

Christian von Coelln

# Verfassungsrechtliche Spielräume für die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Vortrag im Rahmen der 67. Bitburger Gespräche

Mainz, 11. / 12. 01. 2024

## I. Einleitung

An Überlegungen zu Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herrscht seit längerer Zeit kein Mangel. Phantasie und Umgestaltungswille einzelner Akteure sind dabei erkennbar unterschiedlich ausgeprägt: Große, revolutionäre Würfe stehen neben evolutionären Ideen, die sich eher als Vierteldrehung an kleineren Stellschrauben beschreiben lassen. Die Rundfunkkommission der Länder beackert die Felder „Beitragsfestsetzung“ sowie „Auftrag und Struktur“; jedenfalls auf dem zweiten Feld kann sie schon Ergebnisse vorweisen. Von politischer Seite wird gefordert, beide Themen stärker zusammen zu denken –<sup>1</sup> was dem unbefangenen Betrachter ebenso einleuchtet, wie es die Augenbrauen des Rundfunkverfassungsrechtlers nach oben schnellen lässt. In Berlin hat eine Tagung mit dem programmatischen Titel „Neustart ÖRR: Wie weiter mit ‚unseren Medien‘?“ stattgefunden.<sup>2</sup> Seit dem letzten Sommer tagt der sog. Zukunftsrat, der die Medienpolitik bei der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beraten soll. Seine Vorschläge werden in Bälde erwartet.<sup>3</sup> In allen diesen Gremien und auf allen Veranstaltungen – die Beispiele ließen sich beliebig vermehren – wird die Notwendigkeit von Reformen vorausgesetzt. Diskutiert wird regelmäßig allein über ihre Art und ihren Umfang. Wie weit sie gehen dürften, gilt es im Folgenden näher auszuloten.

---

<sup>1</sup> S. dazu das Interview von Hartung mit dem nordrhein-westfälischen CdS Nathanael Liminski v. 18.12.2023, [www.faz.net/aktuell/2.1755/nrw-staatskanzleichef-liminski-zu-gespraech-mit-kef-ueber-rundfunkbeitrag-19390670.html](http://www.faz.net/aktuell/2.1755/nrw-staatskanzleichef-liminski-zu-gespraech-mit-kef-ueber-rundfunkbeitrag-19390670.html) (zuletzt abgerufen am 9.2.2024). – Für wertvolle Hilfe bei der Erstellung der Publikationsfassung danke ich meiner wiss. Mitarbeiterin Madeline Trappmann.

<sup>2</sup> Dokumentiert in epd medien 20/2023.

<sup>3</sup> Die Vortragsfassung wurde hier beibehalten. Mittlerweile liegen die Vorschläge vor. Abrufbar sind sie über die [www.rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR\\_Bericht\\_18.1.2024.pdf](http://www.rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf) (zuletzt abgerufen am 9.2.2024).

## II. Prämissen

Gestatten Sie mir zunächst zwei Vorbemerkungen zum Maßstab und zum Gegenstand der Überlegungen.

### 1. Die Orientierung an der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Der zentrale Maßstab für die Bemessung der verfassungsrechtlichen Spielräume ist Art. 5 I 2 GG. Der knappe Wortlaut der Vorschrift beschreibt – man droht es gelegentlich zu vergessen – keine bestimmte Rundfunkordnung, sondern verbürgt lediglich die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk. Das steht in einem auffälligen Kontrast zu den ausziselierten Normgehalten, die ihr namentlich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnommen werden. Schon über die Grundkonzeption lässt sich akademisch trefflich streiten. Nicht zuletzt Herr Kollege *Hain* vertritt einen Ansatz, der sich von der Karlsruher Lesart grundlegend unterscheidet.<sup>4</sup> Auch über einzelne Ableitungen kann man unterschiedlicher Auffassung sein.

Für die Auslotung realiter bestehender Spielräume ist das kaum relevant. Tatsächlicher Maßstab ist die Verfassung in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts. Für den Gesetzgeber sind dessen bisherige Judikate<sup>5</sup> z. T. schon auf Grund ihrer Rechtskraft, jedenfalls aber auf Grund ihrer Bindungswirkung<sup>6</sup> maßgeblich. Und dass sich die Rechtsprechung fundamental ändert, steht nicht zu erwarten. Zwar gehört die Spekulation über vermeintlich bevorstehende grundstürzende Modifikationen im Vorfeld erwarteter Entscheidungen zur jahrzehntelangen Folklore des deutschen Medienverfassungsrechts.<sup>7</sup> Das Gericht selbst gibt sich von ihr bislang mindestens unbeeindruckt. Es hat die Fortgeltung seiner Grundkonzeption – dienender Charakter der Rundfunkfreiheit, aus dem sich für den Gesetzgeber der Auftrag zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung ergibt – immer wieder dem Grunde nach bestätigt, und zwar auch in Momenten, in denen eine Veränderung der Realität zumindest die Möglichkeit für einen Kurswechsel gegeben hätte.<sup>8</sup> Stichworte sind hier der Wegfall der Sonderbedingungen<sup>9</sup> vor der *FRAG*-Entscheidung<sup>10</sup> und die Änderung der Medienmärkte vor der Gebührenentscheidung des Jahres 2007.<sup>11</sup> Im Zentrum der Begründung steht seit längerer Zeit die mittlerweile mit der Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft

---

<sup>4</sup> Die kritische Haltung lässt sich bereits in *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, S. 25 ff. erkennen. Detailliert sodann ders., Bitburger Gespräche 48 (2008), S. 21 (26 ff.). Ebenso ders., in: FS Stern, 2012, S. 1388 (1397 ff.).

<sup>5</sup> S. nur BVerfGE 12, 205 ff. (Deutschland-Fernsehen-GmbH); 31, 314 ff. (Mehrwertsteuer); 57, 295 ff. (*FRAG*); 59, 231 ff. (Befristung freier Mitarbeiter); 73, 118 ff. (Niedersachsen); 74, 297 ff. (Baden-Württemberg); 83, 238 ff. (Nordrhein-Westfalen); 87, 181 ff. (Hessen 3); 90, 60 ff. (Rundfunkgebühren I); 95, 220 ff. (Herausgabe von Mitschnitten); 97, 228 ff. (Kurzberichterstattung); 97, 298 ff. (extra Radio); 114, 371 ff. (Bay. Teilnehmerentgelt); 119, 181 ff. (Rundfunkgebühren II); 121, 30 ff. (Medienbeteiligung politischer Parteien); 136, 9 ff. (ZDF); 149, 222 ff. (Rundfunkbeitrag I); 158, 389 ff. (Rundfunkbeitrag II).

<sup>6</sup> § 31 I BVerfGG.

<sup>7</sup> Zu unterschiedlich weiten Änderungserwartungen vor der Entscheidung BVerfGE 119, 181 ff., vgl. z. B. *Fechner*, Medienrecht, 9. Aufl. 2008, 10. Kapitel, Rdn. 71; *Grimm*, epd medien Nr. 41/2006, S. 8 f.; *Jungheim*, ZUM 2008, 493 ff.

<sup>8</sup> NStGH, ZUM-RD 2006, 321 (326), wirft die Frage auf, ob an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angesichts veränderter Medienrealitäten festzuhalten sei. Zur Notwendigkeit der Anpassung des Rechts bzw. der Rechtsprechung an eine geänderte Wirklichkeit auch *Grimm*, epd medien Nr. 41/2006, S. 8 f.; zur Bedeutung des Wirklichkeitsbefunds für die Norminterpretation im Grundrechtsbereich allgemein schon zuvor *Grimm*, in: Hassemer/Hoffmann-Riem/Limbach, Grundrechte und soziale Wirklichkeit, 1982, S. 42 ff.; instruktiv zur Konsistenz der Rechtsprechung auch *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. IV, 2011, § 105 Rn. 7 ff. insbesondere Rn. 12 f.

<sup>9</sup> In BVerfGE 12, 205 (261), war das Erfordernis der Ausgestaltung mit den Sonderbedingungen der Frequenzknappheit und des erforderlichen finanziellen Aufwandes begründet worden.

<sup>10</sup> BVerfGE 57, 295 ff. BVerfGE 57, 295 (322 ff.), hält trotz ihres Wegfalls am zuvor entwickelten Verständnis der Rundfunkfreiheit fest.

<sup>11</sup> BVerfGE 119, 181 ff.

ausbuchstabierte<sup>12</sup> herausragende kommunikative Bedeutung des Rundfunks.<sup>13</sup> Dass die Konzeption sich auch 2021 unter der neu zuständigen Karlsruher Berichterstatteerin wiederholt<sup>14</sup> und der speziell dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe sogar noch eine wachsende Bedeutung attestiert wurde,<sup>15</sup> macht eine revolutionäre Entwicklung in den kommenden Jahren zumindest nicht wahrscheinlicher.

## 2. Die Schonzeit für den weißen Elefanten

Die zweite Vorbemerkung betrifft eine schon im Thema angelegte Leerstelle. Die Reformdiskussion wird häufig mit Blick auf die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Beitragsfinanzierung geführt. Als Ursache zurückgehender Akzeptanz dürfte die Qualität des Programms jedenfalls nicht vollkommen irrelevant sein. Zweifel an der Ausgewogenheit, Unvoreingenommenheit und Richtigkeit<sup>16</sup> werden beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu Recht als besonders schwerwiegend empfunden. Das ist der spezifischen Rolle dieser durch besondere Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit überhaupt erst legitimierten Institution geschuldet –<sup>17</sup> und womöglich der weiße Elefant der Reformdiskussion. Jedoch bedürfte die Behebung diesbezüglicher Defizite zumindest nicht zwingend rechtlicher Reformen. Gefragt sind Arbeitsethos sowie das individuelle Bewusstsein der Inkompatibilität einer Tätigkeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit politischem Aktivismus jeder Art.<sup>18</sup> Wenn es daran substantiell fehlt, werden wir früher oder später über Reformen des Systems nicht mehr reden müssen, weil es das System nicht mehr gibt. Aber das ist ein Thema für sich, das ich nur in einem Randbereich noch einmal aufgreifen möchte.

---

<sup>12</sup> BVerfGE 90, 60 (87); 103, 44 (74); 114, 371 (387); 136, 9 Rn. 29; 158, 389 Rn. 77. Nur terminologisch anders BVerfGE 97, 228 (256).

<sup>13</sup> BVerfGE 83, 238 (296).

<sup>14</sup> BVerfGE 158, 389 Rn. 76 f. Berichterstatteerin war die Richterin des Bundesverfassungsgerichts Härtel.

<sup>15</sup> BVerfGE 158, 389 Rn. 81.

<sup>16</sup> Statt vieler s. zuletzt die Kritik („Die Skandaldichte ist beachtlich“) des früheren SWR-Intendanten *Peter Voß*, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.8.2023, Nr. 180, S. 14.

<sup>17</sup> S. nur BVerfGE 158, 389 Rn. 81: Angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten, „zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden“ sowie neuer „Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen“ müsse der „einzelne Nutzer [...] 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.“

<sup>18</sup> Mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zutreffend *Raue*, epd medien 31/32/2023, 3 (5): „Die Rundfunkfreiheit soll den freien demokratischen Diskurs anregen und ermöglichen, aber sie ist keine Lizenz für eine vierte Gewalt, also kein Freibrief, politischer Aktivist zu werden. [...] Wer im engeren Sinne zu politischen Themen Haltung zeigen will, soll sich politisch engagieren, das aber nicht mit einem Job als Programmacherin oder -macher.“

### III. Grundsätzliches zu verfassungsrechtlichen Spielräumen

#### 1. Das Grundgesetz als Rahmenordnung

Generell ist das Grundgesetz als offene und bewegliche Verfassung konzipiert.<sup>19</sup> Es statuiert – auch und gerade in seinem Grundrechtsteil – eine elastische Rahmenordnung,<sup>20</sup> die dem Gesetzgeber mit Klauseln weitgespannten Inhalts Gestaltungsfreiheit eröffnet.<sup>21</sup> Dass sie existiert, ermöglicht politische Gestaltung. Dass sie nicht unbegrenzt weit reicht, ist der Normativität der Verfassung geschuldet.<sup>22</sup>

Wie das so entstehende Spannungsverhältnis aufzulösen ist, hängt von der konkreten Regelungsmaterie ab. Es gibt Bereiche, in denen die Verfassung besondere Zurückhaltung übt. Ein bekanntes Beispiel ist die Wirtschafts- und Sozialordnung, deren Festlegung und Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber in besonders weitem Umfang überlassen ist.<sup>23</sup>

#### 2. Die Bedeutung für das Rundfunkrecht

Im Rundfunkrecht wird man das zumindest nicht im gleichen Maße konstatieren können. Die Vorgaben der Verfassung sind hier enger. Gleichwohl wäre es verfehlt, die verfassungsrechtlichen Anforderungen als starre Vorgaben zu verstehen, die den Gesetzgeber zum Erlass bestimmter, letztlich im Grundgesetz angelegter Regelungen verpflichten. Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen zur Schaffung einer positiven Ordnung verpflichtet, die die Rundfunkfreiheit ausgestaltet – nicht weniger, aber auch nicht mehr: Wie diese Ordnung auszusehen hat, lässt sich dem Grundrecht nicht entnehmen. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht stets betont: Die Bedeutung der Meinungsvielfalt im Rundfunk sage nichts über den Weg aus, auf dem diese zu erreichen sei.<sup>24</sup> Wie der Gesetzgeber den Meinungsbildungsprozess gewährleiste, sei – im Rahmen der Grenzen, die die Rundfunkfreiheit ziehe – seine Entscheidung.<sup>25</sup> Das Grundgesetz gebe keine Modelle für die Rundfunkordnung vor, sondern nur ein Ziel: die Freiheitlichkeit des Rundfunkwesens. Jede Organisationsform des Rundfunks, die seiner Aufgabe Rechnung trage, sei mit dem Grundgesetz vereinbar.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 5 Rn. 22.

<sup>20</sup> Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 198; Herdegen, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 1 Rn. 36.

<sup>21</sup> Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, A Rdn. 16. Zum Ganzen schon v. Coelln, AfP 2008, 433 (436).

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 50, 290 (338).

<sup>23</sup> BVerfGE 4, 7 (17 f.); 50, 290 (336 ff.).

<sup>24</sup> BVerfGE 12, 205 (262).

<sup>25</sup> BVerfGE 57, 295 (321 f.); 74, 297 (324) (Hervorhebung nur hier).

<sup>26</sup> BVerfGE 83, 238 (316). S. auch BVerfGE 121, 30 (59).

## IV. Denkbare Reformen

Wenn im Folgenden die Vereinbarkeit denkbarer Reformen mit dem Grundgesetz in den Blick genommen wird, geschieht dies ausdrücklich nur exemplarisch. Dass die notwendig subjektive Auswahl je nach persönlichem Interesse als insuffizient oder willkürlich empfunden werden kann, lässt sich nicht vermeiden. Im Übrigen mag die Erörterung einzelner Aspekte vor einem sach- und fachkundigen Publikum als entbehrliche Wiederholung von bekannten Selbstverständlichkeiten erscheinen. Aber da die politische Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nur von sachkundigen Fachleuten geführt wird, gilt es gelegentlich, sich auch der Selbstverständlichkeiten noch einmal zu vergewissern.

Vorsorglich sei zudem darauf hingewiesen, dass Spielräume keine Regelungsaufträge sind. Die Entscheidung darüber, ob sie ausgenutzt werden sollen, muss der Gesetzgeber treffen.

### 1. Die Übertragung der Regelungskompetenz auf den Bund

Ob der Gesetzgeber überhaupt zu Reformen in der Lage ist und welchen Umfang diese haben, bleibt abzuwarten. Erkennbarem Reformwillen stehen starke Beharrungskräfte gegenüber. Selbst dem Grunde nach vorhandene Einigkeit über die Notwendigkeit von Reformen ist kein Garant für deren Realisierung, solange es unterschiedliche Vorstellungen über ihre Art und ihr Ausmaß gibt. Dass sich hierüber 16 Länder verständigen müssen, wirkt sich zumindest nicht beschleunigend aus. Insofern ließe sich als Reformoption theoretisch darüber nachdenken, die Regelzuständigkeit für den Rundfunk insgesamt, jedenfalls aber diejenige für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, im Wege einer Verfassungsänderung<sup>27</sup> auf den Bund zu übertragen.

Maßstab für die Zulässigkeit einer solchen Modifikation wäre Art. 79 III GG. Einer der in Art. 20 GG niedergelegten und damit von der Ewigkeitsklausel erfassten Grundsätze ist das Bundesstaatsprinzip.<sup>28</sup> Es verbietet eine „Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Länder“, denen ein Kern eigener Aufgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben muss.<sup>29</sup> Was dazu im Einzelnen gehört, ist nicht final geklärt.<sup>30</sup> Der Gedanke, dass gerade die Regelzuständigkeit für das Rundfunkrecht erfasst sein könnte, drängt sich womöglich nicht auf. Immerhin aber hat das Bundesverfassungsgericht 1992 in diesem Kontext darauf hingewiesen, bei der Rundfunkgesetzgebung handele es sich um eine wichtige, den Ländern verbliebene Gesetzgebungsmaterie.<sup>31</sup> Einen Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip hat es seinerzeit gerade mit dem Argument verneint, dass die zu überprüfende staatliche Maßnahme – ein Werbeverbot im Dritten Fernsehprogramm des Hessischen Rundfunks – nur einen kleinen Ausschnitt der Rundfunkgesetzgebung betraf.<sup>32</sup> Davon könnte schon bei einer vollständigen Übertragung der

---

<sup>27</sup> *De constitutione lata* fällt die gesetzliche Regelung des Rundfunks im Wesentlichen nach Art. 30, 70 I GG in die Kompetenz der Länder. Art. 73 I Nr. 7 GG (früher „Fernmeldewesen“, heute „Telekommunikation“) erfasst nur den sendetechnischen Bereich, nicht aber den Rundfunk als Ganzes (BVerfGE 12, 205 [225 ff.]). Einer Zuordnung (jedenfalls von Teilbereichen) zum Recht der Wirtschaft i. S. v. Art. 74 I Nr. 11 GG (Sympathien für einen solchen Ansatz sind erkennbar bei Vesting, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 1 RStV Rn. 9 ff.; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 97) steht eine jahrzehntelange Rechtsprechung entgegen, die die Rundfunkgesetzgebung insgesamt den Ländern zuordnet (BVerfGE 12, 205 [225 ff.]; 87, 181 [196]; 92, 203 [238]; 97, 228 [251]). Mehr noch: Dass hier „ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ in Rede stehen, wird seit 2006 durch Art. 23 VI 1 GG bestätigt. Dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, 102. EL August 2023, Art. 70 Rn. 113.

<sup>28</sup> Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, 102. EL August 2023, Art. 79 Rn. 89.

<sup>29</sup> BVerfGE 34, 9 (19 f.); 87, 181 (196).

<sup>30</sup> Nach BVerfGE 34, 9 (20), muss jedem Land – was immer im Einzelnen dazugehören möge – „jedenfalls“ die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.

<sup>31</sup> BVerfGE 87, 181 (197).

<sup>32</sup> BVerfGE 87, 181 (196). Relevant wurde die Frage i. Ü. nicht im Kontext einer geplanten Übertragung von Kompetenzen auf den Bund. Vielmehr begründete das Bundesverfassungsgericht, warum es die Frage nicht entscheiden musste, ob die Garantie aus Art. 79 III GG i. V. m. Art. 20 I GG auch der Selbstbindung der

Regelungszuständigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, jedenfalls aber bei einer Übertragung der Rundfunkzuständigkeit insgesamt auf den Bund keine Rede mehr sein. Vielmehr käme es dann auf die Gewichtung der den Ländern verbleibenden Kompetenzen an. Ein Konflikt mit der indisponiblen Bundesstaatlichkeit erschiene unter Zugrundelegung der bundesverfassungsgerichtlichen Maßstäbe zumindest nicht ausgeschlossen. Die Zahl der den Ländern zur eigenständigen Regelung verbliebenen Fragen hat sich trotz der Föderalismusreform I des Jahres 2006,<sup>33</sup> die u. a. eine Stärkung der Landeskompetenzen bewirken sollte,<sup>34</sup> nicht substantiell vergrößert. Gleichwohl wäre eine Kompetenzübertragung im Ergebnis wohl zulässig. Praktische Relevanz haben diese Überlegungen derzeit nicht: Politischer Wille zu einer Übertragung der Rundfunkkompetenz auf den Bund ist nicht einmal bei einzelnen Akteuren erkennbar – geschweige denn bei der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit.

## 2. Die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Mindestens an der Grenze der Frage nach Spielräumen für eine „Reform“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bewegt sich die Überlegung, ob er auch gänzlich abgeschafft werden könnte.

### a) Die öffentlich-rechtliche Anstalt als zulässige, aber nicht zwingende Organisationsform

Insofern erscheint zunächst der Hinweis veranlasst, dass das Bundesverfassungsgericht die Grundform der Organisation – öffentlich-rechtliche Anstalt mit binnenpluralistischer Struktur, in der der Einfluss relevanter Kräfte unter maßgeblicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft intern im Rahmen von Kollegialorganen vermittelt wird – noch im ZDF-Urteil als „weiterhin verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden“ bezeichnet hat.<sup>35</sup> Das klingt, als seien andere Rechtsformen möglich – und genau das ist auch gemeint. Das Gericht verweist auf seine frühere Feststellung, Art. 5 GG fordere zur Sicherung der Freiheit auf dem Gebiet des Rundfunks nicht die in den Landesrundfunkgesetzen gefundene Form. Insbesondere verlange das Grundgesetz nicht, dass Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein könnten. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könne – die Sicherung der institutionellen Freiheit und staatliche Aufsicht vorausgesetzt – Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr biete, dass in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kämen, und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibe.<sup>36</sup>

---

Länder im Wege von Staatsverträgen oder der Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftseinrichtungen eine verfassungsrechtliche Grenze zieht: Weil das per Verfassungsbeschwerde angegriffene staatsvertragliche Werbeverbot das „Hausgut“ der Länder (bzw. des betroffenen Landes Hessen) nicht unerträglich einengte, kam es auf diese Frage nicht an.

<sup>33</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) v. 28.08.2006, BGBl. I S. 2034.

<sup>34</sup> S. die Begründung der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD in BT-Drucks. 16/813, S. 7.

<sup>35</sup> BVerfGE 136, 9 Rn. 33.

<sup>36</sup> BVerfGE 12, 205 (262). BVerfGE 83, 238 (333), weist darauf hin, dass die aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammengesetzten anstaltsinternen Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine verfassungsmäßige Möglichkeit bilden, die Rundfunkfreiheit organisatorisch zu sichern. Beide Stellen nimmt BVerfGE 136, 9 Rn. 33, in Bezug: Das Urteil verweist auf BVerfGE 12, 205 (261 ff.); 83, 238 (333).

## b) Die Bedeutung der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Mit der verfassungskräftig verbürgten Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>37</sup> gerät diese Lösung nicht in Konflikt. Das Bundesverfassungsgericht weist selbst darauf hin, es habe diese Garantie „für die Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer dualen Rundfunkordnung“ abgeleitet.<sup>38</sup> Die Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Anstalten wurzelt in der Annahme, unter den gegebenen Umständen seien nur sie zur Gewährleistung der unerlässlichen Grundversorgung und zur umfassenden Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags in der Lage.<sup>39</sup> Die Aussage zur Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung zugunsten des dualen Systems folgte auf den Befund, dass dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit – konkret die des gegenständlich und thematisch enger angelegten privaten Rundfunks – von der Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhängt.<sup>40</sup> Allen späteren Überlegungen, Veränderungen der Medienrealität hätten an diesen Befunden etwas geändert, hat das Gericht – wie schon erwähnt – bereits 2007 eine deutliche Absage erteilt.<sup>41</sup> 2021 hat es diese nicht nur wiederholt,<sup>42</sup> sondern unter Hinweis auf zusätzliche Schwierigkeiten bei der Beschaffung glaubhafter und vertrauenswürdiger Information sogar eine wachsende Bedeutung der spezifischen Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konstatiert.<sup>43</sup> Insofern kann noch nicht einmal davon die Rede sein, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei dabei, seine Bedeutung zu verlieren: Das Gegenteil ist der Fall. Dass diese Konzeption nur in dem Maße aufgeht, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk die ihm zugewiesene Aufgabe auch erfüllt, ist ein anderes Thema – wir sprachen bereits davon.<sup>44</sup>

---

<sup>37</sup> St. Rspr., zuletzt etwa BVerfGE 119, 181 (219); 158, 389 Rn. 83.

<sup>38</sup> BVerfGE 90, 60 (91). Ähnlich zuvor BVerfGE 87, 181 (198), wo das Bundesverfassungsgericht (ohne Bezugnahme auf die Garantie, aber doch in ihrem thematischen Kontext) die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Finanzierung der Anstalten zu gewährleisten, mit der Formulierung begründet, wenn er sich im Interesse der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung entschlüsse, die Rundfunkveranstaltung ganz oder zum Teil öffentlich-rechtlichen Anstalten anzuvertrauen, dann sei er von Verfassungs wegen nicht nur gehalten, deren grundrechtliche Freiheit zu respektieren, sondern müsse ihnen auch die zur Erfüllung der Aufgabe erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.

<sup>39</sup> BVerfGE 73, 118 (157 f.); 73, 297 (324); 83, 238 (298) (Hervorhebung nur hier).

<sup>40</sup> BVerfGE 90, 60 (91). Ebenso jetzt BVerfGE 158, 389 Rn. 82 unter Hinweis auf BVerfGE 119, 181 (218).

<sup>41</sup> BVerfGE 119, 181 (214 ff.).

<sup>42</sup> BVerfGE 158, 389 Rn. 78 ff.

<sup>43</sup> BVerfGE 158, 389 (420 Rn. 81). Dazu bereits o. Fn. 17.

<sup>44</sup> Oben II. 2.

### c) Private Veranstalter als funktionales Äquivalent?

Eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedürfte es nach alledem nicht, wenn ein ausschließlich privatrechtlich organisierter Rundfunk in der Lage sein sollte, die von Art. 5 I 2 GG geforderte freiheitliche Kommunikation und Meinungsbildung zu gewährleisten. Dafür müsste eine (wegen der Unterschiede zu Presse geforderte) stärkere Inpflichtnahme privater Veranstalter durch eine Betriebspflicht sowie durch gesteigerte Ausgewogenheits- und Vielfaltsanforderungen gewährleisten können, dass diese die dem Rundfunk insgesamt zugedachten Aufgaben erfüllen und damit funktional äquivalent zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätig würden. Das setzt eine wohl nur schwer zu realisierende Abschirmung des Programms gegenüber Einflussnahmen der Eigentümer voraus. Zusätzlich müssten die privaten Veranstalter tendenziell vielfaltsverengenden Marktmechanismen entzogen werden, was sich nur durch eine Änderung ihres Finanzierungsmodells erreichen ließe. An die Stelle der Finanzierung im Wesentlichen durch Werbeeinnahmen müsste eine Finanzierung über den Rundfunkbeitrag treten.

Damit aber dürfte die Möglichkeit eines Verzichts auf öffentlich-rechtliche Veranstalter aus Sicht jedenfalls eines Großteils der Kritiker des aktuellen Systems ohnehin wesentlich an Attraktivität verlieren: Stein des Anstoßes dürfte weniger die Existenz der Anstalten an sich, sondern (neben Fragen der Qualität und Ausgewogenheit des Programms)<sup>45</sup> vor allem die Beitragsfinanzierung sein.<sup>46</sup>

## 3. Die Abschaffung der Beitragsfinanzierung

Aus dieser Perspektive treten Überlegungen zur Rechtsform der Veranstalter hinter die Frage zurück, ob die Finanzierung durch den Rundfunkbeitrag (oder eine vergleichbare Finanzierung) abgeschafft werden könnte. Dem Grunde nach ist das zu bejahen. Allerdings müssten die wegfallenden Beitragseinnahmen auf verfassungsrechtlich unbedenkliche Weise kompensiert werden.

### a) Die Unzulässigkeit einer reinen Werbefinanzierung

Das Erfordernis der Kompensation ergibt sich aus der in Art. 5 I 2 GG enthaltenen Garantie funktionsgerechter Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,<sup>47</sup> der sich derzeit primär durch Beiträge sowie (nachrangig) durch Einnahmen aus Rundfunkwerbung und durch sonstige

---

<sup>45</sup> S. einmal mehr oben II. 2. Ob beide Aspekte auch in Zukunft unabhängig nebeneinander stehen wie bisher, bleibt abzuwarten. Die fachgerichtliche Rechtsprechung ging bislang davon aus, dass Mängel bei der Erfüllung des dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Auftrags die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung nicht tangieren, sondern (allein) im Wege rundfunkspezifischer Reaktionsmöglichkeiten, namentlich per Programmbeschwerde, geltend gemacht werden könnten (st. Rspr., s. etwa OVG Koblenz, Beschl. v. 16.11.2015, 1 A 10455/15.OVG = BeckRS 2015, 55200, Rn. 21; VGH München, Beschl. v. 30.3.2017, 7 ZB 17.60 = BeckRS 2017, 107886, Rn. 9; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.2.2021, OVG 11 N 95.19 = BeckRS 2021, 2420, Rn. 12; OVG Münster, Beschl. v. 7.2.2022, 2 A 2924/21 = BeckRS 2022, 1696, Rn. 3 ff.). Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht 2023 – wenn auch nur in einem Nichtannahmebeschluss – ausgeführt, es sei „weder dargelegt noch ersichtlich, dass bereits hinreichend geklärt ist, ob und gegebenenfalls nach welchen Maßstäben unter Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gem. Art. 5 I 2 GG und der der Vielfaltsicherung dienenden Selbstkontrolle durch plural besetzte anstaltsinterne Aufsichtsgremien [...] vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden kann, es fehle an einem die Beitragszahlung rechtfertigenden individuellen Vorteil [...], weil das Programmangebot nach seiner Gesamtstruktur nicht auf Ausgewogenheit und Vielfalt ausgerichtet sei und daher kein Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern bilde.“ (BVerfG [3. Kammer des Ersten Senats] NVwZ 2024, 55 f.). Damit wird die Möglichkeit einer Verknüpfung zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen – oder womöglich sogar angedeutet? Zur Entscheidung s. die Anmerkung von *Schneider*, NVwZ 2024, 38 ff

<sup>46</sup> Zum politischen Widerstand gegen eine ab 2025 potenziell bevorstehende Beitragserhöhung s. etwa den Bericht zur Situation in Brandenburg, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 8.2.2024, Nr. 33, S. 13. Zu verwaltungsgerichtlichen Klagen, die sich gegen den Rundfunkbeitrag als solchen richten, *Schneider*, NVwZ 2024, 38. Zu wissenschaftlicher Kritik am Finanzierungsmodell zuletzt etwa *Michel*, Der Rundfunkbeitrag eine Steuer?, 2022.

<sup>47</sup> Zuletzt BVerfGE 158, 389 Rn. 83.

Einnahmen finanziert.<sup>48</sup> Wenn und weil die Gesamteinnahmen zu einer funktionsgerechten Finanzierung führen, müsste der Wegfall eines der Posten durch die entsprechende Erhöhung der anderen beiden kompensiert werden.<sup>49</sup> Zulässig wäre danach ein Verbot von Rundfunkwerbung in den öffentlich-rechtlichen Programmen (ebenso wie eine Streichung der sonstigen Einnahmen) grundsätzlich nur<sup>50</sup> um den Preis einer entsprechenden Erhöhung des Beitrags.<sup>51</sup> Die Abschaffung des Beitrags unter Umstellung z. B. auf eine reine Werbefinanzierung hingegen wäre unzulässig: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann seinen Auftrag nur erfüllen, wenn er gegenüber Marktmechanismen weitgehend abgeschirmt ist. Erst seine Unabhängigkeit von Einschaltquoten und Werbeaufträgen versetzt ihn in die Lage, ein Programm anzubieten, „das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.“<sup>52</sup>

## b) Die Zulässigkeit einer reinen Steuerfinanzierung

Diese Anforderung wird durch die aktuelle Finanzierung erfüllt.<sup>53</sup> Den verfassungsrechtlichen Vorgaben könnte aber auch eine Steuerfinanzierung genügen, also eine Alimentation aus dem Staatshaushalt, für die sich beispielsweise<sup>54</sup> Frankreich 2022 entschieden hat.<sup>55</sup> Diese würde jedoch tendenziell in Konflikt mit der weiteren Forderung des Art. 5 I 2 GG geraten, dass der Staat über die Festsetzung des Beitrags keinen unzulässigen Einfluss auf das Programm erlangen darf.<sup>56</sup> Zu den von der Rechtsprechung entwickelten Forderungen der Verfassung zählt u. a. eine an den Grundsätzen der Programmneutralität und Programmakzessorietät orientierte Finanzierung, die in einem Verfahren erfolgt, das den Anstalten die erforderliche Finanzierung sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung wirksam ausschließt.<sup>57</sup> Das wäre nicht mehr der Fall, wenn im aktuellen Verfahren – *ceteris paribus* – allein die Mittelherkunft verändert würde. Die fortbestehende Möglichkeit, von der Beitragsempfehlung der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) abzuweichen, drohte so verfassungswidrig zum Anlass für die Aufrechterhaltung finanzieller Spielräume an anderer Stelle oder für von der Rundfunkfreiheit gerade verbotene Versuche der Einflussnahme auf das Programm<sup>58</sup> genommen zu werden. Diese Gefahr würde freilich eliminiert, wenn der Vorschlag der KEF bindenden Charakter bekäme. Aus Sicht der Rundfunkfreiheit wäre dann gegen eine Steuerfinanzierung wohl nichts Durchgreifendes mehr zu erinnern.<sup>59</sup> Der denkbare Einwand, dass der Rundfunk die ihn fütternde Hand nicht beißen würde, wäre jedenfalls nicht gewichtiger als heute.

Stärkeres Gewicht könnte allerdings der (schon heute nicht irrelevante) Gedanke bekommen, dass

---

<sup>48</sup> § 35 S. 1 MStV.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfGE 87, 181 (200): „Der gesetzliche Ausschluß von Werbung in einzelnen Programmen [...] müßte gegebenenfalls durch anderweitige Einnahmen ausgeglichen werden.“

<sup>50</sup> Außerdem könnte ein Wegfall der Werbeeinnahmen natürlich auch durch zusätzliche sonstige Einnahmen ausgeglichen werden (und umgekehrt).

<sup>51</sup> So auch *Bethge*, Die Zulässigkeit der zeitlichen Beschränkung der Hörfunkwerbung im NDR, 1992, S. 59; vertiefend dazu ders., in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 108; ebenso *Ladeur*, in: Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Aufl. 2021, 4. Abschnitt Rn. 96; siehe auch *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, 102. EL August 2023, Art. 5 Abs. 1 Rn. 824: Verbot von Werbeeinnahmen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bei ausreichender Gebührenfinanzierung nicht nur im lokalen Bereich verfassungsrechtlich zulässig.

<sup>52</sup> BVerfGE 158, 389 Rn. 79. Zu Recht weist *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, 102. EL August 2023, Art. 5 Abs. 1 Rn. 824, darauf hin, dass die Werbefinanzierung auch mit Blick auf die Chancengleichheit privater Veranstalter nur eine nachgeordnete Rolle spielen darf.

<sup>53</sup> Zu den – aktuell erfüllten – Anforderungen an die Gebühren- bzw. Beitragsfestsetzung BVerfGE 119, 181 (220 ff.); 158, 389 Rn. 85 ff.; zur Zulässigkeit der (geräteunabhängigen) Beitragsfinanzierung BVerfGE 149, 222 ff.

<sup>54</sup> Zur Streichung der Rundfunkgebühren und ihrem Ersatz durch eine staatliche Direktzahlung in der Slowakei Ende 2022 s. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.12.2022, Nr. 300, S. 13.

<sup>55</sup> Dazu *Altwegg*, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7.10.2022, Nr. 233, S. 15.

<sup>56</sup> Kritisch daher *Kaiser*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 239.

<sup>57</sup> Zuletzt BVerfGE 158, 389 Rn. 85 ff.

<sup>58</sup> Dazu BVerfGE 119, 181 (220 f.); 158, 389 Rn. 86 f.

<sup>59</sup> Für die Zulässigkeit einer Steuerfinanzierung zu Recht *Waldhoff*, AfP 2011, 1 ff.; wohl auch *Pagenkopf*, NJW 2016, 2535 (2536). *Duhanic*, MMR 2018, 726 (730), plädiert regelrecht für die Umstellung auf eine Steuerfinanzierung. Ablehnend *Kirchhof*, Die Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2017, S. 38 f.; *Noßwitz*, in: Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Aufl. 2021, 27. Abschnitt Rn. 104; *Kaiser* in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 238.

der Zwang zu bestimmten parlamentarischen Entscheidungen in ein Spannungsverhältnis mit dem Demokratieprinzip gerät.<sup>60</sup> Eine unzureichende Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Interessen der Beitragszahler, deren Schutz die heute bestehende Abweichungsmöglichkeit gerade bezweckt, wäre jedenfalls nicht zu besorgen: Beitragszahler gäbe es ja nicht mehr.<sup>61</sup> Alles in allem aber sieht sich eine unmittelbare Steuerfinanzierung keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

#### 4. Die Änderung des Verfahrens der Beitragsfestsetzung

Nicht lösen ließe sich auf diese Weise das Problem, das entsteht, wenn ein Parlament aus politischen Gründen zur grundrechtlich gebotenen Anpassung der Finanzierung nicht bereit ist. Dass es – mindestens Sachsen-Anhalt lässt grüßen –<sup>62</sup> schon heute existiert, ist der Grund für intensive Überlegungen zu neuen Verfahren der Beitragsfestsetzung.

##### a) Die Verfassungsmäßigkeit des aktuellen Verfahrens

Insofern fordert die Verfassung, dass die Beitragsfestsetzung nicht zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik benutzt wird. Vorhandene Spielräume darf die Politik nur in der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung ausnutzen. Die Beitragsfestsetzung muss programmneutral und programmakzessorisch erfolgen.<sup>63</sup> Zudem fordert Art. 5 I 2 GG eine dem Gegenstand angemessene Verfahrensregelung.<sup>64</sup> Dass die Vorschriften der §§ 1 ff. RFinStV diesen Kriterien genügen, hat das BVerfG bestätigt.<sup>65</sup>

##### b) Für verfassungsgemäß erklärte Alternativverfahren

Mehr noch: Es weist ausdrücklich auf die Verfassungsmäßigkeit bestimmter Alternativen hin.

---

<sup>60</sup> Schon der beim Abschluss von Staatsverträgen zwischen den Ländern generell eingegangene Gestaltungsspielraum der Landesparlamente führt zu einem solchen Spannungsverhältnis. Dazu etwa *Bortnikov*, JuS 2017, 27 (30). Jedoch wird man mit *Rudolf*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 94, annehmen können, dass dies hinnehmbar ist, weil die Landesparlamente – die einem Staatsvertrag nicht zustimmen müssen, sondern ihn auch ablehnen dürfen – verfassungsrechtlich in ihrem Gesetzgebungsrecht keine Einschränkungen erfahren. Das wird man auf die Beitragsfestsetzung jedenfalls nicht mehr uneingeschränkt übertragen können: Wenn eine Abweichung vom Beitragsvorschlag der KEF nach BVerfGE 158, 389 Rn. 101, 108 f., nur noch einvernehmlich möglich ist, führt das zu einer grundrechtlichen Zustimmungspflicht der übrigen Landesparlamente, sofern auch nur ein einziges Landesparlament zugestimmt hat. Keine Abhilfe liegt darin, dass BVerfGE 158, 389 Rn. 100, einräumt, bei der Bestimmung der Reichweite der Abweichungsbefugnis (hier freilich: aller Landesparlamente) müsse dem Demokratieprinzip Rechnung getragen werden. Verbunden wird das nämlich mit dem einschränkenden Hinweis, dass der prozedurale Grundrechtsschutz (der Anstalten) nicht leerlaufen dürfe – der sodann im oben dargestellten Sinne entfaltet wird.

<sup>61</sup> Zusätzliche Kompetenzprobleme entstünden jedoch, wenn die zur Finanzierung benötigten Mittel als Steuer erhoben werden sollten: Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die Regelung des Rundfunkbeitrags wurde vom Bundesverfassungsgericht gerade mit der Begründung bejaht, dass es sich nicht um eine Steuer handle, deren formelle Verfassungsmäßigkeit nach Art. 105 GG zu beurteilen wäre, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe, so dass die Kompetenz für ihre Erhebung von der Kompetenz für die Sachmaterie – hier: das Rundfunkrecht – umfasst wird (BVerfGE 149, 222 Rn. 50 ff.). Von der Notwendigkeit der Regelung einer Steuerfinanzierung durch den Bund geht auch *Duhanic*, MMR 2018, 726 (730), aus.

<sup>62</sup> Der sachsen-anhaltinische Ministerpräsident *Reiner Haseloff* sprach sich bereits im August 2023 gegen eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags aus, sodass eine erneute Verweigerung der Zustimmung Sachsen-Anhalts absehbar scheint, vgl. dazu *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 21.8.2023, abrufbar unter [www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/haseloff-warnt-hoeherer-rundfunkbeitrag-nicht-vermittelbar-19117269.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/haseloff-warnt-hoeherer-rundfunkbeitrag-nicht-vermittelbar-19117269.html) (zuletzt abgerufen am 20.2.2024). Inzwischen haben sich zudem weitere Länder – u. a. Brandenburg – gegen die Erhöhung des Rundfunkbeitrags ausgesprochen, vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 7.2.2024, abrufbar unter [www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/fraktionen-in-brandenburg-gegen-hoeheren-rundfunkbeitrag-19503490.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/fraktionen-in-brandenburg-gegen-hoeheren-rundfunkbeitrag-19503490.html) (zuletzt abgerufen am 20.2.2024).

<sup>63</sup> BVerfGE 90, 60 (93 f.); bestätigt in BVerfGE 119, 181 (220 f.); 158, 389 Rn. 85 ff.

<sup>64</sup> BVerfGE 90, 60 (94 ff.); 119, 181 (222); 158, 389 Rn. 90 f.

<sup>65</sup> BVerfGE 119, 181 (222); faktisch auch BVerfGE 158, 389 Rn. 91 ff., wo die Vorschriften freilich nicht mit einem Normzitat genannt werden.

## aa) Die Beitragsfestsetzung per Rechtsverordnung

Das betrifft zunächst die Festsetzung der Beitragshöhe per Rechtsverordnung statt per Staatsvertrag. Der Parlamentsvorbehalt für alle medienpolitischen Grundentscheidungen<sup>66</sup> erstreckt sich nicht auf die Beitragshöhe, deren Festlegung folglich delegiert werden darf.<sup>67</sup>

Rechtlich wäre damit alles gesagt. Jedoch sei der Hinweis gestattet, dass sich die mit einer solchen Delegation erhofften Vorteile nicht einstellen müssen – und dass aus Sicht der Anstalten prozessuale Nachteile entstehen könnten:

Materiell muss die im Zweifel angestrebte Absicherung der Beitragsanpassung gegenüber unwilligen Landesparlamenten nicht erreicht werden. Selbst wenn die betreffende Landesregierung eher als der Landesgesetzgeber zur Zustimmung (und damit zum Erlass einer Verordnung) bereit sein sollte, bleiben parlamentarische Ingerenzen möglich. Verordnungsermächtigungen wirken kompetenziell nur zuweisend, nicht abschiebend. Das Parlament bleibt regelungsbefugt –<sup>68</sup> und damit in der Lage, einem KEF-Vorschlag die Gefolgschaft zu verweigern.<sup>69</sup> Der politische Preis dafür mag aus Sicht der Mehrheitsfraktionen höher sein, als er es jetzt wäre, weil die eigene Regierung desavouiert zu werden droht. Aber rechtlich bliebe eine parlamentarische Regelung möglich.

Das könnte immerhin einen Ausweg darstellen, wenn der Widerstand gegen eine gebotene Beitragserhöhung nicht aus dem Landesparlament, sondern gerade aus der Landesregierung kommt. Sollte das Parlament in diesem Fall jedoch nicht eingreifen, indem es ein Gesetz erlässt, sondern ebenso untätig bleiben wie die Regierung, wären die Anstalten auf Grund des Gebots der Rechtswegerschöpfung<sup>70</sup> prinzipiell<sup>71</sup> gezwungen, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde verwaltungsgerichtlich auf Erlass einer Rechtsverordnung zu klagen. Die Möglichkeit der unmittelbaren Anrufung des Bundesverfassungsgerichts – bei dem der Schutz ihres Finanzierungsanspruchs in bewährten Händen ist – wäre ihnen genommen.

## bb) Die Beitragsfestsetzung per Mehrheitsentscheidung

Um das Vetopotenzial zu mindern, das im Einstimmigkeitsprinzip beim Abschluss von Staatsverträgen liegt, könnte die Einführung von Mehrheitsentscheidungen für die Beitragsanpassung erwogen werden.<sup>72</sup> Verfassungsrechtlich wäre das ausweislich der Karlsruher Rechtsprechung dem Grunde nach zulässig.<sup>73</sup>

In der Tat kennt das allgemeine Recht der Staatsverträge die Möglichkeit, über sog. Brückenklauseln (auch: Passerelle-Klauseln) als Ausnahme vom an sich geltenden Einstimmigkeitsprinzip Mehrheitsentscheidungen für bestimmte Fälle vorzusehen.<sup>74</sup> Wo und wie das mit Blick auf die Beitragsfestsetzung geschehen sollte, scheint jedoch nicht vollständig durchdacht zu sein: Eine Mehrheitsentscheidung der Ministerpräsidenten würde die Landesparlamente nicht binden. Gleiches gilt für die Entscheidung einer Mehrheit der Landesparlamente, die den anderen Landesparlamenten nicht die rechtliche Möglichkeit zur Abweichung nehmen könnte.<sup>75</sup>

## c) Das „Rationalisierungsmodell“

In der Rundfunkkommission wird derzeit unter dem Topos „Rationalisierungsmodell“ eine Ergänzung der Regelungen zur Beitragsfestsetzung diskutiert. Sollte sie realisiert werden, was zunächst einen Änderungsstaatsvertrag bedingen würde, würde es in Zukunft (vorbehaltlich eines Widerspruchs der Landesregierungen, der Landesparlamente oder von Seiten der Anstalten) keiner Entscheidung von Landesregierungen und Landesparlamenten mehr über die Beitragshöhe bedürfen, sofern der von der KEF festgestellte Bedarf den mit dem BIP-Deflator fortgeschriebenen

<sup>66</sup> BVerfGE 57, 295 (320); 90, 60 (104).

<sup>67</sup> Zu Gebühren BVerfGE 90, 60 (104); 119, 181 (229); zu Beiträgen BVerfGE 158, 389 Rn. 99 f.

<sup>68</sup> BVerfGE 114, 196 (232); *Mann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 8.

<sup>69</sup> *Von Coelln*, in: Cole/Schiedermair/Wagner, FS Dörr, 2022, S. 896.

<sup>70</sup> § 90 II BVerfGG.

<sup>71</sup> Zur Möglichkeit sog. Vorabentscheidungen s. § 90 II 2 BVerfGG.

<sup>72</sup> Zu dieser Intention BVerfGE 90, 60 (104).

<sup>73</sup> BVerfGE 90, 60 (104); 119, 181 (229); 158, 389 Rn. 99 f.

<sup>74</sup> *Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt, Stand 102. EL August 2023, Art. 91c Rn. 29. Als Beleg dafür, dass das Recht der Staatsverträge Mehrheitsentscheidungen nicht grundsätzlich ausschließt, nennt er exemplarisch (unter Hinweis auf BVerfGE 90, 60 [104]) das Rundfunkgebührenrecht. Zu den Vor- und Nachteilen der Einführung des Mehrheitsprinzips bereits *Cornils/Dietrich*, ZUM 2021, 629 (638 f.).

<sup>75</sup> Kernnorm wäre ein neuer § 7 III RFinStV.

Bedarf, von dem pauschal ein Abzug für Rationalisierungspotenziale vorgenommen wird, nicht überschreitet.<sup>76</sup>

Ob ein solches Modell zulässig wäre, erscheint unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes<sup>77</sup> mindestens zweifelhaft. Dieser Vorbehalt kann auch verlangen, bestimmte Fragen überhaupt normativ zu regeln, also wenn nicht per Gesetz, so doch per Verordnung.<sup>78</sup> Zwar hat das Bundesverfassungsgericht den Einsatz indexgestützter Berechnungsmethoden dem Grunde nach für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt. Diese Aussagen bezogen sich jedoch allein auf das Verfahren innerhalb der KEF<sup>79</sup> bzw. auf die Vollindexierung des Beitrags.<sup>80</sup> Ob bei einer Vollindexierung die normative Festlegung der jeweils aktuellen Beitragshöhe entbehrlich wäre, wird unterschiedlich beurteilt;<sup>81</sup> das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage noch nicht beantwortet. Wenn man seine Rechtsprechung überhaupt heranziehen möchte, spricht sie eher für die Notwendigkeit einer normativen Festsetzung.<sup>82</sup> Sollte der Staatsvertragsgesetzgeber den Weg zum „Rationalisierungsmodell“ beschreiten, das zumindest Elemente einer Indexierung enthält, würde er sich also jedenfalls auf dünnem Eis bewegen.

## 5. Die Fusion von Sendern

---

<sup>76</sup> Vgl. *Hartung*, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.10.2023, Nr. 241, S. 13. Die Vortragsfassung wurde im Wesentlichen beibehalten. Mittlerweile liegt in Reaktion auf den Bericht des Zukunftsrates ein Beschluss der Rundfunkkommission v. 25./26.1.2024 vor. Die Rundfunkkommission verpflichtet sich darin, die Vorschläge des Zukunftsrates zur Reform des Beitragsfestsetzungsverfahrens – welche die reine Indexierung beinhalten – in ihre Überlegungen mit einzubeziehen. Der Beschluss ist abrufbar unter [www.rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK\\_25.-26-1-24\\_Eckpunkte\\_zur\\_Reform\\_des\\_oeffentlich-rechtlichen\\_Rundfunks.pdf](http://www.rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK_25.-26-1-24_Eckpunkte_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf) (zuletzt abgerufen am 16.2.2024).

<sup>77</sup> Dazu BVerfGE 33, 125 (158); 83, 130 (142); 116, 24 (58).

<sup>78</sup> BVerfGE 139, 19 Rn. 54; BVerwGE 134, 59 Rn. 32.

<sup>79</sup> BVerfGE 90, 60 (103); BVerfGE 119, 181 (224).

<sup>80</sup> BVerfGE 119, 181 (224). Skeptisch zum Indexierungsmodell Henneke, DVBl. 2018, 1398 (1401 f.). Ganz entbehrlich würde die KEF (oder eine vergleichbare Institution) nicht: Die Verfassungsmäßigkeit eines auf Vollindexierung gestützten Verfahrens setzt Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten voraus, um eine Über- oder Unterfinanzierung zu verhindern, die sich daraus ergeben kann, dass sich die Änderungen des funktionsnotwendigen Bedarfs einerseits, auf dessen Finanzierung von Verfassungen wegen ein Anspruch besteht, und des gewählten Indexes andererseits auseinanderentwickeln. Zur Notwendigkeit solcher Möglichkeiten im Falle einer Indexierung s. auch Nickel, ZUM 2006, 737 (740 f.).

<sup>81</sup> Bejahend *Wieland*, Die Indexierung der Rundfunkgebühr und der Vorbehalt des Gesetzes, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Indexierung der Rundfunkgebühr, 1991, S. 170: Es reiche aus, dass der parlamentarische Gesetzgeber den maßgeblichen Index auswähle und bestimme, wer diesen Index wie ermittele und wer in welchen Abständen die jeweilige nominale Höhe der Rundfunkgebühr bekanntmache. Freilich fügt er an, die jeweilige Höhe der Gebühr könne in jährlichen oder zweijährlichen Abständen von den Landesregierungen „am ehesten in Form einer Rechtsverordnung“ festgestellt werden; *Cornils*, Verfassungs- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen einer Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, 2019, abrufbar unter [www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung\\_Publikation.docx.pdf](http://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung_Publikation.docx.pdf) (zuletzt abgerufen am 7.9.2023), S. 77 ff.; wohl ablehnend *Bethge*, Verfassungsrechtliche Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Indexierung der Rundfunkgebühr, 1991, S. 147 ff.: Er betont – ohne Befassung mit der für die Festlegung erforderlichen Normqualität oder -ebene –, dass jedes Indexierungsverfahren nur zu Empfehlungen und Vorschlägen führen könne, dass die letztverbindliche Entscheidung über die Gebührenhöhe (das wäre heute die Beitragshöhe) dem Staat vorbehalten bleiben müsse, der sie letztlich allein zu treffen und zu verantworten habe.

<sup>82</sup> Als Beleg für seinen Befund, eine Vollindexierung sei zulässig, zitiert BVerfGE 119, 181 (224), *Nickel*, ZUM 2006, 737 (739 f.). In diesem Beitrag geht es zwar auf den konkret genannten Seiten (739 f.) nicht um die Frage der normativen Festsetzung der Beitragshöhe, sondern um das Indexierungsmodell im Allgemeinen und das britische Vorbild im Besonderen. Thematisiert wird die genaue Festsetzung aber auf den Seiten 741, 743 und 745. Dort erläutert *Nickel* jeweils, die konkrete Höhe der (seinerzeit noch erhobenen) Gebühr, die sich durch die Fortschreibung eines zunächst festgesetzten Basiswerts um den Verbraucherpreisindex ergebe, könne bzw. solle regelmäßig durch eine übereinstimmende Rechtsverordnung der Länder (konkret werden i. d. R. die Ministerpräsidenten genannt) erfolgen. Da das BVerfG auf diese Passagen nicht ausdrücklich Bezug nimmt, lässt sich seine Nennung des Beitrags von *Nickel* zwar nicht als echter Beleg dafür werten, dass es eine normative Festlegung der Beitragshöhe für erforderlich hält. Jedoch läge diese Sichtweise immerhin noch näher als die gegenteilige Interpretation, dass das Gericht eine solche Festlegung für entbehrlich hält: Immerhin hat es der im zitierten Beitrag von Nickel angenommenen Notwendigkeit einer normativen Festsetzung auch keine Absage erteilt.

Ohne größeren Begründungsaufwand bejahen lässt sich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Fusion einzelner Sender. Art. 5 I 2 GG steht Mehrländeranstalten nicht entgegen. Die Errichtung des RBB, des NDR, des MDR und des SWR (bzw. früher des NWDR und des SWF) hat ebenso wenig gegen Vorgaben der Rundfunkfreiheit verstoßen, wie es beispielsweise die Integration von Radio Bremen in den NDR oder die des Saarländischen Rundfunks in den Südwestrundfunk tun würde. Gewährleistet bleiben muss lediglich die landesbezogene Berichterstattung. Warum das in den skizzierten Fällen nicht möglich sein sollte, ist nicht ersichtlich: Wenn beispielsweise der NDR derzeit vier Landesfunkhäuser betreibt,<sup>83</sup> die als Landesprogramme jeweils ein ganztägiges Hörfunkprogramm und ein Regionalprogramm im Fernsehen außerhalb der für Gemeinschaftsprogramme vorgesehenen Zeiten gestalten,<sup>84</sup> so muss das nicht das Ende der verfassungsrechtlichen Fahnenstange sein.

Bevor ein Anhänger von Radio Bremen oder des Saarländischen Rundfunks nun das Bedürfnis verspürt, sich irgendwo anzukleben, sei nochmals daran erinnert, dass die mir gestellte Aufgabe nur darin besteht, verfassungsrechtlich bestehende Spielräume aufzuzeigen. Was verfassungsrechtlich zulässig ist, muss politisch nicht klug sein. Diesen Befund mag der eine auf die Integration der eigenen Landesrundfunkanstalt in eine bestehende Mehrländeranstalt beziehen, der andere auf die Beibehaltung eigenständiger und nur durch den ARD-internen Finanzausgleich<sup>85</sup> überlebensfähiger Anstalten –<sup>86</sup> die sich ihrerseits keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sieht. Auch die Tatsache, dass eine Fusion an sich, die nicht von Einschnitten im Programm begleitet würde, womöglich nicht die erhofften Einspareffekte erzielt,<sup>87</sup> betrifft allein die politische Sinnhaftigkeit, nicht aber die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Schritts.

Entsprechendes gilt für eine mögliche Zusammenlegung des ZDF mit dem Deutschlandradio, die u. a. vom Chef der Thüringischen Staatskanzlei vorgeschlagen wurde.<sup>88</sup> Ihre Angebote ergänzen sich in wesentlichen Teilen.<sup>89</sup> Soweit das ZDF Fernsehen veranstaltet und das Deutschlandradio Hörfunk, lassen sie sich als komplementär beschreiben. Die Fusion der beiden Veranstalter als solche wäre daher jedenfalls im Fall einer Beibehaltung des Programmangebots verfassungsrechtlich von vornherein unbedenklich. Überschneidungen gibt es nur im Bereich der von beiden angebotenen Telemedien. Die These aber, dass Art. 5 I 2 GG separate Telemedienangebote von zwei getrennten bundesweit tätigen Veranstaltern fordern würde, dürfte sich kaum vertreten lassen. Alles in allem wäre auch diese Fusion verfassungsrechtlich möglich. Nichts anderes würde sogar für eine Fusion von ARD und ZDF gelten.<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> § 2 II NDR-StV.

<sup>84</sup> § 3 I NDR-StV.

<sup>85</sup> §§ 12 ff. RFinStV.

<sup>86</sup> Zu Radio Bremen und dem Saarländischen Rundfunk als Empfänger s. § 14 S. 2 RFinStV.

<sup>87</sup> So zumindest die Einschätzung der Intendantin von Radio Bremen *Yvette Gerner*, wiedergegeben bei Hartung, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7.3.2023, Nr. 56, S. 13.

<sup>88</sup> Hoff, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.7.2023, Nr. 160, S. 13.

<sup>89</sup> S. aber epd medien 31/32/2023, 11 f., zur Kritik des Intendanten des Deutschlandradios *Raue*. Seine Einwände sind allerdings praktischer Natur und stellen den Nutzen einer solchen Fusion infrage, nicht ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit.

<sup>90</sup> Zu einem entsprechenden Vorschlag des WDR-Intendanten und damaligen ARD-Vorsitzenden *Tom Buhrow* sowie einzelnen Reaktionen s. [www.deutschlandfunkkultur.de/buhrow-reform-oeffentlich-rechtliche-100.html](http://www.deutschlandfunkkultur.de/buhrow-reform-oeffentlich-rechtliche-100.html) (zuletzt abgerufen am 9.2.2024).

## 6. Weitere Reformen von Struktur und Auftrag

Dass der Gesetzgeber dem Grunde nach berechtigt ist, Regelungen zum Auftrag und zur Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erlassen, steht außer Frage. Die Aussage, die Rundfunkfreiheit verwehre es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen,<sup>91</sup> hätte bei isolierter Betrachtung zur Folge, dass jede beliebige Ausweitung des Angebots seitens der Anstalten zu akzeptieren und zu finanzieren wäre. Das kann ebenso wenig richtig sein wie die Annahme, der Gesetzgeber dürfe das Angebot beliebig einschränken. Das daraus resultierende Dilemma löst das Bundesverfassungsgericht mit der Formel, den Anstalten müsse die Finanzierung der Programme ermöglicht werden, deren Veranstaltung zur Wahrung ihrer spezifischen Funktion erforderlich sei.<sup>92</sup> Dieser Begriff ist dynamisch angelegt.<sup>93</sup> Die Ausgestaltung des Auftrags obliegt dem Gesetzgeber, dem insofern Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>94</sup> Er kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf einhegen.<sup>95</sup> Gesetzliche Programmbegrenzungen sind nicht von vornherein verfassungswidrig.<sup>96</sup>

Darüber zu sprechen, welche Gestaltungsmöglichkeiten sich daraus konkret ergeben, wäre ein Thema für sich. Aber man wird jedenfalls nicht ernsthaft behaupten können, der vorhandene Programmbestand sei das funktionserforderliche Minimum. Die Erfüllung des Rundfunkauftrags und letztlich die Demokratie hängen nicht davon ab, dass es mehr als 90 öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehprogramme gibt. Mit der kürzlich vorgenommenen Begrenzung der Gesamtzahl der Fernsehprogramme auf den Stand vom 30. Juni 2023<sup>97</sup> sowie der Berechtigung der Anstalten, bestimmte Programme einzustellen, in Angebote im Internet zu überführen oder auszutauschen,<sup>98</sup> sind die verfassungsrechtlichen Gestaltungsoptionen jedenfalls bei weitem nicht erschöpft.

## 7. Die Binnenorganisation der Anstalten

Die grundgesetzliche Möglichkeit von Reformen besteht auch mit Blick auf die Binnenorganisation der Anstalten.

### a) Die Besetzung der Gremien

Weiten Gestaltungsspielraum hat der Gesetzgeber hinsichtlich der Besetzung der Gremien. Er darf u. a. die entsendungsberechtigten Gruppen auswählen und gewichten.<sup>99</sup> Er entscheidet – orientiert auch am Gedanken der Funktionsfähigkeit – über die Größe der Gremien und über Instrumente der Brechung von Einfluss.<sup>100</sup> Art. 5 I 2 GG verlangt lediglich, dass die festgelegte Zusammensetzung geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren.<sup>101</sup> Dafür müssen die Gremienstrukturen primär am Ziel der Vielfaltssicherung orientiert sein.<sup>102</sup>

Zulässig wäre es in diesem Kontext insbesondere, die Zahl der in den meisten Kontrollgremien

---

<sup>91</sup> BVerfGE 74, 297 (332).

<sup>92</sup> BVerfGE 74, 297 (342); 87, 181 (202); 90, 60 (92); nur in der Formulierung minimal anders BVerfGE 119, 181 (219); 158, 389 Rn. 84.

<sup>93</sup> BVerfGE 87, 181 (203); 90, 60 (93).

<sup>94</sup> BVerfGE 119, 181 (214, 221); 158, 389 Rn. 84.

<sup>95</sup> BVerfGE 119, 181 (221); s. auch BVerfGE 90, 60 (95).

<sup>96</sup> BVerfGE 90, 60 (92); 119, 181 (219).

<sup>97</sup> § 28 V 2 MStV. Die Vorschrift wurde eingefügt durch den am 21.10./2.11.2022 unterzeichneten 3. MÄndStV. Abgedruckt ist er u. a. als Anlage zum nordrhein-westfälischen Gesetz zur Zustimmung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag) und zur Änderung des WDR-Gesetzes (20. Rundfunkänderungsgesetz) v. 30.5.2023, GV. NRW. S. 300.

<sup>98</sup> § 32a MStV, ebenfalls eingefügt durch den 3. MÄndStV (s. Fn. 97).

<sup>99</sup> BVerfGE 83, 238 (334).

<sup>100</sup> BVerfGE 136, 9 Rn. 58.

<sup>101</sup> BVerfGE 83, 238 (334).

<sup>102</sup> BVerfGE 136, 9 Rn. 66. Weiter ist gefordert, dass die Zusammensetzung willkürfrei sowie unter Beachtung weiterer Vorgaben des Grundgesetzes wie derjenigen des Art. 3 Abs. 2 GG erfolgt. Die gewählten Auswahlkriterien müssen gleichmäßig angewandt und dürfen nicht ohne sachlichen Grund verlassen werden.

vorgesehenen staatlichen und staatsnahen Mitglieder zu reduzieren bzw. auf diese gänzlich zu verzichten. Die nach dem Bundesverfassungsgericht aus dem Gebot der Staatsferne insofern folgende Grenze von einem Drittel<sup>103</sup> ist keine Untergrenze oder Zielvorgabe, sondern eine Obergrenze: Das Gericht spricht davon, der Gesetzgeber könne auch Vertretern aus dem staatlichen Bereich einen Anteil einräumen; er sei nicht gehindert, sie zur Mitwirkung zu berufen.<sup>104</sup> Es handelt sich also nur um eine eventuelle Mitwirkung staatlicher und staatsnaher Mitglieder,<sup>105</sup> die zuzulassen der Gesetzgeber berechtigt, aber nicht verpflichtet ist. Dass das am 27. Oktober 2023 in Kraft getretene Gesetz über den Saarländischen Rundfunk für den Rundfunkrat kein von der Landesregierung entsandtes Mitglied mehr vorsieht,<sup>106</sup> ist verfassungsrechtlich ebenso unbedenklich wie die lediglich beratende Funktion der von den Landtagsfraktionen entsandten Mitglieder.<sup>107</sup> Auch auf andere Repräsentanten des Staates wie z. B. die Vertreter der Länder bzw. des Bundes im ZDF-Fernsehrat<sup>108</sup> könnte verzichtet werden. Umgekehrt wäre die Einführung einer mit Experten besetzten Sachverständigenbank<sup>109</sup> unproblematisch möglich. Dass sie bisher nicht üblich ist, macht den Verzicht auf die gezielte Auswahl von Fachleuten nicht zum Verfassungsgebot.

## b) Die Abkehr vom Intendantenprinzip

Richtigerweise ebenfalls nicht in verfassungsrechtlichen Stein gemeißelt ist das Intendantenprinzip. Zwar ist die zentrale Verantwortung einer einzelnen Person nach wie vor das übliche Leitungsmodell in den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Es ist jedoch nicht das einzig zulässige. Richtigerweise stellte *Wolfgang Hoffmann-Riem* schon 1979 fest, es sei nirgends festgelegt, dass nur eine monokratische Anstaltsspitze verfassungsgemäß sei.<sup>110</sup> Selbstverständlich kann über die Ergänzung der Organschaft des Intendanten um eine kollegiale Leitung in Form eines Direktoriums, wie sie im Herbst 2023 im Saarländischen Rundfunk<sup>111</sup> sowie zu Beginn dieses Jahres beim RBB<sup>112</sup> eingeführt wurde, gestritten werden.<sup>113</sup> Mehr noch: Die Intendantenverfassung darf sogar vollständig durch eine Direktoriumsverfassung abgelöst werden. Wer die monokratische Leitung ersetzen oder modifizieren möchte, hofft potenziell, damit einen Beitrag zur Verhinderung quasi-feudalistischer Verhältnisse zu leisten, wie sie speziell beim RBB geherrscht zu haben scheinen.<sup>114</sup> Bedenken gegen kollegiale Leitungen lassen sich mit der Sorge vor wechselseitigen Blockaden und Verantwortungsdiffusion begründen.<sup>115</sup> Richtigerweise aber sind das politische Argumente für bzw. gegen bestimmte jedenfalls dem Grunde nach verfassungsmäßige Modelle. Verfassungswidrig wäre eine rein oder auch kollegiale Leitung nur dann, wenn sie die ihr unterworfenen Anstalt strukturell außerstande setzen würde, die dem

<sup>103</sup> BVerfGE 136, 9 Rn. 46.

<sup>104</sup> BVerfGE 136, 9 Rn. 36 (Hervorhebungen nur hier).

<sup>105</sup> So wörtlich BVerfGE 136, 9 Rn. 43.

<sup>106</sup> § 6 I 1 SR-Gesetz. Anders noch § 27 I 1 Nr. 1 SMG v. 27.2.2002, Abl. S. 498, zuletzt geändert durch Art. 13 Saarländisches Digitalisierungsgesetz v. 8.12.2021, Abl. I S. 2629, der ein von der Landesregierung entsandtes Mitglied vorsah. Zur Erläuterung sei angemerkt, dass der Saarländische Rundfunk in der Phase vor Inkrafttreten des aktuellen SR-Gesetzes am 27.10.2023 nicht in einem „eigenen“ Gesetz geregelt war, sondern im SMG mitnormiert wurde.

<sup>107</sup> § 6 I 1 Nr. 1 i.V.m. § 6 I 2 SR-Gesetz. Die dem aktuellen SR-Gesetz vorangehenden Vorschriften des SMG (s. Fn. 106) sahen hingegen keine nur beratenden Mitglieder des Rundfunkrats vor.

<sup>108</sup> § 21 I lit. a, b ZDF-StV.

<sup>109</sup> S. den Vorschlag von *Dörr*, epd medien 23/2023, 11.

<sup>110</sup> *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 96.

<sup>111</sup> §§ 4, 13, 14 SR-Gesetz.

<sup>112</sup> §§ 32, 33 RBB-StV. Abgedruckt ist der StV u. a. als Anlage zum brandenburgischen Gesetz zum Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg v. 15.12.2023, GVBl. I Nr. 27.

<sup>113</sup> Für eine kollegiale Leitung *Birch*, epd medien 41/23, S. 20, Holznagel, Anhörung zum Gesetzentwurf zur Modernisierung des saarländischen Medienrechts (Drucks. 17/485) v. 14.9.2023 und 28.9.2023 (Protokollauszug), S. 60, abrufbar unter [www.landtag-saar.de/File.ashx?FileId=69455&FileName=OEA\\_BKM17\\_029.pdf&directDL=false](http://www.landtag-saar.de/File.ashx?FileId=69455&FileName=OEA_BKM17_029.pdf&directDL=false) (zuletzt abgerufen am 16.2.2024); kritisch abseits der aktuellen Debatte auch *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1972, S. 30.

<sup>114</sup> S. dazu nur die Charakterisierung der öffentlichen Wahrnehmung durch den WDR-Intendanten Tom Buhrow im Interview des Kölner Stadtanzeigers v. 16.8.2022, Ausg. 210, S. 10, online abrufbar unter [www.ksta.de/kultur-medien/patricia-schlesinger-afaere-wdr-chef-tom-buhrow-aeussert-sich-zum-rbb-skandal-349418](http://www.ksta.de/kultur-medien/patricia-schlesinger-afaere-wdr-chef-tom-buhrow-aeussert-sich-zum-rbb-skandal-349418) (zuletzt abgerufen am 16.2.2024).

<sup>115</sup> *Hain/Rößner*, epd medien 39/22, 9. Zur Kritik von *Dieter Dörr* in einer Anhörung im Saarländischen Landtag am 28.9.2023 s. epd medien 41/2023, 20.

öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukommende Aufgabe zu erfüllen. Warum das so sein sollte, ist nicht ersichtlich. Kollegiale Leitungen, die Alleingänge verhindern,<sup>116</sup> sind außerhalb des Rundfunks vielfach üblich;<sup>117</sup> für den Fall organinterner Konflikte gibt es Lösungen wie z. B. Mehrfachstimmrechte oder Stichtscheidungsrechte.<sup>118</sup> Dass kurzfristig (1953 bis 1956 beim SFB) bzw. langfristig (1979 bis 1999 bei Radio Bremen) bestehende rein kollegiale Leitungsmodelle gerade wegen daraus entstandener Schwierigkeiten wieder modifiziert wurden,<sup>119</sup> ist kein hinreichender Beleg für ihre prinzipiell fehlende, zur Verfassungswidrigkeit führende Eignung.

## 8. Verhaltensregeln für Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die letzte Überlegung im Rahmen der exemplarischen Betrachtung potenziell bestehender Spielräume für Reformen soll der Frage gewidmet sein, ob die Anstalten – so sie dazu nicht ohnehin schon berechtigt sein sollten – vom Gesetzgeber in die Lage versetzt werden dürften, ihren Mitarbeitern Regeln für privates Verhalten aufzuerlegen. Konkret diskutiert wurde das für die Nutzung sozialer Netzwerke mit privaten Profilen, bei denen der berufliche Hintergrund erkennbar oder zumindest ermittelbar ist. Pläne des WDR, derartiges Auftreten der eigenen Mitarbeiter mit einer „Social Media Dienstanweisung“ zu regeln,<sup>120</sup> sind 2022 letztlich offenbar nur in abgeschwächter Form durch einschlägige Empfehlungen realisiert worden.<sup>121</sup>

Was die rechtliche Bewertung (der Möglichkeit der Schaffung) verbindlicher Regelungen angeht, ist die entscheidende Frage, ob sich der darin liegende Eingriff in die Grundrechte der Mitarbeiter – in Rede steht hier primär die Meinungsfreiheit aus Art. 5 I 1 Hs. 1 GG – rechtfertigen ließe. Richtigerweise ist sie dem Grunde nach zu bejahen. Zwar dürfen private Äußerungen nicht denselben Anforderungen wie die Programmgestaltung unterworfen werden. Aber wenn sie ein Maß an Einseitigkeit und Unsachlichkeit erreichen, dass die Öffentlichkeit von den betreffenden Mitarbeitern die Erfüllung der im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Ausgewogenheits- und Sachlichkeitsanforderungen objektiv nicht mehr erwarten kann, so dürfen zum Schutz der Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – der auf ein Mindestmaß an Akzeptanz angewiesen ist – Grenzen gezogen werden.<sup>122</sup>

Dass dieser Gedanke beruflich radizierte Pflichten auch im Privatbereich begründen kann, ist kein Spezifikum des Rundfunks. Die Pflicht von Beamten, bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung

---

<sup>116</sup> Dazu epd medien aktuell Nr. 209a v. 30.10.2023.

<sup>117</sup> U. a. die Bundesregierung kennt das Kollegialprinzip gem. Art. 65 S. 3 GG. Vertiefend dazu vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 65 Rn. 6; vgl. auch *Gröpl*, in: *Gröpl/Windhorst/von Coelln*, GG, 5. Aufl. 2022, Art. 65 Rn. 8.

<sup>118</sup> Zum Stichtscheidungsrecht des Vorstandsvorsitzenden nach § 70 II öAktG *Spindler*, in: *Münchener Kommentar zum Aktiengesetz*, 6. Aufl. 2023, § 77 Rn. 80. S. freilich § 77 I 2 Hs. 2 AktG: Danach können die an sich zulässigen Abweichungen vom Grundsatz der gemeinschaftlichen Geschäftsführung durch den Vorstand der AG nicht vorsehen, dass ein oder mehrere Vorstandsmitglieder Meinungsverschiedenheiten im Vorstand gegen die Mehrheit seiner Mitglieder entscheiden. Vgl. hierzu *Spindler*, in: *Münchener Kommentar zum Aktiengesetz*, 6. Aufl. 2023, § 77 Rn. 15 f. – Nach § 23 II 1 LHG BW gibt die Stimme des Dekans/der Dekanin im Dekanat bei Stimmgleichheit den Ausschlag. § 27 VI 3 Hs. 2 HG NRW sieht vor, dass Beschlüsse des (in NRW fakultativ vorgesehenen) kollegial verfassten Dekanats nicht gegen die Stimme der Dekanin/des Dekans gefasst werden können.

<sup>119</sup> Dazu *Birch*, epd medien 33/2023, 8. Zur darauf gestützten Kritik von *Dieter Dörr* an der (seinerzeit noch geplanten) Änderung des SR-Gesetzes in einer Anhörung im Saarländischen Landtag am 28.9.2023 s. epd medien 41/2023, 20.

<sup>120</sup> Dazu etwa [www.netzpolitik.org/2022/neues-aus-dem-fernsehrat-83-exklusiv-plaene-fuer-verschaerfte-social-media-regeln-beim-wdr-update/](http://www.netzpolitik.org/2022/neues-aus-dem-fernsehrat-83-exklusiv-plaene-fuer-verschaerfte-social-media-regeln-beim-wdr-update/) (zuletzt abgerufen am 9.2.2024). *Georg Restle*, Leiter von „Monitor“ beim WDR, soll den Entwurf als „klar verfassungswidrig“ bezeichnet haben ([www.deutschlandfunk.de/wdr-social-media-mitarbeiter-accounts-regeln-100.html](http://www.deutschlandfunk.de/wdr-social-media-mitarbeiter-accounts-regeln-100.html) [zuletzt abgerufen am 9.2.2024]). Inwieweit das eine zutreffende Einschätzung war oder lediglich ein Indiz für eigene Fehlverständnisse der spezifischen Rolle eines Journalisten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wäre im konkreten Fall möglicherweise lohnender Gegenstand einer eigenen Diskussion.

<sup>121</sup> [www.lto.de/recht/nachrichten/n/wdr-social-media-accounts-dienstanweisung-mitarbeitende/](http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/wdr-social-media-accounts-dienstanweisung-mitarbeitende/) (zuletzt abgerufen am 9.2.2024).

<sup>122</sup> Die Vereinbarkeit der Regulierung von öffentlichen Meinungsäußerungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkmitarbeiter mit Art. 5 I 1 GG dem Grunde nach wohl bejahend *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar GG*, Loseblatt, 222. Aktualisierung 2023, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 499 ff.; ebenso *Fuhlrott/Oltmanns*, NZA 2016, 785 (786 f.); kritisch *Kaiser*, in: *Dreier*, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 265; ebenfalls kritisch de lege lata *Wendt*, in: *von Münch/Kunig*, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 97.

und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt,<sup>123</sup> betrifft dem Grunde nach auch außerdienstliche Äußerungen. Die Meinungsäußerungsfreiheit der Beamten als Privatpersonen unterliegt Einschränkungen, die sich aus dem besonderen Charakter des Beamtenverhältnisses sowie den spezifischen beamtenrechtlichen Dienstpflichten ergeben.<sup>124</sup> Ungeachtet aller Unterschiede zwischen dem nur privat grundrechtsgeschützt agierenden Beamten einerseits und dem auch beruflich grundrechtsgeschützt tätigen Journalisten andererseits lässt sich eine auf den Funktions- und Akzeptanzschutz begrenzte Einschränkung auch beim Journalisten rechtfertigen – sofern er gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätig ist und bleiben möchte. Damit wäre der Beruf des Journalisten demjenigen, der zugleich politischer Aktivist sein möchte, nicht etwa verschlossen. Nur eine Tätigkeit beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk stünde ihm nicht mehr offen.

## V. Fazit

Ich komme zum Schluss. Der bundesverfassungsgerichtliche Befund eines gesetzgeberischen Spielraums auch bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung trifft alles in allem zu. Der Spielraum des Gesetzgebers reicht nicht unbegrenzt weit. Aber er ist groß, weil der Rundfunkfreiheit entnommene Vorgaben häufig nicht absolut, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen gelten. Der Gesetzgeber kann vorhandene Strukturen ganz oder zum großen Teil beibehalten. Er kann sie moderat abändern oder einen gänzlich anderen Weg einschlagen. Keine dieser Lösungen verstößt von vornherein gegen die Verfassung. Die Diskussion um Reformen erweist sich daher zumindest im Wesentlichen als politische Debatte. Als solche sollte sie auch geführt werden. Politisch mag es gelegentlich verlockend sein, den eigenen Wunsch nach Bewahrung oder Umgestaltung des status quo als Gebot der Verfassung auszugeben, um so in Wahrheit die eigene Verantwortung zu verschleiern. Das hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nötig – und die parlamentarische Demokratie nicht verdient.

---

<sup>123</sup> §§ 33 II BeamtStG, 60 II BBG.

<sup>124</sup> Werres, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 31. Ed. 15.7.2023, § 60 BBG Rn. 19.