

L e i t s ä t z e

zum Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021

- 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20 - Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung

- 1. Aufgrund der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besteht eine staatliche Handlungspflicht in Bezug auf die Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, mit der ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch korrespondiert. Ein Unterlassen der Erfüllung dieser Pflicht kann von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Verfahren der Verfassungsbeschwerde gerügt werden.**
- 2. Die staatliche Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG obliegt den Ländern als föderaler Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist. Die Mitverantwortung beruht darauf, dass die Länder die Gesetzgebungskompetenz für die Rundfunkfinanzierung besitzen, derzeit aber nur eine länderübergreifende Regelung der funktionsgerechten Finanzierung des Rundfunks den Grundrechtsschutz verwirklichen kann.**
- 3. Im gegenwärtigen System der Rundfunkfinanzierung genügt es nicht, wenn ein einzelnes Land eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags – überdies ohne tragfähige Begründung – ablehnt.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2756/20 -

- 1 BvR 2775/20 -

- 1 BvR 2777/20 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

- I. 1. des Bayerischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch die Intendantin Dr. W...,
2. des Rundfunks Berlin-Brandenburg, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch die Intendantin S...,
3. des Radio Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch die Intendantin Dr. G...,
4. des Hessischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten K...,
5. des Mitteldeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch die Intendantin Prof. Dr. W...,
6. des Norddeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten K...,
7. des Saarländischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten G...,
8. des Südwestrundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten Prof. Dr. G...,
9. des Westdeutschen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts,
vertreten durch den Intendanten B...,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Karl-E. Hain -

gegen die am 8. Dezember 2020 durch den Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt für die Landesregierung vorgenommene Rücknahme des Entwurfs des Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Erster Medienänderungsstaatsvertrag) und das Unterlassen des Landtags von Sachsen-Anhalt, das Zustimmungsgesetz zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag zu beschließen

- 1 BvR 2777/20 -,

II. des Zweiten Deutschen Fernsehens, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten Dr. B...,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland -

gegen das Unterlassen der Zustimmung des Landtags von Sachsen-Anhalt zum Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag

- 1 BvR 2756/20 -,

III. des Deutschlandradios, Körperschaft des öffentlichen Rechts, vertreten durch den Intendanten R...,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dieter Dörr -

gegen den Entschluss des Landtags von Sachsen-Anhalt, dem Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge nicht zuzustimmen

- 1 BvR 2775/20 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel

am 20. Juli 2021 beschlossen:

- 1. Das Land Sachsen-Anhalt hat durch das Unterlassen seiner Zustimmung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge vom 10. bis 17. Juni 2020 (Erster Medienänderungsstaatsvertrag) die Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt.**
- 2. Die Bestimmungen des Artikel 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags gelten vorläufig mit Wirkung vom 20. Juli 2021 bis zum Inkrafttreten einer staatsvertraglichen Neuregelung über die funktionsgerechte Finanzierung der Beschwerdeführer durch den Rundfunkbeitrag.**
- 3. Das Land Sachsen-Anhalt hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.**

G r ü n d e :

A.

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. 1

I.

Für die Beitragsperiode 2021 bis 2024 hat die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (im Folgenden: KEF) in ihrem 22. Bericht eine Beitragserhöhung vorgeschlagen. Zugleich hat sie eine Änderung der Aufteilung der Rundfunkbeiträge zwischen der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio sowie die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für Radio Bremen und den Saarländischen Rundfunk im Rahmen des Finanzausgleichs empfohlen (22. KEF-Bericht, 2020, S. 312, 322, 332). Dieser Vorschlag der KEF ist im Ersten Medienänderungsstaatsvertrag aufgenommen worden, der von allen Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder – mit einer Protokollnotiz des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt – unterzeichnet worden ist. In 15 Ländern ist zur Umsetzung des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags in das Landesrecht im Jahre 2020 die Zustimmung durch die gesetzgebenden Körperschaften beschlossen worden. Lediglich das Land Sachsen-Anhalt hat dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag nicht zugestimmt. Insbesondere gegen dieses Unterlassen, infolge dessen der Staatsvertrag nicht in Kraft treten konnte, wenden sich die Beschwerdeführer, weil ihre funktionsgerechte Finanzierung ausbleibe. 2

II.

1. Das Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags ist in den §§ 1 ff. des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV, zuletzt geändert durch den Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 14. bis 28. April 3

2020, unter anderem in: GBI BW 2020 S. 429, S. 1063) geregelt. Der Rundfunkbeitrag wird danach in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt.

Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten auf der Grundlage ihrer Programmentscheidungen ihren Finanzbedarf an (Bedarfsanmeldung, § 1 RFinStV). 4

Auf der zweiten Stufe prüft die KEF, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und ob der daraus abgeleitete Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist (Überprüfung der Bedarfsanmeldung, §§ 3, 5 RFinStV). Die KEF ist als unabhängige und weisungsfreie Kommission (§ 2 RFinStV) mit Sachverständigen besetzt, die von den Ländern benannt werden (§ 4 Abs. 4 Satz 1 RFinStV). Sie erstattet den Landesregierungen zudem mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und einen Vorschlag erarbeitet, ob, wann und in welcher Höhe der Rundfunkbeitrag neu festgesetzt werden soll. In der Praxis hat sich ein Verfahren herausgebildet, bei dem die KEF alle vier Jahre einen Beitragsbericht und zwei Jahre nach dem Beitragsbericht einen Zwischenbericht erstattet. Die Rundfunkanstalten sind bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF angemessen zu beteiligen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 RFinStV). Insbesondere ist ihnen vor der Abgabe eines endgültigen Berichts der KEF Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erörterung zu geben (§ 5 Abs. 2 RFinStV). Die Landesregierungen leiten die Berichte der KEF ihren Landesparlamenten zur Unterrichtung zu (§ 3 Abs. 8 Satz 3 RFinStV). Nach dem später eingefügten § 5a RFinStV erhalten die Landesparlamente dazu auch von den Rundfunkanstalten zeitnah einen schriftlichen Bericht über deren wirtschaftliche und finanzielle Lage (§ 5a Abs. 1 RFinStV). Zudem stehen ihnen die Rundfunkanstalten für Anhörungen zu den Berichten zur Verfügung (§ 5a Abs. 4 RFinStV). 5

Auf der dritten Stufe setzen die Länder den Beitrag fest (Beitragsfestsetzung, § 7 RFinStV). Der Beitragsvorschlag der KEF ist dabei Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente (§ 7 Abs. 2 Satz 1 RFinStV). Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern (§ 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV). Von den Ländern vorgenommene Abweichungen sind zu begründen (§ 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV). 6

2. Die §§ 1 bis 7 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV) lauten, soweit hier von Interesse: 7

§ 1

Bedarfsanmeldung

(1) Die in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts auf der Grundlage von Einzelanmeldungen ihrer Mitglieder, die Anstalt des

öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ (ZDF) und die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ melden im Abstand von zwei Jahren ihren Finanzbedarf zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages der unabhängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).

(2) ¹Die Rundfunkanstalten haben die für die Beitragsfestsetzung erforderlichen und zur Bewertung geeigneten, vergleichbaren Zahlenwerke und Erläuterungen über ihren mittelfristigen Finanzbedarf in der von der KEF vorgegebenen Form vorzulegen. ²Diese Unterlagen sind, aufgeteilt nach dem Hörfunk- und Fernsehbereich, insbesondere nach Bestand, Entwicklung sowie Darlegung von Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsmaßnahmen aufzubereiten und umfassen auch die wirtschaftlichen Auswirkungen eingegangener Selbstverpflichtungen. [...]

(3) ¹Kredite sollen nur zum Erwerb, zur Erweiterung und zur Verbesserung der Betriebsanlagen aufgenommen werden. ²Die Aufnahme muss betriebswirtschaftlich begründet sein. ³Ihre Verzinsung und Tilgung aus Mitteln der Betriebseinnahmen, insbesondere des Rundfunkbeitrags, muss auf Dauer gewährleistet sein.

(4) Übersteigen die Gesamterträge der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF oder des Deutschlandradios die Gesamtaufwendungen für die Erfüllung ihres Auftrages, sind diese Beträge verzinslich anzulegen und bei zehn vom Hundert der jährlichen Beitragseinnahmen übersteigende Beträge als Rücklage zu bilden.

§ 2

Einsetzung der KEF

¹Zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs wird eine unabhängige Kommission (KEF) eingesetzt. ²Die Mitglieder sind in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden.

§ 3

Aufgaben und Befugnisse der KEF

(1) ¹Die KEF hat die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. ²Dies bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Ein-

klang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist.

(2) ¹Bei der Prüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF sämtliche Erträge der Rundfunkanstalten. ²Die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren direkten oder indirekten Einnahmen sollen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Ausgaben und Aufwendungen decken. ³Überschüsse am Ende der Beitragsperiode werden vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen. ⁴Die Übertragung von Defiziten ist nicht zulässig.

(3) ¹Die Prüfung, ob der Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist, umfasst auch, in welchem Umfang Rationalisierungseinschließlich Kooperationsmöglichkeiten genutzt werden, ob bei Beteiligungen ein marktangemessener Rückfluss der Investitionen stattfindet und inwieweit die Rundfunkanstalten zunächst nicht verwendete Mittel für im Voraus festgelegte Zwecke verwendet haben. [...]

[...]

(8) ¹Die KEF erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht. ²Sie leitet den Bericht den Rundfunkanstalten zur Unterrichtung zu und veröffentlicht diesen. ³Die Landesregierungen leiten diesen Bericht den Landesparlamenten zur Unterrichtung zu. ⁴In diesem Bericht legt die KEF unter Beachtung von Absatz 1 und § 35 des Medienstaatsvertrages die Finanzlage der Rundfunkanstalten dar und nimmt insbesondere zu der Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung des Rundfunkbeitrags notwendig ist, die betragsmäßig beziffert wird oder bei unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten aus einer Spanne bestehen kann. ⁵Sie weist zugleich auf die Notwendigkeit und Möglichkeit für eine Änderung des Finanzausgleichs der Rundfunkanstalten hin. ⁶Weiterhin beziffert sie prozentual und betragsmäßig die Aufteilung der Beiträge im Verhältnis von ARD und ZDF und den Betrag des Deutschlandradios.

[...]

§ 4

Zusammensetzung der KEF

(1) ¹Die KEF besteht aus 16 unabhängigen Sachverständigen. [...]

[...]

(4) ¹Jedes Land benennt ein Mitglied. ²Die Sachverständigen sollen aus folgenden Bereichen berufen werden:

1. Drei Sachverständige aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung,

2. zwei Sachverständige aus dem Bereich der Betriebswirtschaft; sie sollen fachkundig in Personalfragen oder für Investitionen und Rationalisierung sein,

3. zwei Sachverständige, die über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet des Rundfunkrechts verfügen und die die Befähigung zum Richteramt haben,

4. drei Sachverständige aus den Bereichen der Medienwirtschaft und Medienwissenschaft,

5. ein Sachverständiger aus dem Bereich der Rundfunktechnik,

6. fünf Sachverständige aus den Landesrechnungshöfen.

[...]

§ 5

Verfahren bei der KEF

(1) ¹Die Rundfunkanstalten sind bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF angemessen zu beteiligen. ²Vertreter der Rundfunkanstalten sind nach Bedarf zu den Beratungen der KEF hinzuzuziehen.

(2) ¹Vor der abschließenden Meinungsbildung in der KEF ist den Rundfunkanstalten Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben. ²Zu diesem Zweck wird der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio der Berichtsentwurf durch die KEF übersandt. ³Gleiches gilt für die Rundfunkkommission der Länder. ⁴Die Stellungnahmen der Rundfunkanstalten sind von der KEF in den endgültigen Bericht einzubeziehen.

§ 5a

Information der Landesparlamente

(1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio erstatten jeweils zeitnah nach Vorliegen des Berichts der KEF nach § 3 Abs. 8 allen Landesparlamenten einen schriftlichen Bericht zur Information über ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage.

(2) ¹Der Bericht der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten erfasst die Gemeinschaftsprogramme nach § 1 des ARD-Staatsvertrages und nach § 28 des Medienstaatsvertrages sowie gemeinsame Aktivitäten. ²Landesrechtliche Berichtspflichten der Landesrundfunkanstalten gegenüber dem jeweiligen Landesparlament bleiben unberührt.

(3) ¹Die Berichte über die wirtschaftliche und finanzielle Lage nach den Absätzen 1 und 2 Satz 1 enthalten insbesondere auch eine Darstellung der Geschäftsfelder von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, einschließlich von Eckdaten dieser Gesellschaften, sofern sie publizitätspflichtig sind, sowie der strukturellen Veränderungen und Entwicklungsperspektiven von ARD, ZDF und Deutschlandradio. ²Die Berichterstattung erstreckt sich jeweils auf einen Zeitraum von vier Jahren.

(4) Vertreter der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios stehen jeweils dem Landesparlament für Anhörungen zu den Berichten nach Absatz 1 zur Verfügung.

§ 7

Verfahren bei den Ländern

(1) Die Rundfunkkommission der Länder erhält von den Rundfunkanstalten zeitgleich die der KEF zugeleiteten Bedarfsanmeldungen und diese erläuternde sowie ergänzende weitere Unterlagen der Rundfunkanstalten.

(2) ¹Der Beitragsvorschlag der KEF ist Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente. ²Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. ³Die Abweichungen sind zu begründen.

III.

Das Verfahren der Festsetzung des Rundfunkbeitrags für die Beitragsperiode 2021 bis 2024 wurde in den Jahren 2019 und 2020 durchgeführt. 8

Die beschwerdeführenden Rundfunkanstalten leiteten der KEF ihre Bedarfsanmeldungen zum 30. April 2019 zu. Nach dem angemeldeten Bedarf wäre der Rundfunkbeitrag um 1,74 Euro von 17,50 Euro (seit April 2015) auf 19,24 Euro zu erhöhen gewesen (vgl. 22. KEF-Bericht, 2020, S. 35). 9

Im Februar 2020 veröffentlichte die KEF ihren 22. Bericht. Nach der von ihr vorgenommenen Bedarfsfeststellung war der Rundfunkbeitrag zum 1. Januar 2021 um 10

86 Cent von 17,50 Euro auf 18,36 Euro zu erhöhen (22. KEF-Bericht, 2020, S. 332). Die Bedarfsfeststellung blieb damit um 88 Cent, also etwa 51 %, hinter dem von den Beschwerdeführern angemeldeten Mehrbedarf von 1,74 Euro zurück. Die Erhöhungssumme ergab sich aus einem anerkannten Erhöhungsbedarf der Beschwerdeführer von insgesamt 84 Cent und einem um 2 Cent zu erhöhenden Beitragsanteil der Landesmedienanstalten (22. KEF-Bericht, 2020, S. 327).

Aufgrund der unterschiedlichen Fehlbeträge der Beschwerdeführer schlug die KEF darüber hinaus eine veränderte Aufteilung des Rundfunkbeitrags vor. Von den Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag abzüglich des Anteils der Landesmedienanstalten sollte die ARD 70,9842 %, das ZDF 26,0342 % und das Deutschlandradio 2,9816 % erhalten (22. KEF-Bericht, 2020, S. 332). Hinsichtlich des Finanzausgleichs zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD schlug die KEF eine Anpassung vor. Dabei empfahl sie mit Blick auf Radio Bremen und den Saarländischen Rundfunk, die ihren Finanzbedarf nicht aus ihrem Beitragsaufkommen decken könnten, die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse (22. KEF-Bericht, 2020, S. 312 ff.).

Die beschwerdeführenden Anstalten wandten sich anschließend in einer gemeinsamen Erklärung vom 10. März 2020 an die Vorsitzende der Rundfunkkommission. Dabei betonten sie die Bedeutung, in der Fläche Deutschlands vertreten zu sein und die Teilhabe der ostdeutschen Länder verstärkt zu gewährleisten. Sie seien bemüht, in ihren Programmen verstärkt publizistische Akzente zu setzen, die die ostdeutschen Länder als Schauplatz hätten und vor Ort produziert würden. Die im Jahr 2017 begonnenen Strukturreformprozesse würden fortgeführt, Wirtschaftlichkeitspotentiale und Synergieeffekte identifiziert und ausgeschöpft. Auch seien die Rundfunkanstalten bemüht, ihre Strukturen im administrativen und programmlichen Bereich zu verschlanken und den Anstieg des Personalaufwands zu verlangsamen.

Auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 12. März 2020 in Berlin beschlossen diese den Entwurf des Ersten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (im Folgenden: Erster Medienänderungsstaatsvertrag). Das Land Sachsen-Anhalt enthielt sich bei der Beschlussfassung der Stimmabgabe. Der Entwurf sieht unter anderem vor, im Einklang mit dem Vorschlag der KEF den Rundfunkbeitrag um monatlich 86 Cent zu erhöhen und entsprechend in § 8 RFinStV die Angabe der Beitragshöhe von „17,50“ durch die Angabe „18,36“ zu ersetzen. Der Erste Medienänderungsstaatsvertrag sollte auf der Folgekonferenz im Juni 2020 unterzeichnet werden.

In zwei getrennten Schreiben vom 27. April 2020 wandte sich der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt an die Beschwerdeführer. In dem einen Schreiben befasste er sich mit der Präsenz der Beschwerdeführer in der Fläche und der Partizipation der ostdeutschen Länder. Er monierte, diese seien nach wie vor unterrepräsentiert. Auch sei eine zeitnahe Ansiedlung einer Gemeinschaftseinrichtung in Sachsen-Anhalt nötig, um dem von den Beschwerdeführern formulierten Selbstverständnis vor Ort Sichtbarkeit zu verleihen. In dem anderen Schreiben nahm er Bezug auf die an-

11

12

13

14

gekündigten Einspar- und Struktur-optimierungsmaßnahmen. Insbesondere im Bereich Personal und Vergütung mangle es an einer deutlichen Umsetzung der Hinweise der KEF.

Am 30. April 2020 teilte der Chef der Staatskanzlei und Kulturminister des Landes Sachsen-Anhalt den Beschwerdeführern mit, dass der zuständige Fachausschuss des Landtags von Sachsen-Anhalt die Beratung über den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag auf den 5. Juni 2020 vertagt habe. Abschließend wies er darauf hin, dass die Beantwortung der vom Ministerpräsidenten aufgeworfenen Fragen für die weitere Meinungsbildung in Sachsen-Anhalt von besonderer Bedeutung sei. 15

Mit Schreiben vom 11. Mai 2020 antwortete der Intendant des ZDF dem Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt und verwies auf die bereits unternommenen Sparmaßnahmen. Gerade in der Pandemie sei der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Beitragsanpassung angewiesen, um in dem verstärkt nachgefragten Programm umfassende und gründlich recherchierte Informationen und Hintergrundberichte liefern zu können. Zudem habe das ZDF der Kreativwirtschaft krisenbedingt Hilfen zur Verfügung gestellt, um die unabhängige Produzentenlandschaft in Deutschland zu stützen und zu erhalten. Am 20. Mai 2020 schrieb die Geschäftsführung der ARD dem Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt. Die Beschwerdeführer (mit Ausnahme des Bayerischen Rundfunks) hätten sich darauf verständigt, an einem vernetzten öffentlich-rechtlichen Kulturangebot mitzuwirken, das im Sendegebiet und unter Federführung des Mitteldeutschen Rundfunks angesiedelt werden solle. Mit erneutem Schreiben vom 4. Juni 2020 warb die Geschäftsführung der ARD um Zustimmung für die Beitragsanpassung. Sie wies auf den bereits beschlossenen Stellenabbau, die Orientierung an den Gehaltsabschlüssen der Länder sowie die Reform der Altersversorgung mit einem Einsparpotential von einer Milliarde Euro bis 2024 hin. 16

Der zuständige Ausschuss des Landtags von Sachsen-Anhalt tagte am 5. Juni 2020 und verständigte sich darauf, die Vorlage des 22. KEF-Berichts in der nächsten Sitzung am 4. September 2020 wieder aufzurufen. Dem Landtag empfahl der Ausschuss, hinsichtlich des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags von einer Stellungnahme abzusehen (vgl. Kurzbericht 7/EUR/37). Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen beschloss der Landtag am 12. Juni 2020, der Ausschussempfehlung zu folgen und keine Stellungnahme abzugeben (vgl. Stenografischer Bericht 7/103 vom 12. Juni 2020, S. 44). 17

Vom 10. bis 17. Juni 2020 fand in Berlin die Jahreskonferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder statt. Diese unterzeichneten dort den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag. Der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt unterschrieb am 16. Juni 2020 und ergänzte seine Unterschrift um folgenden Zusatz: 18

„Erklärung Sachsen-Anhalts bei der Unterzeichnung: Sachsen-Anhalt hat sich am 12. März 2020 im Rahmen der MPK-Beschlussfassung enthalten. Diese Unterschrift dient dazu, die den 16 Länder-

parlamenten obliegende Entscheidung zu ermöglichen.“

Die Landesregierung von Sachsen-Anhalt brachte den Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag am 30. Juni 2020 in den Landtag von Sachsen-Anhalt ein (vgl. LTDrucks 7/6252). 19

In seiner Sitzung vom 4. September 2020 führte der zuständige Ausschuss des Landtags von Sachsen-Anhalt ein Fachgespräch zum 22. KEF-Bericht mit den Intendantinnen und Intendanten von WDR, MDR, ZDF und Deutschlandradio durch (vgl. Kurzbericht 7/EUR/38). 20

In der folgenden Sitzung am 9. Oktober 2020 verständigte sich der zuständige Ausschuss des Landtags von Sachsen-Anhalt darauf, am 13. November 2020 eine Anhörung durchzuführen (vgl. Kurzbericht 7/EUR/39). In der Sitzung am 13. November 2020 war neben den Intendanten der Beschwerdeführer unter anderem der Vorsitzende der KEF eingeladen. Er wies ausdrücklich darauf hin, dass die KEF an den von den Ländern für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk formulierten Auftrag gebunden sei. Es liege im ureigenen Aufgabenbereich der Medienpolitik, das heißt der Länder als Rundfunkgesetzgeber, dort Veränderungen herbeizuführen. Hinsichtlich des bestehenden Auftrags ergebe sich der von der KEF berechnete Mehrbedarf. Eine Möglichkeit der vom Bundesverfassungsgericht in engen Grenzen als zulässig angesehenen Abweichung vom Vorschlag der KEF sehe er vorliegend nicht. Als Ergebnis der Anhörung stellte der Ausschuss die Erarbeitung einer Beschlussempfehlung an den Landtag in seiner nächsten Sitzung am 2. Dezember 2020 in Aussicht (vgl. Kurzbericht und Niederschrift 7/EUR/40). 21

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2020 an die Landtagspräsidentin des Landtags von Sachsen-Anhalt informierte der Ministerpräsident darüber, dass die Vorsitzenden der drei Koalitionsfraktionen erklärt hätten, angesichts der bestehenden unterschiedlichen Auffassungen zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag werde es im Landtag von Sachsen-Anhalt keine Mehrheit für die Zustimmung zum Gesetzentwurf und damit zum Staatsvertrag geben. Er nehme daher für die Landesregierung den mit Schreiben vom 30. Juni 2020 zugeleiteten Gesetzentwurf zurück. Eine weitere Behandlung im Landtag und in seinen Ausschüssen sei damit gegenstandslos. Diese Entscheidung sichere die angesichts der Pandemie und ihrer Folgen zwingend erforderliche weitere Handlungsfähigkeit von Parlament und Landesregierung. 22

Der Chef der Staatskanzlei und Kulturminister des Landes Sachsen-Anhalt informierte mit Schreiben vom 10. Dezember 2020 die übrigen Mitglieder der Rundfunkkommission über die Rücknahme des Gesetzentwurfs vom 8. Dezember 2020. Er führte ergänzend aus, seit der Beschlussfassung im März 2020 hätten sich die Rahmenbedingungen substantiell verändert. Die KEF müsse die Auswirkungen der Pandemie noch einmal ergänzend bewerten. Im Anschluss daran sei im Kreis der Länder erneut abzuwägen, ob nunmehr Anlass bestehe, den Rundfunkbeitrag abweichend vom Vorschlag der KEF festzusetzen. 23

Zwischen September und Dezember 2020 fassten mit Ausnahme des Landes Sachsen-Anhalt alle Länder durch ihre gesetzgebenden Körperschaften die Zustimmungsbeschlüsse zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag und hinterlegten die Ratifikationsurkunden. 24

IV.

Durch den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag sollte der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag zum 1. Januar 2021 geändert werden. Dies betraf die Beitragshöhe (§ 8 RFinStV), die prozentuale Aufteilung der Rundfunkbeiträge zwischen der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio (§ 9 RFinStV) sowie die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für Radio Bremen und den Saarländischen Rundfunk im Rahmen des Finanzausgleichs (§ 14 RFinStV). 25

Die Höhe des Rundfunkbeitrags sollte nach Art. 1 Nr. 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags in § 8 RFinStV von 17,50 Euro auf 18,36 Euro angehoben werden. Daneben sollte die in § 9 RFinStV geregelte Aufteilung des Beitragsaufkommens zwischen den beschwerdeführenden Rundfunkanstalten durch Art. 1 Nr. 2 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags modifiziert werden. Von dem Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag sollten die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten anstelle eines Anteils von „71,7068“ künftig „70,9842“ vom Hundert erhalten, das ZDF anstelle eines Anteils von „25,3792“ fortan „26,0342“ vom Hundert und die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ statt eines Anteils von „2,9140“ nunmehr „2,9816“ vom Hundert. 26

Zudem sollte mit Art. 1 Nr. 3 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags der Umfang der Finanzausgleichsmasse für den Saarländischen Rundfunk und für Radio Bremen nach § 14 RFinStV geändert werden. Mit Wirkung zum 1. Januar 2021 sollte sie von 1,6 auf 1,7 vom Hundert des ARD-Nettobeitragsaufkommens erhöht werden. Mit Wirkung zum 1. Januar 2023 sollte sie auf 1,8 vom Hundert des ARD-Nettobeitragsaufkommens angehoben werden. 27

Art. 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags hat folgenden Wortlaut: 28

Artikel 1

Änderung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages

Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 26. August bis 11. September 1996, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 14. bis 28. April 2020, wird wie folgt geändert:

1. In § 8 wird die Angabe „17,50“ durch die Angabe „18,36“ ersetzt.

2. § 9 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Angabe „71,7068“ durch die Angabe „70,9842“, die Angabe „25,3792“ durch die Angabe „26,0342“ und

die Angabe „2,9140“ durch die Angabe „2,9816“ ersetzt.

b) In Absatz 2 Satz 3 wird die Angabe „180,84“ durch die Angabe „195,77“ ersetzt.

3. § 14 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „1,6“ durch die Angabe „1,7“ ersetzt.

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2023 beträgt die Finanzausgleichsmasse 1,8 vom Hundert des ARD-Nettobeitragsaufkommens.“

V.

Die Beschwerdeführer rügen Verletzungen ihrer Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. 29

1. Die im Verfahren 1 BvR 2777/20 beschwerdeführenden Rundfunkanstalten der ARD tragen vor, das Land Sachsen-Anhalt habe durch sein Unterlassen der Zustimmung zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag gegen die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen. 30

Es existiere eine gefestigte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dahingehend, dass zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber dem Gesetzgeber eine aus der Rundfunkfreiheit abzuleitende verfassungsrechtliche Garantie der funktionsgerechten Finanzierung bestehe und dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Inhaber dieses Anspruchs seien. Zur Sicherung dieses Anspruchs habe die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts prozedurale Sicherungen entwickelt, die der Programmautonomie und der Staatsferne des Rundfunks und dem Interesse der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler an einer maßvollen Beitragslast bei gleichzeitiger Erfüllung des Funktionsauftrags Rechnung trügen. Innerhalb des gestuften Verfahrens zur Beitragsfestsetzung seien die Länder an die auf der fachlichen Prüfung beruhende Bedarfsfeststellung der KEF grundsätzlich gebunden. 31

Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sei die Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags. Dies sei nicht als bloße Mindestversorgung zu verstehen, sondern umfasse neben Meinungs- und politischer Willensbildung auch Unterhaltung, über laufende Berichterstattung hinausgehende Informationen und eine kulturelle Verantwortung. Um dies sicherzustellen, müssten die notwendigen technischen, organisatorischen und finanziellen Vorbedingungen geschaffen werden. Innerhalb der dualen Rundfunkordnung müssten die öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber den privaten Anbietern publizistisch konkurrenzfähig bleiben. 32

Mit der Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu entnehmenden Finanzierungsgarantie korrespondiere ein subjektiv-rechtlicher Anspruch der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf eine funktionsgerechte Finanzierung, also auf das je zur Funktionserfüllung Erforderliche. 33

Die Bezugsgröße für die Bestimmung des Funktionserforderlichen bilde die Gesamtheit der Angebote einer Rundfunkanstalt. Der publizistisch erforderliche Funktionsauftrag dürfe nicht auf der Basis von Kostenargumenten unterschritten oder durch nachgelagerte Finanzierungsentscheidungen konterkariert werden. Die gesetzgeberische Konkretisierung des verfassungsrechtlich vorkonturierten Funktionsauftrags dürfe allein auf der Ebene der Rundfunkgesetzgebung stattfinden. Die Finanzierung folge dem Auftrag. Die allgemeine Rundfunkgesetzgebung und die Finanzierungsentscheidungen seien strikt zu trennen.

Da der Grundsatz der Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und Finanzierungsentscheidungen nicht aus sich selbst heraus effektiv sei und sich die Höhe des jeweils erforderlichen Rundfunkbeitrags weder anhand der in Rede stehenden grundrechtlichen Garantie noch durch die Rundfunkanstalten selbst abschließend ermitteln und festsetzen lasse, bedürfe es effektiver Verfahrenssicherungen. Die entscheidende Rolle zur Einhegung der Ausweitungsinteressen der Anstalten als auch von dysfunktionalen Einflussnahmen staatlicher Seite komme daher der zwischen Bedarfsanmeldung der Anstalten und Beitragsentscheidung der Länder wirkenden KEF zu. Die KEF sei unabhängig und sachverständig. An ihre fachlichen Vorschläge seien die Länder grundsätzlich gebunden. Möglichkeiten zur Abweichung bestünden für die Länder nur unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen und Verfahrensabläufe.

34

Auf Basis der fachlichen Prüfung durch die KEF sei eine Erhöhung um 86 Cent pro Monat zur funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erforderlich. Infolge der am 8. Dezember 2020 verfügten Rücknahme des Gesetzentwurfs sei es nicht zur notwendigen Beschlussfassung des Landtags von Sachsen-Anhalt gekommen. Es fehle sowohl an einer Entscheidung des Landtags, die zu treffen das Parlament zur Wahrung der funktionsgerechten Finanzierung der Beschwerdeführer verpflichtet sei, als auch an einer Begründung einer etwaigen Abweichungs- oder gar Ablehnungsentscheidung. Dadurch würden die prozeduralen Anforderungen, die aus dem Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung resultierten, verletzt.

35

2. Das im Verfahren 1 BvR 2756/20 beschwerdeführende ZDF führt aus, die Garantie funktionsgerechter Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten folge aus der Bestands- und Entwicklungsgarantie. Die Finanzierung müsse entwicklungs offen und bedarfsgerecht gestaltet werden. Zwar sei nicht jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt vom Gesetzgeber entsprechend zu honorieren. Die Rundfunkfreiheit schütze aber die Programmautonomie der Rundfunkanstalten dahingehend, dass die Entscheidung über die zur Erfüllung des Programmauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms eben den Rundfunkanstalten zustehe.

36

Seinen Funktionsauftrag könne der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur erfüllen, wenn der Rundfunkbeitrag frei von medienpolitischen Zielsetzungen festgesetzt wer-

37

de. Es sei der Grundsatz der Trennung zwischen allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und Beitragsfestsetzung zu beachten. Für die Entgeltfestsetzung seien die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät maßgeblich.

Durch das Unterlassen der Zustimmung zum Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag weiche das Land Sachsen-Anhalt aus verfassungsrechtlich unzulässigen programmlichen und medienpolitischen Gründen von dem Vorschlag der KEF ab. Der Grundsatz der Programmneutralität und Programmakzessorietät der Finanzierungsentscheidung werde verletzt. Nachprüfbare Gründe für die Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF seien weder erörtert worden noch seien solche ersichtlich. Die Abweichung sei auch nicht durch die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF besprochen worden. Überdies habe das Land Sachsen-Anhalt nicht versucht, das Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen zu ändern. Der Ministerpräsident des Landes habe den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag mit beschlossen und dies durch seine Unterschrift dokumentiert, selbst wenn er durch den handschriftlichen Zusatz zu erkennen gegeben habe, die Umsetzung des Vertrags nicht zu unterstützen. Indem das Land Sachsen-Anhalt ohne Begründung die Zustimmung zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag unterlassen habe, habe es die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Insgesamt beruhe die Unterlassung der Zustimmung zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag auf medien- und koalitionspolitischen Gründen und verstoße daher gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit.

38

3. Das im Verfahren 1 BvR 2775/20 beschwerdeführende Deutschlandradio führt ergänzend aus, dass der Gesetzgeber den Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten in abstrakter Weise festlegen und damit deren Finanzbedarf umgrenzen könne. Der Genauigkeit der gesetzgeberischen Vorgaben seien aber durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie sie den gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllten, seien diese frei. Die Finanzierungsentscheidungen seien auf einer nachgelagerten Ebene an dem konkretisierten Auftrag auszurichten. Die Ebene der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung sei strikt von der Finanzierungsentscheidung zu trennen. Die Finanzierung folge also dem durch die allgemeine Rundfunkgesetzgebung konkretisierten und konturierten Auftrag.

39

Da es den Ländern nicht überlassen sei, welche Mittel sie den Rundfunkanstalten zur Verfügung stellen wollten, seien die Länder auf Abweichungsgründe beschränkt, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand hätten. Ausgeschlossen seien programmliche und medienpolitische Zwecke, die bei der Entscheidung über die Höhe des Beitrags gerade keine Rolle spielen dürften.

40

Der Verzicht auf eine nachvollziehbare Begründung für eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF brächte den grundrechtlichen Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung um seine verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit. Überdies habe das Bundesverfassungsgericht bereits klargestellt, dass sich der Beitragsgesetzge-

41

ber der grundrechtlich verankerten Begründungspflicht nicht unter Berufung auf die Schwierigkeiten entziehen könne, über den Inhalt einer solchen Begründung im Vorfeld zwischen allen Landesregierungen eine Einigung herbeiführen zu müssen. Entschieden sich die Länder für die Umsetzung der Beitragsentscheidung mittels Staatsvertrags, müssten sie sich auch den sich daraus ergebenden Konsequenzen stellen.

Bereits die unterlassene Erörterung der Abweichung mit den Beschwerdeführern und der KEF stelle einen Verfassungsverstoß dar. Überdies liege die Begründungspflicht beim Gesetzgeber und nicht bei der Landesregierung. Der Landtag von Sachsen-Anhalt sei verpflichtet gewesen, das Vorliegen eines Abweichungsgrundes darzulegen und sachgerecht zu begründen. Eine Begründung, die die Überprüfung der Abweichung erlauben würde, sei indes nicht vorgelegt worden. Die Rücknahme des Gesetzentwurfs und die darin liegende Unterlassung einer Zustimmung verletze den Anspruch der Beschwerdeführer auf angemessene Finanzierung. 42

4. Alle Beschwerdeführer halten den Erlass einer Vollstreckungsanordnung nach § 35 BVerfGG für erforderlich, um eine verfassungswidrige Unterfinanzierung der Rundfunkanstalten von der Entscheidung in der Hauptsache bis zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu vermeiden. Sie hätten sich zwar entschlossen, so lange wie möglich den Programmauftrag vollumfänglich zu erfüllen. Ihre Möglichkeiten zur „Vorleistung“ seien jedoch zeitlich begrenzt. 43

Mit Schreiben vom 1. und 7. April 2021 ergänzten die Beschwerdeführer ihren Vortrag. Das Bundesverfassungsgericht möge insbesondere anordnen, dass der Erste Medienänderungsstaatsvertrag rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft trete, hilfsweise, dass ihre Ertragsausfälle in voller Höhe zu kompensieren seien. 44

VI.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben Stellung genommen: die Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt, die Landesregierungen Bremens und des Saarlandes gemeinsam, die übrigen Landesregierungen gemeinsam, die Bundesregierung, die Landesmedienanstalten sowie die KEF. 45

1. Die Landesregierung von Sachsen-Anhalt hält die Verfassungsbeschwerden für zumindest teilweise unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. 46

a) Zwar erscheine es nicht ausgeschlossen, dass eine unterbliebene Erhöhung des Rundfunkbeitrags als gesetzgeberisches Unterlassen gerügt werden könne. Jedoch müssten die Beschwerdeführer darlegen, dass und inwieweit sie bei pflichtwidriger Nichterhöhung des Beitrags gehindert seien, ihren Programmauftrag wahrzunehmen. Denn auf die Verwirklichung von Programmen, die für den Funktionsauftrag nicht erforderlich seien, habe der Rundfunk von Verfassungs wegen keinen Anspruch. Die Beschwerdeführer müssten also substantiiert ausführen, inwieweit sie im Fall einer Beibehaltung der Beitragshöhe gehindert wären, ihren Funktionsauftrag im Rahmen der von ihnen verantworteten Programme zu verwirklichen. Dieser Substantiierungspflicht würden die Beschwerdeführer zumindest in den Verfahren 1 BvR 47

2756/20 und 1 BvR 2777/20 nicht gerecht.

b) Die Verfassungsbeschwerden seien jedenfalls unbegründet. 48

Durch die unterbliebene Beschlussfassung seien die Beschwerdeführer nicht in ihrem Grundrecht auf Rundfunkfreiheit verletzt. Eine Verletzung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze liege nicht vor. Das Land Sachsen-Anhalt habe weder die Rundfunkfreiheit missachtet, noch liege eine unzulässige Einflussnahme auf die Programmfreiheit der Beschwerdeführer vor. Auch habe kein zeitlicher und sachlicher Zusammenhang im Sinne einer unzulässigen Verknüpfung von medienstrukturellen und finanziellen Fragen bestanden. 49

Zu der in § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV vorgesehenen Erörterung der Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF sei einzuräumen, dass diese nicht in der gesetzlichen Form stattgefunden habe. Bei der Vorschrift handele es sich aber nur um eine Soll-Vorschrift, die keinen Verfassungsrang besitze. Für die Annahme eines Verfassungsverstößes sei es erforderlich, dass mit dem einfachgesetzlichen Verstoß zugleich der grundrechtliche Schutzzweck der Vorschrift, also der prozedurale Schutz der Rundfunkfreiheit, verfehlt werde. Die vorgesehene Erörterung solle es den Anstalten und der KEF ermöglichen, vor einer Abweichung Kenntnis vom Abweichungsanlass zu erlangen und die Bedarfsberechnung und ihre zugrundegelegten Annahmen zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Vorliegend sei eine Erörterung mit der Rundfunkkommission, also den Vertretern aller Länder, nicht angezeigt gewesen, weil nur das Land Sachsen-Anhalt von der Empfehlung habe abweichen wollen. Zudem hätten die Anstalten und die KEF im Laufe des Jahres 2020 vom Anlass der Abweichung Kenntnis erlangt. 50

Ein Begründungsdefizit bestehe ebensowenig. Ein gesetzgeberisches Unterlassen als solches entziehe sich einer expliziten Begründung. Zwar seien nachvollziehbare Gründe auch in diesem Fall erforderlich, um die grundrechtssichernde Funktion des Beitragsfestsetzungsverfahrens zu wahren. Für den Fall, dass der Gesetzgeber nicht tätig werde, könne dies nur bedeuten, dass Landtag und Landesregierung als Träger der politischen Verantwortung die geforderte hinreichende Begründung schuldeten. Vorliegend sei die Begründung dem Schreiben des Ministerpräsidenten an die Landtagspräsidentin vom 8. Dezember 2020 zu entnehmen. Eine nähere Begründung könne dem Schreiben des Chefs der Staatskanzlei an die Rundfunkkommission vom 10. Dezember 2020 entnommen werden. 51

Die von den Beschwerdeführern gestellten Vollstreckungsanträge seien zurückzuweisen. Es bestehe kein Regelungsdefizit, da der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in seiner bisherigen Form seine Gültigkeit behalte. 52

2. Die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen halten die Verfassungsbeschwerden für zulässig und begründet. Die mit dem Ersten Medienände- 53

rungsstaatsvertrag vorgesehenen Änderungen des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags seien verfassungsrechtlich durch die Rundfunkfreiheit geboten gewesen und seien es noch immer. Dass der Rundfunkbeitrag, die Beitragsaufteilung und die Erhöhung der Masse für den ARD-internen Finanzausgleich nicht geändert worden seien, verletze die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Zwar sei es dem Gesetzgeber gestattet, den grundrechtlich vorgezeichneten Auftrag und die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks näher zu regeln. Dazu müsse er sich der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung bedienen. Die davon zu unterscheidende Beitragsfestsetzung hingegen dürfe nicht für Zwecke der Programmleitung oder der Medienpolitik benutzt werden. Zur Trennung von allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und der Festsetzung des Beitrags bedürfe es einer prozeduralen Absicherung, die unzulässige Einwirkungen schon im Vorfeld weitestmöglich ausschließe. Dem werde ein gestuftes und kooperatives Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, externer sachverständiger Kontrolle und abschließender Beitragsentscheidung auf Grundlage einer gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldung gerecht. Abweichungen von der Bedarfsermittlung der KEF seien nicht ausgeschlossen. Sie müssten aber auf Gründe gestützt sein, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand hätten, und nachvollziehbar begründet werden. Dies habe zur Konsequenz, dass ein Anspruch auf eine dem Beitragsvorschlag der KEF entsprechende Finanzierung bestehe, es sei denn, es liege eine formal und inhaltlich tragfähige Abweichung vor. Nach diesen Grundsätzen seien die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit verletzt, denn die geltenden Finanzierungsregelungen wichen von dem Beitragsvorschlag der KEF ab. Wo das Gesetz eine Begründung für staatliches Handeln vorschreibe, führe bereits das Fehlen der Begründung zu einem rechtlichen Mangel. Das Gesetz, das eine Begründung gebiete, sei vorliegend Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

54

Aus Sicht der Regierungen der Länder sei eine Vollstreckungsanordnung nach § 35 BVerfGG geboten, die dafür Sorge, dass die finanzwirksamen Regelungen des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags so bald wie möglich nach der Hauptsacheentscheidung zur Anwendung kämen, damit die festgestellte Verletzung nicht prolongiert und intensiviert werde. Die zentrale Voraussetzung für eine Vollstreckungsanordnung, ihre Erforderlichkeit, sei zu bejahen, da den Beschwerdeführern ein Anspruch auf die Beitragsmittel zustehe, die die Neufassung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags ihnen verschafft hätte. Indem die finanzwirksamen Regelungen des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags zur Geltung gebracht würden, werde ein Rechtszustand geschaffen, der der von der Verfassung gewollten Ordnung zumindest näherstehe als die Weitergeltung des nicht modifizierten Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags. Auch stehe der Gedanke einer größtmöglichen Schonung des aktuellen Willens und der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers einer Vollstreckungsanordnung nicht entgegen, weil dieser nur dort bestehen könne, wo der Gesetzgeber auch Spielräume habe. Die Entscheidung über den Rundfunkbeitrag sei jedoch keine freie Entscheidung, denn der Gesetzgeber unterliege spezifischen verfassungsrechtlichen

55

Bindungen. Eine Vollstreckungsanordnung setze nur durch, wozu der Gesetzgeber des Landes Sachsen-Anhalt ohnehin verpflichtet sei.

3. Die Landesregierungen Bremens und des Saarlandes halten die Verfassungsbeschwerden ebenfalls für zulässig und begründet. 56

Bereits in der Abweichung von dem von Verfassungs wegen zu durchlaufenden, staatsvertraglich vorgesehenen Verfahren liege eine Verletzung des prozeduralen Grundrechtsschutzes. Die Rundfunkfreiheit verlange, dass für eine Abweichung von dem Beitragsvorschlag der KEF nachprüfbare Gründe angegeben würden. Andernfalls könne nicht kontrolliert werden, ob der Staat seiner Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entspreche. Ohne eine solche Begründungspflicht bestehe ein Anreiz, doch aus programmlichen oder medienpolitischen Gründen von der Beitragsfeststellung abzuweichen. Diesen elementaren Erfordernissen des Grundrechtsschutzes durch Verfahren habe das Land Sachsen-Anhalt nicht im Ansatz entsprochen. 57

Zudem seien an die Beitragsanpassung durch den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag weitere Vereinbarungen zur Regelung des ARD-internen Finanzausgleichs geknüpft. Die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse gemäß § 14 RFinStV sei dringend geboten, um die aus der Rundfunkfreiheit folgende Bestands- und Entwicklungsgarantie für Radio Bremen und den Saarländischen Rundfunk zu gewährleisten. Der verfassungsrechtliche Finanzierungsanspruch dieser beiden Anstalten werde nicht nur verletzt, wenn der Finanzausgleich gänzlich entfiere, sondern auch dann, wenn aufgrund einer unzureichenden Beitragsanpassung für diesen Finanzausgleich keine hinreichenden Mittel zur Verfügung stünden. So liege es hier, da Einheitsbeitrag und Rundfunkfinanzausgleich untrennbar miteinander verbunden seien. Die Existenz der einzelnen Landesrundfunkanstalten sei Ausdruck des politischen Föderalismus und leiste einen Beitrag zur Pluralität der Berichterstattung und zur Sicherung der Medienvielfalt. Ein Entzug der Finanzierungsmöglichkeit für die beiden Anstalten sei verfassungswidrig, weil unter diesen Umständen die Erfüllung des Rundfunkauftrags und des Finanzierungsanspruchs insgesamt nicht mehr gewährleistet wäre. Damit erweise sich der Rundfunkfinanzausgleich als grundlegender Bestandteil des staatsvertraglichen Konzepts zur Erfüllung der Bestands- und Entwicklungsgarantie. 58

Die Landesregierungen Bremens und des Saarlands teilen die Auffassung, dass im Falle einer stattgebenden Entscheidung eine Vollstreckungsanordnung nach § 35 BVerfGG geboten sei. Ziel einer solchen müsse es sein, baldmöglichst eine Anwendung des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags einschließlich aller vereinbarten finanzwirksamen Regelungen herbeizuführen. 59

4. Die Bundesregierung betont die Notwendigkeit der funktionsgerechten und auskömmlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade in Zeiten des digitalen Wandels und der Medienkonvergenz. Mit Blick auf das Verfahren zur Festlegung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsse gewährleistet 60

sein, dass dieses in seiner Struktur nicht den Unsicherheiten medienpolitischer Debatten ausgesetzt sei. Die Gewährleistung der Staatsferne des Rundfunks sei zentral für dessen Legitimität und Akzeptanz.

5. Die Landesmedienanstalten verweisen in ihrer Stellungnahme darauf, dass das gegenwärtige Beitragsfestsetzungsverfahren, das die Länder auf Grundlage der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgelegt hätten, die für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks notwendige Verlässlichkeit und Rechtssicherheit schaffe. Das dem Verfassungsbeschwerdeverfahren zugrundeliegende Vorgehen des Landes Sachsen-Anhalt erfülle weder die staatsvertraglichen noch die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Weder hätten sich alle Landtage mit der Empfehlung der KEF befasst, noch habe eine gemeinsame Erörterung oder eine nachvollziehbare Begründung einer möglichen Abweichung stattgefunden.

61

6. Die KEF vertritt die Auffassung, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seit dem 1. Januar 2021 nicht ihrem festgestellten Bedarf entsprechend finanziert und die Verfassungsbeschwerden daher begründet seien. Die erste und die zweite Stufe des Beitragsfestsetzungsverfahrens seien ordnungsgemäß durchlaufen und abgeschlossen worden. Die KEF habe die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten daraufhin geprüft, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des gesetzlich umgrenzten Rundfunkauftrags gehalten hätten und der daraus 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 sei. Die KEF sei dabei an den gesetzlich definierten Auftrag und die vom Mediengesetzgeber festgelegten Strukturen der Rundfunkanstalten gebunden. Festgestellte Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitspotenziale der Anstalten würden entsprechend bedarfsmindernd berücksichtigt. Vorliegend habe das Land Sachsen-Anhalt die Abweichung von der Beitragsfeststellung der KEF weder begründet, noch sei die Abweichung mit der Rundfunkkommission unter Einbeziehung der Rundfunkanstalten und der KEF erörtert worden.

62

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

63

I.

Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten und das ZDF als Anstalten des öffentlichen Rechts sowie das Deutschlandradio als Körperschaft des öffentlichen Rechts – im Folgenden: Rundfunkanstalten – können mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung der Rundfunkfreiheit geltend machen (vgl. BVerfGE 119, 181 <211> m.w.N.; stRspr; vgl. entsprechend zu Art. 34 EMRK: EGMR, Radio France c. France, Urteil vom 30. März 2004, Nr. 53984/00, § 26; Mackay & BBC Scotland v. United Kingdom, Urteil vom 7. Dezember 2010, Nr. 10734/05, § 19).

64

II.

Die Verfassungsbeschwerden betreffen mit dem Unterlassen des Landes Sachsen-Anhalt, dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag zuzustimmen, einen tauglichen Beschwerdegegenstand im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG. 65

Ein Unterlassen der öffentlichen Gewalt kann Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein (vgl. §§ 92, 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Voraussetzung ist hierfür, dass sich eine entsprechende Handlungspflicht aus dem Grundgesetz herleiten lässt (vgl. BVerfGE 6, 257 <264>; 23, 242 <249>; 56, 54 <70 f.>; 129, 124 <176>; 139, 321 <346 Rn. 82>). Eine solche Handlungspflicht ergibt sich hier aus der Rundfunkfreiheit im gegenwärtigen System auch für jedes einzelne Land. 66

Für die funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Ausprägung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besteht eine staatliche Gewährleistungspflicht (vgl. BVerfGE 90, 60 <91>; 119, 181 <224>), mit der ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten korrespondiert. 67

Die staatliche Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG obliegt den Ländern als föderaler Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist. Die föderale Verantwortungsgemeinschaft beruht auf der Besonderheit, dass die Länder die Gesetzgebungskompetenz für die Rundfunkfinanzierung besitzen (vgl. BVerfGE 114, 371 <385>), aber in dem gegenwärtigen System der Organisation und Finanzierung des Rundfunks nur eine länderübergreifende Regelung den Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verwirklichen kann. 68

Für das Inkrafttreten der Regelungen des (Rundfunkfinanzierungs)Staatsvertrags über Beitragsanpassungen – auf der Grundlage der Bedarfsfeststellung der KEF – bedarf es derzeit mangels anderer Vereinbarung (vgl. BVerfGE 90, 60 <104>; 119, 181 <229>) immer wieder erneut der Zustimmung aller Länder. Die konkreten Anforderungen an die Umsetzung in das Landesrecht regelt wiederum die jeweilige Landesverfassung im Einklang mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 90, 60 <84 ff.>). 69

Auch wenn gegenwärtig die Ländergesamtheit der Beitragsgesetzgeber ist, muss jedes Land als staatlicher Verantwortungsträger die Finanzgewährleistungspflicht mit ihren prozeduralen Anforderungen miterfüllen. In der föderalen Verantwortungsgemeinschaft zur kooperativen Sicherstellung der Rundfunkfinanzierung besteht damit eine konkrete verfassungsrechtliche Handlungspflicht jedes einzelnen Landes. Das Unterlassen der Erfüllung dieser Pflicht kann von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Verfahren der Verfassungsbeschwerde gerügt werden. 70

III.

Die beschwerdeführenden Anstalten sind mangels Inkrafttretens des Medienänderungsstaatsvertrags aufgrund des Unterlassens des Landes Sachsen-Anhalt im Hin- 71

blick auf die staatliche Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die objektive staatliche Finanzgewährleistungspflicht korrespondiert mit dem grundrechtlichen Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der den Beschwerdeführern eine hinreichend individualisierbare konkrete Rechtsposition einräumt. Bereits durch das Unterlassen der Zustimmung des Landes Sachsen-Anhalt zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag erscheint hier die Nichterfüllung des grundrechtlichen Finanzierungsanspruchs der Beschwerdeführer möglich.

Die Beschwerdeführer haben entgegen der Ansicht der Landesregierung Sachsen-Anhalt auch hinreichend substantiiert vorgetragen, warum sie aufgrund der ausbleibenden Beitragsanpassung unterfinanziert sein könnten. Dazu haben sie sich unter anderem auf den 22. Bericht der KEF berufen, der ausdrücklich unter Bezugnahme auf die Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den Finanzbedarf der Beschwerdeführer für das vom Rundfunkgesetzgeber in Auftrag gegebene Programm ermittelt und einen Betrag benennt, mit dem das beauftragte Programm hergestellt und verbreitet werden könnte. Darüber hinausgehende Substantiierungsanforderungen sind hier nicht zu stellen.

72

IV.

Das gerügte Unterlassen des Landes Sachsen-Anhalt hinsichtlich seiner Mitgewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der Beschwerdeführer als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wirft allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen auf, die das Bundesverfassungsgericht zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären. In diesem Fall bedarf es einer vorangehenden fachgerichtlichen Entscheidung nicht (vgl. dazu BVerfGE 123, 148 <172 f.>; 138, 261 <271 f. Rn. 23>; 143, 246 <322 Rn. 211>; 150, 309 <327 Rn. 44>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Juni 2021 - 1 BvR 2771/18 - Rn. 67 ff.; stRspr). Die Verfassungsbeschwerden sind daher ohne vorherige Anrufung der Fachgerichte zulässig.

73

C.

Die Verfassungsbeschwerden gegen das Unterlassen des Landes Sachsen-Anhalt, dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag zuzustimmen, sind begründet. Dieses Unterlassen verletzt die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Ausprägung der funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

74

I.

Zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung (vgl. BVerfGE 119, 181 <214> m.w.N.; stRspr). Dementsprechend steht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstal-

75

ten ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch zu. Die Erfüllung dieses Anspruchs obliegt der Ländergesamtheit als föderaler Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist.

1. Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 136, 9 <28 Rn. 29>; stRspr). Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (vgl. BVerfGE 57, 295 <319 f.>; 73, 118 <152 f.>; 90, 60 <88>; 114, 371 <387 ff.>; 136, 9 <28 Rn. 29>). Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte (vgl. BVerfGE 119, 181 <214>; 136, 9 <37 Rn. 45>; stRspr).

76

a) Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 31, 314 <325>; 90, 60 <87>; 97, 228 <256>; 103, 44 <74>; 114, 371 <387>; 136, 9 <28 Rn. 29>; stRspr; zur Bedeutung des Rundfunks in der Demokratie siehe beispielsweise auch EGMR (Große Kammer), *Centro Europa 7 S. r. l. u. Di Stefano v. Italy*, Urteil vom 7. Juni 2012, Nr. 38433/09, § 129; Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 86-217 DC vom 18. September 1986, 11. Erwägungsgrund; Entscheidung Nr. 2009-577 DC vom 3. März 2009, 2. und 3. Erwägungsgrund). Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab (BVerfGE 90, 60 <87>).

77

b) Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung, das heißt im Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk, die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der ökonomischen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann (vgl. BVerfGE 149, 222 <260 Rn. 77> m.w.N.). Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht, dass der Rundfunk nicht einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können (siehe auch BVerfGE 73, 118 <153>).

78

Denn der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung sind daher Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten (BVerfGE 149, 222 <260 Rn. 77> m.w.N.; stRspr). Einmal eingetretene Fehlentwicklungen lassen sich – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen (vgl. BVerfGE 119, 181 <217> m.w.N.; stRspr).

c) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich neben Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen vorrangig aus dem Rundfunkbeitrag. Dies regelt einfachrechtlich § 35 Satz 1 des Medienstaatsvertrags (Art. 1 des Staatsvertrags zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 14. bis 28. April 2020). Dadurch wird er dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln. Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Er hat hierbei insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben. Zugleich können so im Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk verschiedene Entscheidungsrationalitäten aufeinander einwirken (BVerfGE 136, 9 <30 Rn. 32> m.w.N.; stRspr). Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben (BVerfGE 136, 9 <28 Rn. 29> m.w.N.; stRspr).

79

Dieses Leistungsangebot wird durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt. Allein der Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbieter Vielfalt führt für sich noch nicht zu Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen – im Gegenteil – Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden

80

durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insofern sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf (BVerfGE 149, 222 <261 f. Rn. 79>).

Dies alles führt dazu, dass es schwieriger wird, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden, sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden (BVerfGE 149, 222 <262 Rn. 80>). Dies gilt gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits (vgl. etwa den Bericht der Enquête-Kommission Künstliche Intelligenz des Deutschen Bundestages vom 28. Oktober 2020, BTDrucks 19/23700, S. 447 ff.).

81

2. Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (BVerfGE 119, 181 <218> m.w.N.; stRspr).

82

Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen eines solchen Systems gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. Die Finanzierung muss entwicklungs offen und entsprechend bedarfsgerecht gestaltet werden. Dem entspricht die Garantie funktionsgerechter Finanzierung. Die Mittelausstattung muss nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden (BVerfGE 119, 181 <218> m.w.N.; stRspr). Mit der darauf bezogenen staatlichen

83

Finanzgewährleistungspflicht korrespondiert ein entsprechender grundrechtlicher Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

3. Von der Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist seine Programmautonomie umfasst. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht den Rundfunkanstalten zu. Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme. Das bedeutet aber weder, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein unzulässig wären, noch, dass jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre. In der Bestimmung des Programmumfangs sowie in der damit mittelbar verbundenen Festlegung ihres Geldbedarfs können die Rundfunkanstalten nicht vollständig frei sein. Denn es ist ihnen verwehrt, ihren Programmumfang und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten (BVerfGE 119, 181 <218 f.> m.w.N.; stRspr). Es bleibt Sache des Gesetzgebers, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zur Vielfaltsicherung auszugestalten und die entsprechenden medienpolitischen und programmleitenden Entscheidungen zu treffen; ihm kommt dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 119, 181 <214, 221>).

84

4. Die Festsetzung des Rundfunkbeitrags muss dabei frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60 <93 ff., 101 ff.>) Grundsätze aufgestellt und diese in seinem Urteil vom 11. September 2007 (BVerfGE 119, 181 <220 ff.>) bestätigt. Diese Grundsätze haben weiter Bestand. Danach hat der Gesetzgeber 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 (vgl. BVerfGE 90, 60 <93 ff., 101 ff.>; 119, 181 <220 ff.>).

85

a) Der Grundsatz der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung des Rundfunkbeitrags soll Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausschließen und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichern. Da Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben, kann über Entscheidungen zur Finanzausstattung auf indirekte Weise Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags genommen werden (vgl. BVerfGE 119, 181 <220 f.>).

86

b) Für die Beitragsfestsetzung sind die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät maßgeblich. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dem Gesetzgeber im Übrigen medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen als solche versagt sind. Sein medienpolitischer Gestaltungsspielraum bleibt erhalten. Zu dessen Ausfüllung ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Insbesondere darf eine Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang oder Geltungs-

87

dauer der Beitragsfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik, namentlich im dualen System, benutzt werden (vgl. BVerfGE 119, 181 <221> m.w.N.; stRspr).

c) Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen. Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion aus publizistischer Sicht erfordert, steht ihnen aufgrund der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu (BVerfGE 119, 181 <221> m.w.N.; stRspr).

88

Die staatlichen Vorgaben dürfen, unabhängig davon, ob dies überhaupt praktisch möglich wäre, bereits von Grundrechts wegen nicht so detailgenau sein, dass sich daraus der Rundfunkbeitrag der Höhe nach ableiten ließe. Weder kann genau bestimmt werden, welches Programm und welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert, noch ist exakt im Voraus festzustellen, welcher Mittel es zur Finanzierung der erforderlichen Programme bedarf. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen, die nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms wäre. Dies stünde im Widerspruch zu der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 119, 181 <221 f.> m.w.N.; stRspr).

89

5. Das Gebot der Trennung der medienpolitischen Konkretisierung des Rundfunkauftrags einerseits und der Beitragsfestsetzung andererseits ist nicht bereits aus sich heraus hinreichend effektiv. Es bedarf insbesondere der prozeduralen Absicherung (vgl. BVerfGE 119, 181 <222> m.w.N.; stRspr).

90

a) Sachfremde Einflüsse auf Beitragsentscheidungen lassen sich in der Regel weder aufdecken noch am Entscheidungsergebnis ablesen und können auch nachträglich praktisch nicht mehr korrigiert werden. Um sie zu verhindern, ist an den Gefahrenquellen anzusetzen und bereits im Vorfeld die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmungen so weit wie möglich auszuschließen. Das Verfahren der Beitragsfestsetzung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn es den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam ausschließt (vgl. BVerfGE 119, 181 <222>).

91

b) Dem wird ein gestuftes und kooperatives Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht, das der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflussnahme begrenzt (BVerfGE 119, 181 <222> m.w.N.; stRspr).

92

Die erste Stufe eines solchen Verfahrens bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten selbst. Da die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht im Einzelnen erfordert, grundsätzlich deren Sache ist, dürfen die Rundfunkanstalten in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muss vielmehr gesichert sein, dass die auf ihren Programmentscheidungen basierenden Bedarfskonkretisierungen die Grundlage der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Beitragsfestsetzung bilden (vgl. BVerfGE 119, 181 <222 f.> m.w.N.; stRspr).

Da bei dem Rundfunkbeitrag das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist auf einer zweiten Verfahrensstufe im Interesse der mit dem Beitrag belasteten Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldungen erforderlich. Denn die Anstalten bieten aufgrund ihres jeder Institution eigenen Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten (vgl. BVerfGE 119, 181 <223>).

Diese Kontrolle darf sich allerdings nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der jeweiligen Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe. Dem fachlichen Charakter dieser Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium (BVerfGE 119, 181 <223>).

Die abschließende Beitragsentscheidung als dritte Stufe des Verfahrens ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie vornimmt und wie dies geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungs wegen muss allerdings sichergestellt sein, dass Programmneutralität und Programmakzessorietät der Beitragsentscheidung gewahrt bleiben (vgl. BVerfGE 90, 60 <103>; 119, 181 <223>).

c) Das gestufte und kooperative Verfahren schließt Abweichungen von der Bedarfsermittlung der KEF nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden in diesem Zusammenhang aus (vgl. BVerfGE 119, 181 <223 f.>). Als Abweichungsgrund kommt gegenwärtig etwa noch die angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer in Betracht (vgl. BVerfGE 119, 181 <226 ff.> m.w.N.). Die daraus folgende Begrenzung lässt sich nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Andernfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich und es könnte nicht gelingen, in Beitragsentscheidungen versteckte Eingriffe in die Programmautonomie abzuwehren (vgl. BVerfGE 119, 181

<223 f., 228> m.w.N.; stRspr).

Die Rundfunkanstalten sollen in die Lage versetzt werden, die für eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF ins Feld geführten Gründe identifizieren und bewerten zu können. Die Begründungspflicht dient damit einem effektiven Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. auch BVerfGE 119, 181 <227 ff.>). Die eine Abweichung rechtfertigenden Tatsachenannahmen sind nachvollziehbar zu benennen und die daran anknüpfende Bewertung offenzulegen. So muss etwa erkennbar sein, inwiefern der vorgesehene Beitrag seiner Höhe nach die Beitragszahler unangemessen belastet und ein abweichend festgesetzter Beitrag dem Rechnung trägt. Wird beansprucht, auch die fachliche Bedarfsfeststellung als solche zu korrigieren, muss die Begründung nachvollziehbar machen, dass die Beitragsentscheidung auch nach dieser Korrektur auf einer fachlich abgesicherten und transparenten Bedarfs einschätzung gründet (vgl. BVerfGE 119, 181 <228 f.>).

98

Der Beitragsgesetzgeber kann sich der grundrechtlich verankerten Begründungspflicht nicht unter Berufung auf die Schwierigkeiten entziehen, über den Inhalt einer solchen Begründung im Vorfeld zwischen allen Landesregierungen eine staatsvertragliche Einigung herbeiführen zu müssen. Den Landesgesetzgebern steht es etwa verfassungsrechtlich frei, die Beitragsentscheidung durch Rechtsverordnung treffen zu lassen oder eine Mehrheitsentscheidung zu ermöglichen. Machen sie hiervon keinen Gebrauch, weil sie die politische Verantwortung für die Festsetzung der konkreten Beitragshöhe weiterhin selbst sowie als Ländergesamtheit tragen wollen, so müssen sie sich den grundrechtlich fundierten Begründungsanforderungen auch unter den dadurch erschwerten Bedingungen stellen (BVerfGE 119, 181 <224, 229>).

99

6. Der Gesetzgeber oder der von ihm ermächtigte Verordnungsgeber übernimmt mit der abschließenden Entscheidung über die Festsetzung der Beitragshöhe für diese die notwendige politische Verantwortung. Das kann 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 werden (vgl. BVerfGE 119, 181 <226>). Der fachlich ermittelte Finanzbedarf muss dabei zwar die Grundlage für die Festsetzung der Beitragshöhe sein. Die Möglichkeit gehaltvoller politischer Verantwortungsübernahme setzt indessen die oben beschriebene Befugnis der Abweichung vom Vorschlag der KEF voraus. Bei der Bestimmung der Reichweite dieser Abweichungsbefugnis muss dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) Rechnung getragen werden, ohne dass der prozedurale Grundrechtsschutz leerlaufen darf (vgl. BVerfGE 119, 181 <225 f.>). Erforderlich bleibt daher im gegenwärtigen System, der Bedarfsfeststellung durch die KEF maßgebliches Gewicht beizumessen, das über eine bloße Entscheidungshilfe hinausreicht. Dem dient neben dem Begründungserfordernis (§ 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV; siehe oben Rn. 97 ff.) auch, dass gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV die beabsichtigten Abweichungen durch die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF zu erörtern sind (vgl. BVerfGE 119, 181 <227 ff.>).

100

7. Die Erfüllung der staatlichen Finanzgewährleistungspflicht und des damit korrespondierenden grundrechtlichen Anspruchs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf funktionsgerechte Finanzierung sowie die Einhaltung der dazu notwendigen prozeduralen Sicherungen obliegt den Ländern als föderaler Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist (siehe Rn. 68). Jedes Land muss als staatlicher Mitverantwortungsträger diese Gewährleistungspflicht miterfüllen und an der Umsetzung der funktionsgerechten Finanzierung mitwirken. Erfüllt ein Land seine Mitgewährleistungspflicht nicht und wird dadurch die Erfüllung des grundrechtlichen Finanzierungsanspruchs unmöglich, liegt bereits darin eine Verletzung der Rundfunkfreiheit. Denn ohne die Zustimmung aller Länder kann die länderübergreifende Finanzierung des Rundfunks derzeit nicht gewährleistet werden. Auch für eine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung einer Nichterfüllung des grundrechtlichen Anspruchs ist danach auf alle Länder abzustellen. Jedenfalls genügt es im gegenwärtigen von den Ländern vereinbarten System nicht, wenn ein einzelnes Land eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags – überdies ohne tragfähige Begründung – ablehnt.

II.

Das angegriffene Unterlassen des Landes Sachsen-Anhalt, dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag zuzustimmen, ist nach diesen Maßstäben mit der Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer nicht vereinbar. Dieses Unterlassen verletzt die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Ausprägung als Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Während die anderen 15 Länder dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag zugestimmt haben, hat das Land Sachsen-Anhalt durch das Unterlassen seiner Zustimmung das Inkrafttreten des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags verhindert (1). Eine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für das Unterlassen der Zustimmung des Landes zum Staatsvertrag und damit die ausgebliebene entsprechende Finanzierung des Rundfunks besteht hier nicht (2). Damit verletzt das Land Sachsen-Anhalt die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (3).

1. Nach dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag soll der Rundfunkbeitrag zum 1. Januar 2021 von bis dahin 17,50 Euro um 86 Cent auf 18,36 Euro erhöht werden. Weiter soll die in § 9 RFinStV geregelte Aufteilung des Beitragsaufkommens zwischen den Beschwerdeführern modifiziert werden. Auch soll die Finanzausgleichsmasse nach § 14 RFinStV, mit der für die innerhalb der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten eine bedarfsgerechte Finanzierung insbesondere der kleineren Anstalten erreicht werden soll, zum 1. Januar 2021 auf 1,7 % des ARD-Nettobeitragsaufkommens und sodann zum 1. Januar 2023 auf 1,8 % angehoben werden. Diese vorgesehenen Regelungen beruhen auf der Bedarfsfeststellung der KEF in ihrem 22. Bericht.

Der Erste Medienänderungsstaatsvertrag ist mit diesen drei finanzwirksamen Regelungen durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder beschlos-

sen worden. Die Stimmenthaltung des Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt bei der Beschlussfassung steht dem insoweit nicht entgegen. Die anderen Länder haben sodann vor dem 31. Dezember 2020 Zustimmungsgesetze oder -beschlüsse gefasst und die Ratifikationsurkunden hinterlegt. Sie haben insoweit ihrer Pflicht zur Mitgewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der Beschwerdeführer genügt.

Aufgrund des angegriffenen Unterlassens des Landes Sachsen-Anhalt kann der grundrechtliche Finanzierungsanspruch in Bezug auf die Beitragsanpassung jedoch nicht erfüllt werden. Insbesondere unterblieb die nach Art. 69 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – im derzeitigen System – erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft, so dass der Staatsvertrag nicht in Kraft treten und keine Anpassung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum 1. Januar 2021 erfolgen konnte. Die vom Beitragsgesetzgeber unterlassene Anpassung würde nach den Berechnungen der KEF über den Zeitraum der Beitragsperiode von 2021 bis 2024 bei den Beschwerdeführern zu einem ungedeckten Finanzbedarf von voraussichtlich 1.525,4 Millionen Euro führen (22. KEF-Bericht, 2020, S. 18 und 324 f.).

2. Für das Unterlassen der Zustimmung des Landes zum Staatsvertrag und das Ausbleiben der entsprechenden Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fehlt es an einer verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigung.

a) Im gegenwärtigen System der Rundfunkfinanzierung ist eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF nur durch alle Länder einvernehmlich möglich (vgl. BVerfGE 119, 181 <229>). Hält ein Land eine Abweichung für erforderlich, ist es Sache dieses Landes, das Einvernehmen aller Länder über die Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF herbeizuführen. Das ist nicht gelungen.

Soweit das Land Sachsen-Anhalt auf Erklärungen des Ministerpräsidenten an die Landtagspräsidentin vom 8. Dezember 2020 sowie das am 10. Dezember 2020 vom Chef der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt an die übrigen Länder versandte Schreiben zur Erläuterung der Rücknahme des Gesetzentwurfs vom 8. Dezember 2020 verweist, haben diese nicht genügt. Es ist Sache jedes einzelnen Landes, ein Einvernehmen der Länder hinsichtlich der von ihm für erforderlich gehaltenen Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF herbeizuführen (vgl. BVerfGE 119, 181 <229>).

b) Es fehlt zudem an einer nachprüfbaren und verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung, um von der Feststellung der KEF abweichen zu können. Im gegenwärtigen, von den Ländern vereinbarten System kann dies nur eine verfassungsrechtlich zulässige Begründung aller Länder sein. Der Vortrag des Landes Sachsen-Anhalt, dass es sich seit Jahren unter den Ländern vergeblich um eine Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bemüht habe, rechtfertigt die Abweichung von der Feststellung des Finanzbedarfs auch in der Sache nicht. Dem steht der Grundsatz der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festset-

zung des Rundfunkbeitrags entgegen (vgl. BVerfGE 90, 60 <93 ff.>), der darauf zielt, den Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu begegnen (vgl. BVerfGE 119, 181 <220 f.>). Der Rundfunkgesetzgeber kann zwar den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mittelbar und in grundsätzlich zulässiger Weise durch seine Entscheidungen zu Art und Anzahl der Rundfunkanstalten sowie der anzubietenden Programme beeinflussen. Hier hat aber auch das Land Sachsen-Anhalt ohne Beanstandung dem Medienstaatsvertrag zugestimmt, der etwa in seinen §§ 28 und 29 die Anzahl der Fernseh- und Hörfunkprogramme vorgibt. Eine Strukturreform der Rundfunkanstalten oder eine Reduzierung der anzubietenden Programme war mit der Verabschiedung des Medienstaatsvertrags nicht verbunden (vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt, Stenografische Berichte 7/105 vom 8. Juli 2020, S. 32 ff. und 7/107 vom 9. September 2020, S. 20 f.; Beschlussempfehlung des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Medien, LTDrucks 7/6564 vom 7. September 2020) und durfte mit dieser Beitragsfestsetzung verfassungsrechtlich nicht zulässig verfolgt werden.

Soweit das Land Sachsen-Anhalt auf weitere möglicherweise beitragsrelevante Rahmenbedingungen in der Folge der Pandemie abstellen wollte, hat es Tatsachennahmen, die eine Abweichung rechtfertigen könnten, weder hinreichend benannt noch seine daran anknüpfende Bewertung offengelegt (vgl. BVerfGE 119, 181 <228 f.>). 111

3. Dadurch, dass das Land Sachsen-Anhalt dem Medienänderungsstaatsvertrag ohne verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung nicht zugestimmt hat, ist es unter Verletzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG seiner Mitverantwortung bei der den Ländern obliegenden Gewährleistung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nachgekommen. 112

III.

1. Mit Blick auf den grundrechtlichen Anspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzierung und die diesem nicht genügende Beitragsfestsetzung besteht bis zu einer staatsvertraglichen Neuregelung durch die Länder ein Bedürfnis nach einer Zwischenregelung durch das Bundesverfassungsgericht auf Grundlage des § 35 BVerfGG, um weitere erhebliche Beeinträchtigungen der Rundfunkfreiheit zu vermeiden (vgl. BVerfGE 48, 127 <184>; 84, 9 <21>; 121, 317 <376>; 130, 131 <150 f.>). Es liegt nahe, hierfür übergangsweise eine dem Art. 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags entsprechende Anpassung des Rundfunkbeitrags vorzusehen. Denn eine solche vorläufige Anpassung entspricht der Bedarfsermittlung der KEF, von der abzuweichen angesichts bisher fehlender Angabe nachprüfbarer verfassungsrechtlich tragfähiger Gründe kein Anlass besteht. 113

Das bisherige Regelungskonzept des Beitragsgesetzgebers aufgreifend gilt daher übergangsweise Art. 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags mit Wirkung ab dem 20. Juli 2021. Das erfasst sowohl das Beitragsvolumen, die Aufteilung der Rund- 114

funkbeiträge zwischen der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio als auch die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für Radio Bremen und den Saarländischen Rundfunk im Rahmen des Finanzausgleichs.

2. Von einer Anordnung der rückwirkenden Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 1. Januar 2021 wird abgesehen. Die Beurteilung der Auswirkungen der unterbliebenen Beitragsanpassung auf die Rundfunkanstalten kann in dem staatsvertraglich vereinbarten Verfahren erfolgen. Sie erfordert im gegenwärtigen System allerdings eine Stellungnahme der KEF sowie einen neuen Änderungsstaatsvertrag mit Zustimmung aller Länder gemäß § 7 Abs. 2 RFinStV, der die Funktionsfähigkeit der Rundfunkanstalten gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in vollem Umfang gewährleisten muss.

115

Dabei sind Kompensationserfordernisse wegen unterbliebener Beitragsanpassung zu berücksichtigen. Zwar lässt sich eine möglicherweise durch das Fehlen hinreichender Mittel ausgelöste Verschlechterung des Programmangebots angesichts der Zeitgebundenheit der Wirkungen des Rundfunks nicht schlicht durch eine entsprechende finanzielle Mehrausstattung in späteren Zeiträumen kompensieren (vgl. BVerfGE 119, 181 <241>). Ist ein verschlechtertes Angebot bereits ausgestrahlt worden, kann dies durch eine spätere finanzielle Mehrausstattung tatsächlich nicht mehr ausgeglichen werden. Jedoch können etwa aufgeschobene Investitionen kompensationsbedürftig sein (vgl. BVerfGE 119, 181 <242>). Eine Kompensation kommt auch dann in Betracht, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, obwohl hinreichende Mittel fehlten, eine Verschlechterung des Programmangebots verhindern konnten, dieses also tatsächlich vollständig erbracht haben. Erbringen dies die Rundfunkanstalten trotz Unterfinanzierung gewissermaßen in eigener „Vorleistung“ durch den vorübergehenden Rückgriff auf dafür an sich nicht vorgesehene finanzielle Ressourcen, ist eine kompensierende Mehrausstattung in späteren Zeiträumen nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 119, 181 <241 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Dezember 2020 - 1 BvR 2756/20 u.a. -, Rn. 6).

116

Hier haben die Beschwerdeführer ausgeführt, dass sie den ihnen erteilten Programmauftrag bislang trotz ausgebliebener Beitragsanpassung vollständig erbracht haben und im Jahr 2021 weiterhin erbringen werden. Weiter haben sie zum vorübergehenden Mitteleinsatz vorgetragen; sie hätten insbesondere Investitionen hinausgeschoben und auf vorhandene liquide Mittel, die regelmäßig in der zweiten Hälfte einer Beitragsperiode zum Ausgleich der Teuerung eingesetzt werden müssen, zurückgegriffen. Unter Bezugnahme auf die Bedarfsfeststellungen im 22. KEF-Bericht haben sie ausgeführt, dass sie zeitlich nur begrenzt in der Lage sind, den vollständigen Programmauftrag ohne kompensierende Mehrausstattung gewissermaßen in eigener „Vorleistung“ zu realisieren. Nur für das Wirtschaftsjahr 2021 seien Einschnitte im Programmangebot durch die vorgenannten Maßnahmen noch zu vermeiden.

117

Danach steht den Beschwerdeführern dem Grunde nach eine kompensierende Mehrausstattung zu. Bei der nächsten Festsetzung des Rundfunkbeitrags ist die Notwendigkeit der Kompensation vom Beitragsgesetzgeber zu berücksichtigen. Hierbei

118

werden der Mehrbedarf der Rundfunkanstalten, der durch eine Verschiebung von Investitionen und die Verwendung notwendig vorzuhaltender Reserven entstanden ist, wie auch etwaige Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten und die Zumutbarkeit von Beitragserhöhungen für die Bürgerinnen und Bürger in den Blick zu nehmen sein.

D.

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34a Abs. 2 119 BVerfGG.

Harbarth

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtko

Härtel

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 -
1 BvR 2756/20, 1 BvR 2777/20, 1 BvR 2775/20**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/
20, 1 BvR 2777/20, 1 BvR 2775/20 - Rn. (1 - 119), [http://www.bverfg.de/
e/rs20210720_1bvr275620.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210720_1bvr275620.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210720.1bvr275620