

Universität Rostock | Juristische Fakultät  
Richard-Wagner-Str. 7, 18055 Rostock

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Hauptausschuss und Ausschuss für Kultur und Medien  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2391**

Alle Abg

**Gerd-Bucerius-Stiftungspro-  
fessur für Kommunikations-  
recht und Öffentliches Recht**

**Prof. Dr. Hubertus Gersdorf**

Sitz Möllner Straße 10  
18109 Rostock  
Fon +49(0)381 498-8330  
Fax +49(0)381 498-8332  
Mail hubertus.gersdorf@  
uni-rostock.de

Berlin/Rostock, 28. November 2014

## **Schriftliche Stellungnahme**

zur Öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für  
Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 2. Dezember 2014 zu dem

### **Gesetz zur Zustimmung zum Sechzehnten Rundfunkänderungsstaatsver- trag und zur Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/7091**

Der Festsetzung des Rundfunkbeitrages auf monatlich 17,50 Euro zum 1. Januar 2015 durch Art. 1 des Sechzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages – 16. RÄStV) begegnen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Der Eingriff in die Grundrechte der Beitragszahler/-innen erscheint unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig, weil der Rundfunkbeitrag in dieser Höhe zur Finanzierung des gesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht erforderlich ist. Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit der Belastungsgrenze der Beitragszahler/-innen ist der Funktionsauftrag der Sendeanstalten in seiner konkreten gesetzlichen Ausgestaltung (Grundsatz der „Funktionsauftragsakzessorietät“). Dem Gesetzgeber ist es verwehrt, Gebührenzahler/-innen über das zur Funktionserfüllung erforderliche Maß hinaus heranzuziehen und aus dem Mehraufkommen Rücklagen zu bilden, um „finanzielle Spielräume“ (LT-Drs. 16/7091, S. 8) bei einer künftigen Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder des Beitragsfinanzierungsmodells zu erhalten. Die finanzielle Belastung der Beitragszahler/-innen findet in

dem Erfordernis einer funktionsgemäßen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ihre Legitimation und Limitierung zugleich. Der Rundfunkbeitrag ist kein Instrument zur Schaffung und Erhaltung politischer Optionsspielräume bei der künftigen Ausgestaltung der Rundfunkordnung.

Im Einzelnen:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet, eine funktionsgemäße Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. Diese Gewährleistungspflicht des Staates ist auf das zur Wahrung des Funktionsauftrages Erforderliche bezogen und begrenzt (s. nur BVerfGE 74, 297, 342; 90, 60, 92; 119, 181, 219). Mit dieser Formel ist ein angemessener Ausgleich zwischen der Rundfunkautonomie der Sendeanstalten und den schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer gefunden (BVerfGE 90, 60, 92 f.). Eine etwaige Unterfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wäre mit der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und eine etwaige Überfinanzierung wäre mit den Grundrechten (Art. 2 Abs. 1 GG) der Beitragszahler/-innen unvereinbar.

Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit der Belastungsgrenze der Beitragszahler/-innen ist der Funktionsauftrag der Sendeanstalten ist seiner konkreten gesetzlichen Ausgestaltung. Aus dem gesetzlich konkretisierten Funktionsauftrag ergeben sich der Umfang des finanziellen Gewährleistungsanspruches des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Beitragshöhe (Grundsatz der „Funktionsauftragsakzessorietät“).

In ihrem 19. Bericht vom Februar 2014 geht die KEF für die Beitragsperiode vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2016 in Anbetracht der Bedarfsanmeldungen der Anstalten vom Frühjahr 2013 von Mehrerträgen durch die Einführung des neuen Rundfunkbeitrages in Höhe von ca. 1,146 Mrd. Euro aus. Sie empfiehlt, davon die Hälfte für eine Beitragssenkung um 73 Cent auf 17,25 Euro ab dem 1. Januar 2015 zu verwenden. Der Rest des Mehrertrages soll in eine Rücklage als Sicherheitsreserve eingestellt werden, um künftige Preissteigerungen ganz oder teilweise auszugleichen. Sofern dadurch etwaige Preissteigerungen im Rahmen der laufenden Beitragsperiode ausgeglichen würden, wäre der Konnex zwischen gesetzlich vorgegebenem Funktionsauftrag und Beitragslast gegeben. Im Übrigen dürfen geringfügige Überschüsse am Ende einer Beitragsperiode vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV).

Anders liegen die Dinge bei der weiteren Aufstockung der Rücklage um 25 Cent durch den 16. RÄndStV. Diese Rücklage dient nicht der Sicherung einer funktionsgemäßen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der laufenden Beitragsperiode. Dementsprechend soll sie auch nicht zur Disposition der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gestellt werden (s. LT-Drs. 16/7091, S. 8 f.). Der Gesetzgeber belastet dadurch Beitragszahler /-innen in einem Umfang, der zur Funktionserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht erforderlich ist.

Als Rechtfertigung wird in der Gesetzesbegründung die Wahrung „finanzieller Spielräume“ (LT-Drs. 16/7091, S. 8) bei einer künftigen Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder des Beitragsfinanzierungsmodells genannt. Es fehlt jedoch bereits an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die es rechtfertigen könnte, zu diesem Zweck in die Grundrechte der Beitragszahler/-innen einzugreifen. Entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben dient das Beitragssystem allein den in § 1 RBeiStV genannten Zwecken, wozu in erster Linie die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zählt. Die Wahrung politischer Gestaltungsspielräume ist kein in § 1 RBeiStV erwähnter Belastungsgrund.

Darüber hinaus: Der Rundfunkbeitrag ist als Gegenleistungsabgabe ausgestaltet. Leistung (Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) und Beitragslast (Beitragshöhe) müssen in einem Verhältnis der Reziprozität stehen. Vorteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebotes müssen dabei den zur Abgabe herangezogenen Personen zugutekommen. Dies schließt es aus, Abgaben der heutigen Abgabenschuldner zurückzubehalten, um sie zugunsten künftiger Abgabenschuldner zu verwenden. Die Gruppe der heutigen Abgabenschuldner ist nicht (vollständig) identisch mit der Gruppe der künftigen Abgabenschuldner.



(Prof. Dr. Hubertus Gersdorf)