

Thüringer Landtag  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Institut für Rechtswissenschaft  
Fachgebiet Öffentliches Recht

Ernst-Abbe-Zentrum  
Ehrenbergstr. 29  
98693 Ilmenau

Ilmenau, 8. März 2021

## Stellungnahme zum MDR-Staatsvertrag

Anbei einige Anmerkungen zum MDR-Staatsvertrag aus verfassungsrechtlicher und medienrechtlicher Sicht. Hinzuweisen ist, dass es sich nicht um eine umfassende oder gutachterliche Stellungnahme handelt. Vielmehr wurden einige Stellen aufgelistet, die noch einmal durchdacht werden sollten.

### 1. Staatsferne

Von grundlegender Bedeutung ist die Frage nach dem Verhältnis der Rundfunkanstalt zum Staat. Diese Frage ist bisher verschiedentlich, wenn auch noch nicht in allen Aspekten, vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden worden. Ist eine vollkommene Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht möglich, so soll dieser nach der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2 Var. GG doch möglichst staatsfern organisiert sein. Insbesondere eine staatliche Einflussnahme auf den Programminhalt muss ausgeschlossen sein. Betrachtet man den geplanten MRD-Staatsvertrag aus dieser verfassungsrechtlichen Perspektive, so fallen mehrere Stellen auf, an denen der Staatsvertrag aus verfassungsrechtlichen Gründen vor dem BVerfG angegriffen werden könnte.

#### a) Erweiterung des Rundfunkrats

Die Entscheidung des BVerfG zum ZDF-Verwaltungsrat, der mit der Neuregelung Genüge getan werden soll, betont, dass der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen darf (BVerfGE 136, 9, 37 – ZDF-Staatsvertrag). Diese Maßgabe der Verfassung, die den Gesetzgeber in der Ausgestaltung der Gremien einschränkt, kann dadurch entsprochen werden, dass das Gremium um nicht-staatliche Mitglieder aufgestockt wird. Das Bundesverfassungsgericht geht allerdings an keiner Stelle von einer Erweiterung des Rundfunkrats aus. Näher gelegen hätte es vielmehr, das Gremium durch Herausnahme staatlicher oder staatsnaher Mitglieder zu verkleinern. Das gilt erst

recht in einer Zeit einer Pandemie, die vielen Menschen die wirtschaftliche Grundlage raubt und zu Recht zu einer Diskussion über eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags geführt hat. Wenn die Mitglieder des Rundfunkrats auch nicht unmittelbar entlohnt werden, so sind die Leistungen für Aufwandsentschädigungen etc. nicht unerheblich und eine Erweiterung des Rundfunkrats von 43 auf 50 Personen erscheint kaum nachvollziehbar.

### **b) Auswahl der Vertreter der politischen Parteien im Rundfunkrat**

Der bisherige § 19 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV bestimmt hinsichtlich der Parteienvertreter aus den unterschiedlichen Landtagen, dass „jede Partei entsprechend der Gesamtstärke der Fraktionen oder Gruppen je angefangene fünfzig Abgeordnete ein Mitglied entsendet“. Dies wird nun in § 16 Abs. 1 Nr. 2 wie folgt geändert: „je drei Vertreterinnen oder Vertretern der Landtage, die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des jeweiligen Landtages gewählt werden“. Interessanter Weise geht die Begründung zum Staatsvertrag mit keinem Wort auf diese grundlegende Änderung ein. Man könnte das neue Modell mit der Entsendung der Mitglieder des Bundesrates vergleichen, die ebenfalls durch die Landtage erfolgt. Indes geht es dort um die Vertretung des jeweiligen Landes. Dass dieses Bundesorgan mit dem Rundfunkrat nicht vergleichbar ist, zeigt sich bereits daran, dass die Stimmen eines Landes im Bundesrat nur einheitlich abgegeben werden können (Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG). Der Idee der Pluralität innerhalb des Rundfunkrats steht das neue Konzept jedenfalls diametral entgegen. Grundgedanke des Rundfunkrats ist die Abbildung der Vielfalt innerhalb der Gesellschaft. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, auch die Pluralität der Parteienlandschaft im Rundfunkrat widerzuspiegeln. Somit ist es gerade die Pluralität der Parteienlandschaft, die im Rundfunkrat zum Ausdruck kommen soll. Eine „Filterung“ politischer Strömungen durch die Landtage ist damit verfassungsrechtlich kaum vereinbar.

Hinsichtlich der staatlich und staatsnah zu bestellenden Mitglieder (des Rundfunkrats) reicht es dem BVerfG zufolge nicht, „die Zahl dieser Personen auf einen bestimmten Anteil zu beschränken. Vielmehr müssen die auf diesen Anteil entfallenden Mitglieder zugleich den Anforderungen der Vielfaltsicherung entsprechend bestimmt werden. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen auch im Sinne parteipolitischer Brechungen möglichst vielfältig Abbildung finden. Dabei kann der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Strömungen Rechnung getragen werden. Dem Grundsatz der Vielfaltsicherung entspricht es jedoch, dass gerade auch kleinere politische Strömungen einbezogen werden. Gleichfalls hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass möglichst vielfältig weitere perspektivische Brechungen - etwa föderaler oder funktionaler Art – berücksichtigt werden“ (BVerfGE 136, 9, 42 – ZDF-Staatsvertrag). Ausdrücklich hebt das BVerfG somit auf eine breite Repräsentation der verschiedenen Parteien im Rundfunkrat ab. Das Gericht betont, auch innerhalb der staatlichen Mitglieder ist „angesichts des übergreifenden Ziels der Vielfaltsicherung (...) auf die Berücksichtigung möglichst vielfältiger Perspektiven Bedacht zu nehmen“ (BVerfGE 136, 9, 36).

### c) Vertreter der Staatsaufsicht im Verwaltungsrat

Die Zunahme des staatlichen Einflusses zeigt sich sodann bei der Ausgestaltung des Verwaltungsrats. Im bisher geltenden MDR-Staatsvertrag sind Vertreter des Staates nicht vorgesehen. Das soll sich ändern. Allerdings ist die Änderung nicht bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats in § 22 geregelt, sondern im Zusammenhang mit den „Sitzungen des Verwaltungsrates“ in § 25 Abs. 6. Dieser Vorschrift zufolge sollen die Regierungen der Länder berechtigt sein, zu den Sitzungen des Verwaltungsrates „je eine Vertreterin oder einen Vertreter der Rechtsaufsicht“ zu entsenden. Diese sind zwar nicht Mitglieder und daher auch nicht stimmberechtigt, indes sind „diese Vertreterin oder dieser Vertreter“ wie es ausdrücklich heißt, „jederzeit zu hören“. Entgegen der Formulierung im Singular kann es sich faktisch um drei Personen handeln, die als Teile des Staates in diesem Gremium anwesend sein können und jederzeitiges Rederecht haben. Die Aufgaben des Verwaltungsrats sind alles andere als trivial. Neben der Wahl des Intendanten ist hier auch die „Kontrolle der Gehaltsstrukturen der Angestellten, deren Bezüge über der höchsten Tarifgruppe liegen“ zu nennen (§ 23 Abs. 2 Nr. 1, 9). Damit kann der Verwaltungsrat einen sehr starken indirekten Einfluss auf die Programminhalte nehmen, indem z.B. durch die Einflussnahme der staatlichen Vertreter staatskritischen Stimmen keine Anstellung gewährt wird. Dies dürfte verfassungsrechtlich nicht haltbar sein.

### d) Vertreter der Staatsaufsicht im Rundfunkrat

Diese Überlegungen lassen auch die entsprechende Regelung bezüglich des Rundfunkrats problematisch erscheinen (§ 19 Abs. 5). Die Lage mag hier auf den ersten Blick anders erscheinen, da die Sitzungen des Rundfunkrats öffentlich sind und auch bisher solche Vertreter der Rechtsaufsicht zugelassen waren. Demgegenüber hat der Rundfunkrat direkten Einfluss auf den Programminhalt und die Entscheidung des BVerfG zum ZDF ist erst sehr viel später nach dem Abschluss des MDR-Staatsvertrags ergangen. Eine Streichung beider Staatsrepräsentationen ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht zu empfehlen.

## 2. Bedeutung des Rundfunkbeitrags

In sehr engem Zusammenhang mit dem Problemkomplex der Staatsferne steht die Frage, welchen Einfluss die Länder auf die Verteilung des Rundfunkbeitrags haben. Der Rundfunkbeitrag dient dazu, den Rundfunkanstalten die Erfüllung ihres Funktionsauftrags zu ermöglichen. Soweit der Funktionsauftrag reicht, ist die Finanzierung der Rundfunkanstalten zu gewährleisten (BVerfGE 119, S. 181, 214 „Rundfunkgebühren II“). Dazu und nur dazu dient der Rundfunkbeitrag, der von den Rundfunkteilnehmern aufgebracht wird und der gerade keine Steuer ist, die unmittelbar in den Staatshaushalt einfließen würde. Damit soll ein staatlicher Einfluss auf Programminhalte über die Vergabe der finanziellen Mittel der Rundfunkanstalten ausgeschlossen werden. Diese sind ausschließlich zur Gewährleistung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzusetzen. Bei einer Dreiländeranstalt sind dabei in besonderem Maße die Vorgaben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Insofern deutet die Pflicht in § 2 Abs. 2 Satz 4, der zufolge die Intendantin oder der Intendant im Rahmen des Möglichen darauf

hinzuwirken hat, dass den Ländern „ihre Anteile an den Einnahmen des MDR mittelfristig zugute kommen“ auf ein Missverständnis hinsichtlich der Funktion des Rundfunkbeitrags hin. Der Versuch einer „gerechten Verteilung“ der Mittel zwischen den drei Ländern ist rechtspolitisch nachvollziehbar und aus Sicht der Beitragszahler in Thüringen wünschenswert. Indes wird diese Forderung in einem falschen Kontext gestellt bzw. falsch adressiert. Die Lösung der empfundenen Ungerechtigkeit liegt in einer anderen staatsvertraglichen Einigung über die Aufteilung der Aufgaben zwischen den drei Ländern oder letztlich in der Kündigung des Staatsvertrags, wie sie in der Protokollerklärung des Freistaats Thüringen angedeutet wird. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass damit die finanziellen Vorteile einer größeren Rundfunkanstalt aufgegeben würden, was nicht zuletzt im Hinblick auf die Interessen der Beitragszahler im Ergebnis kaum sinnvoll sein dürfte.

### **3. Stärkung der lokalen Angebote**

Verschiedentlich wird auf die jeweiligen Länder „und ihre Regionen“ abgestellt (§ 4 Abs. 1 a.E.). Es könnte angeregt werden, im Interesse der privaten Lokalsender eine Abgrenzung der Aufgaben des MDR von diesen lokalen Angeboten vorzunehmen. Private Lokalsender können oftmals finanziell nur existieren, wenn sie nicht in Konkurrenz zum beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen müssen. Ihre Interessen sind verfassungsrechtlich ebenfalls über die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG und die wirtschaftliche Handlungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG geschützt, so dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den verfassungsrechtlich abgesicherten Interessen der Lokalsender in Einklang zu bringen ist. Ein zusätzliches Argument für die Klarstellung ist die Anbietervielfalt, die im Interesse des Pluralismus der Medieninhalte geboten ist.

### **4. Verpflichtung auf „die Wahrheit“**

§ 8 statuiert, dass der MDR „der Wahrheit verpflichtet“ sei. Diese Formulierung erscheint problematisch. Was ist die Wahrheit, wer kennt sie, wer entscheidet, was die Wahrheit ist? Auch wenn es sich hier nicht um eine zwangsweise durchsetzbare Pflicht handelt, so handelt es sich doch um eine verbindliche Vorgabe des Gesetzgebers. Insofern erschiene eine andere Formulierung vorzugswürdig. In den Landespressegesetzen ist meist von „journalistischer Sorgfaltspflicht“ die Rede. So § 5 thürPresseG: „Die Presse hat alle Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der äußersten, nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und sachliche Richtigkeit zu prüfen. (...)“. Dem entspricht die neue Regelung in § 19 Abs. 1 Satz 3 MStV. Im Interesse einer einheitlichen Begrifflichkeit könnte hier der Wortlaut geändert werden, ohne dass sich daraus eine inhaltliche Änderung ergeben würde.