LANDTAG BRANDENBURG

Parlamentarischer Beratungsdienst

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Steuermitteln

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 10. April 2025

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag 4

B. Stellungnahme 4

I. Zulässigkeit der Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 4

1. Rundfunksteuer 5

a) Formelle Verfassungsgemäßheit 5

aa) Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 f. GG, nicht nach Art. 70 ff. GG 5

bb) Die Rundfunkabgabe als Steuer 6

(1) Vorzugslast 7

(2) Sonderabgabe 10

(3) Ergebnis 11

cc) Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 GG 11

(1) Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 Abs. 2a GG 11

(a) Verbrauchsteuer 11

(b) Aufwandsteuer 12

(c) Örtliche Steuer 13

(2) Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 Abs. 2 GG 13

(3) Ergebnis 14

dd) Gesetzgebungskompetenz des Bundes 14

ee) Ergebnis 16

b) Materielle Verfassungsgemäßheit 17

2. Finanzierung aus Haushaltsmitteln 18

a) Formelle Verfassungsgemäßheit 18

b) Materielle Verfassungsgemäßheit 18

aa) Finanzverfassungsrechtliche Grundsätze 18

bb) Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit 21

(1) Grundrechtsgehalte 21

(a) Ausgestaltung durch den Gesetzgeber 22

(b) Programm- und Staatsfreiheit 24

(c) Staatsferne und Finanzierung des örR 25

(2) Verfahren der Ermittlung und Bereitstellung der Finanzmittel 29

(3) Grundrechtsverletzung ... 30
(a) Pro Haushaltsfinanzierung ... 30
(b) Pro Beitragsfinanzierung ... 31
(c) Stellungnahme ... 35
cc) Ergebnis ... 41
c) Ergebnis ... 42
3. Ergebnis ... 42
II. Folgeprobleme im Falle einer Finanzierung des örR aus Steuermitteln ... 42
III. Fortführung der KEF verfassungsrechtlich geboten ... 46
IV. Bindungswirkung der Entscheidungen der KEF und parlamentarische Budgethoheit ... 50
V. Übergangsprobleme ... 54
1. Gemeinschaftseinrichtung Beitragsservice ... 54
2. Zuständigkeit der Finanzämter ... 55
VI. Alternative Finanzierungsmodelle ... 55
1. Abonnementsystem (Pay-TV) ... 55
a) Pay-TV überhaupt noch Rundfunk? ... 56
b) Verstoß gegen die Garantie funktionsgerechter Finanzierung ... 56
aa) Judikatur des BVerfG zur Finanzierung des örR aus Werbeeinnahmen ... 56
bb) Verwaltungsgerichtsbarkeit gegen Ausgestaltung des örR als Pay-TV ... 58
cc) Ablehnende Haltung auch der juristischen Literatur ... 59
c) Ergebnis ... 61
2. Finanzierung durch Besteuerung von Digitalkonzernen ... 61
VII. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen ... 62
1. Zulässigkeit der Steuerfinanzierung, zu Frage 1 ... 62
a) Gesetzgebungskompetenz ... 62
b) Finanzierung aus Haushaltsmitteln und Rundfunkfreiheit ... 63
2. Folgeprobleme der Finanzierungsumstellung, zu Frage 2 ... 64
3. Fortführung der KEF, zu Frage 3 ... 64
4. KEF und parlamentarisches Budgetrecht, zu Frage 4 ... 65
5. Übergangsprobleme, zu Frage 5 ... 66
6. Alternative Finanzierungsmodelle, zu Frage 6 ... 66

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst soll zu folgenden Fragen Stellung nehmen:

„1. Ist eine Umstellung der bisherigen Beitragsfinanzierung (ÖRR) auf eine Finanzierung durch Steuern verfassungsrechtlich zulässig? Wie lassen sich dabei die gebotene Staatsferne und die Finanzierungsgarantie absichern?

2. Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Einführung einer Steuerfinanzierung aus der Länderkompetenz für den Rundfunk einerseits und der Notwendigkeit einer länderübergreifenden Zusammenarbeit für deutschlandweite Programme andererseits? Wie sind sie zu lösen?

3. Ist im Fall der Finanzierung des ÖRR durch Steuern eine Einrichtung wie die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit ihren grundsätzlich bindenden Empfehlungen verfassungsrechtlich weiterhin erforderlich?

4. Wie lässt sich die Kompetenz einer solchen Behörde zur bindenden Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten mit der Budgethoheit der Parlamente vereinbaren?

5. Mit welchen Übergangsproblemen ist bei der Umstellung von Beitrags- auf Steuerfinanzierung zu rechnen?

6. Sind andere Finanzierungsmodelle – Abonnementsystem, Finanzierung durch Besteuerung von Digitalkonzernen – verfassungsrechtlich möglich?

B. Stellungnahme

I. Zulässigkeit der Steuerfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die vom Gutachtenauftrag aufgeworfene erste Frage wird dahingehend verstanden, dass nicht lediglich geprüft werden soll, ob die Einführung einer Steuer zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (im Folgenden: örR) verfassungsrechtlich zulässig wäre, sondern dass auch die Frage behandelt werden soll, ob eine aus dem Haushalt erfolgende Finanzierung („Finanzierung durch Steuern“) möglich wäre. Aus dem

Gesamtzusammenhang des Gutachtenauftrags ergibt sich dagegen, dass die Einräumung eines Rechts der Rundfunkanstalten zur Steuererhebung (Steuerertragshoheit[1]) nicht geprüft werden soll.

1. Rundfunksteuer

Die Finanzierung des örR aus einer neu einzuführenden Rundfunksteuer (des Landes oder des Bundes) wäre dann zulässig, wenn das aufgrund des Wesentlichkeitsgrundsatzes – die Steuer griffe in Grundrechte ein – erforderliche Gesetz[2] formell (a)) und materiell (b)) verfassungsgemäß wäre.

a) Formelle Verfassungsgemäßheit

Dem Bund oder den Ländern müsste zunächst die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung einer Rundfunksteuer zustehen.[3]

aa) Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 f. GG, nicht nach Art. 70 ff. GG

Die Steuergesetzgebungskompetenz richtet sich nicht – anders als die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung sonstiger Abgaben, insbesondere von Gebühren und Beiträgen[4] – nach den Regelungen über die Gesetzgebung des Bundes und der Länder für die jeweilige Sachmaterie, Art. 70 ff. GG, sondern spezifisch nach dem Finanzverfassungsrecht des X. Abschnitts des GG, hier den Art. 105 f. GG. Die Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund (und an die Länder) durch Art. 105 f. GG wird als erschöpfend und

---

1 Zur fehlenden Möglichkeit des Gesetzgebers, den Rundfunkanstalten eine entsprechende Kompetenz einzuräumen, da diese anders als für die Kirchen im GG (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 6 WRV) nicht vorgesehen ist, vgl. *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2011, S. 1, 4 f. m. w. N.; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Vorbem. zu Abschn. X Rn. 81-83; *Schneider*, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19, 20; *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 29 f.; *Röß*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015, S. 42; *Dittmann*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe, 2009, S. 16; *Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, S. 374, 381; *Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, Rechtsgutachten 2007 (unveröffentlicht), S. 42.

2 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 7, 9; *Radeck*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, MStV § 34 Rn. 11. Nach dem BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88 – *8. Rundfunkurteil*, juris, Rn. 188 m. w. N., gilt der Gesetzesvorbehalt für alle medienpolitischen Grundentscheidungen, zu denen auch Gebührenfestsetzungen rechnen.

3 Die Ordnungsgemäßheit eines etwaigen Gesetzgebungsverfahrens wird unterstellt.

4 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a. – *Rundfunkbeitrag*, juris, Rn. 50 f. m. w. N.; BVerfG, Beschl. vom 22. Aug. 2012, Az. 1 BvR 199/11, juris, Rn. 16; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 11; *Siekmann* (Fn. 1), Vorbem. zu Abschn. X Rn. 19.

abschließend verstanden: „Außerhalb der durch die Finanzverfassung in Art. 104a ff. GG vorgegebenen Kompetenzordnung besteht keine Befugnis von Bund oder Ländern, Steuergesetze zu erlassen.“[5] Die in Art. 105 GG getroffene Sonderreglung zum Gesetzgebungsrecht verdrängt also als Spezialregelung (Lex specialis) auch die allgemeinen Vorschriften der Art. 70 ff. GG.[6] Damit kann insbesondere ein Gesetzgebungsrecht der Länder für die Steuerfinanzierung des örR nicht aus ihrer Kompetenz zur Normierung des Rundfunkrechts[7] folgen, die sich mangels Zuweisung der Materie des Rundfunks an den Bundesgesetzgeber aus Art. 70 Abs. 1 GG ergibt[8] und auf die sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auch die aktuell geltende Beitragsfinanzierung stützen lässt[9]. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob sich eine Gesetzgebungskompetenz für die Länder oder den Bund aus Art. 105 f. GG ergibt.

bb) Die Rundfunkabgabe als Steuer

Eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 f. GG setzt zuerst voraus, dass es sich bei einer neu einzuführenden „Rundfunksteuer“ tatsächlich um eine Steuer im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelte, und nicht eine andere Art von Abgabe, eine Vorzugslast oder eine Sonderabgabe geschaffen würde, für die andere kompetenzrechtliche Vorgaben bestehen[10]. Nach § 3 Abs. 1 Abgabenordnung sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft […]“. Das BVerfG definiert Steuern als „öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung (‚voraussetzungslos‘) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen

---

5 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13 – *Kernbrennstoffsteuer*, juris, Rn. 69; *Siekmann/Hey*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 105 Rn. 60 m. w. N.

6 BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 2003, Az. 2 BvL 1/99 u. a., juris, Rn. 105 f.; BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 62; BayVerfGH, Entsch. vom 15. Mai 2014, Az. Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, juris, Rn. 70 f.; VerfGH RhPf, Urt. vom 13. Mai 2014, Az. VGH B 35/12, juris, Rn. 83 m. w. N.; *Siekmann/Hey* (Fn. 5), Art. 105 Rn. 4 m. w. N. auch der Rspr. des BVerfG; *Kube* (Fn. 1), S. 34 m. umf. w. N.

7 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4; *Schneider* (Fn. 1), S. 19 f.

8 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 50 f.

9 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 50 f.; vgl. auch VerfGH RhPf, Urt. vom 13. Mai 2014, Az. VGH B 35/12, juris, Rn. 83 m. w. N.

10 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 191; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 105 (März 2022) Rn. 123.

Gemeinwesens erhoben werden“ [11]. Der Gutachtenauftrag lässt jedoch offen, an welchen Abgabetatbestand die Rundfunksteuer anknüpfen soll. Daher ist im Folgenden zunächst zu untersuchen, wie ein derartiges Gesetz inhaltlich auszugestalten wäre, woran die Rundfunkabgabe also anknüpfen sollte, um als Rundfunk*steuer* qualifiziert werden zu können.

Abzugrenzen sind die Steuern zum einen von den Vorzugslasten, die als Gebühren und Beiträge erhoben werden und Sondervorteile abschöpfen sollen. Sie werden als Gegenleistung für staatliche Leistungen erbracht, d. h. sie „werden erhoben, um einen Aufwand der öffentlichen Hand weiterzugeben oder um die Vorteile desjenigen, dem eine öffentliche Leistung gewährt wird, ganz oder teilweise abzuschöpfen“[12]. Des Weiteren werden Steuern von Sonderabgaben unterschieden, denen im Unterschied zu Vorzugslasten keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht.[13] Ausschlaggebend für die Einordnung einer Abgabe als Steuer, Vorzugslast oder Sonderabgabe ist die Ausgestaltung des betreffenden Gesetzes, wobei nicht auf seine Bezeichnung, sondern auf seinen materiellen Gehalt abzustellen ist.[14] Ein zukünftiges Gesetz, das eine Abgabe als „Rundfunksteuer“ deklarierte, dürfte daher weder eine Fortschreibung der Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung darstellen ((1)) noch eine Sonderabgabe einführen ((2)).

(1) Vorzugslast

Die Rundfunkfinanzierung erfolgte in der Vergangenheit über die sog. „Rundfunkgebühr“ und knüpfte an das Innehaben eines Empfangsgerätes an,[15] der aktuell zu leistende Rundfunkbeitrag wird auf Haushalte, Betriebsstätten und Kraftfahrzeuge bezogen[16]. Unabhängig davon, wie man die seinerzeitige Rundfunkgebühr rechtlich einordnet (ob als Gebühr oder als Beitrag), handelte es sich bei ihr jedenfalls ebenso um eine Vorzugslast wie beim heutigen Rundfunkbeitrag. Fraglich ist somit, ob sich eine Rundfunksteuer auf den Zugang zu den angebotenen Rundfunkleistungen beziehen und an derartige Tatbestände anknüpfen dürfte.

---

11 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 100.

12 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 101.

13 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 102.

14 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 103 m. w. N.

15 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 193.

16 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 86, 112.

Das BVerfG hat die bisherige Finanzierung des örR für verfassungsgemäß erachtet. Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk liege gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern und schließe die Rundfunkfinanzierung ein, wobei die Gebührenfinanzierung die „dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung“[17] sei. Eine „Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nach Art. 104a ff. GG“ sei „daher ausgeschlossen“[18]. Zur Beitragsfinanzierung des örR hat das Gericht hervorgehoben, beim Rundfunkbeitrag handele es sich „finanzverfassungsrechtlich um eine nichtsteuerliche Abgabe und nicht etwa um eine Steuer, die anderen Anforderungen an ihre formelle Verfassungsgemäßheit, vor allem Art. 105 GG, unterläge“[19].

Zur Frage der Abgrenzung von Steuern und Vorzugslasten hat das BVerfG ausgeführt, Steuern dienten ohne individuelle Gegenleistung der Erzielung von Einnahmen und würden unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben. Dies gelte auch dann, wenn das Aufkommen einer Steuer für bestimmte Zwecke eingesetzt werden solle (das wäre auch vorliegend denkbar, die Steuer könnte zweckgebunden zur Finanzierung des örR erhoben werden). Sog. Zwecksteuern seien zwar zulässig; die Erfüllung der mit ihnen finanzierten öffentlichen Aufgaben habe aber nicht den Charakter einer Gegenleistung, die Zweckbindung beruhe auf einer Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers. Der Kreis der Abgabepflichtigen knüpfe darum bei den Zwecksteuern nicht an solche Personen an, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben zögen.[20] Der Rundfunkbeitrag werde dagegen für die Möglichkeit geschuldet, das Programm des örR zu empfangen, er diene seiner funktionsgerechten Finanzausstattung und werde für einen besonderen Finanzbedarf erhoben. Das Aufkommen stehe den Landesrundfunkanstalten, dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) und dem Deutschlandradio (DLR) sowie den Landesmedienanstalten zu, fließe also nicht wie eine Steuer in den allgemeinen Haushalt. Der Qualifizierung als Beitrag und nicht als Steuer stehe auch nicht entgegen, dass der Rundfunk von fast allen Personen empfangen werden könne und die Abgabe deshalb von einer Vielzahl von Abgabepflichtigen entrichtet werden müsse. Denn er werde für die jeweils individualisierbare Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die

---

17 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 148 m. w. N.

18 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 191.

19 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 52.

20 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 53.

einzelne Person erhoben. In Ausnutzung dieser Möglichkeit individualisiere sich der konkrete Empfang bei jedem einzelnen Nutzer.[21] Dass der örR auch einen gesamtgesellschaftlichen Vorteil biete,[22] schließe die Annahme eines individuellen Vorteils für die Abgabepflichtigen nicht aus, sodass eine nichtsteuerliche Finanzierung zulässig sei.[23] „Auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger könnten daher zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden“[24] könne.[25]

Wenn aber somit die Möglichkeit des Zugangs zum Rundfunkempfang (eröffnet durch das Rundfunkgerät oder auf den Haushalt bezogen) schon den Abgabetatbestand der Vorzugslast darstellt und diese den hiermit verbundenen individuell-konkreten Vorteil ausgleichen soll, erscheint es zweifelhaft, dass auch eine Rundfunksteuer hieran anknüpfen dürfte, da sie als Gemeinlast voraussetzungslos zur Einnahmeerzielung erhoben wird.

Kube schlussfolgert hieraus:

> „Schon im ersten Zugriff lässt dies die Steuer als zur Rundfunkfinanzierung ungeeignet erscheinen. Weil und soweit sich diese Finanzierung dadurch begründet, dass dem Zahlungspflichtigen der Zugang zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk geöffnet wird, und der Tatbestand der Zahlungspflicht auf diesen Zugang Bezug nimmt, wird ein individuelles Leistungs- und Gegenleistungsverhältnis vorausgesetzt und rechtlich gefasst, das mit der Steuer als voraussetzungsloser Allgemeinlast für die allgemeinen Staatsaufgaben nicht vereinbar ist. Das Tauschverhältnis deutet vielmehr auf die Finanzierungsformen der Gebühren und des Beitrags. Die Ausgestaltung nach der Leistungsäquivalenz schützt den Bürger, dem gegenüber sich die Abgabe durch die Gegenleistung legitimieren muss. Der Äquivalenzzusammenhang schützt zugleich die Anstalten in ihrer Programmautonomie; denn die Leistung des Programmangebots begründet den Zufluss des Abgabenertrags an die Anstalten, also die Absonderung vom allgemeinen Staatshaushalt.“[26]

---

21 Zum Vorstehenden BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 58-60, 81 f.

22 Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 – *7. Rundfunkentscheidung*, juris, Rn. 81.

23 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 75 f.

24 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 76.

25 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 65, 68.

26 *Kube* (Fn. 1), S. 28 f. Wie eng allerdings individuell-konkreter und gesamtgesellschaftlicher Vorteil liegen, verdeutlicht die Aussage *P. Kirchhofs*, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Becker/Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, 2012, S. 57, 66: „Dieser Rundfunkbeitrag […] begründet die Beitragslast mit dem strukturellen Vorteil, den die Allgemeinheit und damit jedermann aus dem Wirken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zieht.“

Eine Rundfunksteuer setzte also voraus, dass nicht mehr der (nach Ansicht des BVerfG gegebene) individuelle Vorteil der Möglichkeit der Rundfunknutzung ausgeglichen, sondern der mit dem örR verbundene gesamtgesellschaftliche Vorteil finanziert würde. Das BVerfG bezeichnet eine diesem Zweck dienende Abgabe als „Demokratieabgabe“[27]. Der Abgabetatbestand müsste dann entsprechend allgemein gefasst werden; es könnte etwa jede Person herangezogen werden, die ein oder mehrere Kriterien erfüllt (volljährig, erwerbsfähig, einkommensteuerpflichtig o. ä.). Eine Rundfunksteuer, die (weiterhin) auf den Rundfunkzugang als Abgabetatbestand abstellte (wie auch immer dies konkret ausgestaltet würde), stellte sich demgegenüber materiell wohl als Vorzugslast dar; es wäre damit zweifelhaft, ob sich ein derartiges Gesetz noch auf Art. 105 f. GG stützen ließe.[28]

(2) Sonderabgabe

Um nach Art. 105 f. GG erlassen werden zu können, dürfte das Gesetz anstelle einer Rundfunksteuer nicht inhaltlich eine Sonderabgabe einführen. Die Sonderabgabe belastet die Abgabenschuldner über die Steuerpflicht hinaus mit Abgaben, sie beruht auf einer Sachgesetzgebungszuständigkeit als Kompetenzgrundlage, und ihr Aufkommen wird einem Sonderfonds vorbehalten. Sie dient der Finanzierung besonderer Aufgaben[29] und zeichnet sich dadurch aus, dass es sich bei den Abgabepflichtigen um eine homogene Gruppe[30] handelt. Diese muss eine besondere Sach- und damit Finanzierungsverantwortung für den geförderten Zweck (örR) aufweisen und hierdurch von der Allgemeinheit abgrenzbar sein.[31] Die Sonderabgabe kann, anders als Gebühr und Beitrag, unabhängig davon erhoben werden, ob den Gruppenmitgliedern greifbare, äquivalente Vorteile zufließen;[32] es soll sich um ein

---

27 Vgl. BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 75; vgl. auch *Degenhart* (Fn. 1), S. 381.

28 Ebenso *Köster*, Einzug von Rundfunkbeiträgen durch die Finanzämter – eine tragfähige Alternative?, ZUM 2012, S. 946, 948; *Schneider* (Fn. 1), S. 19 mit Fn. 14.

29 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 102.

30 Vgl. *Seiler* (Fn. 10), Art. 105 (März 2022) Rn. 90; *Siekmann* (Fn. 1), Vorbem. zu Abschn. X Rn. 165 (2).

31 Vgl. *Seiler* (Fn. 10), Art. 105 (März 2022) Rn. 90; *Siekmann* (Fn. 1), Vorbem. zu Abschn. X Rn. 165 (3); *Kube* (Fn. 1), S. 39 f.; *Goerlich*, Anmerkung zu BVerfG, Beschl. vom 6. Sept. 1999, Az. 1 BvR 1013/99, JZ 2000, S. 566 f.

32 *Kube* (Fn. 1), S. 40.

„idealtypisch vorübergehend einzusetzende[s] Finanzierungsinstrument“[33] handeln. Eine Rundfunksteuer wiese diese Merkmale nicht auf.[34]

(3) Ergebnis

Ein Rundfunksteuergesetz müsste wohl das Charakteristikum der bisherigen Finanzierung, den Äquivalenzzusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung, aufgeben und tatbestandlich an andere Merkmale als an die Ermöglichung des Zugangs zu Rundfunkleistungen anknüpfen, damit sich die Abgabe als Steuer qualifizieren ließe. Vorstellbar wäre wohl eine Ausgestaltung als allgemeine „Demokratieabgabe“ mit einem weit gefassten Abgabetatbestand (jede Person, die volljährig, erwerbsfähig, einkommensteuerpflichtig o. ä. ist).

cc) Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 GG

(1) Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 Abs. 2a GG

Nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Fraglich ist damit, ob eine zum Zwecke der Finanzierung des Rundfunks eingeführte Steuer (Rundfunksteuer) zu diesen Steuertypen rechnete.

(a) Verbrauchsteuer

Verbrauchsteuern „sind Warensteuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten“.[35] Dienstleistungen – wie die Erbringung von Rundfunkangeboten – werden nicht hierunter subsumiert.[36] Darüber hinaus wird in der juristischen Literatur darauf verwiesen, dass Verbrauchsteuern an privatwirtschaftliche Marktvorgänge anknüpfen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beteiligten indizieren und deshalb als Bemessungsgrundlage für die Ermittlung einer Steuer auf die Vermögensverwendung dienen können. Steuerschuldner

---

33 *Kube* (Fn. 1), S. 41.

34 Eingehend *P. Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 33-37; *Kube* (Fn. 1), S. 41; *Röß* (Fn. 1), S. 47 f.; *Degenhart* (Fn. 1), S. 381; *Jarass* (Fn. 1), S. 43 f.

35 BVerfG, Urt. vom 7. Mai 1998, Az. 2 BvR 1991/95, juris, Rn. 72; *Siekmann/Hey* (Fn. 5), Art. 105 Rn. 44.

36 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4.

sei der Unternehmer, der die Steuer regelmäßig auf den Endverbraucher überwälze. Beim Rundfunk stünden sich aber die zu finanzierende Anstalt und der Bürger unmittelbar gegenüber, ohne dass es zu einem privatwirtschaftlichen, Leistungsfähigkeit belegenden Austauschverhältnis komme. Es fehle mithin an einer Bemessungsgrundlage, mit der an einen Konsumakt angeknüpft werde, eine Rundfunksteuer stelle keine Verbrauchsteuer dar.[37]

(b) Aufwandsteuer

Wenn demnach eine Rundfunk- keine Verbrauchsteuer darstellte, bleibt zu prüfen, ob es sich um eine Aufwandsteuer handelte. Die Aufwandsteuer stellt einen weit zu interpretierenden Steuertypus dar. Die Aufwandsteuern erfassen die Konsumleistungsfähigkeit und betreffen den Erwerb, das Innehaben oder die Benutzung von Konsumgegenständen.[38] Ausreichend sein soll der Gebrauch oder die Innehabung von jeglichen Gütern oder Dienstleistungen als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.[39] Nach dem BVerfG ist Gegenstand der Aufwandsteuern „die Verwendung von Einkommen für den persönlichen Lebensbedarf, in der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck kommt“[40].

Bei einer Ausgestaltung der Steuer als „Demokratieabgabe“ (s. o. bb)(3)) würde sich diese wohl nicht auf eine konkrete Einkommensverwendung beziehen, sodass es sich nicht um eine Aufwandsteuer handelte. Sofern man aber – entgegen der hier vertretenen Ansicht – annähme, die Rundfunksteuer könne an bestimmte (Erwerbs-)Handlungen oder Vorhaltungen (Empfangsgeräte) anknüpfen, die auf den Zugang zum örR gerichtet sind, wäre angesichts der weiten Interpretation des Steuertypus die Annahme des Vorliegens einer Aufwandsteuer nicht prinzipiell ausgeschlossen.[41] Da die Steuererträge gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließen, käme jedoch eine Zuweisung an die Rundfunkanstalten nicht in Betracht.[42]

---

37 *Kube* (Fn. 1), S. 31 f., der i. Ü., S. 33, darauf hinweist, dass die Ertragskompetenz der örtlichen Verbrauchssteuern gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG zwingend bei den Gemeinden oder Gemeindeverbänden liegt; *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4.

38 *Siekmann/Hey* (Fn. 5), Art. 105 Rn. 46.

39 *Siekmann/Hey* (Fn. 5), Art. 105 Rn. 47.

40 BVerfG, Beschl. vom 22. März 2022, Az. 1 BvR 2868/15 u. a. – *Übernachtungsteuer*, juris, Rn. 81.

41 Vgl., mit Einschränkung für Betriebsstätten, *Jarass* (Fn. 1), S. 46 f.

42 *Jarass* (Fn. 1), S. 49.

(c) Örtliche Steuer

Bei einer auf Grundlage des Art. 105 Abs. 2a GG erhobenen Rundfunksteuer handelte es sich aber jedenfalls nicht um eine „örtliche“ Steuer, die das BVerfG wie folgt definiert:

> „Örtliche Steuern sind nur solche Abgaben, die an örtliche Gegebenheiten, vor allem an die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen können […].“[43]

Eine landesweit erhobene Rundfunksteuer wäre nicht auf bestimmte Örtlichkeiten (auf den örtlich bedingten Wirkungskreis der Gemeinden, denen die Steuererträge zukommen, Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG),[44] bezogen, der Rundfunk hält sich nicht an Gemeindegrenzen.[45]

(2) Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 105 Abs. 2 GG

Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Der Bund hat eine Rundfunksteuer bisher nicht geregelt, sodass prinzipiell eine Gesetzgebungskompetenz der Länder bestehen könnte.[46] In Betracht kämen die in Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG den Ländern zugewiesenen Verkehrsteuern; hierfür besteht eine Gesetzgebungskompetenz der Länder, solange der Bundesgesetzgeber nicht tätig wird[47]. Eine Rundfunksteuer müsste sich dann als Verkehrsteuer qualifizieren lassen. Verkehrsteuern knüpfen „an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen wirtschaftlichen Vorgang oder einen Verkehrsvorgang“[48] an, also an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts.[49] Charakteristisch soll sein, dass sie sich an

---

43 BVerfG, Beschl. vom 6. Dez. 1983, Az. 2 BvR 1275/79, juris, Rn. 79.

44 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4.

45 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4; *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 225 m. w. N.; *Kube* (Fn. 1), S. 33 m. w. N.; *Jarass* (Fn. 1), S. 47 m. w. N.

46 Zur subsidiären Gesetzgebungskompetenz der Länder *Vogel/Walter*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Art. 105 (Juli 2004) Rn. 83, 110; BVerfG, Beschl. vom 7. Mai 1963, Az. 2 BvL 8/61, 2 BvL 10/61, juris, Rn. 53.

47 *Vogel/Walter* (Fn. 46), Art.105 Rn. 117; *Siekmann/Hey* (Fn. 5), Art. 106 Rn. 38 m. w. N.

48 BVerfG, Beschl. vom 7. Mai 1963, Az. 2 BvL 8/61, 2 BvL 10/61, juris, Rn. 38; vgl. auch *Drüen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Art. 106 (Sept. 2021) Rn. 161.

49 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 2007, § 118 Rn. 247.

Vorgängen orientieren und nicht subjekt- oder objektbezogen sind.[50] Vor diesem Hintergrund fällt es jedenfalls schwer, eine Rundfunk- als Verkehrsteuer zu qualifizieren, da sie in jeder ihrer vorstellbaren Ausgestaltungen nicht einen einzelnen rechtsgeschäftlichen Vorgang beträfe und zudem entweder an die Rundfunkteilnehmer oder an von diesen vorgehaltene Geräte o. ä. anknüpfte. Soweit sich die juristische Literatur mit der Möglichkeit befasst, eine Rundfunk- als Verkehrsteuer zu qualifizieren, wird dies abgelehnt: Die Verkehrsteuer knüpfe an formalisierte Rechtsakte des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs an.[51]

(3) Ergebnis

Im Ergebnis könnte eine neue Rundfunksteuer nicht auf Art. 105 Abs. 2 GG gestützt werden, da ein Steuererfindungsrecht der Länder angesichts des abschließenden Charakters der in Art. 105 f. GG geregelten Steuern und Steuerarten, die die Rundfunksteuer nicht erfassen (hierzu eingehend sogleich dd)), nicht besteht.[52] Die Länder besitzen keine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Rundfunksteuer. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz fasst dies wie folgt:

> „Insoweit entspricht es einhelliger Ansicht, dass die Erhebung einer Steuer zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls nicht in die Zuständigkeit der Länder fällt, diese jedoch kompetenziell eine nichtsteuerliche Rundfunkfinanzierung regeln können […].“[53]

dd) Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Nach Art. 105 Abs. 1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über Zölle und Finanzmonopole und nach Abs. 2 Satz 1 der Norm die konkurrierende über die Grundsteuer; diese Kompetenzen sind vorliegend nicht von Interesse. Der Bund hat hierneben nach Art. 105 Abs. 2 Satz 2 GG die „konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die

---

50 *Drüen* (Fn. 49), Art. 106 Rn. 161.

51 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4.

52 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 69 ff.; *Kube*, in: Epping/Hillgruber, GG, 60. Ed., 28. Dez. 2024, Art. 105 Rn. 43; *Jarass* (Fn. 1), S. 48 f. m. w. N.; *Waldhoff* (Fn. 1), S. 7; allg. *Siekmann/Hey* (Fn. 5), Art. 105 Rn. 60 ff.

53 VerfGH RhPf, Urt. vom 13. Mai 2014, Az. VGH B 35/12, juris, Rn. 83 m. w. N.; i. E. ebenso *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4; *Köster* (Fn. 28), S. 947 m. w. N.; *Michel*, Der Rundfunkbeitrag: keine Steuer, aber verfassungswidrig, RuP 2023, S. 405, 412; *Schneider* (Fn. 1), S. 19 f.; *Kube* (Fn. 1), S. 33 f. m. umf. w. N.; a. A. *Hasse*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 216 f.

Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen“. Eine Rundfunksteuer könnte unter den Begriff der „übrigen“ Steuern zu fassen sein.

Art. 105 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 GG eröffnet dem Bund allerdings trotz seines zunächst offen anmutenden Wortlauts nach Auffassung des BVerfG und der überwiegenden und zutreffenden Auffassung der juristischen Literatur kein allgemeines Steuererfindungsrecht zur Einführung neuer Steuern, das über die Gesetzgebungskompetenz für die in Art. 106 GG aufgeführten Steuern und Steuerarten und deren tatbestandliche Ausgestaltung hinausginge. Übrige Steuern i. S. d. Art. 105 Abs. 2 Satz 2 GG sind vielmehr „ausschließlich die in Art. 106 GG aufgeführten Steuern und Steuerarten“[54]. Insofern gilt:

> „Der einfache Gesetzgeber darf nur solche Steuern einführen, deren Ertrag durch Art. 106 GG dem Bund, den Ländern oder Bund und Ländern gemeinschaftlich zugewiesen wird […]. Ein freies Steuererfindungsrecht gewährt ihm Art. 105 Abs. 2 GG nicht, ungeachtet des Umstandes, dass die Norm kein ausdrückliches Verbot der Steuererfindung enthält […].“[55]

Das BVerfG begründet dieses Ergebnis ausführlich und überzeugend unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Norm (für die Annahme eines Steuererfindungsrechts hinsichtlich unverteilter Steuern fehle es an der zwingend notwendigen verfassungsrechtlichen Ertragszuweisung), systematische Gründe (die Ertragshoheit für solche Steuern sei ungeregelt und eine allgemeine Ertragshoheit der Länder lasse sich nicht aus Art. 30 GG herleiten) und ihren Sinn und Zweck: Jede Unsicherheit bei der Zuordnung von Erträgen könne zu erheblichen Verwerfungen innerhalb der Finanzverfassung führen und ihrer Befriedungsfunktion widersprechen. Überdies schütze die „Geschlossenheit und Ordnungsfunktion der Finanzverfassung“ die Bürger vor einer „unübersehbaren Vielzahl von Steuern“[56].[57]

Das BVerfG geht weiter davon aus, dass es sich bei den Steuern und Steuerarten der Art. 105 f. GG um Typusbegriffe handele und neue Steuern darauf abzugleichen seien, ob sie dem Typus einer herkömmlichen Steuer entsprächen. Nur innerhalb der Typusbegriffe stehe es dem Gesetzgeber offen, neue Steuern einzuführen und bestehende Steuergesetze

---

54 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 71 m. umf. w. N.

55 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 71 m. umf. w. N.

56 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 93.

57 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 71-98.

zu ändern.[58] Eine neue (Rundfunk-)Steuer muss sich daher unter die Steuern oder Steuerarten des Art. 106 GG subsumieren lassen, anderenfalls besteht keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Von den in Art. 106 Abs. 1 und 3 GG genannten Steuern kommt die Verbrauchsteuer als Anknüpfungspunkt in Betracht. Hierzu wurde aber schon ausgeführt (s. o. cc)(1)(a)), dass eine Rundfunksteuer nicht unter diesen Steuertypus fiele. Sie ließe sich auch nicht unter Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG subsumieren (Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer). Eine Rundfunksteuer würde nicht, wie es die Ergänzungsabgabe (begrifflich) voraussetzt, zur Finanzierung einer konkreten Bedarfsdeckungslücke des Bundes erhoben,[59] sondern zur (dauerhaften)[60] Finanzierung des Rundfunks. Daneben soll eine derartige in die ausschließliche Ertragshoheit des Bundes fallende Steuer nicht mit der Finanzierungspflicht korrelieren, die die Länder für den örR trifft.[61] Nach *Kube* fehlte es auch an der erforderlichen Zweckbindung der Erträge einer solchen Ergänzungsabgabe, am sachlichen Zusammenhang zwischen der Bemessungsgrundlage und dem Finanzierungsanliegen.[62]

Im Ergebnis kann eine Rundfunksteuer keiner der Steuern oder Steuerarten des Art. 106 GG zugeordnet werden. Damit besteht auch keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Einführung einer Rundfunksteuer.[63]

ee) Ergebnis

Eine Rundfunksteuer könnte wohl nur als allgemeine „Demokratieabgabe“ gefasst und dürfte nicht auf den Zugang zu den Rundfunkleistungen bezogen werden. Ein Bundes- oder Landesgesetz, das eine solche Steuer einführte, könnte sich aber nicht auf eine nach Art. 105 f. GG erforderliche Gesetzgebungskompetenz stützen und wäre somit formell verfassungswidrig.

---

58 BVerfG, Beschl. vom 13. April 2017, Az. 2 BvL 6/13, juris, Rn. 64-68.

59 *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 106 Rn. 49 m. w. N.

60 Als Instrument zur Finanzierung einer sachlich bestimmten Daueraufgabe sollen Ergänzungsabgaben nicht zur Verfügung stehen, vgl. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 106 Rn. 21.

61 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4, 7; eingehend auch *Kube* (Fn. 1), S. 32 f.

62 *Kube* (Fn. 1), S. 37.

63 Ebenso *Waldhoff* (Fn. 1), S. 4; *Köster* (Fn. 28), S. 947 m. w. N.

b) Materielle Verfassungsgemäßheit

Die aus einer Rundfunksteuer resultierenden Finanzmittel sind in den (Bundes- oder Landes-)Haushalt einzustellen. Damit aber ergeben sich hinsichtlich der Prüfung der materiellen Verfassungsgemäßheit einer Rundfunksteuer dieselben Fragen wie bei einer Finanzierung des Rundfunks aus Haushaltsmitteln,[64] insbesondere mit Blick auf die Notwendigkeit der Staatsferne des Rundfunks. Diese Problematik wird nachfolgend (2.b)) behandelt. Das dort gefundene Ergebnis ist für die Frage der materiellen Verfassungsgemäßheit einer Rundfunksteuer übertragbar.

Es besteht allerdings ein Unterschied: Im Falle einer speziellen Rundfunksteuer wäre diese gesondert einzuziehen. In der juristischen Literatur wird insofern darauf hingewiesen, dass die bisher selbständig erfolgende Einziehung der Rundfunkgebühren durch die Rundfunkanstalten bzw. durch die von ihnen eingerichtete Stelle (vormals GEZ, jetzt Beitragsservice, s. u. V.1.) ihre finanzielle Unabhängigkeit in besonderem Maße gewährleiste, da die Sicherung einer wesentlichen Finanzierungsquelle im eigenen Verantwortungsbereich der Rundfunkanstalten liege. Die Übertragung dieser Aufgabe auf die Finanzverwaltung (die Finanzämter) beeinträchtige die Unabhängigkeit der Finanzierung des örR, da die Finanzverwaltung eine der klassischen staatlichen Eingriffsverwaltungen sei, die zum überwiegenden Teil Bundesauftragsverwaltung und im Übrigen als unmittelbare Landesverwaltung der staatlichen Aufsicht durch Bund und Länder unterliege. Zudem sei der jeweilige Landesfinanzminister zugleich auch Haushaltsminister, der im Kernbereich des Haushaltsrechts des jeweiligen Landtages Mitverantwortung trage. Über den Haushaltsgesetzgeber würden sämtliche Ausgaben der staatlichen Verwaltung, also auch der Finanzverwaltung gesteuert. Personelle und technische Ausstattung sowie strategische und operative Steuerung, wie z. B. auch der Qualität der Festsetzung und Erhebung der Medienabgabe, unterlägen damit dem unmittelbaren Einfluss staatlicher Organe von Bund und Ländern. Möglichkeiten einer eigenständigen Überprüfung der Finanzverwaltung auf die ordnungsgemäße Verwaltung der Medienabgabe seitens der Rundfunkanstalten als Auftraggeber seien vor diesem Hintergrund „sicherlich nur eingeschränkt denkbar, sodass der Autonomiegedanke hier nicht verwirklicht sein dürfte“[65].

---

64 Vgl. *Jarass* (Fn. 1), S. 49.

65 *Köster* (Fn. 28), S. 947 f

2. Finanzierung aus Haushaltsmitteln

a) Formelle Verfassungsgemäßheit

Gegen eine Finanzierung aus Mitteln des primär durch Steuererhebung gespeisten allgemeinen Haushalts bestehen mit Blick auf die formelle Verfassungsgemäßheit (der jeweiligen Haushalts- bzw. Leistungsgesetze) keine Bedenken.[66] Fragen stellen sich mit Blick auf finanzverfassungsrechtliche Grundsätze und für das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, also bzgl. der materiellen Verfassungsgemäßheit.

b) Materielle Verfassungsgemäßheit

Eine Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln könnte gegen Finanzverfassungsrecht und gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit verstoßen.

aa) Finanzverfassungsrechtliche Grundsätze

Die Zulässigkeit einer Finanzierung aus Haushalts- und damit zuvörderst aus Steuermitteln könnte deshalb zweifelhaft sein, weil das BVerfG, wie gezeigt, die Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung des örR als verfassungsgemäß gebilligt und das Vorliegen der Voraussetzungen einer die Vorzugslast rechtfertigenden Gegenleistung, die in der Möglichkeit der Nutzung des örR liege, angenommen hat. Daher könnte gefragt werden, ob der Gesetzgeber in einer derartigen Situation nicht finanzverfassungsrechtlich bzw. aus dem allgemeinen Gleichheitssatz heraus gehindert sein könnte, von einer Steuerfinanzierung, die auch diejenigen belastet, die nicht von der erbrachten Gegenleistung profitieren, abzusehen und auf die Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung verpflichtet wäre.

Teile der juristischen Literatur plädieren in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht für die Zulässigkeit einer Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln. Hingewiesen wird zunächst auf die wenig überzeugende Begründung der Beitragscharakteristik der geltenden Finanzierung, die mit der Anknüpfung an die privaten Haushalte sachlich von einer „Rundfunksteuer“ kaum noch zu unterscheiden und für den Bürger auch nicht mehr nachvollziehbar sei. Eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln könne dagegen zentrale Probleme der Beitragslösung

---

66 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 1 ff.; vgl. auch *Kube* (Fn. 1), S. 37; *Cornils*, in: Stern/Sodann/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 120 Rn. 112. Zu fragen wäre, welche Steuern erhöht werden und wie der Ertrag zugeordnet wird; vgl. nur *Jarass* (Fn. 1), S. 50 f. und unten II.

wie die soziale Staffelung bewältigen, da Steuern grundsätzlich nach dem Prinzip der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben würden und das Existenzminimum vor dem steuerlichen Zugriff effektiv geschützt sei. Da das GG selbst keine bestimmte Finanzierungsregelung vorgebe, liege die steuerbasierte Finanzierung des örR finanzverfassungsrechtlich näher, da öffentliche bzw. staatliche Aufgaben aus Steuern zu finanzieren seien. Der örR nehme eine solche staatliche Aufgabe autonom wahr, da er als ein schlechthin konstituierender Faktor der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung für die demokratische Funktionstüchtigkeit des Gemeinwesens essenziell sei. Durch die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkleistungen werde daher eine Art informeller Daseinsvorsorge für die Gesamtbevölkerung verwirklicht. Die für den örR bestehende Finanzierungspflicht stelle somit eine die Gesamtbevölkerung treffende Gemeinlast dar; es gehe nicht darum, Abgaben nach dem Äquivalenzprinzip als Sonderlast auf konkret Begünstigte umzulegen.[67]

Hierüber hinaus wird auf erhebliche Akzeptanzprobleme, auf die die Rundfunkabgabe in Teilen der Bevölkerung als „Zwangsabgabe“ stoße, und auf Störungen des Finanzierungsmechanismus im politischen Betrieb – die verfassungswidrige Verweigerung der Zustimmung zur Erhöhung des Rundfunkbeitrags durch das Land Sachsen-Anhalt im Jahre 2020 – verwiesen; diese stellten die Grundannahme des BVerfG in Frage, die Finanzierung des örR aus dem Aufkommen einer besonderen Rundfunkabgabe sei die diesem „gemäße Art“. Gerade die Mittelerhebung über eine nicht steuerliche Rundfunkabgabe löse Widerstände aus, weil sie mit der Behauptung verbunden sei, dass das öffentlich-rechtliche Angebot ein individualnütziger und daher entgeltpflichtig bestellter Vorteil sei, was auch denjenigen gegenüber postuliert werde, die dieses Angebot nicht nutzen wollten.[68]

Diese Argumente führen nicht auf eine Verfassungspflicht des Gesetzgebers zur Finanzierung des örR auf Basis von Vorzugslasten. Der Verweis auf etwaige Akzeptanzprobleme ist bloß verfassungspolitischer Natur. Darüber hinaus ist anzumerken, dass der örR die Rundfunkfreiheit trotz ihrer funktionalen Prägung immerhin als Grundrecht wahrnimmt.[69]

---

67 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 1-3; ähnlich auch jüngst *Michel* (Fn. 53), S. 412 f., unter zentralem Hinweis auf die Entscheidung des BVerfG zum sog. Kohlepfennig (BVerfG, Beschl. vom 11. Okt. 1994, Az. 2 BvR 633/86, juris); *Jutzi*, Informationsfreiheit und Rundfunkgebührenpflicht, NVwZ 2008, S. 603, 607, der meint, hierdurch lasse sich auch der Eingriff in die Informationsfreiheit des Einzelnen vermeiden.

68 *Cornils* (Fn. 66), § 120 Rn. 111 f.

69 Vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Juli 1971, Az. 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, juris, Rn. 38. Zuzugeben ist dagegen ohne weiteres, dass die zur Finanzierung des örR im Wege des Beitrags gegebene Begründung (die

Dem Gedanken, dass der Gesetzgeber verpflichtet sein könnte, die Finanzierung des örR nicht aus Haushaltsmitteln zu gewährleisten, sondern dauerhaft auf Vorzuglasten zu stützen, ist entgegenzuhalten, dass dem GG eine Grundsatzentscheidung zur Finanzierung des Staates durch Steuern entnommen wird[70] und auch das BVerfG aus der Finanzverfassung des GG das Gebot folgert, dass „die Finanzierung der staatlichen Aufgaben […] in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates […])“[71]. Dementsprechend prüft das Gericht die Zulässigkeit der Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben, nicht hingegen die Frage, ob hierzu eine Pflicht bestehen kann.[72] Dies gilt auch im Rahmen der Finanzierung des örR – hier hat das BVerfG die nichtsteuerliche Abgabe als besonders rechtfertigungsbedürftig qualifiziert und angenommen, der Gesetzgeber habe bei der Entscheidung, ob die Finanzierung des Rundfunks in den Anwendungsbereich eines Abgabengesetzes einbezogen werde, einen weiten Gestaltungsspielraum.[73] Das BVerfG räumt dem Gesetzgeber damit gerade auch bezüglich des Ob einer Finanzierung des örR durch eine Vorzugslast diesen Spielraum ein und hält ihn nicht für

---

Qualifizierung der Möglichkeit der Nutzung des – jedermann zugänglichen – Angebots des örR als Gegenleistung; die zuvörderst erfolgende Anknüpfung an die privaten Haushalte, mit der die Gesamtbevölkerung als Beitragsschuldner erfasst wird) die Abgrenzung zur durch Steuern zu finanzierenden Gemeinlast kaum noch überzeugend ermöglicht. So spottet *Kämmerer*, Verfassungsgemäßheit des Rundfunkbeitrags in Zeiten von Digitalisierung, Mobilisierung und „Fake News“, NJW 2018, S. 3209, 3210: „Die […] Begründung [des BVerfG] […] lässt durchblicken, dass die Begründung des individuellen Vorteils dem Gericht gewisse Schwierigkeiten bereitet. Dieser folge nicht daraus, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der gesamten Gesellschaft nutze, wohl aber aus der individuellen Möglichkeit, ihn nutzen zu können […]. Dies grenzt an ein Paradoxon: Individueller Nutzen wird durch die Chance generiert, zu nutzen, was der Allgemeinheit nützt […]. Wenn aber Rundfunk der Allgemeinheit dient, ihr Zweck also ein dezidiert überindividueller ist, und die durch die Wohnung verkörperte Nutzungsmöglichkeit praktisch jedermann attestiert wird, bleibt die Begründung der Individualisierung des Vorteils am Ende vage. Das Telos des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf dessen Funktionsauftrag das Gericht ausführlich abhebt […] – überstrahlt die Individualisierung und erschüttert sie zugleich. Die Angebotsvielfalt mag den Nutzungswert determinieren, konstitutiv für den individuellen Nutzen aber ist sie nicht. Letztlich vermag das Gericht nicht alle Zweifel daran ausräumen, dass die Nutzbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen *individualisierbaren* Vorteil darstellt.“

70 *Siekmann* (Fn. 1), Vorbem. zu Abschn. X Rn. 71.

71 BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 1995, Az. 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, juris, Rn. 149.

72 BVerfG, Beschl. vom 7. Nov. 1995, Az. 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, juris, Rn. 150.; vgl. auch explizit HessVGH, Urt. vom 15. Nov. 2007, Az. 8 UE 1584/05, juris, Rn. 49.

73 BVerfG, Urt. vom 18. Juli 2018, Az. 1 BvR 1675/16 u. a., juris, Rn. 65, 68. Das Gericht argumentiert, der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe sei regelmäßig zugleich Steuerschuldner und werde so zur Finanzierung der Gemeinlasten herangezogen. Neben dieser steuerlichen Belastung bedürften nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranzögen, eines über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden, besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes. Der Gesetzgeber besitze allerdings für die zu treffende Entscheidung, ob die Finanzierung des Rundfunks in den Anwendungsbereich eines Abgabengesetzes einbezogen werde, einen weiten Gestaltungsspielraum. Der Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als Grundsatz der Belastungsgleichheit untersage hier nur eine willkürliche Ungleichbehandlung.

entsprechend verpflichtet.[74] Auch seine Aussage, die Gebühr stelle die dem örR gemäße Art der Finanzierung dar, schließt eine Steuerfinanzierung nicht aus, sondern richtet sich zuvörderst gegen einen übermäßigen Anteil der Werbeeinnahmen an der gesamten Finanzierung.[75]

bb) Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit

Eine Haushaltsfinanzierung könnte das Grundrecht der Rundfunkfreiheit verletzen, insbesondere mit dem Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks unvereinbar sein. Nachfolgend wird daher zunächst der Gehalt des Grundrechts dargestellt ((1)). Für die Beurteilung einer Grundrechtsbeeinträchtigung ist sodann das geltende Verfahren der Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zu skizzieren ((2)). Hieran schließt sich die Prüfung der Grundrechtsverletzung an ((3)).

(1) Grundrechtsgehalte

Die Rundfunkfreiheit ist sowohl nach dem GG als auch nach der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) als Grundrecht ausgewiesen, wobei die landesverfassungsrechtliche Regelung wesentliche Inhalte der grundgesetzlichen Garantie bereits textlich wiedergibt. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 GG, Art.19 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 LV wird die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk gewährleistet. Nach Art. 19 Abs. 4 LV haben „Hörfunk und Fernsehen […] die Aufgabe, durch das Angebot einer Vielfalt von Programmen zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen. Neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten sind private Sender aufgrund eines Gesetzes zuzulassen. Dabei ist ein Höchstmaß an Meinungsvielfalt zu gewährleisten.“

---

[74] Vgl. auch *Waldhoff* (Fn. 1), S. 3, der annimmt, die Steuerfinanzierung sei verfassungsrechtlich nicht zwingend gefordert, eine Pflicht zur Steuerfinanzierung des örR lasse sich nicht konstruieren.

[75] BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, juris, Rn. 76.

(a) Ausgestaltung durch den Gesetzgeber

Für die im vorliegenden Zusammenhang interessierende Rundfunkveranstalterfreiheit sind – historisch bedingt[76] – Träger des Grundrechts im dualen Rundfunksystem neben den privaten Anbietern vor allem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.[77]

Das Grundrecht ist ausgestaltungsbedürftig: Die Rundfunkfreiheit stellt keine natürliche Freiheit dar, sie existiert nicht „urwüchsig und beliebig“[78], sondern ist normgeprägt und bedarf der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Die Rundfunkfreiheit enthält als „objektive Gehalte“ Vorgaben für eine solche Ausgestaltung des Rundfunks (Rundfunkordnung), die nicht zuvörderst subjektive Rechte Einzelner, sondern die Funktion des Rundfunks, die Veranstaltung von Rundfunk als öffentliche Aufgabe in den Blick nehmen. Die an eine solche gesetzliche Ausgestaltung zu stellenden Anforderungen sind durch die Judikatur des BVerfG geprägt. Hiernach muss der Gesetzgeber das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche bestimmen, notwendig ist ein „freiheitssicherndes Organisationsgesetz“[79]. Erforderlich sind „materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen […], die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will“[80].

Die somit als Maßstab gesetzlicher Ausgestaltung genommene, der Rundfunkfreiheit gestellte Aufgabe ist die „Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne“[81]. Dies stellt die zentrale funktionale Anforderung dar: Die

---

76 *Bethge*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 107, angesprochen ist die frühere Problematik knapper Frequenzen und hoher notwendiger (Anfangs-)Investitionen.

77 *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Abs. 1, 2 (Nov. 2018) Rn. 586; eingehend Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 28. April 2023 (Bearb. *Iwers/Lenz*), Rechtsaufsicht über den Rundfunk Berlin-Brandenburg, S. 21 f.; hier abrufbar: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/31.pdf.

78 *Bethge* (Fn. 76), Art. 5 Rn. 95.

79 *Bethge* (Fn. 76), Art. 5 Rn. 98, 95.

80 BVerfG, Urt. vom 16. Juni 1981, Az. 1 BvL 89/78 – *3. Rundfunkurteil*, juris, Rn. 88; BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1434/86, juris, Rn. 17.

81 BVerfG, Urt. vom 16. Juni 1981, Az. 1 BvL 89/78, juris, Rn. 85.

Rundfunkordnung muss dazu geeignet sein, einen freien Kommunikationsprozess herzustellen und zu gewährleisten – sogenanntes Gebot der Vielfaltssicherung.[82]

Dem Rundfunk wird vor diesem Hintergrund eine der (öffentlichen) Meinungsbildung dienende Funktion zugemessen.[83] Das BVerfG nimmt hieran anschließend an, die Rundfunkanstalten erfüllten, indem sie öffentliche Aufgaben wahrnähmen, integrierende Funktion für das Staatsganze,[84] und misst der Rundfunkfreiheit schlechthin konstituierende Bedeutung für die freiheitliche demokratische Grundordnung zu.[85]

Konkret entnimmt das BVerfG dem Grundrecht eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den örR und weist diesem im System der dualen Rundfunkordnung die „Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung“[86] im Sinne einer „Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen“[87] zu. Der Gesetzgeber wird darauf verpflichtet, dafür zu sorgen, „dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht“[88]; die „gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen“[89]. Der Gesetzgeber hat Vorsorge zu treffen, „dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen“[90]. Dieser Auftrag wird dynamisch verstanden: Der örR darf nicht „auf den

---

82 BVerfG, Urt. vom 16. Juni 1981, Az. 1 BvL 89/78, juris, Rn. 88; BVerfG, Urt. vom 5. Febr. 1991, Az. 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88 – *6. Rundfunkurteil*, juris, Rn. 472; BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 142; BVerfG, Beschl. vom 26. Okt. 2005, Az. 1 BvR 396/98, juris, Rn. 61; BVerfG, Urt. vom 25. März 2014, Az. 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 – *ZDF-Staatsvertrag*, juris, Rn. 35 f.; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a. – *RFinStV*, juris, Rn. 76.

83 Vgl. nur *Bethge* (Fn. 76), Art. 5 Rn. 92 f. m. umf. w. N.

84 BVerfG, Urt. vom 27. Juli 1971, Az. 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 – *2. Rundfunkurteil*, juris, Rn. 38; BVerfG, Beschl. vom 14. Febr. 1978, Az. 2 BvR 523/75 u. a., juris, Rn. 80.

85 BVerfG, Urt. vom 21. Febr. 2007, Az. 1 BvR 538/06, 1 BvR 2045/06, juris, Rn. 42 m. w. N.

86 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 78.

87 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 148, 157; *Grabenwarter* (Fn. 77), Art. 5 Rn. 772. Hiernach müssen für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme angeboten werden, welche umfassend und in der vollen Breite informieren. Dies wird nicht im Sinne einer Mindestversorgung, sondern dahingehend verstanden, dass sämtliche Inhalte, die für die Allgemeinheit von Interesse sind, angeboten werden müssen – von Nachrichten über Informationssendungen bis hin zu reiner Unterhaltung.

88 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 78.

89 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 82.

90 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 83.

gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden“[91].

In Bezug auf die dem örR zur Umsetzung seines Auftrags zu gewährende finanzielle Ausstattung folgert das BVerfG in ständiger Rechtsprechung eine Garantie funktionsgerechter Finanzierung. Die Mittelausstattung müsse nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des örR gerecht werden. Sie müsse dabei entwicklungsoffen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden. Mit der staatlichen Finanzgewährleistungspflicht korrespondiere ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.[92]

(b) Programm- und Staatsfreiheit

Die Rundfunkfreiheit wird (als Abwehrrecht) im Kern als Programmfreiheit qualifiziert[93] und gewährleistet, dass Rundfunk frei von externer und insbesondere staatlicher Einflussnahme entscheiden kann, wie er seine publizistische Aufgabe erfüllt.[94] Im Einzelnen werden „Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms sowie die Wahl des Zeitpunkts der Ausstrahlung“, aber auch „die Entscheidung über die Gewichtung der einzelnen Sendesparten“ und die „Programmgestaltungsfreiheit einschließlich der Zusammenführung der Einzelinhalte zu einem Gesamtprogramm“ dem grundrechtlichen Schutz unterstellt.[95]

Der Gesetzgeber kann allerdings insofern (maßgeblich) Einfluss auf die Programmgestaltung nehmen, als er normiert, „wer das Programm wie inhaltlich gestalten kann, welche Programmgrundsätze gelten und wie hierbei Pluralität zu sichern ist“[96]. Diese Möglichkeiten der grundsätzlichen Einflussnahme sind aber abschließend zu verstehen, im Übrigen „gilt“ der Grundsatz der Staatsfreiheit oder -ferne des Rundfunks. Er ist in der Rundfunkrechtsprechung des BVerfG entwickelt und konkretisiert worden:

> „Das Gebot der Staatsferne zielt auf die Modalität der Leistungsorganisation und -erbringung. Es bringt eine spezifische Form der Verantwortung zum Ausdruck:

---

91 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 83.

92 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 83.

93 BVerfG, Beschl. vom 20. Febr. 1998, Az. 1 BvR 661/94, juris, Rn. 55; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 84.

94 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 143; *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 60. Ed., 28. Dez. 2024, Art. 5 Rn. 70 m. w. N. der Rspr. des BVerfG.

95 *Grabenwarter* (Fn. 77), Art. 5 Abs. 1, 2 (Nov. 2018) Rn. 675 m. w. N.; s. a. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 28. April 2023 (Fn. 77), S. 22.

96 BVerfG, Urt. vom 25. März 2014, Az. 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, juris, Rn. 44 m. w. N.

> Der Staat hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar zu organisieren und dessen Auftrag durch eigene Anstalten zu erfüllen, muss dabei aber Sorge tragen, dass die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in die allgemeine staatliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden und als deren Teil ausgestaltet sind […]. Ziel ist es, einen Rundfunk zu schaffen, der dem Prinzip gesellschaftlicher Freiheit und Vielfalt verpflichtet ist, nicht aber inhaltlich von den Repräsentanten und Amtsträgern des Staatsapparats geformt ist […].“[97]

Damit steht nicht nur fest, dass der Staat nicht selbst Rundfunk betreiben oder beherrschenden Einfluss über eine Rundfunkanstalt ausüben darf, der „Staatsrundfunk“ also untersagt ist.[98] Vielmehr hat das BVerfG auch und vor allem den Zugriff des Staates auf die Programmgestaltung (Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme[99]) weitgehend ausgeschlossen. Das gilt zunächst für unmittelbare Einflussnahmen, jegliche staatliche Programmgestaltung ist verboten.[100] Zuvörderst aber sind dem Gesetzgeber und der Exekutive auch und gerade mittelbare derartige Einflussnahmen prinzipiell verwehrt.[101]

(c) Staatsferne und Finanzierung des örR

Staatlicher Einfluss auf die Rundfunkanstalten kann auch über deren Finanzierung genommen werden.[102] Das BVerfG hat dem folgende Grenzen gesetzt: Das Gericht sieht den Staat

---

97 BVerfG, Urt. vom 25. März 2014, Az. 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, juris, Rn. 45.

98 Vgl. nur *Stern*, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1697; *Dörr*, Umfang und Grenzen der Rechtsaufsicht über die Deutsche Welle, 2000, S. 33.

99 BVerfG, Urt. vom 5. Febr. 1991, Az. 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, juris, Rn. 472.

100 BVerfG, Urt. vom 5. Febr. 1991, Az. 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, juris, Rn. 472; *Dörr* (Fn. 98), S. 33, unter Verweis auf BVerfG, Urt. vom 27. Juli 1971, Az. 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, juris, Rn. 38.

101 BVerfG, Urt. vom 4. Nov. 1986, Az. 1 BvF 1/84 – *4. Rundfunkurteil*, juris, Rn. 154-156; BVerfG, Urt. vom 5. Febr. 1991, Az. 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88 – *6. Rundfunkurteil*, juris, Rn. 473; BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 141; *Dörr* (Fn. 98), S. 33 f. So dürfen (etwa im Falle einer Zulassung von Rundfunkanbietern) der Exekutive schon gesetzlich keine Handlungs- und Wertungsspielräume eröffnet werden (durch die Einräumung von Ermessen oder die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe), die es ermöglichen, dass sachfremde, insbesondere die Meinungsvielfalt beeinträchtigende Erwägungen Einfluss auf die Entscheidung (über den Zugang) gewinnen können, BVerfG, Urt. vom 4. Nov. 1986, Az. 1 BvF 1/84, juris, Rn. 156.

102 Zur Entwicklung auf europäischer Ebene jüngst *Laude/Müller-Elmau*, Rundfunkgestaltung im föderalen Bundesstaat, NVwZ 2025, S. 470, 473: „Mit Blick auf die Finanzierungsquellen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene EU-Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren zu einem steuerfinanzierten Modell gewechselt sind: Dänemark (2019), Schweden (2019), Norwegen (2020). Vereinender Faktor dieser Verschiebungen ist ihre Unterstützung durch autoritär-populistische Parteien, die die veränderte Finanzierung mit Forderungen nach stärkerer staatlicher Kontrolle über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbinden. Mit ähnlichen Zielen werden auch in Österreich und Deutschland Veränderungen der Rundfunkfinanzierung gefordert. Auf europäischer Ebene wird mit Blick auf diese Änderungen darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung aus dem Steueraufkommen mit finanzieller Unsicherheit und insbesondere dem Risiko politischer Einflussnahme verbunden ist. Diese über Deutschland hinausgehenden Hintergründe in Bezug auf eine etwaige Steuerfinanzierung sollten bei Diskussionen zur Rundfunkfinanzierung bedacht werden.“ Die Autoren verweisen auf *Henningsen/Krčál*, Public

einerseits in der Pflicht, die Finanzierung zu gewährleisten, den Rundfunkanstalten also die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.[103] Andererseits hätten „Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen“, sodass „über Entscheidungen zur Finanzausstattung in direkter Weise Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags genommen werden“[104] könne. Daher müssten die Rundfunkanstalten auch im Rahmen der Finanzierung wirksam davor geschützt werden, „daß die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflußnahmen auf das Programm benutzt wird“[105]. „Risiken“ einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags sei zu begegnen.[106]

Im Einzelnen können weitere wesentliche Aussagen der Rundfunkrechtsprechung des BVerfG zur Finanzierung des örR skizziert werden:[107] Die erste eingehendere Befassung mit der Finanzierung des örR findet sich in einem Sondervotum einer Entscheidung aus dem Jahre 1971. Die dissentierenden Richter nahmen an, es gebe „praktisch nur einen Weg, der verfassungsrechtlich unbedenklich“ zur Finanzierung des örR sei, nämlich den aus Geldleistungen der Bürger. Die Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt der Länder (oder des Bundes) sei nach Art. 5 Abs. 1 GG „ebenso unzulässig wie die unbegrenzte oder überwiegende Finanzierung der politischen Parteien aus den öffentlichen Haushalten“, da hierdurch die Rundfunkanstalten in Abhängigkeit vom Staat gerieten.[108]

Das im hier interessierenden Zusammenhang grundlegendste Urteil des BVerfG zur Finanzierung stellt das 8. Rundfunkurteil („Kabelgroschen“) dar, das vor allem für das Verfahren

---

financing of news media in the EU. Study prepared for the European Commission, 2023, S. 111; hier abrufbar:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CULT/DV/2024/04-09/PublicfinancingofnewsmediaintheEU_EN.pdf.

103 BVerfG, Urt. vom 4. Nov. 1986, Az. 1 BvF 1/84, juris, Rn. 104; BVerfG, Beschl. vom 24. März 1987, Az. 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86 – *5. Rundfunkentscheidung*, juris, Rn. 115; BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 – *7. Rundfunkentscheidung*, juris, Rn. 71 f.; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 67, 75.

104 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 86.

105 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 147.

106 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 86.

107 Vgl. hierneben auch BVerfG, Urt. vom 4. Nov. 1986, Az. 1 BvF 1/84, juris, Rn. 104, Verhältnis von örR und privatem Rundfunk; BVerfG, Beschl. vom 24. März 1987, Az. 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86 – *5. Rundfunkentscheidung*, juris, Rn. 115, Beschränkung von Programmen und Werbefinanzierung; BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, juris, Rn. 76, Werbeverbot.

108 BVerfG, Urt. vom 27. Juli 1971, Az. 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 – *2. Rundfunkurteil*, abw. Meinung der Richter Geiger, Rinck und Wand, juris, Rn. 71.

der Feststellung der Rundfunkgebühr bzw. später des Rundfunkbeitrags richtungsweisende Bedeutung hat und zur Errichtung der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) führte. Das Gericht verhält sich zur Frage der staatlichen Einflussnahme auf den örR und führt aus, es sei nicht nur ausgeschlossen, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Rundfunkanstalt beherrsche, sondern es solle „jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden“[109]. Dieser Schutz beziehe sich nicht nur auf die „manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks“[110]. Vielmehr umfasse er auch die „subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben“[111] könnten. Der Staat besitze solche Mittel, weil er es sei, der im Interesse des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG den Rundfunk organisiere, konzessioniere, mit Übertragungskapazitäten versehe, beaufsichtige und zum Teil auch finanziere. Die damit zwangsläufig eröffneten Einflussmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit sollten indessen „so weit wie möglich ausgeschaltet werden“[112]. Mehr noch als für die einmaligen Ausgestaltungs- und Einrichtungsakte gelte das für die wiederkehrenden Maßnahmen der Ausstattung und Beaufsichtigung.[113] Schutz müsse dabei nicht nur vor exekutiven Einflüssen, sondern auch vor dem Gesetzgeber gewährt werden, da „die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen“[114] könne. Dem Parlament dürfe über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus ebenfalls kein Einfluss auf Inhalt und Form der Programme eingeräumt werden. Diese Grundsätze seien auch bei der Finanzierung des örR zu beachten. Es sei eine Finanzierung erforderlich, die wirksam davor schütze, dass die Entscheidung über die Finanzausstattung zu politischen Einflussnahmen auf das Programm benutzt werde.[115] Das Gericht nimmt sodann, nachdem es nochmals die Anforderungen an die funktionsgerechte Finanzierung des örR herausgearbeitet hat, das

---

109 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 143.

110 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 144.

111 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 144; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 20. Febr. 1998, Az. 1 BvR 661/94, juris, Rn. 64; *Grabenwarter* (Fn. 77), Art. 5 Rn. 741; *Stern* (Fn. 98), S. 1697 f. m. umf. w. N.

112 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 144.

113 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 144; BVerfG, Urt. vom 12. März 2008, Az. 2 BvF 4/03, juris, Rn. 96.

114 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 146.

115 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn.146 f.

Verfahren der Gebührenfestsetzung in den Blick. Da die Gebühr die vorrangige Einnahmequelle des Rundfunks darstelle, sei ihre Festsetzung ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des örR. Auf Seiten der Rundfunkanstalten könne bereits eine drohende Verwendung dieses Mittels zu Anpassungen an vermutete oder erklärte Erwartungen der an der Gebührenentscheidung Beteiligten führen, die der publizistischen Freiheit abträglich wären.[116] Hieran anschließend entwickelt das BVerfG die näheren Vorgaben für das Verfahren der Gebührenfestsetzung (s. u. III.).

In seiner Entscheidung zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, die sich (abermals) mit dem Verfahren der Gebührenfestsetzung befasst – zwischenzeitlich war das geltende dreistufige Verfahren eingeführt worden (s. u. (2)) – nimmt das Gericht an, das Verfahren müsse Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten „wirksam ausschließ[t]en".[117] Die Überprüfung der Bedarfsfeststellung dürfe nicht zu einer Beeinträchtigung der Programmneutralität und Programmakzessorietät führen, programmliche und medienpolitische Zwecke dürften nicht verfolgt werden (können).[118] Finanzierungsentscheidungen dürften keine versteckten Eingriffe in die Programmautonomie darstellen.[119] Bei der auf Grundlage des Vorschlags der KEF ergehenden Gebührenentscheidung des Gesetzgebers handele es sich um eine an den Vorschlag der KEF prinzipiell „gebundene Entscheidung"[120] (mit der Möglichkeit begründeter Abweichung).

Mit seiner vorerst letzten Entscheidung zum Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)[121] bestätigt das BVerfG ausdrücklich die in den vorangegangenen Urteilen

---

116 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 155-157.

117 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 142.

118 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 147 f.

119 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 149.

120 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 156; so bereits BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 188.

121 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 11. Sept. 1996, zuletzt geänd. durch Art. 7 des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 28. April 2020; Gesetz vom 25. Juni 2020, GVBl. I, Nr. 19, S. 1, GVBl. I, Nr. 19, S. 71; vgl. auch §§ 34-36 Medienstaatsvertrag (MStV) vom 28. April 2020, GVBl. I, Nr. 19, S. 1, GVBl. I, Nr. 19, S. 2, zuletzt geänd. durch Art. 1 des Fünften Medienänderungsstaatsvertrages (Gesetz vom 20. Juni 2024) vom 7. März 2024, GVBl. I, Nr. 26, S. 1, GVBl. I, Nr. 26, S. 2, sowie § 29 ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) vom 31. Aug. 1991, GVBl. I, Nr. 42, S. 593, zuletzt geänd. durch Art. 4 des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Gesetz vom 25. Juni 2020) vom 28. April 2020, GVBl. I, Nr. 19, S. 1, GVBl. I, Nr. 19, S. 69.

aufgestellten Grundsätze zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags, die „frei von medienpolitischen Zwecksetzungen“[122] zu erfolgen habe. Der Gesetzgeber habe „durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Beitragsfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können“[123].

(2) Verfahren der Ermittlung und Bereitstellung der Finanzmittel

Das aktuell zur Finanzierung des örR durchgeführte Verfahren[124] ist in den §§ 1 bis 7 RFinStV geregelt. Es ist dreistufig angelegt: Gemäß § 1 RFinStV melden die Rundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das DLR auf der ersten Stufe ihren Finanzbedarf im Abstand von zwei Jahren der KEF. Die KEF ist gemäß § 2 RFinStV eine unabhängige Kommission, deren Mitglieder gemäß § 4 Abs. 1 RFinStV unabhängige Sachverständige und an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden sind. Die Rundfunkanstalten konkretisieren hier also ihren Finanzbedarf nach ihren Programmentscheidungen.[125] Auf der zweiten Stufe überprüft und ermittelt die KEF nach § 3 RFinStV unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten „fachlich“ den angemeldeten Finanzbedarf. Diese Kontrolle dient dem Schutz der Abgabenschuldner, die dem „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse der jeweiligen Anstalten das Maß des Funktionsnotwendigen gegenüberstellt“[126]. Die Prüfung richtet sich nach Abs. 1 Satz 2 der Norm, der lautet:

> „Dies [scil. die Prüfung] bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist.“

Bei dieser Kontrolle handelt es sich um eine „sachverständige Rechtskontrolle“, nicht um eine „politische Kontrolle von Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit der jeweiligen

---

122 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 85.

123 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 85.

124 Vgl. die Darstellung bei BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 2 ff.; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 3 ff.; jüngst *Henneke*, MPK-Beschlüsse zur Auftrags- und Finanzierungsreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, NVwZ 2025, S. 302 f.

125 *Kirchhof* (Fn. 34), S. 23.

126 *Kirchhof* (Fn. 34), S. 23.

Programmentscheidungen“[127]. Gemäß § 3 Abs. 8 RFinStV erstattet die KEF den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und insbesondere zu der Frage Stellung nimmt, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung des Rundfunkbeitrags notwendig ist; die Änderung wird betragsmäßig beziffert. Die Berichterstattung erstreckt sich jeweils auf einen Zeitraum von vier Jahren. Gemäß § 5 RFinStV sind die Rundfunkanstalten bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF angemessen zu beteiligen, und ihnen ist vor der abschließenden Meinungsbildung in der KEF Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben. Der Beitragsvorschlag der KEF bildet schließlich auf der dritten Stufe gemäß § 7 Abs. 2 RFinStV die Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente über eine Änderung (Erhöhung) des Beitrags. Wollen die Länder von dem Vorschlag der KEF abweichen, soll die von den Ländern gebildete Rundfunkkommission dies mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Kommt es zu Abweichungen, sind sie zu begründen. Die neue Beitragsfestsetzung erfolgt durch Änderung des RFinStV (und nachfolgender Ratifizierung).[128]

(3) Grundrechtsverletzung

Die juristische Diskussion über die Zulässigkeit einer Finanzierung des örR aus allgemeinen Haushaltsmitteln fokussiert auf die Gefährdung der Rundfunkfreiheit durch staatliche Einflussnahme, die vermittels der Finanzierung der Rundfunkanstalten erfolgen kann.

(a) Pro Haushaltsfinanzierung

Ein Teil der juristischen Literatur vertritt die Ansicht, die Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln könne durch eine verfassungsrechtlich gestützte Reservierung (Zweckbindung) eines bestimmten Haushaltskontingents erfolgen, um die Staatsfreiheit des Rundfunks zu gewährleisten.[129] Eine Haushaltsfinanzierung der Kultur- und Informationsleistung eines nichtkommerziellen Rundfunks aus Steuermitteln ähnlich wie bei Bibliotheken, Theatern, Museen und Universitäten wird sogar als „eigentlich wohl legitimatorisch tragfähigere Lösung“ betrachtet, da sie ohne die „paternalistische Anmaßung“ des individualnützigen

---

127 *Kirchhof* (Fn. 34), S. 23 f.

128 § 36 Abs. 4 MStV, § 8 RFinStV.

129 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 5-7.

Vorteils auskomme, der der Beitragsfinanzierung eigen sei.[130] Abgesichert werden soll die Finanzierung durch eine (weiterhin) unabhängige Bedarfsermittlung (also die Einbindung einer Institution wie der KEF), wodurch eine Abhängigkeit des Rundfunks vom Staat ausgeschlossen sei.[131] Allerdings wird von Befürwortern der Zulässigkeit einer Haushaltsfinanzierung auch darauf hingewiesen, dass dieses Modell die Gestaltungsmöglichkeiten der Länderparlamente nicht erweitere und europarechtlich „die Beihilfeproblematik“ aufwerfe. Die Finanzierung lasse sich also zwar in verfassungskonformer Weise darstellen, erfordere dann jedoch „so differenzierte Kautelen, dass sie keine relevanten Vorteile mehr böte“[132].

Das hier vorgestellte Modell ist vergleichbar zur Ausgestaltung der Finanzausstattung der brandenburgischen Kommunen, deren grundlegender Finanzierungsanspruch (finanzielle Mindestausstattung) gegen das Land verfassungsrechtlich abgesichert und einklagbar ist (Art. 99, 100 LV; Finanzhoheit als Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens)[133] und durch ein entsprechendes (Leistungs-)Gesetz, das Finanzausgleichsgesetz, dem Grunde nach erfüllt und in der Haushaltsgesetzgebung schließlich finanzwirksam umgesetzt wird. Auch für die Hochschulen ist der verfassungsrechtlich fundierte Finanzierungsanspruch[134] im Landesrecht, wenngleich weniger explizit, gesetzlich abgesichert[135].

(b) Pro Beitragsfinanzierung

Die Gegenansicht verweist zentral auf die mit einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln verbundene Gefahr der hiermit eröffneten Möglichkeit einer vor allem mittelbaren

---

130 *Cornils* (Fn. 66), § 120 Rn. 111 f.; allerdings sei, so *Cornils*, ein solcher Systemwechsel „angesichts über Jahrzehnte verfestigter und eingewöhnter Strukturen des Finanzierungssystems politisch nicht zu erwarten und wird derzeit in der rechtspolitischen Debatte über Modifikationen dieses Systems auch nicht diskutiert“.

131 Vgl. etwa *Waldhoff* (Fn. 1), S. 9; *Sprißler*, Der aktuelle Rundfunkbeitrag – Kollision mit Grundgesetz und Europarecht?, MMR 2018, S. 72, 76; *Duhanic*, Zulässige Erhebung des Rundfunkbeitrags – Falsche Signale aus Karlsruhe, MMR 2018, S. 726, 726 f.; w. Nachw. (zur Frage der Steuerqualität des Rundfunkbeitrags) bei *Degenhart*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 (Juli 2017) Rn. 397 mit Fn. 2081.

132 *Degenhart* (Fn. 1), S. 381.

133 Vgl. nur VerfG Bbg, Urt. vom 22. Nov. 2007, Az. 75/05, juris, Rn. 116.

134 *Möller*, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg, im Erscheinen, Art. 31 Rn. 26 f.

135 § 6 Abs. 1 Brandenburgisches Hochschulgesetz lautet: „Die staatliche Finanzierung der staatlichen Hochschulen orientiert sich an den in Lehre und Forschung sowie bei der Förderung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Künstlerinnen und Künstler in frühen Karrierephasen erbrachten Leistungen.“

Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten; zudem wird auf die Gefahr ihrer Unterfinanzierung hingewiesen.

Als grundlegend wird die in der Finanzverfassung angelegte Trennung der Steuergesetzgebung von der Haushaltsgesetzgebung und die im Rundfunkverfassungsrecht angelegte Trennung der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung von der Festsetzung der Rundfunkabgabe angesehen. Erstere bezwecke, dem Steuerzahler nicht wegen seiner Steuerzahlung einen vermehrten Einfluss auf die demokratische Willensbildung zu geben, sondern dem Haushaltsgesetzgeber bei seinen Ausgabenentscheidungen Unabhängigkeit und Souveränität zu wahren. Das Rundfunkverfassungsrecht sehe die Trennung vor, um Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags auszuschließen und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu sichern. Entscheidungen zur Finanzausstattung könnten indirekt die Erfüllung des Rundfunkauftrags beeinflussen, was die Trennung der beiden Gesetzgebungsarten verhindern solle.[136] Diesen Anforderungen müsse die Finanzierung im Rahmen der vom Grundgesetz zugelassenen Abgabenarten gerecht werden.[137] Die gebotene Staatsfreiheit der Rundfunkfinanzierung werde aber im Falle einer Haushaltsfinanzierung nicht gewahrt, da die Haushaltsmittel dem Budgetrecht des Parlaments und dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts unterlägen, nach dem alle zu erwartenden Einnahmen und alle voraussichtlichen Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen seien. Damit aber stünden sie dem Zugriff des Gesetzgebers im Rahmen der jährlichen Überprüfung und Bewilligung im Parlamentsverfahren offen. Eine autonomiegerechte Rundfunkfinanzierung sei deshalb nicht durch Steuern, deren Erträge nicht außerhalb des Staatshaushalts und des Budgetrechts des Parlaments verwendet werden dürften,[138] sondern nur durch Abgaben möglich, die außerhalb der Finanzverfassung erhoben würden.[139] Anderenfalls „müssten die Rundfunkanstalten jeweils beim Gesetzgeber die Finanzzuweisungen erbitten, die sie für die Erfüllung ihres Auftrags benötigen. Der Staat würde mit der Macht des Geldes über den Rundfunk und seine Sendungen regieren. Die

136 *Kirchhof* (Fn. 34), S. 22.

137 *Kirchhof* (Fn. 34), S. 24.

138 *Kirchhof* (Fn. 26), S. 61.

139 *Kirchhof* (Fn. 34), S. 32.

Autonomie der Rundfunkanstalten und die Rundfunkfreiheit der dort Tätigen wären in ihrem Kern verletzt."[140]

Auch in einer Absicherung der Finanzierung durch ein der Haushaltsgesetzgebung vorangestelltes, einen Anspruch gewährendes Leistungsgesetz wird kein hinreichendes Mittel zur Gewährleistung der Staatsferne des Rundfunkts gesehen. Auch Leistungsgesetze, so wird eingewandt, speisten sich aus dem allgemeinen Haushalt und stünden deshalb im Grundsatz zur Disposition des Gesetzgebers, dem es zukomme, über Prioritäten zu entscheiden. Dies setze die Rundfunkfinanzierung im Zyklus der Haushaltsgesetzgebung jährlich wiederkehrend massiven Gefahren politischen Drucks aus. Es bestehe ein greifbares Risiko inhaltlicher Einflussnahmen durch die Drohung mit Kürzungen, die sich angesichts der Erfordernisse der Haushaltskonsolidierung und gegebenenfalls auch von Konjunkturschwankungen leicht begründen ließen, alternativ auch durch das Angebot von „Wohlverhaltensprämien"[141]. Das Beispiel der über staatliche Zuschüsse aus Haushaltsmitteln finanzierten Deutschen Welle stehe „als Mahnung im Raum"[142]. Derartige Einflussnahmerisiken oder auch tatsächliche Einflussnahmen seien mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Abschirmung des örR gegenüber dem Staat nicht zu vereinbaren. Geboten seien vielmehr Finanzierungsstrukturen, die den örR davor bewahrten, in den Mahlstrom der zyklisch wiederkehrenden haushaltspolitischen Diskussion zu geraten. Damit deuteten die Gebote der Programmautonomie und Staatsferne auf eine Finanzierungsstruktur, bei der sich die jeweilige Anstalt und der finanzierende Nutzer möglichst unmittelbar gegenüberstünden, Parlament und exekutive Aufsicht also im Hintergrund blieben. Das Gebühren und Beiträge prägende individuelle Abgabenverhältnis entspreche diesen Erfordernissen. Der Staat spiele insoweit keine entscheidende Rolle und könne auf das Finanzierungsvolumen und

---

140 *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2017, S. 37 f.; ablehnend etwa auch *Oppermann/Kilian*, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 103; krit. auch *Stern/Franz*, Rundfunkfreiheit versus parlamentarische Budgethoheit, 2006, S. 17; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, 2016, S. 110 f.; *Kaiser*, in: Dreier, GG, Bd. I, 4. Aufl. 2023, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 238; *Schneider* (Fn. 1), S. 19 f.; *Jarass* (Fn. 1), S. 18, 53: „gravierende Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die verfassungsrechtlich schwerlich hinnehmbar ist". Nach *Goerlich* (Fn. 31), S. 566 f., wäre eine Steuerfinanzierung „verfassungsrechtlich unerträglich", da anderenfalls der „Staats-, mithin Parteieneinfluß" im Sinne eines „Staats- oder Parteienrundfunk[s]" wesentlich erhöht würde. Auch würde die „autonome Selbstregulierung als Konzept der Grundrechte", die „Verfahrensgarantien und sogar manchmal Organisationsgewährleistungen zugleich" seien, preisgegeben.

141 *Kube* (Fn. 1), S. 38.

142 *Kube* (Fn. 1), S. 38. Zur Finanzierung der Deutschen Welle aus dem Bundeshaushalt vgl. *Wagner* (Fn. 45), S. 228 f

damit die Programminhalte keinen strukturellen, maßgeblichen Einfluss nehmen. Das abgabenrechtliche Band zwischen Anstalt und Nutzer stärke die Anstalt, der auch die Ertragskompetenz zuzuweisen sei, damit in ihrer Unabhängigkeit vom Staat.[143] Dagegen handele es sich bei der Finanzierung aus den Landeshaushalten um diejenige Finanzierungsform, die staatlichen Stellen den direktesten Einfluss auf die Finanzausstattung des örR ermögliche. Folge sei eine deutlich erhöhte Finanzierungsunsicherheit, die die Möglichkeiten der Politik vergrößere, Mittelzuweisungen von Wohlverhalten abhängig zu machen.[144] Schließlich wird vorgebracht, die Verfassung habe sich derart weiterentwickelt, dass sie mittlerweile empfindlicher gegenüber subtileren Formen staatlicher Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten geworden sei. Dies zeige die Entscheidung des BVerfG zur Ausgestaltung der Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, wonach der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel begrenzt sei, um deren Einfluss zu beschränken. Die Rundfunkfreiheit wolle nicht nur verhindern, dass staatliche und staatsnahe Mitglieder der Aufsichtsgremien als Gesamtheit Einfluss auf das Programm nähmen, sondern bereits die Wahrscheinlichkeit eines solchen Zusammenwirkens weitgehend reduzieren. Das BVerfG habe die informellen Kommunikationsstrukturen der Mitglieder, die sich in parteipolitischen „Freundeskreisen“ organisierten und sich vor den Sitzungen trafen und absprachen, missbilligt. Wie wichtig dem Gericht die Rundfunkfreiheit gewesen sei, werde deutlich, wenn man bedenke, dass die staatlichen und staatsnahen Mitglieder zusammen weder im Fernsehrat noch im Verwaltungsrat eine Mehrheit besessen hätten. Bereits ein strukturiertes Zusammenwirken unterhalb dieses Wertes sei als bedenklich eingestuft worden. Für die Rundfunkfinanzierung impliziere dies, dass das BVerfG wahrscheinlich auch die Verwaltung einer Rundfunksteuer in den Länderhaushalten sehr kritisch sehen würde, weil man dadurch die Einnahmen zu sehr den „Freundeskreisen“ anvertraute.[145]

Auf die Gefahr einer möglichen Unterfinanzierung der Rundfunkanstalten weist *Jarass* hin: Bei einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln werde dem Finanzministerium eine zentrale Rolle zukommen, das jedoch „mehr auf den Ausgleich des Haushalts als auf die ausreichende Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks achten“[146] werde. Die aus der

---

143 *Kube* (Fn. 1), S. 38 f., 43 ff.

144 *Hasse* (Fn. 53), S. 210 ff.; *Jarass* (Fn. 1), S. 53.

145 *Röß* (Fn. 1), S. 43-45.

146 *Jarass* (Fn. 1), S. 55.

Rundfunkfreiheit resultierende Verpflichtung, für die erforderliche Finanzierungssicherheit zu sorgen, werde unzureichend gewährleistet.[147]

Nur im Zusammenhang mit der Einführung einer gesonderten Medienabgabe wird auch das Verfahren der Einziehung der Finanzmittel in den Blick genommen, das auf die staatliche Finanzverwaltung zu übertragen wäre (s. o. 1.b)).[148] Für eine Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln spielen diese Erwägungen aber keine Rolle.

(c) Stellungnahme

Das Hauptargument gegen die Zulässigkeit einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln stellt die hiermit verbundene Gefahr staatlicher Einflussnahme auf den örR dar, die mit einer Zuweisung dieser Mittel an die Rundfunkanstalten einhergehen könne.[149] Fraglich ist aber, ob dies die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit einer solchen Finanzierung begründen kann. Immerhin wäre es, wie die Befürworter dieses Finanzierungsmodells betonen, durchaus möglich, den erforderlichen Finanzbedarf der Rundfunkanstalten bei weiterer Beauftragung der KEF zu ermitteln (was der Sache nach ja auch im Beitragsverfahren geschieht) und den Gesetzgeber unter Beibehaltung des Verfahrens auch im Übrigen für seine Entscheidung an das Ermittlungsergebnis zu binden (mit der Möglichkeit der begründeten Abweichung). Das Finanzierungsprozedere läge wie bisher offen zu Tage, und die Rechtsschutzmöglichkeiten der Rundfunkanstalten könnten ebenfalls beibehalten werden. Der Gesetzgeber sähe sich damit denselben Kontrollmechanismen ausgesetzt wie bisher.

Diese Argumentation trägt allerdings sowohl den Anforderungen, die das BVerfG an die Staatsferne des Rundfunks stellt, als auch den strukturellen Unterschieden, die zwischen den beiden Finanzierungsarten bestehen, nicht angemessen Rechnung.

Nach der dargestellten Rechtsprechung des BVerfG existieren Gefahren für die Rundfunkfreiheit (die Programmfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) nicht nur in Form einer unmittelbaren Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks, sondern ist Schutz

---

147 *Jarass* (Fn. 1), S. 55.

148 *Köster* (Fn. 28), S. 947 f.

149 Mit Blick auf eine spezielle Rundfunksteuer wäre auch die Problematik der Umstellung des Einzugs der Finanzmittel (s. o. 1.b)) nicht geringzuschätzen. Wird dieser staatlich veranstaltet, besteht die ganz praktische Gefahr einer (ver-)schleppenden Erhebung; diese wäre für die Öffentlichkeit nicht unmittelbar transparent, jedoch dazu geeignet, erhebliche Unsicherheiten der Finanzierung und Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten zu erzeugen. Es bestünde die Gefahr einer entsprechenden Instrumentalisierung.

auch vor den subtileren Mitteln indirekter staatlicher Einwirkung zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere deshalb, weil sich, wie das BVerfG ausführt, sachfremde Einflüsse auf Finanzierungsentscheidungen in der Regel weder aufdecken noch am Entscheidungsergebnis ablesen lassen und nachträglich praktisch nicht mehr korrigiert werden können. Um dies zu verhindern, fordert das BVerfG, entsprechenden „Risiken“[150] sei zu begegnen, es sei, „an den Gefahrenquellen anzusetzen und bereits im Vorfeld die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich auszuschließen“[151].

Das BVerfG geht weiter davon aus, dem Staat eröffneten sich „zwangsläufig“ Einflussmöglichkeiten auf die publizistische Tätigkeit, da er den Rundfunk organisiere und finanziere. Das Gericht erachtet diese Gefahr also als offenkundig, weil sie aus der Abhängigkeitssituation des Rundfunks resultiere, und hält insoweit nähere Darlegungen (zu konkret auftretenden Gefahrsituationen) für entbehrlich. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die Finanzierung des Rundfunks. Das BVerfG hat sehr klar herausgestellt, dass die Festsetzung der Einnahmequelle des Rundfunks – seinerzeit der Gebühr – ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des örR darstelle und besonders geeignet sei, die Rundfunkanstalten zu Anpassungen an vermutete (!) oder erklärte Erwartungen zu bewegen.

Das BVerfG leitet hieraus die Forderung ab, das Verfahren der Rundfunkfinanzierung müsse staatliche Einflussnahmen auf das Programm *soweit wie möglich ausschalten*[152] bzw. sogar *ausschließen*[153].

Nimmt man die Forderung des BVerfG nach einem möglichst weitgehenden Ausschluss des Risikos staatlicher Einflussmöglichkeiten ernst, trifft den Gesetzgeber spiegelbildlich eine Pflicht zu einem möglichst weitgehenden entsprechenden Schutz. Dann aber weist die Beitrags- gegenüber der Haushaltsfinanzierung jedenfalls die im Folgenden dargestellten

---

150 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 86.

151 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 142.

152 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 144.

153 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 143.

Vorzüge auf und ist somit die im Sinne der Figur des Grundrechtsschutzes durch Verfahren[154] bessere und damit vorzuziehende Alternative.

Bei einer Finanzierung aus den Landeshaushalten handelt es sich um diejenige Finanzierungsform, die staatlichen Stellen den unmittelbarsten Einfluss auf die Finanzausstattung des örR ermöglicht, da die erforderlichen Finanzmittel von vornherein im Haushalt enthalten sind und damit dem direkten (jährlichen) Zugriff des Landesgesetzgebers offenstehen. Die Beitragsmittel fließen hingegen nicht in den Landeshaushalt. Der Zugriff des Gesetzgebers auf diese ist nicht von vornherein gegeben; vielmehr halten sich Parlament und exekutive (Rechts-)Aufsicht im Hintergrund, stehen quasi in der zweiten Reihe.

Auch in Bezug auf das Ausmaß, in dem der Zugriff des Gesetzgebers auf die Finanzmittel möglich ist, besteht ein nicht unerheblicher Unterschied. Im derzeit gegebenen Verfahren der staatsvertraglichen, länderübergreifenden bundesweiten Finanzierung wird das jeweilige Land und wird der Landesgesetzgeber nur dann und insoweit in die Finanzierung des örR eingebunden, als es um seine Zustimmung zum Vorschlag der KEF zur Anpassung der Beitragshöhe (Beitragserhöhung) geht, der die mit verschiedenen Indizes sachverständig ermittelte Preisentwicklung abbildet. Dementsprechend ist nur ein (geringer) Teil der Finanzmasse von der (in größerem zeitlichen Abstand als die Haushaltsaufstellung erfolgenden) Entscheidung der Länder bzw. der Landesgesetzgeber abhängig. Der weitaus größere Teil der von Dritten – den Beitragspflichtigen – getragenen (Grund-)Finanzierung des örR hat unabhängig von der jeweiligen Entscheidung des Gesetzgebers zur Beitragsanpassung durchweg Bestand und steht den Rundfunkanstalten immer zur Verfügung. Eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln eröffnete den Gesetzgebern dagegen Zugriff auf die gesamte Finanzmasse, auf die gesamte Finanzierung des örR (abgesehen von den Werbeeinnahmen). Die Rundfunkanstalten würden zu „Kostgängern der Länder“[155]. Weigerte sich ein Landesgesetzgeber, etwa mit der Begründung eines zu überwindenden Haushaltsengpasses oder unter Hinweis auf eine als übermäßig empfundene Beitragsbelastung, ganz oder partiell oder temporär, die notwendige Finanzierung freizugeben, hätte das entsprechend viel weitgehendere finanzielle Folgen als im Falle eines Streits um eine bloß wenige Prozentpunkte ausmachende Beitragserhöhung. Bei Mehrländeranstalten beträfe das auch die

---

154 Vgl. nur *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Vorb. vor Art. 1 Rn. 47 m.w.N.

155 *Jarass* (Fn. 1), S. 53.

Rundfunkversorgung der verbundenen Länder, und ein erheblicherer finanzieller Ausfall einer Rundfunkanstalt wäre auch für die ARD, die die betroffene Anstalt im Zweifel stützen würde, eine Herausforderung; der Grundrechtseingriff wöge schwerer. Im Ergebnis stellte ein Zugriff des Gesetzgebers auf das gesamte Finanzvolumen einer Rundfunkanstalt ein erheblich größeres Potential offener oder verdeckter Einflussnahme dar, als es im Beitragsfestsetzungsverfahren gegeben ist. Auch die Wahrscheinlichkeit des vom BVerfG befürchteten „vorauseilenden Gehorsams“ der Rundfunkverantwortlichen – etwa in der Form von Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten, Einsparungen vorzunehmen[156] – kann dementsprechend steigen.

Nur im – eher unwahrscheinlichen – Fall eines Austritts eines Landes aus den Rundfunkstaatsverträgen und der Errichtung einer isoliert stehenden Landesrundfunkanstalt hätte der Gesetzgeber einen gleichermaßen umfassenden Zugriff auf die Finanzierung, da es ihm offen stünde, die Höhe der Beiträge eigenständig (jährlich) festzulegen. Sogar bei einem derartigen Szenario aber wäre das Beitragsverfahren vorzuziehen: Es macht bei lebensnaher Betrachtung durchaus einen Unterschied, ob der Gesetzgeber „nur“ die Beitragszahler entlastet, oder ob er die freiwerdenden Mittel selbst zur Verfügung hat. Denn nur im letzteren Fall verhielten sich die dem Rundfunk zukommende Finanzmasse und die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zueinander wie die berühmten kommunizierenden Röhren – was dort genommen wird, wird hier hinzugefügt. Das Gefahrenpotential einer nicht mehr funktionsgerechten (Unter-)Finanzierung der Rundfunkanstalten ist entsprechend höher anzusetzen.[157]

Die existierenden oder von den Befürwortern einer Haushaltsfinanzierung bislang vorgeschlagenen Sicherungsmechanismen machen die dargestellten Unterschiede nicht wett. Die Einbindung der KEF wäre in beide Verfahren gleichermaßen gegeben und bietet einen nicht gering zu schätzenden, aber keinesfalls umfassenden Schutz. Dies gilt wohl schon in Bezug auf offen erfolgende Kürzungen der Finanzmittel, für die immerhin – bislang zwar bzgl. ihrer Voraussetzungen nicht klar konturierte, aber nicht auszuschließende – (begründete) Abweichungen von den Vorschlägen möglich sein sollen (s. u. IV.), vor allem aber für die vom BVerfG betonten Gefahren einer „subtilen“, der Kenntnis (nicht nur) der KEF

---

156 Vgl. BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 24 ff.

157 *Jarass* (Fn. 1), S. 55.

entzogenen Einflussnahme – mitsamt dem im gegenwärtigen bundesweiten Rundfunksystem wie dargestellt größeren Druckpotential. Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass das BVerfG annehme, die Ausgestaltung des Verfahrens der Gebührenfestsetzung unter Einbeziehung der KEF und die hieraus resultierende „gebundene Entscheidung" der Landesparlamente trage der Gefahr der Einflussnahme angemessen Rechnung – denn diese Aussage wurde vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Gebührenfinanzierung des örR getroffen, die kein zur Haushaltsfinanzierung vergleichbares Gefahrenpotential aufweist.

Auch eine durch den verfassungsrechtlichen Anspruch der Rundfunkanstalten abgesicherte und über ein Leistungsgesetz erfolgende Zweckbindung der „Rundfunkmittel" bietet – unter Transparenzgesichtspunkten – nur einen geringfügig besseren Schutz. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine funktionsgerechte Finanzierung des Rundfunks besteht ohnehin und wäre in beiden Konstellationen verfassungsgerichtlich durchzusetzen. Das Leistungsgesetz aber ist selbst in dem Fall abänderbar (etwa durch ein Haushaltsbegleitgesetz), dass bereits in ihm nicht nur die Zumessungsgrundlagen, sondern ein konkreter Finanzbetrag ausgewiesen ist. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass ein erheblicher Unterschied zwischen der Rundfunkfinanzierung und der von der juristischen Literatur zum Vergleich herangezogenen Finanzierung der Kommunen besteht – für letztere gilt der Grundsatz der Staatsferne nicht. Und auch der Vergleich zu den Hochschulen trägt nur bedingt, da die Wirkung des örR für die öffentliche Meinungsbildung durchaus höher zu veranschlagen ist,[158] woraus ein entsprechend höheres Gefahrenpotential staatlicher Einflussnahme folgt und ein höheres Schutzniveau notwendig wird.

Folgt man der hier vertretenen Ansicht, dass die Beitrags- gegenüber der Haushaltsfinanzierung die verfassungsnähere, bessere Alternative darstellt,[159] kann für die hieraus abzuleitenden Konsequenzen auf die Judikatur des BVerfG verwiesen werden. Das Gericht hat eine vergleichbare Wertung im Sinne des Bestehens einer „besseren Alternative" bzgl. des Verfahrens der Beitragsfestsetzung getroffen: Es hat dieses Verfahren wegen der seinerzeitigen Ausgestaltung der Einbindung der KEF, die nicht gesetzlich verankert war und deren Entscheidungen keine bindende Wirkung zukam, für verfassungswidrig erklärt und auf die mögliche Alternative verwiesen. Dem Gesetzgeber stünden „Möglichkeiten der

---

158 Vgl. bereits BVerfG, Urt. vom 27. Juli 1971, Az. 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, juris, Rn. 29.

159 Ebenso *Jarass* (Fn. 1), S. 54, 56.

Verfahrensgestaltung zur Verfügung, die die Rundfunkfreiheit *wirksamer sichern* als das bisherige Verfahren und nicht ihrerseits auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Unter diesen Umständen ist der Gesetzgeber aber *gehalten*, ein verfassungsrechtlich einwandfreies Verfahren einzuführen."[160] In dieselbe Richtung gehen die vom BVerfG an die Gremienbesetzung der Rundfunkanstalten gestellten Anforderungen (Stichwort: Freundeskreise; s. o. (b)).[161]

Das Bestreben des BVerfG ist im Übrigen darauf gerichtet, die Staatsferne des Rundfunks auch unterhalb der Schwelle einer etwaigen Verfassungswidrigkeit durch eine weitgehende Zurückdrängung staatlicher Einflussnahme zu sichern, wenn es etwa auf die Möglichkeit einer Vollindexierung der Beitragsanpassungen[162] und einer Umstellung des Zustimmungsverfahrens (Entfall des Einstimmigkeitserfordernisses)[163] hinweist.

Eine Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln dürfte im Ergebnis auf Grundlage des derzeitigen Diskussionsstandes als verfassungswidrig zu qualifizieren sein, da mit der Beitragsfinanzierung eine staatsfernere – und die funktionsgerechte Finanzierung wirksamer sichernde – Alternative besteht,[164] die den strengen Anforderungen, die das BVerfG stellt, besser genügt. Nochmals sei auf seine Forderung hingewiesen, staatliche Einflussmöglichkeiten sollten „*soweit wie möglich* ausgeschaltet werden"[165] – dies gelingt mit der Beitragsfinanzierung jedenfalls umfassender. Dies sollte selbst dann, wenn man die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren als nicht besonders erheblich erachtete (was nach hier vertretener Ansicht nicht zutrifft), den Ausschlag geben. Die Einschätzung von *Röß*, das BVerfG werde eine Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln ähnlich strikt ablehnen, wie es die vormalige Besetzung der Aufsichtsgremien des Rundfunks beanstandet habe,[166] erscheint nicht unplausibel. Sie deckt sich mit der dargestellten, in den Anfängen der

---

160 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 178, Hervorhebung nur hier.

161 BVerfG, Urt. vom 25. März 2014, Az. 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, juris, Rn. 51-55.

162 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 150.

163 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 99.

164 Bereits *Stern*, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, 1968, S. 48, ging davon aus, dass die Alimentierung der Rundfunkanstalten aus Haushaltsmitteln nur als „ultima ratio, als letzte Möglichkeit in der Skala der zulässigen Finanzierungsarten" anzusehen sei. Vgl. auch *Jarass* (Fn. 1), S. 18, 54, 56 m. w. N., der allerdings die Frage der Verfassungswidrigkeit von der konkreten Ausgestaltung der Ausgleichsregelungen abhängig macht.

165 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 144, Hervorhebung nur hier.

166 *Röß* (Fn. 1), S. 45.

Rundfunkrechtsprechung des BVerfG in einem Sondervotum ausgesprochenen Warnung vor einer derartigen Finanzierung als „unzulässig“.[167] Allerdings wird man wohl Verständnis für ein etwaig verbleibendes Unbehagen an der Konsequenz dieses Ergebnisses aufbringen, falls der Gesetzgeber hierdurch dauerhaft auf eine bestimmte Art der Finanzierung des örR festgelegt werden sollte. Schließlich kann die Beitragsfinanzierung auch nur solange vorzuziehen sein, wie sie eine ausreichende Finanzierung des örR tatsächlich gewährleistet.[168] Nicht nur aus diesen Gründen sollte man eine gewisse Vorsicht walten lassen, alternative Finanzierungsformen von vornherein für verfassungswidrig zu erachten. Wenn es nämlich gelänge, den Gesetzgeber durch weitere Verfahrenssicherungen ebenso wirksam einzuhegen wie im Falle der Beitragsfinanzierung, wovon in Teilen der juristischen Literatur immerhin ausgegangen wird (wobei aber zu den zu ergreifenden Maßnahmen soweit ersichtlich nicht näher ausgeführt wird)[169], wäre eine Haushaltsfinanzierung grundsätzlich verfassungsrechtlich vorstellbar. Eine bloße (modifizierte) Übernahme des bestehenden Verfahrens begegnete hingegen nach hier vertretener Ansicht durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

cc) Ergebnis

Eine Finanzierung des örR aus allgemeinen Haushaltsmitteln wird nach derzeitigem Diskussionsstand wegen Verletzung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit als verfassungswidrig zu qualifizieren sein, weil der hierdurch ermöglichte unmittelbare staatliche Zugriff auf das gesamte, nicht durch Einnahmen aus Werbung generierte Finanzvolumen im Vergleich zur Beitragsfinanzierung sowohl die erhöhte Gefahr vor allem mittelbarer staatlicher Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten als auch ihrer nicht funktionsgerechten Finanzierung in sich trägt.[170] Die Beitragsfinanzierung stellt damit die bessere Alternative dar, hinter der die Haushaltsfinanzierung verfassungsrechtlich zurückzutreten hat.

---

167 BVerfG, Urt. vom 27. Juli 1971, Az. 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 – *2. Rundfunkurteil*, abw. Meinung der Richter Geiger, Rinck und Wand, juris, Rn. 71.

168 Vgl. *Jutzi* (Fn. 67), S. 607.

169 Vgl. etwa *Degenhart* (Fn. 1), S. 381; *Waldhoff* (Fn. 1), S. 8 m. w. N.; *Bethge*, Die Problematik des Gesetzesvorbehalts bei der Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks, NJW 1990, S. 2451, 2452; *Jutzi* (Fn. 67), S. 607; *Jarass* (Fn. 1), S. 54.

170 Vgl. BayVGH, Urt. vom 21. März 2016, Az. 7 B 15.1483, juris, Rn. 24; VG Freiburg, Urt. vom 2. April 2014, Az. 2 K 1446/13, juris, Rn. 42.

c) Ergebnis

Die Umstellung der bisherigen Beitragsfinanzierung des örR auf eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln wäre zwar formell verfassungsgemäß, materiell aber voraussichtlich verfassungswidrig, da sie zu einer Verletzung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit führte.

3. Ergebnis

Eine durch Landes- oder Bundesgesetz eingeführte Rundfunksteuer könnte sich nicht auf eine nach Art. 105 f. GG erforderliche Gesetzgebungskompetenz stützen und wäre somit formell verfassungswidrig.

Die Umstellung der bisherigen Beitragsfinanzierung des örR auf eine Finanzierung durch Haushaltsmittel wäre materiell verfassungswidrig, da sie wegen der hiermit im Vergleich zur Beitragsfinanzierung sowohl verbundenen erhöhten Gefahr staatlicher Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten als auch ihrer Unterfinanzierung zu einer Verletzung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit führte. Gleiches gälte für die Finanzierung über die Erträge einer Rundfunksteuer.

II. Folgeprobleme im Falle einer Finanzierung des örR aus Steuermitteln

Da nach dem Gesagten sowohl die Einführung einer Rundfunksteuer als auch die Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln verfassungswidrig wäre, kann die Frage, welche Schwierigkeiten sich bei der Einführung einer Steuerfinanzierung aus der Länderkompetenz für den Rundfunk einerseits und der Notwendigkeit einer länderübergreifenden Zusammenarbeit für deutschlandweite Programme andererseits ergeben, nachfolgend nur hilfsgutachtlich behandelt werden. Zu diesem Zwecke werden in der juristischen Literatur angebotene Lösungsansätze referiert.

Die Zusammenarbeit der Länder für deutschlandweite Programme ist staatsvertraglich geregelt. Einschlägig sind der MStV, der den Rahmen vorgibt, der ARD-Staatsvertrag[171] und der ZDF-StV, die unmittelbar die Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten in der ARD bzw. der Länder als Träger des als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts organisierten ZDF zum Gegenstand nehmen, sowie der RFinStV, der das Verfahren der Feststellung und

---

[171] Vom 31. Aug. 1991, GVBl. I, Nr. 42, S. 593, zuletzt geänd. durch Art. 4 des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Gesetz vom 25. Juni 2020) vom 28. April 2020, GVBl. I, Nr. 19, S. 1, GVBl. I, Nr. 19, S. 69.

Festsetzung des Rundfunkbeitrags und die Aufteilung der hieraus resultierenden Mittel auf die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das DLR regelt sowie einen Finanzausgleich zugunsten einzelner Landesrundfunkanstalten vorsieht. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV)[172] behandelt die Erhebung und Vereinnahmung des Rundfunkbeitrags. Diese Staatsverträge könnten im Grunde – selbstverständlich bis auf den RBStV – wohl aufrechterhalten werden, anzupassen wären die jeweiligen Bestimmungen über die Finanzierung.

In der juristischen Literatur (Rechtsprechung existiert nicht) wird zuvörderst die Frage der Organisation der Finanzflüsse im Falle einer Steuerfinanzierung des örR – und dies auch nur vereinzelt – behandelt (Gutachten zu der Frage liegen soweit ersichtlich nicht vor): *Wagner* geht zunächst zutreffend von der formellen Verfassungswidrigkeit spezifischer Rundfunksteuern aus und fragt, ob eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln, die mit einer Erhöhung der den Ländern oder dem Bund zustehenden Steuern einherzugehen hätte, möglich wäre. Für den Bereich der Landessteuern weist sie zunächst darauf hin, dass der tatsächliche Ertrag aus den erhöhten Landessteuern und der benötigte Betrag für eine funktionsadäquate Finanzausstattung des örR auseinanderfallen könnten. Seien die Erträge höher als angenommen, könnten diese in den Haushalt zurückgeführt werden. Entstehende Lücken müssten jedoch aus anderen Haushaltsmitteln gedeckt werden, über die das Parlament auf der Grundlage des parlamentarischen Budgetrechts die Entscheidungsbefugnis habe. *Wagner* weist in diesem Zusammenhang auf die hiermit verbundenen Probleme der notwendigen Staatsferne der Rundfunkfinanzierung hin (s. o. I.2.b)). Zusätzlich zur problembehafteten Festsetzung der erforderlichen Steuererhöhungen durch die Landesparlamente könnten, so *Wagner*, die Erträge aus den Steuererhöhungen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch ausfallen, was zu Finanzierungsschwierigkeiten bei den Anstalten führen würde, in deren Sitzland es zu Mindererträgen komme. Dies gelte umso mehr, als der Finanzbedarf der einzelnen Anstalten generell unterschiedlich hoch ausfalle. Der deshalb notwendige Länderausgleich eröffne einen „Quell ewiger Streitigkeiten“[173]. Auch wenn ein derartiger Ausgleich bereits durchgeführt werde (§§ 12 ff. RFinStV), werde es der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln sein, dass Steuermittel des einen Landes zur

---

[172] Vom 21. Dez. 2010, GVBl. I, Nr. 9, zuletzt geänd. durch Art. 8 des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Gesetz vom 25. Juni 2020) vom 28. April 2020, GVBl. I, Nr. 19, S. 1, GVBl. I, Nr. 19, S. 72.

[173] *Wagner* (Fn. 45), S. 229.

Unterstützung des Rundfunks eines anderen Landes eingesetzt würden. Auch sei eine derartige Finanzierung unzulässig. Von einer Finanzierung des örR durch eine Erhöhung bestehender Landessteuern sei deshalb unbedingt abzuraten.[174] *Wagner* wendet sich sodann der Möglichkeit einer Finanzierung über die Erhöhung bestehender Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) zu, die durch Bundesgesetz zu erfolgen habe. Solle der durch diese Erhöhung erzielte Betrag allein den Ländern zustehen, die ihn dann an die Rundfunkanstalten direkt weiterzuleiten hätten, bedürfe es einer Grundgesetzänderung: Gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG stünden dem Bund und Ländern die Erträge aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer je zur Hälfte zu. Wegen der Finanzierung der Rundfunkanstalten müsse der Anteil der Länder am Aufkommen gesteigert werden. Sollten zudem die Beträge durch die Steuererhöhung nicht zur Deckung des ermittelten Finanzbedarfs der Anstalten reichen, sei dieser Ausfall durch finanzielle Zuschüsse zu kompensieren, sodass sich dieselbe Problematik wie bei den Landessteuern ergebe und sich vor allem die Frage stelle, aus welchem Bereich die kompensatorischen Finanzmittel entnommen werden sollten.[175]

Waldhoff sieht es als ein zentrales staatsrechtliches Problem an, dass das Rundfunkrecht in die Landesgesetzgebungskompetenz fällt, die Finanzverfassung des Grundgesetzes hingegen eine „ausgesprochen zentralistische Prägung“ aufweise.[176] Dieses Spannungsverhältnis stelle sich sowohl im Falle einer – nur durch eine Verfassungsänderung zu ermöglichenden – Steuer- als auch bei einer Haushaltsfinanzierung. Es sei nämlich nicht von vornherein selbstverständlich, ob der Bundeshaushalt, die Landeshaushalte oder beide zu belasten seien. *Waldhoff* löst diese Frage wie folgt: Die in die Bundeskompetenz fallenden Rundfunkanstalten seien aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, und im Übrigen folge die Finanzierungspflicht der rundfunkverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und führe zur Finanzierungszuständigkeit der Länder. Diese hätten als Muttergemeinwesen die jeweiligen Rundfunkanstalten errichtet, und sie seien für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit auch in finanzieller Hinsicht verantwortlich. Im Übrigen folge die Zuständigkeit aus finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben: Die Kulturhoheit der Länder als Oberkategorie auch ihrer Zuständigkeiten für den Rundfunk umfasse insbesondere die Finanzierungspflicht. Dies

---

174 *Wagner* (Fn. 45), S. 228-230.

175 *Wagner* (Fn. 45), S. 230 f.; vgl. auch *Jarass* (Fn. 1), S. 51-53.

176 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 7.

ergebe sich aus den grundgesetzlichen Regeln zur Lastentragung der Art. 104a f. GG, wonach die Finanzierungslast der Verwaltungskompetenz folge. Eine Bezuschussung durch den Bund sei hier – wie grundsätzlich überhaupt im Kulturbereich – unzulässig. Bezüglich des bestehenden Rundfunkfinanzausgleichs zur Stützung kleinerer Rundfunkanstalten nimmt *Waldhoff* an, ein derartiger Nebenfinanzausgleich werde wohl keine unüberwindbaren Probleme bereiten.[177] Mit Blick auf die Ausgestaltung des Verfahrens vertritt *Waldhoff* die Auffassung, dieses könne im Wesentlichen beibehalten werden, insbesondere könne die KEF ihre Rolle weiterhin ausüben. Bei der Gebührenfinanzierung stehe die zu ermittelnde Gebührenhöhe letztlich für das Gesamtfinanzvolumen des Rundfunks, bei einer Haushaltsfinanzierung könne und müsse von vornherein darauf abgestellt und von der KEF ermittelt werden. Die Konstruktion eines „grundrechtlich vorab reservierten Anteils im jeweiligen Landeshaushalt, für den Bundesrundfunk im Bundeshaushalt“[178] solle in staatsvertraglich koordinierter Rechtsetzung der Länder, ggf. auch von Bund und Ländern, gesetzlich abgesichert werden.[179] Welche Steuer erhöht werde, um diejenigen Teile des Haushalts auszugleichen, die vorab für die Rundfunkfinanzierung reserviert seien, sei zumindest verfassungsrechtlich letztlich irrelevant, da es nicht um eine rechtliche Zweckbindung im Sinne einer echten Zwecksteuer gehe. Im Bundes- oder Landeshaushalt flössen jeweils die wirtschaftlichen Gesamtleistungsfähigkeiten aller Bürger aus sämtlichen Einnahmen zusammen. Zu empfehlen sei, die Einkommen-, die Körperschaft- und ggf. die Umsatzsteuer zu erhöhen, da in ihnen die Allgemeinheit der Steuerzahler als Rezipienten von Rundfunk in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten zum Ausdruck komme. Da es sich bei diesen Steuern um Gemeinschaftssteuern handele, die Bund und Ländern gemeinschaftlich im Ertrag zuflössen (Art. 106 Abs. 3 GG), bedürften die Länder hinsichtlich des Bundesanteils, der nicht der Rundfunkfinanzierung diene, einer entsprechenden Erhöhung am variablen Umsatzsteueraufkommen.[180]

Auch nach *Hasse* sollen die „nach einem auch weiterhin vorzuschaltenden KEF-Verfahren festgesetzten Mittel“ als eigener Haushaltstitel jährlich in die Länderhaushalte eingestellt werden. Diese Mittel würden aus den allgemeinen Haushaltsmitteln erbracht. Bezüglich

---

177 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 7 f.

178 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 9.

179 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 9

180 *Waldhoff* (Fn. 1), S. 9 f.

ZDF und DLR solle der Finanzbedarf „durch die Summe der besonders ausgewiesenen Anteile aus dem jeweiligen Landessteueraufkommen abgedeckt“ werden.[181]

III. Fortführung der KEF verfassungsrechtlich geboten

Nimmt man entgegen der hier vertretenen Ansicht an, eine Finanzierung des örR aus Haushalts- bzw. Steuermitteln sei verfassungsrechtlich zulässig, ist fraglich, ob es der verfahrensrechtlichen Sicherungen der Feststellung des Finanzbedarfs des örR und insbesondere der dieses Verfahren prägenden KEF oder einer ähnlichen Institution bedarf, deren Feststellungen für die Länderparlamente nicht nur empfehlenden, sondern bindenden Charakter haben. Um diese Frage zu beantworten, kann auf die bereits dargestellte Judikatur des BVerfG zur Feststellung der Rundfunkgebühr bzw. des -beitrags zurückgegriffen werden.

Das BVerfG hat sich erstmals im 8. Rundfunkurteil im Jahre 1994 mit dem Verfahren der Festsetzung der Rundfunkgebühr unter Einbeziehung der KEF befasst. Zu diesem Zeitpunkt war die KEF „trotz der Einbeziehung unabhängiger Sachverständiger als bloßes Hilfsinstrument der Ministerpräsidentenkonferenz“[182] ausgestaltet.

> „Ihre Empfehlungen dienten als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Länderparlamente. Die Gebührenentscheidung selbst war jedoch als rein politische Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder ausgestaltet. Sie unterlag keiner näheren materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Bindung, sondern stand den Ministerpräsidenten und Landesparlamenten sowohl nach Zeitpunkt als auch nach Umfang frei. Da sich die Länder auf eine einheitliche Gebühr, die nur staatsvertraglich geändert werden konnte, festgelegt hatten, genügte bereits das Veto eines Landes, um eine Entscheidung hinauszuzögern oder zu verhindern, ohne daß es dabei auf die Erforderlichkeit einer Gebührenanpassung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks angekommen wäre.“[183]

Diese Ausgestaltung der KEF akzeptierte das BVerfG nicht als ausreichende verfahrensrechtliche Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzausstattung der Rundfunkanstalten. Es kritisierte vielmehr, die Einrichtung der KEF beruhe allein auf einem Beschluss der Ministerpräsidenten, der von diesen auch wieder aufgehoben werden könne. Zusammensetzung, Aufgaben und Verfahren der KEF seien ebenso wenig gesetzlich bestimmt wie die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Weiter könne die „Einschaltung der KEF die

---

181 *Hasse* (Fn. 53), S. 210.

182 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 170.

183 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 170.

Rundfunkfreiheit solange nicht wirksam schützen, wir ihren Empfehlungen im weiteren Verfahren kein entsprechendes Gewicht“ zukomme. Ministerpräsidenten und Landtage hätten nämlich weiterhin die Möglichkeit, „Gebührenanpassungen nach politischen Gesichtspunkten festzusetzen oder aufzuschieben, ohne daß feststellbar wäre, ob sie dabei die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bindungen eingehalten“ hätten.[184]

Das BVerfG überantwortete im Ergebnis die erforderliche Neugestaltung des Verfahrens der Gebührenfestsetzung dem Gesetzgeber und forderte, dieses müsse gewährleisten, dass die Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhielten und politische Einflussnahmen auf die Programmgestaltung mittels der Gebührenfinanzierung wirksam ausgeschlossen würden. Den hierfür notwendigen Vorkehrungen werde, so das BVerfG, „am ehesten ein gestuftes und kooperatives Verfahren gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und Möglichkeiten politischer Einflußnahme begrenzt“[185]. Überdies dürften die Rundfunkanstalten in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es müsse vielmehr gesichert sein, dass die auf ihren Programmentscheidungen basierenden Bedarfsanmeldungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Gebührenfestsetzung bildeten. Die im Rahmen ihrer Autonomie getroffenen Programmentscheidungen dürfe die Gebührenentscheidung nicht übergehen und ihre finanziellen Konsequenzen nicht ignorieren.[186] Dem fachlichen Charakter der Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspreche die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium besonders gut, wie es in Gestalt der KEF angestrebt sei. Knüpfe der Gesetzgeber daran an, sei er im Interesse der Rundfunkfreiheit verpflichtet, Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren des Gremiums gesetzlich zu regeln und auch die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gesetzlich zu sichern. Dabei lege der fachliche Charakter dieses Verfahrensschritts es nahe, das Gremium nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfrei zusammenzusetzen.[187] Bezüglich der sich im Ergebnis des Feststellungsverfahrens anschließenden Gebührenentscheidung selbst verlangte das BVerfG, dass diese auf Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten getroffen wird. Abweichungen von der Bedarfsfeststellung mit entsprechenden Folgen für die Höhe der Rundfunkgebühr seien

---

184 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 176.

185 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 180.

186 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 181 f.

187 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 183.

zwar nicht ausgeschlossen, hierfür kämen aber nur Gründe in Betracht, die „vor der Rundfunkfreiheit Bestand“[188] hätten. Programmliche und medienpolitische Zwecke schieden insofern aus, im Wesentlichen kämen Gesichtspunkte der Verhinderung des Informationszugangs der Rundfunkteilnehmer und einer angemessenen Belastung in Betracht. Die Gründe müssten in diesem Fall angegeben werden, damit eine verfassungsgerichtliche Kontrolle erfolgen könne.[189] Es handele sich bei der Gebührenfestsetzung, so das BVerfG im Ergebnis, um eine „gebundene Entscheidung“.[190]

Wie bereits skizziert, wurde das gesetzlich untersetzte Verfahren der Gebühren- bzw. Beitragsfestsetzung unter Einschluss der prinzipiell verbindlichen Entscheidung der KEF (s. o. I.2.b)bb)(2)) nach diesem Urteil des BVerfG eingerichtet.[191] Das BVerfG hat die beschriebenen Anforderungen in seiner nachfolgenden Judikatur[192] ausdrücklich bestätigt und in Bezug auf die Rolle der KEF weiter ausgeformt: Die durch die KEF zu leistende Kontrolle dürfe sich nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der jeweiligen Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern sei darauf zu begrenzen, ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden sei. Bei der Kontrolle handele es sich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe.[193] Zur abschließenden Gebührenentscheidung führt das Gericht aus, es sei Sache gesetzlicher Regelung, wer diese vornehme und wie dies geschehe – von Verfassungs wegen müsse allerdings sichergestellt sein, dass Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt blieben und dass Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nicht programmlichen oder medienpolitischen Zwecken dienten.[194] Im Ergebnis hat das BVerfG die geltende Ausgestaltung des dreistufigen Verfahrens als verfassungsgemäß

---

188 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 185.

189 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 185 f.

190 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 188.

191 Vgl. BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 1.

192 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 135 ff.; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 90 ff.

193 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 146.

194 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 147-149.

gebilligt, wobei es die Unabhängigkeit der KEF und die Weisungsfreiheit ihrer Mitglieder hervorgehoben hat.[195]

Vor dem Hintergrund dieser das Finanzierungsverfahren detailliert vorzeichnenden Rechtsprechung ist im Ergebnis davon auszugehen, dass zwar nicht zwingend die KEF als Institution in ihrer aktuellen Ausgestaltung fortgeführt werden muss. Das BVerfG hat nämlich mehrfach darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung des Verfahrens dem Gesetzgeber überantwortet sei, der es also auch umgestalten könne. Als gesichert kann aber davon ausgegangen werden, dass die vom BVerfG aufgestellten sachlichen Anforderungen an das Verfahren zur Festsetzung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten auch im Falle einer etwaigen Finanzierung des örR aus Haushalts- bzw. Steuermitteln Geltung verlangten. Sie dienen dem Schutz der Rundfunkanstalten und sind daher sowohl unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer bestimmten Institution wie der KEF als auch von der Entscheidung für eine bestimmte Art der Finanzierung (über Gebühren, Beiträge oder eben aus den Haushalten) zu beachten. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Eckpunkte:

- gesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens,
- Beteiligung externen Sachverstands,
- rundfunk- und politikfreie Zusammensetzung des Gremiums,
- Unabhängigkeit des Gremiums,
- Weisungsfreiheit seiner Mitglieder,
- ausschließlich fachliche Prüfung des geltend gemachten Finanzbedarfs,
- Einbeziehung der Rundfunkanstalten,
- Programmfreiheit als Grundlage der Bedarfsermittlung und -festsetzung,
- Abweichung vom Vorschlag der KEF möglich, aber nicht zu programmlichen oder medienpolitischen Zwecken,
- gebundene Entscheidung des Parlaments.

Im Ergebnis wäre auch im Falle einer Finanzierung des örR durch Haushalts- bzw. Steuermittel (die nach hier vertretener Ansicht allerdings verfassungswidrig wäre) eine Einrichtung

---

[195] BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 151 f.

wie die KEF mit ihren den Gesetzgeber grundsätzlich bindenden Empfehlungen verfassungsrechtlich weiterhin erforderlich.

Ein anderes Bild dürfte sich ergeben und die Rolle der KEF wäre zu überdenken, wenn, letztlich unabhängig von der Art der Finanzierung, eine vom BVerfG „grundsätzlich“[196] für zulässig erachtete und in der politischen Diskussion bereits behandelte Vollindexierung der Kostenentwicklung und damit der Beitragsfestsetzung eingeführt würde.[197]

IV. Bindungswirkung der Entscheidungen der KEF und parlamentarische Budgethoheit

Das hier angesprochene Problem, wie es mit der parlamentarischen Budgethoheit vereinbar sein kann, dass der Entscheidung eines unabhängigen Sachverständigengremiums maßgebliche (Vor-)Wirkung für die dann entsprechend „gebundene Entscheidung“ des parlamentarischen Gesetzgebers zukommen soll, hat auch das BVerfG erkannt. Das Gericht hat hierzu ausgeführt, der Gesetzgeber (oder der von ihm ermächtigte Verordnungsgeber) übernehme mit der abschließenden Entscheidung über die Festsetzung der Beitragshöhe für diese die notwendige politische Verantwortung. Dies könne auch zur Sicherung der Akzeptanz der Entscheidung bei den Bürgerinnen und Bürgern beitragen und zwar insbesondere dadurch, dass die Interessen der Beitragszahler in die Entscheidung einbezogen würden. Der fachlich ermittelte Finanzbedarf müsse dabei zwar die Grundlage für die Festsetzung der Beitragshöhe sein. Die Möglichkeit „gehaltvoller politischer Verantwortungsübernahme“[198] setze indessen voraus, dass von dem Vorschlag der KEF auch abgewichen werden könne. Bei der Bestimmung der Reichweite dieser Abweichungsbefugnis müsse dem Demokratieprinzip Rechnung getragen werden, ohne dass der prozedurale Grundrechtsschutz leerlaufen dürfe. Es sei daher erforderlich, der Bedarfsfeststellung durch die KEF

---

196 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 150.

197 *Meyer*, Neuer Telemedienauftrag. Neuer Auftrag? Neue Finanzierung? Wer verantwortet und gestaltet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, ZG 2018, S. 210, 221 ff.; *Hornickel*, Gedanken zur Rundfunkfinanzierung, NVwZ 2017, S. 118, 122; *Nickel*, Indexierung der Rundfunkgebühr, ZUM 2006, S. 737, 739 ff.; *Cornils/Dietrich*, Die Festsetzung des Rundfunkbeitrags als „gebundene Entscheidung“, ZUM 2021, S. 802, 811 f.; *Cornils*, Verfassungs- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen einer Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, Rechtsgutachten erstattet der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, 2019; hier abrufbar: https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung_Publikation.docx.pdf; *Hirschle*, Kurzgutachten zur Indexierung des Rundfunkbeitrags, 2019; hier abrufbar: https://www.bdzv.de/fileadmin/content/kurzgutachten_zur_indexierung_des_rundfunkbeitrags.pdf.

198 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 100.

maßgebliches Gewicht beizumessen, das über eine bloße Entscheidungshilfe hinausreiche.[199] Dem Gesetzgeber verbleibe aber ein „Raum eigenständiger Gestaltung“[200], da es ihm insbesondere möglich sei, die (wirtschaftlichen) Interessen der Gebühren- bzw. Beitragszahler in die Entscheidung mit einzubeziehen und deswegen von dem Vorschlag der KEF abzuweichen.[201] Dass die Gebührenentscheidung den Charakter einer „gebundenen“ Entscheidung annehme, stehe dem nicht entgegen. Hiermit sei keine Bindung gemeint, wie sie das Verwaltungsrecht bei Entscheidungen von Behörden kenne, denen kein Ermessen eingeräumt sei. Die Formulierung verdeutliche vielmehr, dass der Gesetzgeber eingebunden in die durch das BVerfG näher konkretisierten verfassungsrechtlichen Grenzen bleibe.[202] Er sei daher nicht auf eine bloße Missbrauchskontrolle beschränkt, sondern könne den Vorschlag der KEF mit dem Ziel der Berücksichtigung der Belange der Gebührenzahler korrigieren. Auch weitere Abweichungsgründe kämen prinzipiell in Betracht, „wenn sie sich auch mit Rücksicht auf die vom Gesetzgeber bei der Gebührenentscheidung zu beachtenden Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät regelmäßig darin erschöpfen“[203] würden. Würden die Gebührenzahler unangemessen belastet oder werde ihr Informationszugang versperrt, sei der „Ausgleich zwischen den Interessen der Bürger und den Rundfunkanstalten zur autonomen Entscheidung über das Rundfunkprogramm im Rahmen des gesetzlichen Funktionsauftrags und die darauf abgestimmte Finanzierung misslungen“[204]. Dies zu erkennen und zu korrigieren sei Aufgabe des Gesetzgebers, wenn und soweit er sich die Letztentscheidung vorbehalte.[205]

In der juristischen Literatur wird die verfassungsgerichtliche Judikatur wie folgt kommentiert: Die Beschränkung, die das BVerfG dem Gesetzgeber in Bezug auf die für eine Abweichung vom Vorschlag der KEF zulässigen Gründe auferlege, führe zunächst dazu, dass er bei der Festsetzung der Höhe der Gebühr bzw. des Beitrags weder Einspar- und Strukturoptimierungen oder Programmveränderungen herbeiführen noch das Ziel der Beitragsstabilität verfolgen dürfe. Auch standortpolitische Zielsetzungen schieden aus, da sie medienpolitischer

---

199 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 100.

200 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 155.

201 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 154 f.

202 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 156.

203 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 157.

204 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 158.

205 BVerfG, Urt. vom 11. Sept. 2007, Az. 1 BvR 2270/05 u. a., juris, Rn. 157 f.

Natur seien. Allerdings entspreche die Beschränkung des Gesetzgebers auf Abweichungsgründe, die die finanzielle Belastung der Zahlungsverpflichteten zum Gegenstand hätten, der begrenzten Funktion der Ländermitwirkung: Sichere die Bedarfsanmeldung die Prärogative der Anstalten bei der Bestimmung des Funktionserforderlichen und gewährleiste die Prüfung durch die KEF die gebotene fachlich-distanzierte Kontrolle, bleibe den Ländern nur noch die treuhänderische Wahrnehmung der Interessen der Beitragszahler. Namentlich verschließe das Verbot medienpolitischer Gründe jede eigene Mitsprache an der Bestimmung des Funktionserforderlichen im Festsetzungsverfahren; dafür solle der Gesetzgeber eben auf die Beauftragung verwiesen sein.[206] Mit Blick auf den dem Gesetzgeber zugewiesenen Schutz der Beitragszahler vor unangemessener Belastung sei es zwar zulässig, auf die allgemeine wirtschaftliche Lage und einen hierdurch erschwerten Informationszugang der Bürger zu verweisen, jedoch reiche dies allein nicht aus. Den Gesetzgeber träfen vielmehr Darlegungslasten: Er müsse in der Gesetzesbegründung substantiiert dartun, weshalb eine allgemeine Absenkung zwingend zur Erreichung des Informationszugangs und der Vermeidung allgemeiner sozialer Härten erforderlich sei. Die Unangemessenheit der Belastung der Beitragszahler ergebe sich zudem nicht schon aus der Darlegung der Belastung an sich, sondern erst aus einer Abwägung der Interessen der Beitragszahler mit dem Recht der Rundfunkanstalten auf bedarfsangemessene Finanzierung.[207] Das Abweichungsrecht der Länder stecke zudem in einer argumentativen Bredouille, der kaum zu entkommen sei: Je größer die Divergenz der vorgestellten Abweichung zur Empfehlung der KEF sei, umso schwerer wiege das Argument der funktionsangemessenen und also bedarfsorientierten Finanzierung. Je geringer sie aber ausfalle, umso weniger könne die Behauptung überzeugen, dass der Beitrag gerade in diesem gekürzten Anteil die Belastungsgrenze sprenge.[208] Im Ergebnis könne man sich – insbesondere mit Blick auf die bestehenden Befreiungsregelungen des Beitragsrechts – eine gelingende Abweichungsbegründung praktisch kaum noch vorstellen. Erweise sich damit aber die Möglichkeit zur Abweichung „im Zangengriff dieser Bedingungen“[209] letztlich als Lippenbekenntnis, könne dies das Festsetzungsverfahren diskreditieren. Die vom BVerfG der politischen Verantwortungsübernahme durch den Gesetzgeber zugeschriebene Akzeptanzwirkung könne in die entgegengesetzte Richtung

---

206 *Cornils/Dietrich* (Fn. 197), S. 807.

207 *Cornils/Dietrich* (Fn. 197), S. 807 f.

208 *Cornils/Dietrich* (Fn. 197), S. 809.

209 *Cornils/Dietrich* (Fn. 197), S. 809.

umschlagen, wenn die Interessen der Abgabenschuldner in Konzept und Verfahren der bedarfsorientierten Festsetzung tatsächlich nicht ernsthaft zur Geltung kommen könnten.[210] Diese „Ohnmacht der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger“ habe allerdings Gründe, die im Gesamtkonzept staatsferner Autonomie des örR angelegt seien, wenngleich die Begrenzung „in den rechtlichen Bindungen des staatlichen Schlussakts der Festsetzung […] besonders rigide ausgeführt“ [211] sei.

Die skizzierte Situation der Länderparlamente wird im Ergebnis kontrovers betrachtet. So kritisiert etwa *Degenhart*:

> „Die Verlagerung faktischer Entscheidungskompetenzen auf Kommissionen mit nicht abschließend bestimmtem rechtlichen Status bedeutet nicht nur eine Flucht aus der parlamentarischen Verantwortung, sie durchbricht die parlamentarisch-demokratische Legitimation einer so eminent grundrechtsrelevanten Entscheidung wie der Festsetzung der Rundfunkgebühr.“[212]

Dem entgegnet z. B. – gewohnt pointiert – *Henneke*:

> „Das führt zu der […] Erkenntnis, der sich die Politik in Bund und Ländern im Allgemeinen ebenso wenig gern stellt wie im Rundfunkrecht: Die aufgabenkreierenden Körperschaften, das sind die Parlamente von Bund und Ländern – im vorliegenden Fall des Rundfunkrechts die Gesamtheit der 16 Länder als ‚föderale Verantwortungsgemeinschaft‘ –, sind keinesfalls machtlos, Finanzierungsansprüchen der Rundfunkanstalten […] ausgesetzt zu sein; sie müssen den Gestaltungsspielraum nur dort ausnutzen, wo er besteht, nämlich bei der normativen Kreation öffentlicher Aufgaben, mit deren Wahrnehmung sie die Rundfunkanstalten […] betrauen. Erscheint ihnen der daraus resultierende Finanzbedarf zu hoch […], müssen die verantwortlichen Parlamente die von ihnen selbst übertragenen Aufgaben auf das für finanzierbar erachtete Maß zurückführen, also für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk den öffentlichen Auftrag spezifizieren […]. Was in der verfassungsrechtlichen Systematik als Therapie offensichtlich ist und ganz einfach erscheint, scheuen die Parlamente realiter allerdings wie der Teufel das Weihwasser.“[213]

---

210 *Cornils/Dietrich* (Fn. 197), S. 809 f.

211 *Cornils/Dietrich* (Fn. 197), S. 810.

212 *Degenhart* (Fn. 1), S. 379; zustimmend dagegen etwa *Schmidt*, Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20.07.2021 (1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20 und 1 BvR 2777/20) zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und zur Rundfunk Beitragserhöhung – eine verfassungsrechtliche Einordnung –, DVBl. 2021 S. 1539, 1543.

213 *Henneke*, Anm. zum Beschl. des BVerfG v. 10.07.2021 – 1 BvR 2756/20, 277520 und 2777/20, DVBl. 2021, S. 1307 f. Zu den Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers vgl. etwa *Degenhart* (Fn. 1), S. 377.Gegen den Versuch der Länder Berlin und Brandenburg, dem rbb entsprechende Vorgaben zu machen, hat der Sender Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben, die unter dem Az. 1 BvR 2578/24 geführt wird.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das BVerfG das Verfahren der Beitragsfestsetzung, das in der „gebundenen Entscheidung“ des Gesetzgebers mündet, mit der parlamentarischen Budgethoheit deshalb für vereinbar erachtet, weil der Gesetzgeber von dem Vorschlag der KEF – wenn auch tatsächlich in sehr engen Grenzen – begründet abweichen kann.

V. Übergangsprobleme

Im Rahmen der dem Parlamentarischen Beratungsdienst übertragenen Aufgabenstellung, Gutachten zu *Rechtsfragen* zu erstatten,[214] kann die hier aufgeworfene Frage nur kursorisch behandelt werden.

1. Gemeinschaftseinrichtung Beitragsservice

Auf Grundlage des § 10 Abs. 7 RBStV ist durch Umbenennung der vormaligen Gebühreneinzugszentrale (GEZ) als Gemeinschaftseinrichtung von ARD, ZDF und DLR der „Beitragsservice“ eingerichtet worden. Eigener Darstellung nach hat er folgende Aufgaben:

> „Die Hauptaufgaben des Beitragsservice sind der Einzug des Rundfunkbeitrags und die Verwaltung der rund 47 Millionen Beitragskonten. Damit höchste Datenschutzstandards gewährleistet werden können, betreibt der Beitragsservice ein eigenes Rechenzentrum und hat eine eigene Datenschutzbeauftragte. Die eingezogenen Rundfunkbeiträge leitet der Beitragsservice entsprechend den staatsvertraglichen Regelungen an die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio weiter.“[215]

Ebenfalls eigenen Angaben nach beschäftigt der Beitragsservice rund 1.000 Mitarbeiter.

Der Beitragsservice wäre sowohl im Falle der Einführung einer neuen Rundfunksteuer, für deren Umsetzung die Finanzämter zuständig wären (s. u. 2.), und vor allem auch bei einer Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln, bei der keine Abgaben mehr zu entrichten, einzuziehen und zu verwalten wären, obsolet. Damit stellte sich die Frage nach dem Umgang mit den Beschäftigten des Beitragsservices.

---

214 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 der Richtlinie über die Rechtsstellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg vom 5. Juni 2019; hier abrufbar: https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/6/05-06-2019_Richtlinie_PBD.pdf.

215 Hier abrufbar: https://www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/beitragsservice/index_ger.html.

2. Zuständigkeit der Finanzämter

Im Falle der Einführung einer Rundfunksteuer wäre prinzipiell gemäß Art. 108 GG die Finanzverwaltung mit ihr befasst (sofern Art. 105 f. GG entsprechend geändert würden)[216]. Werden die Finanzämter für die Verwaltung der Steuer zuständig (vgl. § 17 Abs. 2 Gesetz über die Finanzverwaltung), werden sich Fragen ihrer ggf. erforderlichen zusätzlichen personellen Ausstattung ergeben.[217] Da die Personalausstattung der Finanzverwaltung bereits als defizitär gilt,[218] könnte sich die Personalgewinnung problematisch darstellen. Anscheinend wäre die Verwaltung für die Finanzämter auch mit strukturellen Schwierigkeiten verbunden.[219]

VI. Alternative Finanzierungsmodelle

1. Abonnementsystem (Pay-TV)

Die Fragestellung des Gutachtenauftrags wird dahin verstanden, dass geprüft werden soll, ob der bisher frei empfangbare örR im Sinne eines „anderen Finanzierungsmodells“ vollständig[220] als sogenanntes Pay-TV (Pay-per-Channel oder Pay-per-View)[221] ausgestaltet werden dürfte oder ob dies verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist. In einem derartigen Modell würden die Nutzer bestimmte Kanäle gegen Entgelt auswählen (abonnieren) oder auch nur für bestimmte Sendungen bezahlen müssen. Das Pay-TV ersetzte also vollständig die Beitragsfinanzierung, die Rundfunkanstalten wären auf die Einnahmen aus den Abonnements bzw. den einzelnen Abrufen verwiesen und stünden insofern ohne Abstriche im

---

216 Vgl. *Köster* (Fn. 28), S. 947 f.; *Jarass* (Fn. 1), S. 45 f.

217 *Köster* (Fn. 28), S. 954: erheblicher personeller Mehraufwand.

218 Vgl. nur Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage „Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung des Landes Brandenburg“, LT-Drs. 7/9502.

219 Vgl. *Köster* (Fn. 28), S. 949 ff.

220 Nach *Degenhart* (Fn. 1), S. 382 f. m. w. N., soll ein partielles verschlüsseltes Angebot seitens des örR, das sich zuvörderst auf „neue Angebotsformen“ bezieht, vorstellbar sein; ebenso *Hasse* (Fn. 53), S. 230 ff. m. w. N.; *Kaiser* (Fn. 140), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 238. *Ebhardt/Neukamm*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, MStV § 35 Rn. 106 f.; aus der älteren Lit. eingehend *Hoffmann-Riem*, Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 1996; *Stettner*, Ist es öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), gestattet, Pay-TV zu veranstalten?, ZUM 1995, S. 293, S. 301: nur Spartenprogramme.

221 Vgl. *Stettner* (Fn. 220), S. 294 f. Einbezogen werden müsste auch der Hörfunk.

Wettbewerb mit den privaten – teils werbe-, teils als Pay-TV finanzierten – Rundfunkveranstaltern. Das Angebot des örR wäre nur noch verschlüsselt zu empfangen.[222]

a) Pay-TV überhaupt noch Rundfunk?

Mit Blick auf die umfassende Verschlüsselung der Programme könnte bereits die Frage gestellt werden, ob der örR in einer solchen Ausgestaltung überhaupt noch als Rundfunk zu qualifizieren wäre, denn hierzu rechnet, dass er sich an einen unbestimmten Personenkreis richtet: „Er ist für die Allgemeinheit bestimmt, d. h. vom Veranstalter an eine ‚beliebige', d. h. unbestimmte Personengruppe im Sinne einer (auch Teil-)Öffentlichkeit adressiert."[223] Dass die Entgeltpflichtigkeit zur Voraussetzung des Empfangs gemacht wird, wird allgemein aber als unschädlich erachtet, da „jeder, der das Entgelt zu zahlen bereit ist, Zugang erhält". Auch das Pay-TV sei deshalb „grundsätzlich Rundfunk iSd Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, weil es unerheblich ist, ob zwischen dem Veranstalter und dem Rezipienten rechtliche Beziehungen notwendig sind, damit der Empfang möglich wird"[224].

b) Verstoß gegen die Garantie funktionsgerechter Finanzierung

Zu fragen ist weiter, ob die Einführung eines Pay-TV mit dem Verfassungsauftrag zur funktionsgerechten Finanzierung des örR vereinbar wäre. Dem könnte entgegenstehen, dass der örR darauf verwiesen wäre, seine Einnahmen vollständig auf dem freien Markt zu generieren. Folge wäre, dass er seine Programme marktorientiert gestalten müsste, um eine für seine Finanzierung ausreichende Zahl an Nutzern zu gewinnen.

aa) Judikatur des BVerfG zur Finanzierung des örR aus Werbeeinnahmen

Diese spezifische Frage ist in der Rechtsprechung des BVerfG bislang nicht entschieden worden. Dem Gedanken einer marktorientierten (Teil-)Finanzierung des örR ist das BVerfG jedoch mit überzeugenden Argumenten im Zusammenhang mit der Erzielung von Einnahmen des örR durch Werbung bereits mehrfach entgegengetreten. Seine Aussagen, die es

---

222 *Degenhart* (Fn. 1), S. 382.

223 *Grabenwarter* (Fn. 77), Art. 5 Abs. 1, 2 (Nov. 2018) Rn. 621.

224 *Grabenwarter* (Fn. 77), Art. 5 Abs. 1, 2 (Nov. 2018) Rn. 626 m. w. N.; BVerfG, Beschl. vom 24. März 1987, Az. 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, juris, Rn. 135. Nach § 2 Abs. 3 MStV sind allerdings Angebote, die aus Sendungen bestehen, die jeweils gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden, kein Rundfunk.

zu den mit einer derartigen Ökonomisierung für das Programmangebot verbundenen negativen Folgen getroffen hat, gelten für das Pay-TV in noch höherem Maße.[225]

Das BVerfG führt aus, der örR habe die Aufgabe, „als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der ökonomischen Anreize“ folge. Er müsse zu inhaltlicher Vielfalt beitragen, die der freie Markt, der publizistische und ökonomische Wettbewerb, nicht gewährleiste, gerade auch „wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung“[226]. Hierzu befähige den örR seine vorrangig aus dem Rundfunkbeitrag erfolgende Finanzierung, er könne sein Programm unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen anbieten und „über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben“[227]. Seien Angebote dagegen zum größten Teil werbefinanziert, förderten sie den publizistischen Wettbewerb nicht.[228]

Das BVerfG weist zudem eindringlich auf die Gefahren hin, die mit der Digitalisierung der Medien und der Netz- und Plattformökonomie des Internets verbunden seien. Auch diese mündeten, zumal Inhalte auch mit Hilfe von Algorithmen gezielt auf Interessen und Neigungen des Publikums zugeschnitten würden, in für die Werbewirtschaft interessanten massenattraktiven Programmen. Das führe zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen. Diese Entwicklung wiederum bedinge, „dass es schwieriger wird, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden“ und schaffe „[neue] Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen“. Der einzelne Nutzer müsse „die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt“. Desangesichts wachse „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

---

225 Vgl. *Stettner* (Fn. 220), S. 300.

226 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 78.

227 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 79.

228 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 80.

Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden (BVerfGE 149, 222 <262 Rn. 80>)“.[229] Das BVerfG fordert im Anschluss an diese Darstellung der Funktion des örR im dualen Rundfunksystem vom Gesetzgeber die Garantie der funktionsgerechten Finanzierung des örR ein.[230]

Diese Entscheidung fasst die Grundsätze der Rechtsprechung des BVerfG zusammen. Insbesondere zur Frage der Zulässigkeit einer (partiellen) Werbefinanzierung hat das BVerfG, fußend auf dieser dogmatischen Grundlage, wiederholt judiziert, dass es dem Gesetzgeber zwar freistehe, dem örR zu gestatten, Einnahmen aus Werbung zu erzielen, dass diese jedoch „wegen der mit ihnen verbundenen programm- und vielfaltverengenden Tendenzen die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen“ [231] dürften. Das BVerfG nimmt an, der Aufgabe, die der örR im dualen System zu erfüllen habe, werde eine Finanzierungsweise, die ihn vornehmlich auf Werbeeinnahmen verweise, nicht gerecht. Die dem örR gemäße Art der Finanzierung sei vielmehr die Gebührenfinanzierung. Der Gesetzgeber habe den örR „in jedem Fall in dem funktionsnotwendigen Umfang zu finanzieren“.[232]

Die Umstellung der Finanzierung des örR auf ein Abonnementsystem widerspräche diesen Anforderungen des BVerfG.[233] Anders als bei der Beitragsfinanzierung stünde dem örR keine verlässliche Finanzierung mehr zur Verfügung, die Voraussetzung seiner integren und die Meinungsvielfalt fördernden Programmgestaltung ist. Er wäre stattdessen den Bedingungen des Marktes unterworfen, mit den vom BVerfG aufgezeigten Folgen für die (dann fehlende) Programmvielfalt.

bb) Verwaltungsgerichtsbarkeit gegen Ausgestaltung des örR als Pay-TV

Die Zulässigkeit der Einführung eines Pay-TV für den örR ist in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur folgerichtig explizit verneint worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat (zum Pay-per-View) ausgeführt, in Betracht komme nur eine Finanzierung, welche die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten berücksichtige und sich nicht nachteilig auf ihre durch Art. 5 Abs.

---

229 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 81.

230 BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, Az. 1 BvR 2756/20 u. a., juris, Rn. 82 f.

231 BVerfG, Urt. vom 22. Febr. 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris, Rn. 149; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, juris, Rn. 76.

232 BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, juris, Rn. 76-78.

233 Vgl. auch BayVerfGH, Entsch. vom 15. Mai 2014, Az. Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12, juris, Rn. 82: „kein rein nutzungsbezogenes Entgelt“.

1 Satz 2 GG vorgegebene Unabhängigkeit und die Vielfalt ihrer Programme auswirken könne. Dies enge die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung entscheidend ein:

> „Die Rundfunkanstalten dürfen nicht darauf verwiesen werden, sich die erforderlichen Mittel für eine funktionsgerechte Ausstattung vorrangig ‚auf dem Markt', d. h. von der werbenden Wirtschaft, zu beschaffen. Die Finanzierung durch bezahlte Rundfunkwerbung darf nicht im Vordergrund stehen, weil sie tendenziell zu einer Abhängigkeit von Einschaltquoten, d. h. von der Anzahl der Zuschauer oder Zuhörer, führt. Je höher die Einschaltquoten einer Sendung, desto höhere Preise können die Anstalten für die in ihrem Umfeld ausgestrahlte Werbung verlangen. Dies wiederum fördert die Neigung, auf Kosten der Breite des Programmangebots vermehrt massenattraktive Sendungen aus den Bereichen Sport und Unterhaltung auszustrahlen. Von einer Finanzierung durch Werbeeinnahmen gehen ‚programm- und vielfaltverengende Zwänge' aus, wie sie im werbefinanzierten privaten Rundfunk zu beobachten sind (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <311>; Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 487/92 - BVerfGE 87, 181 <199 f.>; Urteile vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <90 f.> und vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 809, 830/06 - BVerfGE 119, 181 <219 f.>).
>
> Aus den gleichen Gründen verstößt die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Entgelte der Zuschauer nur für tatsächlich empfangene Sendungen (Bezahlfernsehen bzw. ‚Pay-TV') gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auch sie fördert die Neigung zu massenattraktiven Sendungen zu Lasten der Programmvielfalt, weil die Rundfunkanstalten auch beim Bezahlfernsehen von Einschaltquoten abhängig wären (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998 - 6 C 13.97 - BVerwGE 108, 108 <113 f.>)."[234]

Verschiedene (Ober-)Verwaltungsgerichte haben gleichgerichtete Entscheidungen getroffen.[235]

cc) Ablehnende Haltung auch der juristischen Literatur

Auch die juristische Literatur lehnt eine umfassende Ersetzung der öffentlichen Finanzierung durch ein Pay-TV ab. So führt etwa mit *Degenhart* selbst ein dezidierter Kritiker der bisherigen Finanzierungformen aus, einer Umwandlung des frei zugänglichen öffentlich-rechtlichen Fernsehens in ein Abonnementfernsehen sei mit verfassungsrechtlichen Risiken behaftet, da nicht von Hand zu weisen sei, dass die öffentlich-rechtlichen Programme dann entweder ihr spezifisches, verfassungsrechtlich gefordertes Profil weitestgehend verlören

---

234 BVerwG, Urt. vom 19. Sept. 2016, Az. 6 C 19/16, juris, Rn. 21 f. m. w. N.; BVerwG, Urt. vom 15. Juni 2016, Az. 6 C 35/15, juris, Rn. 23.

235 OVG NRW, Urt. vom 26. Mai 2009, Az. 8 A 2690/08, juris, Rn. 156; VG Minden, Urt. vom 10. Nov. 2009, Az. 12 K 1750/08, juris, Rn. 127; VG München, Urt. vom 16. Juli 2014, Az. M 6b K 13.5573, juris, Rn. 31 ff., 51 m. w. N.; VG Bremen, Beschl. vom 27. Dez. 2016, Az. 2 K 2607/15, juris, Rn. 29.

oder aber sich zu Minderheitenprogrammen entwickeln könnten. In beiden Fällen würden sie ihren grundrechtlichen Funktionen, wie sie ihnen aktuell zugeschrieben würden, nicht mehr gerecht. Sehe man im Hinblick auf eben diese Funktionen den örR als unter den gegebenen Umständen unverzichtbar an, erschienen diese Risiken nicht hinnehmbar, sie würden absehbar jedenfalls von der Rechtsprechung nicht akzeptiert werden. Da sich zudem nicht die Gesamtheit der bisherigen Rezipienten für die öffentlich-rechtlichen Programme entscheiden würde, müssten die zu entrichtenden Entgelte höher ausfallen als die bisherigen Rundfunkgebühren. Derartige erhöhte Zugangshürden würden dem Auftrag des örR ebenso zuwiderlaufen wie die dann erforderliche Grundverschlüsselung. Ein Übergang zu einem Entgelt- oder Abonnementfernsehen erscheine damit auf absehbare Zeit verfassungsrechtlich nicht begründbar.[236]

Über diese für die Verfassungswidrigkeit des Pay-TV vorgetragenen Gründe hinaus, die sich vor allem auf die Finanzierungsgarantie beziehen, wird in der juristischen Literatur auch ein Verstoß gegen den Grundversorgungsauftrag des örR angenommen: Die Gewährleistung der Grundversorgung setze nämlich die Existenz eines Übertragungssystems voraus, mit dem alle Rundfunkteilnehmer erreicht würden.[237] Mit diesem Argument wird an entsprechende Judikatur des BVerfG angeknüpft, das als ein Merkmal der Grundversorgung die technische Empfangbarkeit für alle herausstellt[238] und annimmt, eine technische Beschränkung des Zugangs zum örR kollidiere mit dem Grundversorgungsauftrag[239]. Ob ein Verschlüsselungssystem auch heute noch einen solchen allgemeinen Zugang versperrte, kann

---

236 *Degenhart* (Fn. 1), S. 382 f.; vgl. auch *Schneider*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, RBStV, Vorbemerkung Rn. 11, der ausführt, von den Befürwortern des Pay-TV werde verkannt „dass die Rundfunkfreiheit gerade verlangt, dass das Programm nicht allein dem Diktat der Mehrheit unterworfen ist und es auch Meinungen von und Inhalte für Minderheiten beinhalten muss. […] Das Ziel, möglichst viele Nutzer bzw. Zahler zu gewinnen, würde einen Quotendruck erzeugen, von dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk grundsätzlich entkoppelt sein muss (BVerfGE 119, 181 = BeckRS 2011, 2007, 25951 Rn. 126).“; ders. (Fn. 1), S. 20 f.; *Dittmann* (Fn. 1), S. 16; *Hasse* (Fn. 53), S. 234. A. A. unter Betonung der technischen Machbarkeit aber bei Außerachtlassung der verfassungsrechtlichen Anforderungen *Duhanic* (Fn. 131), S. 730; *Hornickel* (Fn. 197), S. 120. Für die Option einer „moderne[n] Nutzungsgebühr“ auch Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Okt. 2014, S. 35; hier abrufbar: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

237 *Schneider* (Fn. 236), Vorbemerkung Rn. 11; *Stettner* (Fn. 220), S. 299 f.

238 BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1992, Az. 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, juris, Rn. 75; BVerfG, Beschl. vom 24. März 1987, Az. 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, juris, Rn. 81.

239 BVerfG, Beschl. vom 22. Aug. 2012, Az. 1 BvR 199/11, juris, Rn. 18.

im Rahmen dieses Gutachtens nicht bewertet werden,[240] der prinzipielle Vorbehalt besteht aber zunächst einmal.

c) Ergebnis

Die Einführung eines Abonnementssystems (Pay-TV) verstieße jedenfalls gegen die verfassungsrechtliche Garantie einer funktionsgerechten Finanzausstattung des örR und wäre daher verfassungswidrig.

2. Finanzierung durch Besteuerung von Digitalkonzernen

Geprüft werden soll, ob eine Finanzierung des örR durch eine Besteuerung von Digitalkonzernen verfassungsrechtlich zulässig wäre. Da es sich damit aber sachlich um eine Rundfunksteuer handelte, die im Unterschied zu einer allgemein geltenden Steuer lediglich den Kreis der Steuerschuldner enger fasste, stellten sich dieselben kompetenzrechtlichen Probleme, wie sie bereits dargelegt wurden (s. o. I.1.a)). Es besteht nach Art. 105 GG weder eine Kompetenz des Bundes- noch der Landesgesetzgeber für die Einführung einer Rundfunksteuer. Dies gilt unabhängig davon, wie die Steuer im Einzelnen ausgestaltet, wie also etwa der Kreis der Steuerschuldner bestimmt würde; vor dem „Wie“ der Ausgestaltung einer Steuer ist das „Ob“ ihrer Zulässigkeit zu klären – und vorliegend zu verneinen.

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Besteuerung von Digitalkonzernen zum Zwecke der nicht auf eine spezifische Verwendung gerichteten Erzielung von Einnahmen führt wohl über den Gutachtenauftrag hinaus. Sie betrifft jedenfalls angesichts der für die entsprechende Steuergesetzgebung (allenfalls) bestehenden Bundeskompetenz (Art. 105 Abs. 2 Satz 2, Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG) ausschließlich Bundesrecht[241].[242] In der

---

240 Hinzuweisen ist auf die Regelung des § 35 Satz 2 MStV zur Finanzierung des örR: „Programme und Angebote im Rahmen seines Auftrags gegen besonderes Entgelt sind unzulässig; ausgenommen hiervon sind Begleitmaterialien.“

241 Vgl. Gesetz zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für Unternehmensgruppen (Mindeststeuergesetz – MinStG) vom 21. Dez. 2023, BGBl. I Nr. 397, geänd. durch Art. 39 des Gesetzes vom 2. Dez. 2024, BGBl. I Nr. 387; hierzu *Burwitz*, Das neue Mindeststeuergesetz, NZG 2024, S. 11. Zur Gesetzgebungskompetenz vgl. BT-DrS. 20/8668, S. 86. Kritisch allerdings *Roser*, Verfahrens- und zivilrechtliche Auswirkungen des Mindeststeuergesetzes und des Country-by-Country Reporting, IStR 2024, S. 329 f., der keine zweifelsfreie Kompetenzgrundlage zu erkennen vermag. Zur Digitalsteuer selbst vgl. *Sinnig*, in: Taeger/Pohle, Computerrechts-Handbuch, 90.1 Internationales und europäisches Steuerrecht (Febr. 2021) Rn. 50: Umsatzsteuer; *Demleitner*, in: Borges/Keil, Rechtshandbuch Big Data, 2024, § 13 Rn. 36.

242 Damit wäre eine Prüfungskompetenz des Parlamentarischen Beratungsdienstes nicht mehr gegeben; vgl. § 2 Abs. 2 PBD-Richtlinie (Fn. 214).

juristischen Literatur wird im Übrigen bezweifelt, dass eine Digitalsteuer unter eine der Steuerarten des Art. 106 GG subsumiert werden könnte. Eine Verbrauchsteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG liege nicht vor, da es an der Erfassung einer Dienstleistung fehle, deren Inanspruchnahme ein Akt des (Letzt-)Verbrauchs sei. Die erfassten digitalen Dienstleistungen seien für die Produktion gedacht. Auch eine Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 GG liege mangels Allgemeinheit nicht vor, schon der Wortlaut kenne nur die eine allgemeine Umsatzsteuer. Für eine Verkehrsteuer nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG müsse die Steuer an abgeschlossene Werbeverträge oder gleichwertige Sachverhalte anknüpfen, anstatt an durch Benutzer generierte Einkünfte. Für eine Körperschaftsteuer fehle es abermals an der Allgemeinheit der erfassten Einkünfte, auch hier spreche der in Art. 106 Abs. 3 GG verwendete Singular dafür, dass es keine parallelen Sonderkörperschaftsteuern geben könne. Finde man für die Steuer auf digitale Dienstleistungen somit keinen passenden grundgesetzlichen Steuertypus und verneine man mit dem BVerfG ein Steuererfindungsrecht des einfachen Gesetzgebers, bedürfe es in der Konsequenz einer Verfassungsänderung zur Aufnahme der Digitalsteuer in einer der Ertragszuordnungen des Art. 106 GG.[243]

VII. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

1. Zulässigkeit der Steuerfinanzierung, zu Frage 1

Der Gutachtenauftrag wird dahingehend verstanden, dass sowohl die Frage der Einführung einer neuen Rundfunksteuer als auch die der Finanzierung des örR aus den Haushalten der Länder oder des Bundes geprüft werden soll.

a) Gesetzgebungskompetenz

Die Einführung einer neuen Rundfunksteuer hätte durch Gesetz zu erfolgen, scheiterte aber bereits an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder. Das Gesetz wäre daher formell verfassungswidrig. Grund hierfür ist, dass die Kompetenz zur Einführung neuer Steuern nicht der in Art. 70 ff. GG normierten Sachgesetzgebungskompetenz für den Rundfunk und seine Finanzierung folgt, sondern abschließend in der Finanzverfassung des GG geregelt ist. Außerhalb der durch Art. 104a ff. GG vorgegebenen Kompetenzordnung besteht demnach keine Befugnis von Bund und Ländern, Steuergesetze zu erlassen. Die hier einschlägigen Art. 105 f. GG verleihen aber weder den Ländern eine

---

[243] *Valta*, Verfassungs- und Abkommensrechtsfragen des Richtlinienentwurfs für eine Steuer auf digitale Dienstleistungen, IStR 2018, S. 765, 769 f. m. w. N.

entsprechende Kompetenz, da diese beschränkt ist auf örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, noch lässt sich die Rundfunksteuer unter die in Art. 106 GG aufgeführten übrigen Steuern oder Steuerarten subsumieren, was Voraussetzung einer Kompetenz des Bundesgesetzgebers ist, dem (ebenfalls) kein Steuererfindungsrecht zukommt. Eine Finanzierung des örR aus Haushaltsmitteln auf Grund entsprechender Leistungs- und Haushaltsgesetze fiele dagegen unter die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern.

b) Finanzierung aus Haushaltsmitteln und Rundfunkfreiheit

Eine schlichte Umstellung der Finanzierung des örR auf Haushaltsmittel begegnete mit Blick auf die Rundfunkrechtsprechung des BVerfG nach hier vertretener Ansicht wegen einer Verletzung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Mit ihr erhöhte sich nämlich im Vergleich zur Beitragsfinanzierung sowohl die Gefahr staatlicher Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten als auch die ihrer Unterfinanzierung.

Die Rundfunkfreiheit wird im Kern als Programmfreiheit qualifiziert und gewährleistet, dass der örR nach Maßgabe seines Programmauftrags durch die Rundfunkanstalten frei von staatlicher Einflussnahme veranstaltet werden kann (Grundsatz der Staatsferne oder -freiheit des Rundfunks). Um aber das Grundrecht wahrnehmen zu können, bedarf es seiner gesetzlichen Ausgestaltung durch materielle und organisatorische Regelungen, außerdem einer funktionsgerechten, die adäquate Aufgabenwahrnehmung sichernden Finanzausstattung des örR. In Bezug auf die Ermittlung und Festsetzung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten ist nach dem BVerfG ein gesetzliches Verfahren einzurichten, das die Möglichkeit politischer Einflussnahme, vor allem auch solcher mittelbarer Natur, auf die Rundfunkanstalten ausschließt. Die Beitragsfinanzierung und das aktuelle dreistufige Verfahren der turnusmäßigen Anpassung (Erhöhung) der Rundfunkbeiträge unter Einbindung der KEF entsprechen dieser Vorgabe.

Die Finanzierung aus Haushaltsmitteln wäre nicht von den Beitragszahlern, sondern vom Gesetzgeber zu leisten, der den Rundfunkanstalten damit unmittelbar gegenüberträte; es handelte sich strukturell um diejenige Finanzierungsform, die staatlichen Stellen den unmittelbarsten Einfluss auf die Finanzausstattung des örR ermöglichte. Dieser wäre zudem größer: Im aktuellen Verfahren der Beitragsfinanzierung steht jeweils lediglich die Erhöhung der Beiträge zur Entscheidung an. Eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln eröffnete dagegen die gesamten, nicht aus Werbeeinnahmen stammenden Finanzen der

Rundfunkanstalten dem staatlichen Zugriff, wodurch ein weitaus größeres staatliches Druckpotential entstünde. Hinzu kommt, dass dem Gesetzgeber etwaige beim örR eingesparte Mittel selbst zur Verfügung stünden, wodurch seine Motivation, Kürzungen vorzunehmen, anstiege. Dies erhöhte die Gefahr einer nicht mehr funktionsgerechten Finanzierung der Rundfunkanstalten. Diese Gefahren bestünden auch dann, wenn neben dem Haushalts- ein separates Leistungsgesetz geschaffen würde, da dieses dennoch zur Disposition des Gesetzgebers z. B. eines Haushaltsbegleitgesetzes stünde.

Steht im Ergebnis mit der Beitragsfinanzierung ein die Rundfunkfreiheit sicherndes Verfahren zur Verfügung und ist die Haushaltsfinanzierung demgegenüber mit erhöhten Gefahren verbunden, ist nach hier vertretener Ansicht dem Gesetzgeber eine entsprechende Umstellung der Finanzierung verfassungsrechtlich untersagt. Das BVerfG fordert nämlich, dass staatliche Einflussnahmen soweit wie möglich auszuschließen sind; dem korrespondiert eine Pflicht des Gesetzgebers zur Gewährung des dementsprechend möglichen Schutzes.

Allerdings fußt dieses Ergebnis auf dem gegenwärtigen Diskussionsstand; wenn es gelänge, den dargestellten Gefahren durch weitere Verfahrenssicherungen wirksam zu begegnen, wäre eine Haushaltsfinanzierung prinzipiell vorstellbar.

2. Folgeprobleme der Finanzierungsumstellung, zu Frage 2

Nimmt man entgegen der hier vertretenen Ansicht an, eine Finanzierung des örR aus Haushalts- bzw. Steuermitteln sei verfassungsgemäß, könnten die bestehenden Rundfunkstaatsverträge, abgesehen vom RBStV, im Grunde beibehalten werden; sie wären zuvörderst bzgl. der Finanzierungsregelungen anzupassen. Auch das zur Ermittlung und Festsetzung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vorgesehene Verfahren unter Einbindung der KEF wäre anzupassen, könnte aber im Prinzip fortgeführt werden. Im Falle einer zur Ersetzung der beitragsgestützten Finanzierung erfolgenden Erhöhung von Gemeinschaftssteuern wäre an eine Änderung der grundgesetzlich vorgesehenen Verteilung der Erträge zu denken.

3. Fortführung der KEF, zu Frage 3

Das BVerfG stellt an das Verfahren zur Festsetzung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten erhebliche, die Staatsfreiheit des Rundfunks sichernde Anforderungen: Diesen werde am ehesten ein gesetzlich geregeltes, gestuftes und kooperatives Verfahren gerecht, in dem die Übertragung der Prüfung und Ermittlung des Beitrags an ein sachverständig

zusammengesetztes Gremium wie die KEF besonders geeignet sei. Das aktuell geltende dreistufige Verfahren der Beitragsfestsetzung, in dem die KEF den Ländern nach fachlicher Prüfung des von den Rundfunkanstalten geltend gemachten Bedarfs einen Vorschlag zur Beitragsanpassung unterbreitet, von dem nur unter engen Voraussetzungen begründet abgewichen werden darf, billigt das BVerfG unter Hinweis auf die Unabhängigkeit der KEF und die Weisungsfreiheit ihrer Mitglieder. Dagegen hat es ein zuvor praktiziertes Verfahren, in dem die KEF nur als Hilfsinstrument der Ministerpräsidentenkonferenz diente, verworfen. Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen schützen die Rundfunkanstalten unabhängig von der Art ihrer Finanzierung und gelten somit auch für eine solche aus Haushalts- bzw. Steuermitteln. Daher ist davon auszugehen, dass es in diesem Falle zwar nicht zwingend erforderlich wäre, die KEF als Institution fortzuführen, jedoch müsste ein sehr ähnliches Gremium eingebunden werden; auch die Eckpunkte des geltenden Verfahrens dürften nicht zur Disposition gestellt werden.

4. KEF und parlamentarisches Budgetrecht, zu Frage 4

Der Vorschlag der KEF zur Anpassung der Beiträge hat für die Länderparlamente nach der Rechtsprechung des BVerfG im Prinzip bindende Wirkung. Sie können von ihm nur mit der Begründung abweichen, der neue Beitrag führe zu einer unangemessenen Belastung der Beitragszahler. Das BVerfG rechtfertigt dies unter Hinweis auf den mit dem Festsetzungsverfahren einhergehenden, zur Sicherung der Rundfunkfreiheit notwendigen prozeduralen Grundrechtsschutz. Der Gesetzgeber bleibe hiermit eingebunden in die durch das BVerfG konkretisierten verfassungsrechtlichen Grenzen. Er sei aber nicht auf eine bloße Missbrauchskontrolle beschränkt, sondern könne den Vorschlag der KEF mit dem Ziel der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Belange der Gebührenzahler korrigieren, wenn der Ausgleich zwischen den Interessen der Bürger und den Rundfunkanstalten misslungen sei. Damit werde der vom Demokratieprinzip vorausgesetzten Möglichkeit gehaltvoller politischer Verantwortungsübernahme des Parlaments Rechnung getragen, da dem Gesetzgeber ein Raum eigenständiger Gestaltung verbleibe.

In der juristischen Literatur wird zwar angemerkt, der verbleibende Raum zu eigenständiger parlamentarischer Gestaltung sei sehr oder zu eng bemessen, jedoch wird auch darauf hingewiesen, dass dies zur Grundrechtssicherung notwendig sei und dass es den Gesetzgebern prinzipiell offenstehe, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten vermittels der Konkretisierung des Programmauftrags auf ein für angemessen erachtetes Maß zurückzuführen.

5. Übergangsprobleme, zu Frage 5

Bei einer Abkehr von der Beitragsfinanzierung würde der als Gemeinschaftseinrichtung von ARD, ZDF und DLR eingerichtete „Beitragsservice“ (vormals GEZ) nicht mehr benötigt, sodass sich die Frage nach dem Umgang mit den ca. 1.000 Beschäftigten stellte. Dagegen wäre im Falle einer neuen Rundfunksteuer prinzipiell gemäß Art. 108 GG die Zuständigkeit der Finanzämter begründet, deren Personalausstattung wohl entsprechend verbessert werden müsste.

6. Alternative Finanzierungsmodelle, zu Frage 6

Die Einführung des sogenannten Pay-TV, in dessen Folge Einnahmen aus Abonnements (Pay-per-Channel) oder aus Einzelaufrufen (Pay-per-View) die bisher aus den Beiträgen erzielten Finanzmittel vollständig ersetzten, verstieße gegen die Garantie funktionsgerechter Finanzierung des Rundfunks, da die Rundfunkanstalten ihre Programme marktorientiert gestalten müssten, um sich finanzieren zu können. Das BVerfG ist diesem Gedanken in seiner Rechtsprechung zur Werbefinanzierung des örR mehrfach entgegengetreten und verlangt, derartige Einnahmen dürften die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen. Der örR habe im dualen Rundfunksystem als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der ökonomischen Anreize folge. Er müsse zu inhaltlicher Vielfalt beitragen, die der freie Markt nicht gewährleiste. Hierzu befähige den örR seine vorrangig aus Gebühren bzw. Beiträgen erfolgende Finanzierung, da er somit sein Programm unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen anbieten könne. Seien Angebote dagegen zum größten Teil werbefinanziert, förderten sie den publizistischen Wettbewerb nicht.

Die Umstellung der Finanzierung des örR auf das Pay-TV widerspräche diesen Anforderungen, da ihm keine vom freien Markt unabhängige, verlässliche Finanzierung mehr zur Verfügung stünde, die Voraussetzung seiner integren und die Meinungsvielfalt fördernden Programmgestaltung ist.

Eine Finanzierung des örR durch Besteuerung von Digitalkonzernen scheiterte bereits an der fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit für die Einführung einer neuen Rundfunksteuer. In Bezug auf eine allgemeine Digitalsteuer ist bereits fraglich und ungeklärt, ob hierfür nach der Systematik der Finanzverfassung eine Gesetzgebungskompetenz (des Bundes) bestehen kann.