

Faktenpapier

Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

Verfassungsrechtliche Grenzen der AfD-Forderungen

1 Politische Forderungen der AfD zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die AfD kritisiert nicht nur die inhaltliche Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) und dessen beitragsfinanziertes System (Rundfunkbeitrag),¹ vielmehr stellt sie den ÖRR insgesamt in Frage: „Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem ist überholt. Die Rundfunkstaatsverträge sind in jedem Bundesland zu kündigen, um eine grundlegende Reform zu ermöglichen.“² So stellte die AfD 2016 in zehn Landtagen inhaltsgleiche Anträge, in denen die jeweilige Landesregierung zur Kündigung aller Medienstaatsverträge (MStV), welche die Rechte und Pflichten der Rundfunk- und Telemedienanbieter in Deutschland normieren, aufgerufen wurde. Dasselbe wiederholte die AfD dann sechs Jahre später im Jahr 2022.³ Björn Höcke kündigte Ende 2023 an, im Falle einer Regierungsverantwortung seiner Partei den MStV kündigen zu wollen.⁴

Wie aus dem Wahlprogramm der AfD für die letzte Bundestagswahl deutlich wird, soll anstelle des bestehenden Systems ein sogenannter „Grundfunk“ treten, der „ca. ein Zehntel des bisherigen Umfangs haben soll.“ Dieser soll „die Bürger flächendeckend mit neutralen Inhalten aus den Sparten Information, Kultur und Bildung [...] versorgen“ und auch regionale Inhalte berücksichtigen.⁵ Die Finanzierung soll über eine Abgabe finanziert werden, die Technologiekonzerne sowie Video-Streaming-Dienste zu leisten haben.

Blickt man auf die gegenwärtigen Umfrageergebnisse der AfD – insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern – zeichnet sich ab, dass auf Landesebene eine Regierungsbeteiligung einer in Teilen als extremistisch eingestuften Partei kein unrealistisches Szenario mehr ist. Die Umsetzbarkeit der dargestellten politischen Forderungen der AfD und die Folgen für den ÖRR

¹ AfD 2023: Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, in: https://www.afd.de/wp-content/uploads/2023/05/Programm_AfD_Online_.pdf, S. 48.

² AfD 2021: Deutschland. Aber normal. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag, in: https://www.afd.de/wp-content/uploads/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf, S. 164.

³ Hilker 2024: Wenn die AfD an die Macht kommt – was passiert dann mit den Medienschaffenden?, in: https://daff.tv/hilker-wenn-die-afd-an-die-macht-kommt/#_ftn1

⁴ Kehrer 2024: Höckes 5-Punkte-Plan für den Fall, dass die AfD Thüringen regiert, in: <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/hoেকে-fuenf-punkte-plan-afd-102.html#Medien>.

⁵ AfD 2021, S. 164.

sind daher genauer in den Blick zu nehmen. Hierbei ist zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen zu betrachten, den die AfD für die Umgestaltung des ÖRR hat (2). Ausgehend hiervon wird die Möglichkeit der jeweiligen Bundesländer analysiert, den bestehenden MStV zu kündigen (3). Es folgt eine kurze Bewertung der Ankündigungen der AfD vor diesem Hintergrund (4). Abschließend werden Handlungsempfehlungen entwickelt (5).

2 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die im Grundgesetz verankerte Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) verpflichtet den Gesetzgeber, die Rundfunkfreiheit durch eine „positive Ordnung“ zu gewährleisten. Diese positive Ordnung des Rundfunks soll sicherstellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.⁶

Die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist grundsätzlich Sache der Länder (Art. 30 GG). Auch das Recht der Gesetzgebung haben grundsätzlich die Länder (Art. 70 GG). Der Bund darf nur staatliche Befugnisse übernehmen, Aufgaben erfüllen oder Gesetze erlassen, wenn dies das Grundgesetz ausdrücklich zulässt. Nach Art. 73 Nr. 7 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Telekommunikation. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden 1. Rundfunk-Urteil feststellte, ist damit allerdings ausschließlich die *technische Seite* der Telekommunikation umfasst.⁷

Die Gesetzgebungskompetenz für die *inhaltsbezogene Seite* der Telekommunikation (der Inhalt, dessen Entstehung und Nutzung) liegt demgegenüber nach Art. 30, 70 ff. GG bei den Ländern. Darunter fällt insbesondere auch der Rundfunk (öffentlich-rechtlich und privat).⁸ Die Länder sind also dafür zuständig, „die Organisation der Veranstaltung und die innere Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln oder Vorschriften in Bezug auf die Sendungen zu erlassen.“⁹ Hierauf weist seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 ausdrücklich auch Art. 23 Abs. 6 GG hin. Zusätzlich liegt auch die Finanzierung des Rundfunks (Rundfunkgebühr) in der Hand der Länder. Die Länder haben hierbei einen weiten Gestaltungsspielraum. So schreibt das Grundgesetz weder eine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor noch zwingt es zur konsistenten Verwirklichung des einmal gewählten Modells – konkret des

⁶ BVerfGE 57, 295 (319f.), Dörr 2023: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwischen Politik und Recht, in: APuZ, 25/2023, S. 15.

⁷ BVerfGE 12, 205.

⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle GG Art. 73 Rn. 169.

⁹ BVerfGE 12, 205, (225).

dualen Rundfunksystems –, das sich (derzeit) durch eine Koexistenz von privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern auszeichnet.¹⁰ Daher gibt es auch „keine verfassungsrechtliche Garantie für die dauerhafte Existenz einer einzelnen Rundfunkanstalt oder für das bestehende System der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF oder des DLR.“¹¹

Allerdings hat das BVerfG in seiner Rechtsprechung bestimmte verfassungsrechtliche Vorgaben entwickelt, welche die Organisation des Rundfunks einhalten muss. Es bedarf, wie das BVerfG im 4. Rundfunkurteil von 1986 näher bestimmt hat, insbesondere einer „Grundversorgung“ der Bevölkerung. Die Grundversorgung ist dabei sehr weit gefasst: Es muss dafür Sorge getragen werden, dass für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme angeboten werden, welche umfassend und in der vollen Breite informieren. Zudem muss der Empfang für alle Teile der Bevölkerung sichergestellt sein. Grundversorgung ist dabei nicht im Sinne einer Mindestversorgung zu verstehen, sie umfasst vielmehr sämtliche Inhalte, die für die Allgemeinheit von Interesse sind, von Nachrichten über Informationssendungen bis hin zu reiner Unterhaltung.¹² In der Gewährleistung der Grundversorgung für alle finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und das gebührenfinanzierte System bisher seine Rechtfertigung.¹³

3

Darüber hinaus haben die Länder weitere inhaltliche Anforderungen zu erfüllen und sie müssen sicherstellen, dass der Rundfunk diesen Vorgaben entspricht. So muss das System der Rundfunkordnung *vielfältig* sein. Die Vielfalt der bestehenden Meinungen muss im Rundfunk also möglichst breit und vollständig Ausdruck finden. Außerdem muss die Rundfunkordnung ein Mindestmaß an *Ausgewogenheit*, *Sachlichkeit* und *gegenseitiger Achtung* der Programminhalte garantieren. Schließlich ist es verfassungsrechtlich geboten, dass der Rundfunk *unabhängig* und *überparteilich* betrieben und dass er von jeder einseitigen Beeinflussung freigehalten wird.¹⁴

3 Koordinierung zwischen den Ländern: Medienstaatsvertrag

Wegen der über die Landesgrenzen hinausreichenden Wirkung des Rundfunks sowie aus Kosten- und Effizienzgründen hat sich trotz des weiten Gestaltungsspielraums der einzelnen Bundesländer im Laufe der Zeit eine zwischen den Ländern abgestimmte Harmonisierung der

¹⁰ Binder 2015: Mehr Vielfalt durch Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?, in: ZUM (8), 678.

¹¹ Binder 2015, S. 679.

¹² Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter GG Art. 5 Abs. 1 Rn. 772; BVerfGE 74, 297 (324f)

¹³ BVerfGE 73, 118 (155f)

¹⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter GG Art. 5 Abs. 1 Rn. 768-774.

Rechtsgrundlagen herausgebildet. Durch Staatsverträge wurden im Bereich des Rundfunks Gesetze auf Ebene des Landesrechts etabliert, die in mehreren Ländern oder gar bundesweit einheitlich gelten. Hier ist insbesondere der gemeinsame Rundfunkstaatsvertrag zu nennen, der zwischen allen 16 Bundesländern geschlossen wurde.¹⁵ Der MStV hat mit seinem Inkrafttreten 2020 den bis dahin geltenden Rundfunkstaatsvertrag ersetzt. Der MStV ist zusammen mit den anderen Staatsverträgen zum ÖRR die wichtigste rechtliche Grundlage für das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik und enthält dementsprechend Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen wie für den privaten Rundfunk.

Wenn eine mögliche AfD-geführte Landesregierung den MStV wirklich kündigen will, stellt sich die Frage, ob, wie und innerhalb welcher Fristen das möglich ist. Grundsätzlich ist der MStV auf unbestimmte Zeit geschlossen. Die Kündigung des Staatsvertrages – im Ganzen – konnte gemäß § 116 Abs. 1 S. 2 MStV erstmals mit einer Frist von einem Jahr zum 31.12.2022 vorgenommen werden. Von dieser Kündigungsmöglichkeit hat kein Land Gebrauch gemacht. Nun ist eine ordentliche Kündigung lediglich alle zwei Jahre möglich (§ 116 Abs. 1 S. 4 MStV). Die Kündigung des MStV könnte daher frühestens zum 31. Dezember 2026 wirksam werden.

Kündigt ein Land diesen Staatsvertrag, kann es den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag zum gleichen Zeitpunkt kündigen. Jedes andere Land kann den MStV daraufhin innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Kündigungserklärung ebenfalls zum gleichen Zeitpunkt kündigen (§ 116 Abs. 1 S. 6 MStV). Welche Dynamik die Kündigung eines Bundeslandes auslösen könnte, ist ungewiss. Soweit jedoch nicht mindestens fünfzehn Staatsvertragspartner die Kündigung mitvollziehen, bleibt die gekündigte Regelung zwischen den übrigen Ländern bestehen.¹⁶ Einzelne Kündigungen würden daher den ÖRR nicht als Ganzes gefährden. Anders ist die Situation bei Rundfunkanstalten, die von einem oder mehreren Ländern auf Basis eigener Staatsverträge betrieben werden. So betreiben Sachsen und Thüringen mit Sachsen-Anhalt den MDR, Brandenburg mit Berlin den rbb. Beispielsweise könnte der rbb durch die Kündigung Brandenburgs aufgelöst werden. Beim MDR müssten zwei von drei Ländern kündigen.¹⁷ In jedem Fall ergeben sich aus der Kündigung eines oder mehrerer Bundesländer Schwierigkeiten für die Finanzierung des bestehenden Angebots durch den

4

¹⁵ Dörr: Handbuch Medienrecht: Recht der elektronischen Medien, Frankfurt a. M., Rn 10f.

¹⁶ Beck RundfunkR/Kühn MStV § 116 Rn. 9

¹⁷ Mast/Laude 2024: Kündigung der Vielfalt – ohne Diskussion, in: <https://verfassungsblog.de/aufgeloste-vielfalt/>

ÖRR.¹⁸ Eine Reduktion des Angebots oder eine Erhöhung der Rundfunkbeiträge wären wohl die Folge.

Wer für sein Land in welchem Verfahren kündigen kann, bestimmt sich nach der jeweiligen Landesverfassung. In Hamburg und Nordrhein-Westfalen ist dies etwa die Landesregierung (der Senat) als Kollegialorgan. In Thüringen, Sachsen und Brandenburg hingegen kann der Ministerpräsident allein ohne Kabinetts- oder Parlamentsbeschluss kündigen.¹⁹ Sollte die AfD nach den anstehenden Landtagswahlen in Ostdeutschland einen Ministerpräsidenten stellen können, so wäre eine Kündigung wahrscheinlich und ohne eigene Legitimierung durch das Parlament realisierbar. Das Thüringen-Projekt sieht hierin ein demokratisches Defizit und schlägt deshalb vor, dass die Kündigung ebenso wie der Abschluss von Staatsverträgen an die Zustimmung des Landesparlaments rückgebunden werden sollte. Dies wäre im thüringischen Fall durch eine geringfügige Verfassungsänderung möglich.²⁰ Die Regelungen in anderen Bundesländern wären zu prüfen.

4 Bewertung

Das Bundesverfassungsgericht hat das duale Rundfunksystem und die Stellung des ÖRR in seiner Rechtsprechung zwar stets gestützt, die Ausgestaltung der Rundfunkordnung fällt verfassungsrechtlich aber in den Kompetenzbereich der Länder. Daher ist eine Umgestaltung der Rundfunkordnung und sogar eine Abschaffung der ÖRR in der jetzigen Form prinzipiell möglich: Der Medienstaatsvertrag und alle damit verbundenen Staatsverträge dienen nur der Harmonisierung, aber binden die Bundesländer nicht dauerhaft an die bestehende Rundfunkordnung. Es müsste allerdings etwas den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Entsprechendes an seine Stelle treten.²¹ Nach einer Kündigung der Staatsverträge finden die landesrechtlichen Vorschriften Anwendung, die das jeweilige Bundesland im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben selbst ausgestalten kann.

Ob der von der AfD propagierte „Grundfunk“ die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt, ist allerdings fraglich: Erstens läuft die Reduktion der Versorgung auf ein Zehntel des bisherigen Angebots Gefahr, die vom BVerfG geforderte Grundversorgung der Bürger nicht sicherstellen

¹⁸ Welt 2024: Das Höcke-Szenario für ARD und ZDF – und der mögliche „Dammbruch“, in: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus249932010/Thueringens-AfD-Chef-Das-Hoecke-Szenario-fuer-ARD-und-ZDF-und-der-moegliche-Dammbruch.html>.

¹⁹ Mast/Laude 2024.

²⁰ Verfassungsblog 2024: Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken, in: https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2024/04/240417_Verfassungsblog-PolicyPaper.pdf, S. 15f.

²¹ Deutschlandfunk 2024: AfD will Staatsverträge kündigen - MDR fürchtet trotzdem keine Abschaffung, in: <https://www.deutschlandfunk.de/hoecke-afd-mdr-medienstaatsvertrag-rundfunkbeitrag-100.html>.

zu können. Denn der Grundversorgungsanspruch ist umfassend. Er beinhaltet nicht nur Informationssendungen, sondern reicht bis hin zu reiner Unterhaltung. Zweitens stellt sich insbesondere die Frage, ob ein von einer AfD-Regierung eingerichteter Rundfunk das Gebot der Staatsfreiheit bzw. -ferne wahren kann und wie es um den expliziten Anspruch auf Neutralität bestellt ist. Der Gesetzgeber ist, wie oben erläutert, dazu verpflichtet, für eine Rundfunkordnung zu sorgen, die das gesamte Meinungsspektrum repräsentiert.

5 Handlungsempfehlungen

Trotz dieser hohen Hürden für eine grundlegende Restrukturierung oder gar Abschaffung des ÖRR ist zu überlegen, wie das bestehende System weiter abgesichert oder im Notfall deren Weiterbestand gar gerichtlich erzwungen werden kann.

5.1 Strukturreform des ÖRR

Auch wenn der Fall nicht eintritt, dass eines oder mehrerer Bundesländer die bestehende rundfunkrechtliche Ordnung aufkündigen, so sollte die Tatsache, dass die AfD mit diesem Thema mobilisieren kann, trotzdem aufhorchen lassen. Das Vertrauen in den ÖRR ist zwar weiterhin hoch, aber in den letzten Jahren rückläufig. Die Zahl derer, die dem ÖRR gar nicht vertrauen nahm über die letzten Jahre stetig zu.²² Die Gründe dafür liegen in einer wahrgenommenen Einseitigkeit, einer zu engen Verflechtung mit der Politik oder den Skandalen der letzten Zeit, um nur einige Gründe zu nennen.

Vor diesem Hintergrund hat die Rundfunkkommission der Länder im März 2023 einen Rat für die zukünftige Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Medien („Zukunftsrat“) eingesetzt. Der Zukunftsrat hat im Januar 2024 seine Vorschläge und Empfehlungen an die Länder übergeben.²³ Die Vorschläge sollen dann in den Sechsten Medienänderungsstaatsvertrag einfließen, der bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 23. bis 25. Oktober 2024 beschlossen werden soll. Bayern spricht sich hierbei insbesondere für eine deutliche Reduzierung der Programme des ÖRR in Fernsehen und Hörfunk aus.²⁴

Diese Reformen kommen für die anstehenden Landtagswahlen zu spät und könnten durch eine mögliche AfD-geführte Landesregierung auch verhindert werden. Für den Fall, dass die AfD

²² Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2023: Forschungsergebnisse der Welle 2023, in: <https://medienvertrauen.uni-mainz.de/forschungsergebnisse-der-welle-2023/>.

²³ Zukunftsrat 2024: Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf.

²⁴ Rundfunkkommission 2004: Protokollerklärung des Freistaat Bayerns, in: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/BY_Protokollerklaerung_zum_RFK-Beschluss_25.-26.1.24.pdf.

jedoch nicht in Regierungsverantwortung kommt, sollte der angestoßene Reformprozess unbedingt zeitnah in die Änderung der bestehenden Staatsverträge münden, um den ÖRR eine zukunftsfähige Form zu geben, die verlorenes Vertrauen zurückgewinnt.

5.2 Anpassung des Medienstaatsvertrags: Kündigungsfristen

Die Kündigung des MStV und der damit verbundenen Verträge ist als solche nicht zu verhindern. Verfassungsrechtlich liegt die Kompetenz bei den Ländern und wenn eine AfD-geführte Landesregierung ihr angekündigtes Vorhaben umsetzen will, dann sind die landesgesetzlichen Hürden hierfür relativ gering.

Allerdings könnten zumindest die Kündigungsfristen der Staatsverträge angepasst werden. Denkbar wäre eine Verlängerung der Kündigungsfrist auf vier oder sechs Jahre. Dadurch hätten die verbleibenden Bundesländer und deren Rundfunkanstalten deutlich längere Übergangsfristen, um auf die neue Situation zu reagieren und sowohl die Organisation als auch die Finanzierung neu zu ordnen. Allerdings müssen alle 16 Bundesländer dieser Vertragsänderung zustimmen und den Vertrag entsprechend in Landesrecht umsetzen. In Anbetracht der bevorstehenden Landtagswahlen in Ostdeutschland wäre dies nur eine Option, wenn die AfD nicht in Regierungsverantwortung kommen sollte.

5.3 Rechtliche Schritte nach dem Austritt eines Bundeslands

Betrachtet man die bisherige Entwicklung des Rundfunkrechts in Deutschland, so war und ist dieses stark von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Auch eine mögliche Kündigung der Staatsverträge zum Rundfunk wird mit hoher Wahrscheinlichkeit Gegenstand einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht werden.

Im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde könnten beispielsweise betroffene Bürger gegen die Kündigung des Medienstaatsvertrags vorgehen. Ihre Rechte aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG könnten verletzt sein, wenn der „Grundfunk“ die angesprochene Grundversorgung nicht leisten kann oder er die verfassungsrechtlichen Vorgaben wie Meinungspluralität nicht erfüllt.

Auch eine Klage vonseiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wäre denkbar, da der ÖRR durch die Rundfunkfreiheit innerhalb des dualen Systems eine Bestands- und Entwicklungsgarantie hat. Diese könnte durch die von der AfD geplante Umstrukturierung des ÖRR verletzt werden.