

Thüringer Landtag  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST  
09.11.2020 08:21

2704312020

Institut für Rechtswissenschaft  
Fachgebiet Öffentliches Recht

Ernst-Abbe-Zentrum  
Ehrenbergstr. 29  
98693 Ilmenau

Ilmenau, 5. November 2020

## Thüringer Gesetz zu dem Ersten Medienänderungsstaatsvertrag hier: Stellungnahme im Anhörungsverfahren

Der Anfrage vom 15.10.2020 zur Abgabe einer Stellungnahme zum obengenannten Gesetzgebungsverfahren komme ich hiermit gerne nach.

Im Kern geht es um die Frage, ob der Thüringer Landtag einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags von derzeit 17,50 Euro auf 18,36 Euro zustimmen soll.

Bevor rechtspolitische Überlegungen angestellt werden können, muss zunächst geklärt werden, welchen Spielraum der Gesetzgeber des Landes Thüringen in dieser Sache überhaupt hat. Die Antwort auf diese Frage lässt sich fast vollständig aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 11. September 2007 (BVerfGE 119, S. 181 ff. „Rundfunkgebühren II“) ablesen. In diesem Fall hatte das BVerfG darüber zu entscheiden, ob die Landesparlamente bei der Festlegung der Rundfunkgebühr von den Feststellungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) zu Lasten der Rundfunkanstalten abweichen dürfen. Das wurde im konkreten Fall verneint, allerdings nicht, weil der Gesetzgeber nicht von der Bedarfsfeststellung der KEF abweichen dürfte, sondern weil er keine hinreichenden Gründe für seine Abweichung angegeben hatte. (Die Entscheidung bezog sich damals auf die sog. „Rundfunkgebühr“, die inzwischen durch den „Rundfunkbeitrag“ abgelöst worden ist. Bei der Lektüre dieser Entscheidung ist mithin die terminologische Änderung zu beachten, die indes keine Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Argumentation des BVerfG hat.)

In seiner Entscheidung legt das BVerfG sehr genau dar, welche rundfunkrechtlichen Vorgaben der Gesetzgeber zu beachten hat, die sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. GG ergeben. In erster Linie ist das die Garantie funktionsgerechter Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Die den Rundfunkanstalten zur Verfügung stehenden Mittel müssen ausreichend sein, damit sie die ihnen von der Verfassung auferlegten Aufgaben erfüllen können. Diese werden mit dem Begriff des Funktionsauftrags der Rundfunkanstalten umschrieben, der in früheren Entscheidungen als

„Grundversorgungsauftrag“ bezeichnet worden war. Der Funktionsauftrag des öffentlichrechtlichen Rundfunks ist auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen verfassungsrechtlich abgesichert („Bestands- und Entwicklungsgarantie“ – BVerfGE 83, S. 238 ff.) und auch bezüglich neuer Betätigungsfelder offen („dynamische Grundversorgung“ – BVerfGE 90, S. 60, 91).

Besonders wichtig für den Landtag ist zu wissen, dass das BVerfG verlangt, die Festsetzung des Rundfunkbeitrags müsse „frei von medienpolitischen Zwecksetzungen“ erfolgen (BVerfGE 119, S. 220). Es soll verhindert werden, dass der Gesetzgeber die Erhöhung des Rundfunkbeitrags von einer positiven Berichterstattung über die Regierungsarbeit abhängig macht und durch eine Erhöhung des Beitrags politisches Wohlverhalten belohnt oder umgekehrt durch eine Verminderung des Beitrags regierungskritische Medienarbeit bestraft. Programminhaltliche Überlegungen des Landtags sind im Zusammenhang mit der Festlegung des Rundfunkbeitrags mithin unangebracht. Sie wären im Übrigen die Flanke, in der bei einer Abweichung von den Vorgaben der KEF - nach oben oder nach unten - die jeweils belastete Seite mit einer Verfassungsbeschwerde stoßen könnte.

Aus der Vorgabe der programminhaltlichen Neutralität des Gesetzgebers erklärt sich zudem das dreistufige Verfahren aus der Bedarfsanmeldung der öffentlichrechtlichen Sender und der zwischengeschalteten KEF und darüber hinaus, warum die Landtage grundsätzlich nicht von den Vorgaben der KEF abweichen dürfen. Die politische Souveränität der Landtage endet an der Grenze der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. GG. Aus der Rundfunkfreiheit folgt die Programmautonomie der Rundfunkanstalten, denen die „Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms“ zusteht – und nicht dem Landtag und auch nicht der KEF (S. 119). Die KEF muss allerdings nicht diese Bedarfsanmeldung blindlings übernehmen. Vielmehr hat sie „im Interesse der mit der Gebühr [dem Rundfunkbeitrag] belasteten Teilnehmer eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldungen“ durchzuführen. Dabei weist das BVerfG ausdrücklich auf die Gefahr einer überzogenen Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten hin: „Denn die Anstalten bieten aufgrund ihres, jeder Institution eigenen, Selbstbehauptungs- und Ausweitungssinteresses keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten“ (S. 223). Die KEF hat mithin die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten – nicht in politischer – aber in fachlicher Hinsicht vor allem im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen. Auf dieser Grundlage hat der demokratisch legitimierte Gesetzgeber, der bzw. die Landtage dann zu entscheiden.

Bei der Entscheidung auf der dritten Stufe, somit der des Landtags, sind, so das BVerfG ausdrücklich, „Abweichungen von der Bedarfsfeststellung“ nicht ausgeschlossen (S. 223). Aufgrund der Pflicht zu programminhaltlicher Neutralität des Landtags kommen dafür jedoch keine programmlichen oder medienpolitischen Zwecke in Betracht. „Die Abweichungsgründe werden sich daher im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen“ und es müssen für solche Abweichungen „nachprüfbare Gründe“ angegeben werden (S. 224). Abweichungen von den Feststellungen der KEF sind somit begründungsbedürftig, allerdings dürfen auch „keine überzogenen Anforderungen an Detailgenauigkeit und Substantiiertheit der Begründung gestellt werden“ (S. 229).

Die Gründe für eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung durch die KEF liegen im vorliegenden Fall auf der Hand. Der 22. Bericht der KEF datiert aus dem Februar 2020, bzw. er ist in diesem Monat bereits zum Abschluss gebracht worden. In diesem Zeitpunkt war in Deutschland noch nicht zu ahnen, welche Formen die Corona-Krise annehmen würde. Der Begriff „Corona“ taucht im gesamten Dokument nicht einmal auf. Die Situation seit damals hat sich grundlegend gewandelt. Dies in doppelter Hinsicht.

Zum einen hat sich der Bedarf der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten in der Corona-Krise vermutlich verändert. Die Rundfunkanstalten haben neue Aufgaben zu erfüllen, z.B. im Hinblick auf Aufklärung und Information der Rezipienten, was mit zusätzlichen Kosten verbunden sein wird. Demgegenüber fallen sehr viele mit Kosten verbundene Aufgaben fort, etwa hinsichtlich kultureller Ereignisse, die nicht mehr stattfinden und von denen zu berichten nicht mehr möglich ist. Schon aus diesem Grund wäre ein „Abnicken“ der Bedarfsfeststellung der KEF grob fehlerhaft. Ohne eine aktualisierte Bedarfsanmeldung durch die Rundfunkanstalten und eine neuerliche Überprüfung durch die KEF würde eine Anhebung des Rundfunkbeitrags in der geplanten Höhe den Änderungen durch die Coronakrise nicht gerecht.

Zum anderen haben sich die finanziellen Möglichkeiten der Beitragszahler seit Februar 2020 geändert. Die Interessen der Beitragszahler dürfen und müssen vom Landtag berücksichtigt werden. Das BVerfG betont: „Die Abwägungsbefugnis insbesondere unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Gebühren[Beitrags]zahler und ihres Informationszugangs ermächtigt daher zur abwägenden Berücksichtigung gerade auch der wirtschaftlichen Interessen der Gebühren[Beitrags]zahler. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebühren[Beitrags]gesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebühren[Beitrags]zahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch Rundfunk gefährden“ (S. 226). Der Landtag muss sich mithin fragen, ob sich die finanzielle Situation der Beitragszahler seit Februar 2020 gehändert hat oder nicht.

Der Hinweis auf die Corona-Krise dürfte als Begründung des Landtags für eine Abweichung vom Vorschlag der KEF mehr als ausreichend sein. Viele Bürger bangen um ihre Existenz oder haben diese bereits verloren. Staatliche Hilfen können die Einbußen nur zu einem Teil ausgleichen. Die Befreiungsmöglichkeiten von der Rundfunkbeitragspflicht erfassen nur die Extremfälle. Ein Abweichen des Landtags von den Vorgaben der KEF zugunsten der Beitragszahler ist daher nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern erscheint angesichts der derzeitigen Situation verfassungsrechtlich geboten.

Stimmt der Landtag einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags nicht zu, so wird mit dieser Entscheidung die Kompetenz der KEF nicht angezweifelt. Diese konnte die derzeitige Entwicklung gar nicht absehen. Die Rundfunkfreiheit der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten wird ebenfalls nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verkürzt, da sich die Gesamtumstände seit der Bedarfsanmeldung in dramatischer Weise verändert haben. Der Gesetzgeber darf zwar keinen programminhaltlichen Einfluss nehmen, er hat jedoch sehr wohl die Interessen der Beitragszahler zu berücksichtigen.

Rechtspolitisch dürfte es ohnehin schwer zu vermitteln sein, warum in einer Situation, in der viele Bürger sich in existenzieller Not sehen, die Ausstattung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten ausgeweitet werden muss.

Aus den genannten Gründen rate ich dem Landtag, dem Gesetz zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag nicht zuzustimmen.