Westfälische
Wilhelms-Universität
Münster

Institut für
Informations-,
Telekommunikations-
und Medienrecht

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2858

A12, A05

Prof. Dr. Bernd Holznagel
Direktor
Jan Kalbhenn
Geschäftsführer

Leonardo-Campus 9
48149 Münster
Tel. +49 251 83-38641
holznagel@uni-muenster.de

Stellungnahme
zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen

Erster Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge
(Erster Medienänderungsstaatsvertrag)
Antrag der Landesregierung auf Zustimmung gemäß Artikel 66 Satz 2 der Landesverfassung - Drucksache 17/9831 (Neudruck)

A. Festsetzung des Rundfunkbeitrags

Mit Artikel 1 Erster Medienänderungsstaatsvertrag soll zunächst der Rundfunkbeitrag in § 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) zum 1. Januar 2021 von derzeit 17,50 EUR auf 18,36 EUR festgesetzt werden. Diese Anpassung der Beitragshöhe entspricht der Empfehlung, welche die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit ihrem 22. Bericht von Februar 2020 ermittelt hat.

Die Festsetzung des Beitrags auf die von der KEF vorgeschlagene Höhe ist rundfunkrechtlich geboten. Die Rundfunkanstalten haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine bedarfsgerechte Finanzierung (1.), das gesetzlich vorgeschriebene

Verfahren zur Ermittlung der Höhe des Finanzbedarfs wurde eingehalten (2.) und es drängen sich keine Gründe auf, vom Vorschlag der KEF abzuweichen (3.).

1. Verfassungsrechtlicher Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung

Die vom Staat zu gewährleistende Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung.[1] Die Finanzierung muss nach Art und Umfang den jeweiligen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden.[2] Die Rundfunkanstalten dürfen hinsichtlich Programm, Finanzen und Technik nicht auf einen bestimmten Entwicklungsstand beschränkt werden.[3] Vielmehr muss die Finanzierung so gestaltet sein, dass sie entwicklungsoffen und bedarfsgerecht ist.[4] Die publizistische Konkurrenzfähigkeit muss gewährleistet sein.

2. Das dreistufige Beitragsfestsetzungsverfahren des RFinStV

Der Feststellung der Höhe des Beitrags zur bedarfsgerechten Finanzierung dient das dreistufige Festsetzungsverfahren in den §§ 1-7 RFinStV. Zunächst melden die Rundfunkanstalten ihren Bedarf an. Das „Initiativrecht“ der Anstalten ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Programmakzessorietät. Auf der 2. Stufe hat die KEF die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dies bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist.[5] Auf der 3. Stufe erfolgt die Festsetzung des Beitrags durch die Länder.[6]

---

1 BVerfGE 119, 181, 214.
2 BVerfGE 119, 181, 217.
3 BVerfGE 119, 181, 217.
4 BVerfGE 119, 181, 217.
5 § 3 Abs. 1 RFinStV.
6 § 7 RFinStV.

3. Festsetzung des Beitrags durch die Länder

Der Vorschlag der KEF ist die Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente.[7] Dabei ist der KEF-Empfehlung ein über das einer bloßen Entscheidungshilfe hinausgehendes Gewicht beizumessen.[8] Dennoch obliegt es den Ländern, zu erkennen, ob der Vorschlag der KEF ein gelungener Ausgleich der Interessen der Bürger*innen und dem Recht der Anstalten auf eine bedarfsgerechte Finanzierung darstellt. Ein misslungener Ausgleich kann korrigiert werden. [9] Mit Rücksicht auf die vom Gesetzgeber bei der Beitragsentscheidung zu beachtenden Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät erschöpfen sich die verfassungskonformen Gründe für ein Abweichen vom KEF-Vorschlag regelmäßig im (1.) Informationszugang und der (2.) angemessenen Belastung der Beitragszahler*innen.[10] Der vorgesehene Beitrag müsste dann entweder nachweislich die Rundfunkteilnehmer*innen in nennenswerter Zahl davon abhalten, das Programmangebot zu nutzen[11] oder aufgrund hinreichend nachprüfbarer Tatsachen zu einer unangemessenen Belastung für die Beitragszahler*innen führen. Beides liegt nicht vor.

Eine unangemessene Belastung der Beitragszahler*innen kann im (auch pandemiebegründeten) Einzelfall durch die Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände in § 4 RBStV abgewendet werden. Bei der Erhöhung um 86 Cent zum 1.1.2021 handelt es sich um eine moderate Erhöhung, die der Empfehlung der KEF folgt.[12] Seit 2015 ist der Beitrag stabil, bis März 2015 lag er bei 17,89 EUR. Die Interessen der Beitragszahler*innen auf einen sparsamen und wirtschaftlichen Rundfunk wurden im Rahmen des KEF-Verfahrens angemessen berücksichtigt. Die KEF fordert in ihrem 22. Bericht „weitergehende Ansatzpunkte für tiefgreifende Umstrukturierungen und kostensenkende Reformmaßnahmen“. Insbesondere fordert die KEF die verstärkte Orientierung des Vergütungsniveaus am öffentlichen Sektor, die Vereinheitlichungen der IT-Strukturen, weitergehende Kooperationen, die Verschlankung der

---

7 § 7 Abs. 2 Satz 1 RFinStV.

8 Dazu *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner (Hrsg.) Rundfunkstaatsvertrag, 82. Aktualisierung 2020, B 2 Rn. 76.

9 BVerfGE 119, 181, 226.

10 BVerfGE 119, 181, 226.

11 BVerfGE 119, 181, 229.

12 KEF, 22. Bericht, Tz. 611.

Beteiligungsstrukturen, einen maßvollen Umgang mit ansteigenden Kosten für Sportrechte sowie eine Strukturanalyse.[13] Die Umsetzung dessen wird die KEF bei der nächsten Bedarfsfeststellung berücksichtigen.

Insbesondere Fragen der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind klar von der Festsetzung des Beitrags zu trennen. Medienpolitische Gründe können schon aufgrund der Programmautonomie der Rundfunkanstalten ein Abweichen vom KEF Vorschlag nicht rechtfertigen.[14]

B. Weitere Regelungen im 1. Medienänderungsstaatsvertrag

Mit dem 1. Medienänderungsstaatsvertrag soll auch die Verteilung der Rundfunkbeitragsmittel auf die Anstalten in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 RFinStV entsprechend der Empfehlung der KEF aus dem 22. Bericht[15] verändert werden. Daneben soll im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen den ARD-Anstalten die Ausgleichsmasse an Radio Bremen und Saarländischen Rundfunk in § 14 RFinStV stufenweise von derzeit 1,6 Prozent auf 1,8 Prozent erhöht werden. Die KEF bewertet dies als notwendig, um die Finanzierung der kleinen Anstalten zu sichern.[16]

Auch diesen Änderungen stehen keine rundfunkrechtlichen Bedenken entgegen.

Münster, 28.07.2020

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Jan Christopher Kalbhenn, LL.M.

---

13 KEF, 22. Bericht, Tz. 576 ff.
14 BVerfGE 119, 181, 224.
15 KEF, 22. Bericht, Tz. 612.
16 KEF, 22. Bericht, Tz. 595 f.