Professor Dr. Karl-E. Hain
Direktor des Instituts für Medienrecht
und Kommunikationsrecht
der Universität zu Köln

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2853

A12, A05

Schriftliche Stellungnahme

anlässlich der schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien und des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen

zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag

Mit Schreiben vom 26.06.2020 hat mich der Herr Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen um die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Antrag der Landesregierung auf Zustimmung des Landtags zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag (Lt.-Drs.17/9831; Neudruck) gebeten. Dem komme ich gern nach. Dabei beschränkt sich meine Stellungnahme auf den Kernpunkt des Staatsvertrags, die Erhöhung des Rundfunkbeitrags auf 18,36 € durch entsprechende Änderung des § 8 RFinStV (Art. 1 Nr. 1 1. MedÄndStV).

A. Verfassungsrechtliche Koordinaten

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kommt eine verfassungsrechtliche Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie zu[1].

Letztere ist als Garantie funktionsgerechter Finanzierung[2] ausgestaltet. Durch eine funktionsgerechte Finanzierung ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Erfüllung ihres Funktionsauftrages zu ermöglichen. Dessen vollständige Erfüllung bildet wiederum die Bedingung für die Verfassungsmäßigkeit des dualen Rundfunksystems in seiner Gesamtheit einschließlich seiner privaten Säule[3].

---

[1] Vgl. nur BVerfGE 83, 238 (299 f); 87, 181 (204); 90, 60 (91). Näher dazu *Hain*, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Das Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl., 2019, Allgemeines C – Verfassungsrecht, Rdnr. 86 ff m.w.N.

[2] BVerfGE 74, 297 (342); 83, 238 (298); 87, 181 (198 f); 90, 60 (90); 119, 181 (218).

[3] BVerfGE 73, 118 (158 f, 171); 74, 297 (325); 83, 238 (297, 316); 90, 60 (90).

Dabei ist der Finanzierungsanspruch der öffentlich-rechtlichen Anstalten von vornherein und nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Interessen der Beitragspflichtigen an einer maßvollen Beitragslast auf die Finanzierung der in einem publizistischen Sinne funktionserforderlichen Angebote beschränkt[4]. Durch das Kriterium der Funktionserforderlichkeit wird keine Reduktion der zu finanzierenden Angebote auf ein extern festgesetztes Mindestangebot bewirkt[5], denn die volle Erfüllung des verfassungsrechtlich vorkonturierten Funktionsauftrags bildet – wie erwähnt – die *conditio sine qua non* für die Verfassungsmäßigkeit des gesamten dualen Systems.

Die Gesetzgeber der Länder sind berechtigt und wegen des Gesetzesvorbehalts[6] hinsichtlich der sog. „Ausgestaltung" der Rundfunkfreiheit auch verpflichtet, unter Wahrung der Programm- bzw. Angebotsautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten[7] deren jeweiligen Auftrag zu konturieren. Die Bestimmung des Angebots und seines Umfangs – die freilich ausschließlich nach publizistischen Kriterien zu erfolgen hat – ist mittelbar[8], jedoch hochgradig relevant für den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ist aber im Rahmen der allgemeinen Medienpolitik eine Festlegung des Auftrags erfolgt, hat die Finanzierung die Erfüllung eben dieses Auftrags zu ermöglichen. Die Finanzierung folgt also dem Auftrag[9].

Dem entspricht die strukturelle Trennung von allgemeiner Medienpolitik einerseits und Finanzierungsentscheidung andererseits[10]. Dabei dürfen im Rahmen der allgemeinen Medienpolitik nur publizistische Argumente und nicht etwa an der möglichen Abgabenlast orientierte Erwägungen eine Rolle spielen. Komplementär dürfen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs und der daraus resultierenden Beitragshöhe allgemein medienpolitische Erwägungen nicht herangezogen oder gar allgemein medienpolitische Petita (wie etwa eine Verlagerung von Gemeinschaftseinrichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in die ostdeutschen Länder) zur Bedingung für die Zustimmung von Ländern zur fachlichen Empfehlung der KEF gemacht werden. Und da die Finanzierung dem an qualitativen publizistischen Kriterien auszurichtenden

---

4 S. dazu die Nw. in Fn. 2.

5 BVerfGE 87, 181 (202).

6 BVerfGE 57, 295 (321); 119, 181 (214).

7 Näher dazu *Hain* (Fn. 1), Allgemeines C, Rdnr. 53 m.w.N.; ausführlich *ders*., Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, 2009, S. 38 ff m.w.N.

8 BVerfGE 87, 181 (201).

9 *Hain* (Fn. 1), Allgemeines C, Rdnr. 118.

10 BVerfGE 90, 60 (94).

Auftrag zu folgen hat, dürfen rein quantitative Zielgrößen wie etwa „Beitragsstabilität“ bei der Bestimmung der Finanzierungs- und Beitragshöhe verfassungsrechtlich keine Rolle spielen[11].

Was das Verfahren zur Ermittlung des berechtigten Bedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst anbelangt, hat dieses den jeweils einfach-rechtlich konkretisierten Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorauszusetzen. Das Verfahren folgt Maximen, die sich aus Verfahrensgehalten[12] der Rundfunkfreiheit ergeben. Es dient der Sicherung der Programm- bzw. Angebotsautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der funktionsadäquaten Staatsferne des Rundfunks sowie auch der Wahrung der Interessen der Teilnehmer einerseits am Zugang zu einem besonderen Qualitätsstandards unterworfenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebot einerseits als auch an einer maßvollen Beitragslast andererseits.

Das derzeitige dreistufige Verfahren besteht (1) aus der Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, (2) der fachlichen, zentral an den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Prüfung der KEF, die in eine Empfehlung zur Beitragshöhe mündet, sowie (3) der Entscheidung der Länder über die Höhe des Beitrags (§§ 1 – 7 RFinStV)[13]. Da auf interföderalem Weg ein Einheitsbeitrag[14] festgelegt wird, schließen die Länder einen entsprechenden Staatsvertrag, dessen Zustandekommen der einstimmigen Zustimmung der Länder bedarf, und der durch Zustimmungsgesetze/-beschlüsse in geltendes Landesrecht umzusetzen ist – in Nordrhein-Westfalen durch einen funktionell an die Stelle eines Zustimmungsgesetzes tretenden Zustimmungsbeschluss auf der Basis des Art. 66 Satz 2 der Landesverfassung.

Das Bundesverfassungsgericht hat dieses gestufte Verfahren verfassungsrechtlich sanktioniert[15]. Zugleich hat es judiziert, dass die Länder wegen des unmittelbar aus der Verfassung abzuleitenden Grundsatzes funktionsadäquater Staatsferne des Rundfunks grundsätzlich an die Empfehlung der KEF gebunden sind. Nur sehr beschränkt kommen Abweichungen in Betracht[16].

---

[11] *Hain* (Fn. 1), Allgemeines C, Rdnr. 118.

[12] Vgl. BVerfGE 87, 181 (204 f).

[13] Vgl. dazu nur *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl., 2018, vor § 1 RFinStV, Rdnr. 8 ff.

[14] *Goerlich/Zimmermann* (Fn. 13), § 8 RFinStV, Rdnr. 7.

[15] BVerfGE 119, 181 (224).

[16] Zum Folgenden BVerfGE 119, 181 (228 f).

Bedarfsbezogen dürfen die Länder offensichtliche Unrichtigkeiten korrigieren. Auch dürfen sie zwischenzeitlich eingetretene Änderungen der Bedarfslage geltend machen. Eine Berufung der Länder auf eine (vorgeblich) veränderte Bedarfslage führt aber prozedural zu einer Neubefassung von Anstalten und KEF (§ 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV).

Gründe für wesentlich sozialpolitisch motivierte Abweichungen erschöpfen sich im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer. Die Bewahrung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bildet die Grenze auch für eine sozialpolitisch motivierte Abweichung. Im Hinblick auf eine derartige Abweichung ist § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV ebenfalls zu beachten.

Für alle Abweichungen müssen nachprüfbare Gründe angeführt werden.

B. Das aktuelle Verfahren

Nach der Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und deren Prüfung durch die KEF, die bereits zu einer hälftigen Kürzung des angemeldeten Bedarfs geführt hat, besteht für die Beitragsperiode 2021 – 2024 ein ungedeckter Finanzbedarf der Anstalten i.H.v. 1,5 Mrd. €[17]. Auf dieser Basis errechnet die KEF eine notwendige Steigerung des monatlichen Rundfunkbeitrags um 0,86 ct von derzeit 17,50 € auf 18,36 € ab dem 01.01.2021[18].

Damit soll der Rundfunkbeitrag erstmals seit 11 Jahren[19] moderat angehoben werden.

> Würde i.Ü. der Bedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aktuell neu berechnet, dürfte er infolge der Corona-Krise, die zu Einbrüchen bei den Werbeeinnahmen und zu einer erhöhten Anzahl von Befreiungen vom Rundfunkbeitrag geführt haben wird, höher ausfallen als derjenige von der KEF in deren 22. Bericht zugrunde gelegte. Dann würde die Steigerung des Rundfunkbeitrags auch entsprechend höher ausfallen müssen. Verfassungsrechtlich gefordert ist jedenfalls auch angesichts der Corona-Krise die Erhaltung der vollen Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht.

---

[17] 22. KEF-Bericht, Februar 2020 (Quelle: https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/22._Bericht.pdf; zuletzt abgerufen am 06.07.2020), S. 6.

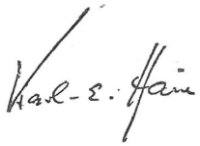
[18] 22. KEF-Bericht (Fn. 17), S. 7.

[19] Vgl. die Begründung zum 1. MedÄndStV, B, zu Nr. 1.

Die Regierungschefs der Länder sind ausweislich des 1. MedÄndStV vom 15.06.2020 der Empfehlung der KEF ohne Abweichung gefolgt. Gründe für eine Abweichung von der Empfehlung der KEF nach unten sind – soweit für mich ersichtlich – auch nach dem 15.06.2020 bislang nicht nachprüfbar vorgetragen worden.

In diesem Fall ist eine solche Abweichung nach unten verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Köln, den 10.07.2020



(Universitätsprofessor Dr. Karl-E. Hain)