land im Gegensatz zur geltenden Regelung eine Beitragserhöhung nicht mehr verhindern – vorausgesetzt, der von der KEF empfohlene Rundfunkbeitrag steigt um nicht mehr als 3,5%. Wie stets bei staatsvertraglich festgelegten Verfahren der Rundfunkfinanzierung, berührt der partielle Systemwechsel in verfassungsrechtlicher Hinsicht Fragen der Rundfunkgewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, des demokratischen Gesetzesvorbehalts unter dem Aspekt der Stellung der Länderparlamente wie auch des bundesstaatlichen Prinzips im Hinblick auf Verfahren des kooperativen Föderalismus.

Mit einem gewissen verfassungsrechtlichen Risiko behaftet angesichts der anhängigen Verfassungsbeschwerden von ARD und ZDF ist die Festsetzung der Beitragshöhe in § 7 RFinStV in der Entwurfsfassung.

II. Rundfunkordnung nach Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts

1. Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung

Ausgangspunkt für jegliche Ansätze zu einer Reform der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat, man mag ihr zustimmend oder, wie der Verfasser dieser Stellungnahme, kritisch gegenüberstehen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu sein, von den Rundfunkanstalten offensiv und im Vertrauen

auf deren Beständigkeit zur Wahrung ihrer Besitzstände eingesetzt – so aktuell im Zuge der Verfassungsbeschwerden von ARD und ZDF gegen die unterlassene Beitragserhöhung, zuletzt etwa in seinem Beschluss vom 20.7.2021 zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag,¹ als durch die unterlassene Zustimmung des Landes Sachsen-Anhalt die Rundfunkanstalten in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit und einem hieraus abgeleiteten grundrechtlichen Finanzierungsanspruch verletzt sah und das Inkrafttreten der staatsvertraglichen Beitragsfestsetzung unmittelbar anordnete. Zu den maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben eines Anspruchs auf funktionsgerechte Finanzierung stellt das BVerfG zusammenfassend fest:

„Für die funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Ausprägung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besteht eine staatliche Gewährleistungspflicht² (vgl., mit der ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten korrespondiert.... Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung Die staatliche Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG obliegt den Ländern als föderaler Verantwortungsgemeinschaft,³ wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist. Die föderale Verantwortungsgemeinschaft beruht auf der Besonderheit, dass die Länder die Gesetzgebungskompetenz für die Rundfunkfinanzierung besitzen (vgl.), aber in dem gegenwärtigen System der Organisation und Finanzierung des Rundfunks nur eine länderübergreifende Regelung den Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verwirklichen kann.“

Funktionsgerecht bedeutet: gemäß dem vorgehend durch die Rundfunkgesetzgebung festgelegten Funktionsauftrag, für den die Rechtsprechung des BVerfG wiederum die Maßstäbe vorgibt. Kennzeichnend für die – mitunter idealisierende – Sicht des Bundesverfassungsgerichts auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist dessen Funktionsbeschreibung zuletzt im Beschluss zu Sachsen-Anhalt, wie zuvor schon im Urteil zum Rundfunkbeitrag:

¹ BVerfG 21.7.2021 - 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20 – BVerfGE 158, 389 = K&R 2021, 644; der Verf. war am Verfahren als Bevollmächtigter des Landes Sachsen-Anhalt beteiligt.

² Rn. 67 unter Verweis auf BVerfGE 90, 60, 91; 119, 181, 224.

³ Rn. 68 unter Verweis auf BVerfGE 114, 371, 385.

*„Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“.*⁴ –Eine andere Frage ist, ob die inwieweit diesem Ideal entspricht.⁵

2. Finanzbedarfsermittlung – Funktion der KEF

Die Rundfunkordnung wurde also seit jeher und wird weiterhin vom Bundesverfassungsgericht bestimmt; es ist der eigentliche Rundfunkgesetzgeber. Es hat, auch wenn es einerseits die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers betont, ihn andererseits aber durchweg in ein Korsett enger Vorgaben gezwungen. Das Verfahren der Beitragsfestsetzung, so das Bundesverfassungsgericht zuletzt im Beschluss zu Sachsen-Anhalt,⁶ genügt den Anforderungen, wenn es *„den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam ausschließt“*. Es gelten die Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät; über die Finanzierungsregelung darf, so BVerfG, staatlicherseits kein Programmeinfluss ausgeübt werden.⁷ Dies hat im Wege prozeduralen Grundrechtsschutzes zu erfolgen.⁸

Wie dies im einzelnen zu gestalten ist, dies soll Sache gesetzgeberischer Entscheidung sein⁹ – tatsächlich werden detaillierte Vorgaben eines kooperativen, gestuften Verfahrens¹⁰ entwickelt, die Anforderungen an ein verfassungskonformes Verfahren zur Festsetzung von Rundfunkgebühren so de-

⁴ Rn. 81.

⁵ Vgl. *Degenhart*, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/kolumne-njw-2025-5-fakten-und-meinungen-zur-Berichterstattung-ueber-die-zumindest-missverstaendliche-Berichterstattung-ueber-das-Potsdamer-„Geheimtreffen“-oder-auch-die-Berichterstattung-des-RBB-in-der-causa-Gelbhaar>.

⁶ BVerfGE 158, 389 Rn. 91.

⁷ BVerfGE 90, 60, 93 f.; 119, 181, 221; BVerfGE 158, 389 Rn. 87.

⁸ Vgl. *Degenhart*, BonnK, Art. 5 I und II (2017) Rn. 291.

⁹ BVerfGE 60, 90, 102.

¹⁰ Vgl. hierzu *Gersdorf*, AfP 1994, 108, 112; BVerfGE 119, 181 Rn. 134 ff.

tailliert vorgegeben, dass hiernach letztlich kaum noch ein anderes Verfahren als das gegenwärtige vorstellbar ist. Den verfassungsrechtlichen – genauer: verfassungsgerichtlichen – Vorgaben der Rundfunkgewährleistung des Grundgesetzes „... wird ein gestuftes und kooperatives Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflussnahme begrenzt.“¹¹ Das Bundesverfassungsgericht konzidiert dem Gesetzgeber nur begrenzten Gestaltungsspielraum, wenn es einerseits grundsätzliche Freiheit in der Bestimmung eines Finanzierungsmodells einräumen will, andererseits aber detailliert ausführt, wie dies am besten aussehen könnte.

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für ein gestuftes und kooperatives Verfahren werden im RFinStV umgesetzt; hieran hält der Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag fest. Insbesondere beschränkt der Entwurf nicht die Aufgaben und Befugnisse der KEF auf der letztlich entscheidenden zweiten Stufe der Feststellung des Finanzbedarfs, von der nur unter engen Voraussetzungen abgewichen werden darf. Auf dieser Stufe ist wegen des wegfallenden Marktkorrektivs¹² eine Überprüfung der Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten im Interesse vor allem der Gebührenzahler daraufhin geboten, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Programmauftrags halten, ob der Finanzbedarf korrekt ermittelt worden ist und ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden sind;¹³ dabei soll es sich um eine fachliche und nicht politische Aufgabe handeln.¹⁴ Dafür soll die KEF als ein sachverständiges, „rundfunk- und politikfrei“ zusammengesetztes Gremium die Gewähr bieten:

„Die KEF ist als unabhängige und weisungsfreie Kommission (§ 2 RFinStV) mit Sachverständigen besetzt, die von den Ländern benannt werden (§ 4 Abs. 4 Satz 1 RFinStV). Sie erstattet den Landesregierungen zudem mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und einen Vorschlag erarbeitet, ob, wann und in welcher Höhe der Rundfunkbeitrag neu festgesetzt werden soll. In der Praxis hat sich ein Verfahren herausgebildet, bei dem die KEF alle vier Jahre einen

¹¹ BVerfGE 158, 389 Rn. 92.

¹² BVerfGE 119, 181, 223.

¹³ BVerfGE 158, 389 Rn. 5.

¹⁴ BVerfGE 90, 60, 103; 119, 181, 223: kritisch zum Begriff der Politikfreiheit Gersdorf, AfP 1994, 108, 112; zur Kontrollintensität s. Libertus, ZUM 2000, 1064.

Beitragsbericht und zwei Jahre nach dem Beitragsbericht einen Zwischenbericht erstattet.“

3. Festsetzung der Beitragshöhe

Auf der Grundlage der Bedarfsfeststellung auf der zweiten Stufe des Verfahrens erfolgt auf einer dritten Stufe – auf der nun der Entwurf des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags ansetzt - die Festsetzung der Beitragshöhe. Nach aktueller Rechtslage – § 7 Abs. 2 RFinStV – ist der BeVorschlag der KEF Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente. Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Abweichungen sind zu begründen. Programmliche und medienpolitische Zwecke sollen hier ausscheiden - „*im wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen*“¹⁵ - wie das Kriterium des Angemessenen allerdings ohne programmbezogene Wertungen beurteilt werden soll, bleibt offen. Gleichwohl soll es sich um eine gebundene Entscheidung handeln - die deshalb auch nicht notwendig vom Parlament zu treffen ist, sondern delegiert werden kann.¹⁶ Hieran knüpft der Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag an.

III. Föderale Verantwortungsgemeinschaft und Landesparlamente

1. Kompetenzverlust im exekutivlastigen Föderalismus

Für die Erfüllung des Anspruchs auf funktionsgerechte Finanzierung sieht das BVerfG die Länder in einer föderalen Verantwortungsgemeinschaft.¹⁷ Dieser Verantwortung war Sachsen-Anhalt nicht nachgekommen; der Landtag hätte zustimmen müssen, nachdem sich die Länder auf das gegenwärtige mehrstufige Verfahren geeinigt hätten. Dass in diesem Verfahren den

¹⁵ BVerfGE 90, 60, 104; 119, 181, 224.

¹⁶ BVerfGE 158, 389 Rn. 95 unter Verweis auf BVerfGE 119, 181, 223.

¹⁷ So auch im Grundsatz Degenhart, SächsVBI 2005, 129 (130) sowie schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Hochschule, Kultur und Medien des Sächsischen Landtags vom 3.2.2005; nicht nachvollziehbar die verschwörungstheoretisch gefärbte Kritik von Goerlich/Zimmermann, in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 5a RFinStV Rn. 3 zu langfristig verfolgten BV

Landesparlamenten wenig zu entscheiden bleibt und dies das Demokratieprinzip nicht unberührt lässt,¹⁸ vermag auch das BVerfG nicht zu ignorieren und spricht von der Möglichkeit „gehaltvoller politischer Verantwortungsübernahme,“ die eine Befugnis der Abweichung vom Vorschlag der KEF voraussetze,¹⁹ doch müsse diesem maßgebliches Gewicht beigemessen werden, „das über eine bloße Entscheidungshilfe hinausreicht“. Wann überhaupt ein Parlament vom Vorschlag der KEF abweichen darf, bleibt unklar. Zählt also auch die rechtliche Ordnung des Rundfunks zu den wenigen den Ländern im unitarischen Föderalismus verbliebenen substantiellen Kompetenzen, so ist doch andererseits die Rolle der Landesparlamente deutlich abgeschwächt – gerade auch im Rundfunkrecht zeigt sich die exekutivlastige Ausprägung der föderalen Ordnung der Bundesrepublik.

2. Landesparlamente im Verfahren der Beitragsfestsetzung – zum Entwurf

Der Entwurf verleiht den Länderparlamenten weitergehende Kompetenzen im Verfahren der Beitragsfestsetzung als dies nach der geltenden Regelung der Fall ist. Dies ist im Interesse des parlamentarischen Demokratie zweifellos zu begrüßen. Wie stets bei Zustimmungsgesetzen zu Staatsverträgen, stehen auch im Fall einer Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge die Landtage vor der unter demokratiestaatlichen Gesichtspunkten unbefriedigenden Alternative, entweder den Staatsvertrag in toto abzulehnen, oder aber ihn unverändert zu ratifizieren. Die vom Bundesverfassungsgericht postulierte bundesstaatliche Gesamtverantwortung für die Funktionsfähigkeit des dualen Rundfunksystems bindet sie zusätzlich in ihrer Entscheidung, da die Ablehnung auch nur durch ein Land das Zustandekommen des Staatsvertrags insgesamt verhindert. In seiner Entscheidung zu Sachsen-Anhalt hat das Bundesverfassungsgericht ja vor allem darauf abgestellt, dass das Land dadurch, dass es dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag nicht zugestimmt hat, nach Auffassung des Gerichts aus dieser Verantwortungsgemeinschaft ausgebrochen war.

Durch den neuen § 8 im RFinStV nach dem Entwurf des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags werden durch die Widerspruchslösung des

¹⁸ Vgl. *K.Schmidt*, DVBl 2021, 1539, 1543; unangefochten von Zweifeln demgegenüber *Goerlich/Zimmermann*, in: *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 5. Aufl. 2024, vor § 1 RFinStV Rn. 16.

¹⁹ BVerfGE 158, 389 Rn 100.

Abs. 2 die Landtage deutlich früher und mit weitergehenden, insbesondere auch wirksameren Gestaltungsmöglichkeiten in das Verfahren der Beitragsfestsetzung einbezogen; der Widerspruch kann durch die Landesregierung und das Landesparlament eingelegt werden. Das Begründungserfordernis nach § 8 Abs. 2 Satz 2 RFinStV in der Entwurfsfassung liegt auf der Linie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das ja auch im zweiten Gebührenurteil vom 11.9.2007 die unzureichende Begründung für die erstmalige Abweichung vom KEF-Vorschlag kritisiert hatte.²⁰ Im Vergleich zur geltenden Regelung stärkt der Entwurf des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags die Rolle der Landesparlamente dadurch, dass sie früher in das Verfahren einbezogen werden. Das nach dem Ausmaß der Beitragserhöhung gestaffelte Recht zum Widerspruch besteht, ehe der Vorschlag der KEF staatsvertraglich festgelegt wird.

Hierauf allerdings beschränken sich die erweiterten Befugnisse der Parlamente, wie sich aus § 8 Abs. 3 der Entwurfsfassung ergibt. Wenn je nach dem Ausmaß einer Beitragserhöhung ein, zwei oder drei Länder durch die jeweilige Landesregierung oder das jeweilige Landesparlament widersprechen und damit die Voraussetzungen nach Abs. 1 nicht vorliegen, so wird die Beitragshöhe weiterhin durch Staatsvertrag festgesetzt. Wie auch bisher ist dann der KEF-Vorschlag die Grundlage. Dass Abweichungen zu begründen sind, entspricht wiederum der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zu den Gründen für eine Abweichung enthält auch der RFinStV in der Entwurfsfassung keine Aussage. Ob also die Länder vom Vorschlag der KEF abweichen durften, wird auch weiterhin letztlich nur vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden, das jedoch die zulässigen Abweichungsgründe restriktiv sieht – dass es davon abgehen wird, ist angesichts seiner bisherigen Rechtsprechung eher fraglich.

IV. Verfassungsmäßigkeit der Widerspruchslösung

Der vorliegende Entwurf eines Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags bewegt sich für das Verfahren der Beitragsfestsetzung innerhalb des vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichneten verfassungsrechtlichen

²⁰ BVerfGE 118, 181; vgl. Degenhart, BonnK, Art. 5 I und II (2017) Rn. 291.

Rahmens. Dies betrifft die insbesondere den Kern der Reform, das Widerspruchsmo-
dell. Es begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken

1. Parlamentsvorbehalt und Demokratieprinzip

Dagegen, dass unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 RFinStV in der Entwurfsfassung der Vorschlag der KEF unmittelbar verbindlich wird, ohne dass hierfür eine weitere Entscheidung des Gesetzgebers erforderlich ist, der Gesetzgeber in diesen Fällen also nicht selbst unmittelbar über die Höhe des Rundfunkbeitrags bestimmt, bestehen keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken unter Gesichtspunkten des Parlamentsvorbehalts. Dem Gesetzgeber muss nicht zwingend die abschließende Entscheidung über die Höhe des Beitrags vorbehalten sein. Die Entscheidung kann delegiert werden, so das Bundesverfassungsgericht bereits im ersten Gebührenurteil vom 22.2.1994:²¹

„Da es sich bei der Gebührenfestsetzung um eine gebundene Entscheidung handelt, die von allgemeinen medienpolitischen Rücksichten gerade freizuhalten ist, zwingt die Verfassung auch nicht dazu, daß die Parlamente die Gebührenhöhe jeweils selbst bestimmen. Vielmehr kommt auch eine Delegation in Betracht, wenn diese den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt und die wesentlichen Fragen durch Gesetz geregelt sind.“

Die Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen sind auf die abstrakte Geltungsanordnung des § 8 Abs. 1 RFinStV in der Entwurfsfassung nicht unmittelbar anwendbar, doch gilt jedenfalls der grundrechtliche Parlamentsvorbehalt, wonach wesentliche Entscheidungen parlamentarische zu verantworten sind. Da Inhalt und Zielsetzung der Beitragsbestimmung ohnehin gesetzlich vorgegeben sind, betrifft dies die Höhe der Beiträge.

Dem Parlamentsvorbehalt wird im Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag dadurch Rechnung getragen, dass das Verfahren selbst staatsvertraglich festgelegt und von den Länderparlamenten beschlossen wird, dass hierbei Aufgaben und Befugnisse der KEF näher geregelt und dass insbe-

²¹ BVerfGE 90, 60 Rn. 188.

sondere der Entscheidungsspielraum der KEF hinsichtlich der Gebührenhöhe durch § 8 Abs. 1 Satz 1 RFinStV begrenzt ist. Die Entscheidung hierüber wird dadurch parlamentarisch verantwortet, dass eine von ihr empfohlene Beitragserhöhung nur dann ohne staatsvertragliche Bestätigung wirksam wird, wenn sie nicht mehr als 5% beträgt und wenn kein relevanter Widerspruch von mindestens zwei bzw. drei, bei einer Beitragssteigerung über 3,5% auch nur von einem Bundesland – durch Landtag oder Landesregierung – vorliegt. Bezugspunkt ist die Höhe des Beitrags in der jeweils aktuellen Beitragsperiode; der Sockelbetrag, auf dem in den kommenden Beitragsperioden aufzubauen ist, wird in § 7 RFinStV i.d.F. des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags auf die aktuell geltende Beitragshöhe von EUR 18,36 festgesetzt. Sollte allerdings das Bundesverfassungsgericht als bisher stets verlässliche Stütze der Rundfunkanstalten diese als verfassungswidrig zu niedrig einstufen, so würde dies einen Zustand der Rechtsunsicherheit bedeuten (s. nachstehend V.).

2. Bundesstaatlichkeit und Einstimmigkeitserfordernis

Das geänderte Verfahren der Beitragsfestsetzung bedeutet den Verlust des Vetopotentials für einzelne Länder, das nach der geltenden Regelung im Einstimmigkeitsprinzip begründet liegt.²² Grundsätzlich allerdings folgt für Staatsverträge der Länder und gemeinsame Ländereinrichtungen als Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus²³ die Geltung des Einstimmigkeitsprinzips aus der Staatqualität der Länder in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes.²⁴

Dass vom Einstimmigkeitsprinzip und dem damit verbundenen Vetorecht der Länder abgegangen werden kann, wird vom Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden Gebührenurteil vom 22.2.1994 angedeutet und im Interesse der von ihm geforderten funktionsgerechten Finanzierung der

²² S. hierzu BVerfGE 90, 60 Rn. 187.

²³ Näher *Degenhart*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024 Rn. 494 ff.

²⁴ Vgl. *Degenhart*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024 Rn. 536; so auch VGH Kassel, B. v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15 –; *G. Kirchhof*, AfP 2016, 502; für begrenzte, ausnahmsweise Zulässigkeit eines Verzichts auf das Einstimmigkeitsprinzip demgegenüber BayVerfGH, E. v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a.; BayVBl 2016, 81, 119; s. ferner *Rudolf*, Kooperation im Bundesstand, HStR VI, 3. Aufl. 2008 § 141 Rdn. 92.

Rundfunkanstalten nahegelegt, wenn es dort, ohne dass dies unmittelbar entscheidungserheblich war, ausführt :²⁵

„Es ist Sache des Gesetzgebers zu prüfen, ob er weitere Vorkehrungen für nötig hält, um rechtzeitige und programmneutrale Gebührenanpassungen zu sichern. Dazu gehört insbesondere die Erwägung, ob das Vetopotential, das in dem Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluß von Staatsverträgen liegt, für den besonderen Fall der Gebührenfestsetzung gemindert werden sollte. Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen.“

Diese Voraussetzungen sind beim Widerspruchsverfahren nach dem vorliegenden Entwurf gegeben. § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 RFinStV i.d.F. des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags sieht abgestufte Quoren für die Beachtlichkeit eines Widerspruchs vor. Der Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag selbst, der die Quoren festlegt, muss einstimmig beschlossen werden; mithin kann von einem einstimmig vereinbarten Quorum für die jeweils aktuelle Beitrags„anpassung“ ausgegangen werden. Da zudem bei einer Beitragserhöhung von mehr als 3,5 % bereits ein einzelnes Land wirksam widersprechen kann mit der Folge, dass dann im Wege des Staatsvertrags und damit einstimmig darüber beschlossen werden muss, wird das vom Bundesverfassungsgericht angesprochen Vetopotential nur in einem Maße gemindert, das nicht außer Verhältnis steht zu dem damit verfolgten Ziel, jeweils *„rechtzeitige und programmneutrale Gebührenanpassungen“*²⁶ – also de facto Beitragserhöhungen zu sichern. Das Widerspruchsmodell nach dem Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag steht damit nicht im Widerspruch zum bundesstaatlichen Prinzip des Grundgesetzes, legt man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde.

3. Finanzierungsgarantie – Art. 5 GG

Mit dem Verzicht auf die Notwendigkeit einer staatsvertraglichen Festlegung des Rundfunkbeitrags unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 RFinStV

²⁵ BVerfGE 90, 60 Rn. 187.

²⁶ BVerfGE 60, 90 Rn. 187.

i.d.F. des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags wird die Umsetzung des jeweiligen KEF-Vorschlags für die Höhe des Rundfunkbeitrags im Verfahren deutlich erleichtert. Es dient also der vom Bundesverfassungsgericht geforderten rechtzeitigen Gebühren- bzw. Beitragsanpassung jedenfalls bei moderater Beitragserhöhung. Dies entspricht der Finanzierungsgarantie für öffentlich-rechtlichen Rundfunk, also dem vom Bundesverfassungsgericht aus der Garantie der Rundfunkfreiheit abgeleiteten grundrechtlichen Anspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf funktionsgerechte Finanzierung und stärkt die Position der KEF. Die Rundfunkfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht also dem Widerspruchsverfahren nach dem Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag nicht entgegen.

V. Rechtsunsicherheit durch anhängige Verfassungsbeschwerden

Nach der Übergangsbestimmung des § 18 RFinStV i.d.F. des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags soll eine neue, vierjährige Beitragsperiode mit dem Jahr 2027 beginnen; die in § 7 RFinStV in der Entwurfsfassung genannte, dem aktuell geltenden Rundfunkbeitrag entsprechende Höhe des Rundfunkbeitrags soll damit für die Jahre 2025 und 2026 festgeschrieben werden und als Sockel für die Beitragsperioden ab 2027 dienen.

Aus dem Entwurf des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags geht nicht hervor, was gelten soll, wenn das Bundesverfassungsgericht in der unterlassenen Beitragserhöhung für 2025 und 2026 einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit der Rundfunkanstalten sehen sollte. In diesem Fall würde es möglicherweise im Wege einer Vollstreckungsanordnung nach dem Muster des Verfahrens zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag anordnen, dass bis zu einer Neufestsetzung der von der KEF empfohlene Beitrag von Euro 18,94 gelten soll.

Damit wäre jedoch die Frage nicht beantwortet, ob diese Beitragshöhe auch Sockelbetrag für die ab 2027 laufende und weitere Beitragsperioden sein soll. Das Bundesverfassungsgericht, das ja den Wortlaut der Bestimmung des § 7 RFinStV in der Entwurfsfassung nicht selbst dergestalt verändern kann, dass es den dort genannten durch einen anderen Beitrag ersetzt, müsste dann anordnen, dass die von ihm bestimmte Beitragshöhe der erstmaligen Beitragserhöhung nach dem Widerspruchsmodell zugrunde zu legen ist. Dies würde einen intensiven Eingriff in die Gestaltungsbefugnisse der

Landesregierungen und der Landesparlamente bedeuten würde – eine Situation, die es im Interesse auch der ohnehin fragilen Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie auch der jüngsten Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu vermeiden gilt. Insofern erschiene es ratsam, für die Ratifizierung des Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrags den Fortgang der anhängigen Verfahren abzuwarten.

Leipzig/Nürnberg, im April 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dr. C. Degenhart', written in a cursive style.

(o. Prof. Dr. C. Degenhart)