



Rundfunkfinanzierungsänderungsstaatsvertrag – Entwurf

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB)

Für die Möglichkeit, zur Reform des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrages sowie zu seiner Verwendung Stellung zu nehmen, bedanken wir uns.

Das Beitragsfestsetzungsverfahren wurde durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederholt bestätigt. Wenn es nichtsdestotrotz reformiert werden soll, muss das Hauptanliegen einer Reform darin bestehen, die Rundfunkfinanzierung vor unzulässigen Eingriffen abzusichern, um die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu garantieren. Dieses Ansinnen ist im Staatsvertragsentwurf angelegt, wird aber nicht in der nötigen Konsequenz verfolgt.

In Kombination mit der durch die Ministerpräsident*innen unterlassenen Umsetzung der Beitragsempfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs zu Januar 2025, ist die im Staatsvertrag vorgeschlagene Verkürzung der laufenden Beitragsperiode auf zwei Jahre widersinnig – ist in ihr realpolitisch doch angelegt, dass das neu vorgeschlagene Verfahren schon bei seinem ersten potenziellen Anwendungsfall nicht zum Tragen kommen können wird.

Mit dem Herauslösen des Staatsvertrags-Entwurfs zur Rundfunkfinanzierung aus dem Paket mit den Novellen von Medien-StV, ARD-StV, ZDF-StV und DLR-StV im Herbst 2024 brach die Rundfunkkommission mit ihrer Ankündigung, die Strukturreformen nur im Junktum mit der Beitragserhöhung auf den Weg zu bringen. Unterdessen fordern mehrere Bundesländer, ohne tragfähige Argumente dafür vorgelegt zu haben, dass ARD und ZDF ihre Verfassungsklage in Karlsruhe zurückziehen.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend geboten – und durch unsere Verfassung sowie europäisches Recht vorgeschrieben –, dass die Rundfunkpolitik ihre Verantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wieder zuverlässig wahrnimmt und ihn damit – unabhängig vom Reformbedarf in Auftrag und Struktur – als zentrale Säule unserer Demokratie stärkt.

Im Einzelnen:

1. Eine Reform des legitimen Beitragsfestsetzungsverfahrens muss eine echte Verbesserung zur derzeitigen Regelung darstellen.

Die bisherige erforderliche Einstimmigkeit in rundfunkpolitischen Fragen ist bewusst zum Schutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor unzulässigen Eingriffen vorgeschrieben.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist auskömmlich, d. h. bedarfsgerecht zu finanzieren und seine Finanzierung vor politischen Eingriffen zu schützen. Dies gebietet nicht nur die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch die Rundfunkurteile vom 22.2.1994 und vom 11.9.2007 sowie Art. 5 European Media Freedom Act. Wiederholt wurde durch Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bestätigt, dass das in Deutschland etablierte dreistufige Beitragsfestsetzungsverfahren, bestehend aus der Bedarfsanmeldung durch die Rundfunkanstalten, Bedarfsprüfung und Beitragsempfehlung durch die unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) und Beitragsfestsetzung durch die Länder, die bedarfsgerechte, unabhängige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (örR) sicherstellt.

Reformbedarf besteht lediglich durch die realpolitisch unterlassene kollektive Handlungspflicht durch Weigerung einiger weniger Medienpolitiker*innen, sich an das etablierte Verfahren zu halten und die dafür nötigen, tragfähigen Kompromisse zu schließen. Die erforderliche Einstimmigkeit in der Rundfunkpolitik kam dadurch in den vergangenen Jahren wiederholt nicht zustande.

2020 zog der damalige Ministerpräsident Sachsen-Anhalts den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag, durch den der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geändert werden sollte, aus dem parlamentarischen Verfahren zurück. Infolgedessen konnte die zu 2021 fällige Beitragserhöhung nicht in Kraft treten. Das BVerfG setzte im Sommer 2021 direkt eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags gemäß der damaligen KEF-Empfehlung fest. In seinem Beschluss wies es u. a. darauf hin, dass die dritte Stufe des Beitragsfestsetzungsverfahrens durchaus entpolitisiert werden könnte.

Hierauf reagiert der vorliegende Staatsvertrags-Entwurf, indem er insb. die Umsetzung der Beitragsempfehlung durch die Ministerpräsident*innen per Staatsvertrag sowie das Zustimmungserfordernis der Landtage in den Blick nimmt. Vorgeschlagen wird in **§ 8 RFinStV-E** die Umsetzung der Beitragsempfehlung der KEF per Verordnung und ohne Beteiligung der Landesregierungen und Landtage – unter der Voraussetzung, dass die Beitragserhöhung maximal fünf Prozent beträgt und nicht (je nach Beitragsempfehlung) mindestens ein bis drei Länder Widerspruch gegen die Erhöhung einlegen („Widerspruchsmodell“ statt bisherigem Einstimmigkeitsprinzip).

Eine prinzipiell stärkere Bindungskraft der unabhängig ermittelten KEF-Empfehlung ist zu befürworten. Dies stellte auch das BVerfG in seinem Entschluss vom Juli 2021 klar.

Da in der Vergangenheit seitens der Medienpolitik keinerlei Kritik an der Arbeit der KEF geäußert wurde, gibt es keine Hinweise auf sachliche Zweifel an der von der KEF ermittelten Beitragserhöhung. Insofern ist die Einführung einer Widerspruchsoption gegen die Beitragsempfehlung der KEF im Grundsatz fragwürdig.

Auch wird das Anliegen, die Rundfunkfinanzierung gegen Eingriffe abzusichern, im Vertragsentwurf nicht konsequent zu Ende geführt.

So sichert einerseits das Widerspruchsmodell die Rundfunkfinanzierung nicht ausreichend gegen unzulässige Eingriffe ab. Denn je größer der Druck auf dem örR, je größer sein Finanzbedarf, desto weniger Länder reichen aus, um das neue Verfahren zu kippen – und das mit geringeren Hürden als bisher. War bislang in § 7 Abs. 2 RFinStV vorgegeben

„Der Beitragsvorschlag der KEF ist 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. Die Abweichungen sind zu begründen“,

so ist in der Neufassung keine Anhörungspflicht mehr vorgesehen. Dabei unterstrich das BVerfG in seinem Entschluss vom Juli 2021, dass für ein Veto nur Gründe in Betracht kommen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben, womit programmliche und medienpolitische Zwecke ausscheiden.

Um die bedarfsgerechte Finanzierung abzusichern, ist es daher mindestens erforderlich, zulässige Widerspruchskriterien stärker herauszustellen. Überaus sinnvoll wäre ein Beibehalten der Pflicht zur Erörterung zwischen allen Beteiligten, ob Bedenken an der Umsetzung der Beitragsempfehlung auf sachfremden Erwägungen beruhen. Dies ist entsprechend im Staatsvertrag zu hinterlegen.

Zum anderen ist absehbar, dass die ungewöhnlich niedrigen Quoren (Veto von mind. ein bis drei Ländern) in der Praxis leicht überschritten werden. Dann würde das bisherige Verfahren mit Beteiligung aller Ministerpräsident*innen und Landtage wieder in Kraft treten, die intendierte Entpolitisierung entfielen, durch die Staatsvertragsnovelle würde kein Vorteil erreicht. Die Einführung gängiger Quoren (etwa ein Drittel, einfache Mehrheit) wäre hierfür zu prüfen.

Darüber hinaus entsteht mit der Einführung einer Veto-Möglichkeit eine neue Sollbruchstelle im System der Beitragsfestsetzung. Schließlich ist davon auszugehen, dass der Landtag eines Landes, dessen Ministerpräsident*in einer Beitragsanpassung widersprochen hat, ebenso abstimmen wird. Die nötige Einstimmigkeit für eine Beitragserhöhung käme dann umso leichter nicht zustande und die angemessene Finanzierung des öR wäre wiederum nicht zu realisieren.

2. Die Verkürzung der Beitragsperiode und unterlassene Beitragserhöhung stehen dem Widerspruchsmodell entgegen.

In **§ 18 RFinStV-E** wird die 2025 begonnene Beitragsperiode von den üblichen vier auf zwei Jahre verkürzt. Dadurch ist davon auszugehen, dass die Höhe von maximal fünf Prozent Beitragserhöhung bereits bei der im Jahr 2027 beginnenden Beitragsperiode überschritten wird – gerade weil sich zuletzt keine Entscheidung im Länderkreis zur Umsetzung der KEF-Empfehlung für 2025 fand.

So hat die KEF in ihrem Sonderbericht aus dem September 2024 klargestellt, dass der Reformstaatsvertrag frühestens im Jahr 2029 beitragsmindernde Wirkung entfalten kann. Dieser Reformstaatsvertrag ist jedoch noch nicht von den Landtagen verabschiedet und soll am 1.12.2025 in Kraft treten. Daher können die Rundfunkanstalten bei ihren jetzt fälligen, für die Beitragsberechnung für 2027 erforderlichen Bedarfsanmeldungen die Vorschriften des Reformstaatsvertrags seriöserweise noch nicht berücksichtigen. Die von den Ländern mutmaßlich beabsichtigte „disziplinierende Wirkung“ bei der Bedarfsanmeldung kann allein schon mangels Rechtsgrundlage also nicht eintreten.

Zweitens ist der Rundfunkbeitrag zwar zu Januar 2025 nicht erhöht worden, die Rundfunkanstalten können aber trotzdem mehr Gelder als bis 2024 verwenden. Auch wenn es an einer konkreten Regelung zur Aufteilung der Mittel fehlt, erlaubt der MPK-Beschluss vom Dezember 2024 die Verwendung der Sonderrücklage III, die zuvor nicht angetastet werden durfte. Diese Sonderrücklage wird nach der verkürzten zweijährigen Beitragsperiode allerdings aufgezehrt sein. Für die Beitragsempfehlung der KEF, die für 2025 bis 2028 ein Plus von 58 Cent betrug, war die Rücklage bereits eingepreist. Ohne diesen beitragsmindernden Puffer wird ein neuer Rundfunkbeitrag höher ausfallen müssen.

So ist ab der 2027 beginnenden Beitragsperiode von einem Mehrbedarf von mind. 1,16 Euro auszugehen, was 6,3 Prozent Steigerung im Vergleich zum jetzigen Beitragsniveau bedeutet. Hinzu kommt weiterer Bedarf zum Ausgleich der absehbaren allgemeinen Preissteigerungen in den kommenden Jahren. Bei einer solchen Beitragsempfehlung griffe automatisch die bisherige

dritte Stufe des Beitragsfestsetzungsverfahrens mit Beteiligung der Ministerpräsident*innen und Landtage – das neue Widerspruchsmodell mit Festsetzung der KEF-Empfehlung per Verordnung käme nicht zur Anwendung.

Die Verkürzung der laufenden Beitragsperiode ohne Umsetzung der Beitragsempfehlung der KEF ist daher zu kritisieren. Sie schafft Rechtsunsicherheit bei der derzeit fälligen Bedarfsanmeldung durch die Anstalten und treibt die nötige Beitragsanpassung für 2027 in die Höhe. Insgesamt ist in der derzeitigen politischen Lage zu bezweifeln, dass die neuen Vorschläge geeignet sind, mehr Verlässlichkeit und Unabhängigkeit in die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu bringen.

3. Mehr regionale und kulturelle Programmvielfalt durch veränderte Finanzumlagen

In **§9a RFinStV-E** wird die Aufteilung der Beitragsgelder unter ARD, ZDF und Deutschlandradio zugunsten des ZDF und des Deutschlandradios angepasst. In **§ 9b RFinStV-E** wird das Finanzvolumen für den deutsch-französischen Kultursender arte erhöht. In **§ 14 RFinStV-E** wird der Umfang der Finanzausgleichsmasse innerhalb der ARD zugunsten der kleinsten Anstalten Saarländischer Rundfunk und Radio Bremen modifiziert. Die Anpassungen bei § 9b und § 14 sind grundsätzlich als Unterstützung für mehr regionale bzw. kulturelle Programmvielfalt zu begrüßen. Allerdings ergeben die Änderungen bei der Aufteilung der Beitragsgelder (§ 9a) und bei der Finanzierung von arte (§ 9b) nur Sinn, wenn die Beitragsempfehlung der KEF in Höhe von 18,94 Euro umgesetzt wird.

4. Plattformabgaben als Finanzierungsquelle der hiesigen Medienlandschaft erheben

Die Reform des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags sollte dazu genutzt werden, neue Einnahmequellen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk heranzuziehen. So ist die im Koalitionsvertrag avisierte Schaffung einer Gesetzesgrundlage für eine Digitalsteuer für Online-Plattformen, in Kombination mit der Betonung des Subsidiaritätsprinzips in der Medienpolitik, seitens der Länder engagiert voranzutreiben.

Eine solche Abgabe für Plattformen, die massiv Werbeerlöse abschöpfen, welche öffentlich-rechtlichen (für ihre Rundfunkausstrahlungen) oder privatwirtschaftlichen Medienangeboten (online, im Rundfunk und im Print-Anzeigengeschäft) entgehen, sollte zugunsten der hiesigen Medienlandschaft verwendet werden.

Berlin, den 17.4.2025