

FAQ: Verfassungsbeschwerde der ARD zur Rundfunkfinanzierung

Warum legt die ARD Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein?

Die Länder sind verpflichtet, für eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sorgen. Diese Finanzierung ist gesetzlich geregelt und verfassungsrechtlich abgesichert, damit gewährleistet ist, dass die Sender ihren Programmauftrag unabhängig erfüllen können. Die Beitragshöhe wird nach der Anmeldung durch die Rundfunkanstalten von einer unabhängigen Kommission, der „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten“ (KEF), vorgeschlagen. Die Aufgabe, den Beitragsvorschlag durch einen Staatsvertrag in Kraft zu setzen, obliegt in einem nächsten Schritt den Bundesländern. Die Länder haben die notwendigen Schritte zur Umsetzung dieses Beitragsvorschlags für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 nicht eingeleitet. Sie können eine Beitragsanpassung zum 1.1.2025 nun auch nicht mehr umsetzen.

Die Kommission weist in ihrem 24. KEF-Bericht, mit dem der neue Rundfunkbeitrag vorgeschlagen wird, darauf hin, dass die Rundfunkanstalten trotz vorgenommener Kürzungen mit dem empfohlenen monatlichen Rundfunkbeitrag 2025 bis 2028 bedarfsgerecht finanziert sind. Gleichzeitig würde jedoch ein Unterschreiten der empfohlenen Beitragshöhe, die zur Erfüllung ihres derzeitigen Auftrags notwendige Finanzierung gefährden.

Gegen diese Verletzung des Anspruchs auf eine dem Auftrag entsprechende Finanzierung wendet sich die ARD im Wege der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil zum letzten Beitragsverfahren 2020/2021 betont: „Aufgrund der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besteht eine staatliche Handlungspflicht in Bezug auf die Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, mit der ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch korrespondiert. Ein Unterlassen der Erfüllung dieser Pflicht kann von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Verfahren der Verfassungsbeschwerde gerügt werden.“

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Wie wird der Rundfunkbeitrag festgelegt und wer bestimmt über die Höhe?

Über die Höhe des Rundfunkbeitrags entscheiden nicht die öffentlich-rechtlichen Sender selbst. Wie viel Geld die Sender benötigen, um ihren Programmauftrag zu erfüllen, wird in einem dreistufigen Verfahren festgelegt. Dabei melden auf erster

Stufe die öffentlich-rechtlichen Sender ihren Bedarf zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags an. Auf zweiter Stufe prüft die KEF als unabhängiges Sachverständigengremium diese Planungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere mit Blick auf die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Darauf aufbauend ermittelt sie den Finanzbedarf und veröffentlicht alle vier Jahre eine Empfehlung für die Höhe des Rundfunkbeitrages. Auf Grundlage dieser Empfehlung setzen die Länder die Höhe des zukünftigen Rundfunkbeitrages fest.

Die Länder können zum Schutz der Rundfunkfreiheit nur in wenigen begründeten Ausnahmen von der Empfehlung der KEF abweichen. Zum Beispiel kommt ein Abweichen in Betracht, wenn eine Anpassung zu einer nicht angemessenen Belastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler führen würde. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden in diesem Zusammenhang aus. Zudem muss eine Abweichung unter Bezugnahme auf einen dieser engen Gründe begründet werden.

Solche Abweichungsgründe haben die Länder im Rahmen des Verfahrens zur Festsetzung des Beitrags für die Beitragsperiode 2025 – 2028 weder vorgetragen noch begründet.

Worauf zielt die Verfassungsbeschwerde ab?

Die ARD macht die Verletzung ihres vom Grundgesetz geschützten Anspruchs auf funktionsgerechte Finanzierung geltend. Die Verfassungsbeschwerde zielt neben der Feststellung der Grundrechtsverletzung vor allem auf eine Anpassung des Rundfunkbeitrags zum 1.1.2025 entsprechend dem Vorschlag der KEF ab. Dabei ist die ARD von einer ausbleibenden Umsetzung der Beitragsanpassung ab 01.01.2025 selbst und unmittelbar betroffen: die KEF hat den für die funktionsgerechte Erfüllung des Programmauftrags notwendigen Beitrag berechnet und eine entsprechende Empfehlung abgegeben. Diese Empfehlung haben die Länder als föderale Verantwortungsgemeinschaft nicht umgesetzt. Dabei haben sie weder Abweichungsgründe genannt noch die Abweichung begründet „

Die Verfassungsbeschwerde bezieht sich ausschließlich auf den mit dem 24. KEF-Bericht festgestellten Finanzierungsbedarf der Rundfunkanstalten für die Beitragsperiode 2025 – 2028 und richtet sich nicht gegen allgemeinen Reformpläne der Länder zu Auftrag und Struktur der ARD.

Was ist die funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten?

Die funktionsgerechte Finanzierung stellt sicher, dass die Rundfunkanstalten ihren Auftrag erfüllen können. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland leitet sich aus der Rundfunkfreiheit und der Bedeutung für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung ab. Der Gesetzgeber, d.h. nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die Länder, gestalten diesen Auftrag einfachgesetzlich aus. Konkret wird er in Staatsverträgen oder Gesetzen formuliert, etwa im Medienstaatsvertrag:

„Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller

und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten. Bei der Angebotsgestaltung sollen sie dabei die Möglichkeiten nutzen, die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen, und durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt beitragen.“

[\(https://www.ard.de/die-ard/organisation-der-ard/Rechtsgrundlagen-Medienstaatsvertrag-100/\)](https://www.ard.de/die-ard/organisation-der-ard/Rechtsgrundlagen-Medienstaatsvertrag-100/)

Der Gesetzgeber hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk demnach beauftragt, ein *Gesamtangebot für alle* zu unterbreiten. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk diesen Auftrag auch erfüllen kann, ergibt sich schon aus der Verfassung, dass er eine angemessene und staatsferne Finanzierung erhalten muss (kurz gesagt: „Die Finanzierung folgt dem Auftrag“). Was angemessen und ausreichend ist, prüft und entscheidet die unabhängige KEF. Diese Finanzierung erfolgt durch den Rundfunkbeitrag, den alle Haushalte in Deutschland entrichten.

Warum wartet die ARD nicht auf die Ergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz am 12. Dezember 2024?

Es ist ausgeschlossen, dass das zur Umsetzung des KEF-Vorschlags notwendige Verfahren in der verbleibenden Zeit bis zum Jahresende 2024 durchgeführt werden kann. Voraussetzung dafür wäre, dass überhaupt ein Entwurf für einen Staatsvertrag zwischen den Ländern vorläge, der eine Beitragsanpassung entsprechend des KEF-Vorschlags enthält. Diesem Entwurf müsste in den Ländern einstimmig von den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten beschlossen. Danach müssten noch alle Parlamente zustimmen, denn die Länder bilden in diesem Verfahren der Beitragsfestsetzung eine föderale Verantwortungsgemeinschaft., Jedes Land muss als Mitverantwortungsträger der Umsetzung des KEF-Vorschlags zustimmen. Erfüllt ein Land diese Pflicht nicht, d.h. erfolgt die Umsetzung nicht einstimmig in allen Ländern, wird die Erfüllung des grundrechtlichen Finanzierungsanspruch unmöglich und es liegt eine Verletzung der Rundfunkfreiheit vor.

Weil es bereits an einem Entwurf für eine staatsvertragliche Regelung zur Beitragsanpassung fehlt, steht fest, dass der Beitrag nicht wie von der KEF empfohlen zu Beginn des Jahres 2025 angepasst wird. Außerdem haben sich Vertreter einiger Bundesländer öffentlich entschieden gegen eine Beitragserhöhung ausgesprochen. Damit ist der Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung bereits zum jetzigen Zeitpunkt verletzt.

Was ist der Unterschied zur Verfassungsbeschwerde der ARD von 2020/2021?

Die Ausgangssituation war im Jahr 2020 eine andere. Damals haben 15 der 16 Bundesländer die Zustimmungsgesetze zum 1. Medienänderungsstaatsvertrag, der die damalige Erhöhung des Rundfunkbeitrags von 17,50 € auf 18,36 € auf Basis der Empfehlung der KEF im 22. Bericht enthielt, in ihren Parlamenten beschlossen. Nur die Landesregierung von Sachsen-Anhalt hat den Staatsvertrag dem Parlament nicht zur Abstimmung vorgelegt. Daraufhin kam kein Finanzierungsstaatsvertrag zustande. Das Bundesverfassungsgericht stellte daraufhin aufgrund der Verfassungsbeschwerden von ARD, ZDF und Deutschlandradio die Verletzung der Finanzierungsgarantie aus der Rundfunkfreiheit durch das Unterlassen von Sachsen-Anhalt fest und setzte den Rundfunkbeitrag in der von der KEF empfohlenen Höhe im Wege einer sog. Vollstreckungsanordnung vorläufig bis zu einer staatsvertraglichen Neureglung in Kraft.

Im Unterschied dazu haben die Landesregierungen der 16 Bundesländer diese Mal noch keinen Entwurf eines Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vorgelegt, der eine Beitragsanpassung zum 1.1.2025 vorsieht.

Es wurden auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober zwar mehrere Änderungen zu bestehenden Staatsverträgen bzgl. Struktur und Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beschlossen. Einen Beschluss zur Anpassung des Rundfunkbeitrags gab es jedoch nicht. Die derzeitigen, noch nicht in geltendes Recht umgesetzten Reformpläne dürfen nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Wahrung der Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten keinen Einfluss auf die Umsetzung der KEF-Empfehlung für die Beitragsperiode 2025 – 2028 haben.

Warum kann die ARD nicht erst ihre Rücklagen verwenden, bevor der Beitrag angehoben wird?

Von verschiedenen Seiten wurde vorgeschlagen, dass die Rundfunkanstalten erst ihre Rücklagen aufbrauchen sollten, bevor der Beitrag um die von der KEF vorgeschlagenen 58 Cent angehoben wird. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Rücklagen bereits im Beitragsvorschlag der KEF von 18,94 € bedarfsmindernd eingerechnet sind. Dies betrifft auch die in der Öffentlichkeit immer wieder genannte Sonderrücklage, die aus Beitragsmehrerträgen gebildet wurde, die die Sender in der Beitragsperiode 2021 – 2024 nicht verwenden durften. Ohne die Einbeziehung der Rücklagen der Sender hätte der Beitragsvorschlag der KEF deutlich höher ausfallen müssen.

Die KEF hat auf diesen Umstand im Hinblick auf die Sonderrücklage in ihrem Sonderbericht explizit hingewiesen: *„Diese Sonderrücklage in Höhe von rund 1,1 Mrd. € ist aber bereits in den Beitragsvorschlag der Kommission von 18,94 € eingerechnet und damit zur Deckung des Finanzbedarfs von 2025 bis 2028 erforderlich. Die Verwendung der Sonderrücklage III in der kommenden Beitragsperiode erschließt folglich für die Rundfunkanstalten keine zusätzlichen Mittel [...] Daraus folgt unmittelbar, dass mithilfe der Sonderrücklage III auch kein verzögertes Inkrafttreten der Beitragserhöhung gerechtfertigt werden kann.“*

Warum ist angesichts des von den Ländern beschlossenen umfassenden Reformpakets eine Beitragsanpassung noch erforderlich?

Die Länder haben die KEF gebeten, im Rahmen eines Sonderberichts zu prüfen, welche Auswirkungen mögliche Reformen auf den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten haben würden. Die KEF kommt nach ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, dass in der kommenden Beitragsperiode 2025 – 2028 wesentliche Einsparungen nicht zu erwarten sind. Das liegt zum einen daran, dass bei einer Änderung des Auftrags aufgrund längerfristig gebundener Ausgaben insbesondere im Personal- und Sachaufwand, Einsparungen kurzfristig nicht zu realisieren sind. Zum anderen haben die Rundfunkanstalten bereits aufgrund der weitreichenden Kürzungen, die die KEF im Rahmen ihres 24. Berichts vorgenommen hat, weitreichende Wirtschaftlichkeitsanstrengungen zu unternehmen. Außerdem obliegt es der KEF, die finanziellen Auswirkungen von Reformen auf die Sender zu prüfen und zu bewerten, was erst nach Inkrafttreten der Neuregelungen möglich wäre.

Legt das ZDF auch Verfassungsbeschwerde ein?

Das ZDF hat ebenfalls Verfassungsbeschwerde gegen das Unterlassen der Länder in Bezug auf die Beitragserhöhung eingelegt.

Warum legt nicht auch Deutschlandradio Verfassungsbeschwerde ein?

Es müssen bestimmte Bedingungen vorliegen, damit eine Verfassungsbeschwerde eingelegt werden kann. Die beschwerdeführende Partei muss unmittelbar von den Auswirkungen der vermuteten Verfassungsverletzung betroffen sein. Laut den Empfehlungen der KEF (24. KEF-Bericht) wird sich der auf Deutschlandradio entfallende monatliche Rundfunkbeitrag (rund 54 Cent) nicht erhöhen. Damit fehlt es für Deutschlandradio an einem Nachteil („Beschwerde“), der Voraussetzung für das Führen einer Verfassungsbeschwerde wäre.

Warum legen ARD und ZDF nicht gemeinsam Verfassungsbeschwerde ein?

ARD und ZDF legen jeweils getrennt Verfassungsbeschwerde ein, da sie jeweils unterschiedlich vom Ausbleiben der Beitragsanpassung betroffen sind. So gelten die Regelungen zum ARD-internen Finanzausgleich zum Beispiel nicht für das ZDF. Darauf nehmen die getrennten Beschwerdeschriftsätze Rücksicht.