



Tobias Mast

Resilienz des deutschen Mediensystems stärken

AUF EINEN BLICK

Es ist ein Dilemma: Journalismus generell und öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Besonderen stehen gerade zu den Zeiten unter Druck, in denen ihre Arbeit gesellschaftlich besonders bedeutsam ist. In Staaten, in denen extremistische und populistische Kräfte Regierungsverantwortung erlangen, geraten unabhängige Medien regelmäßig unter Druck. Das deutsche Mediensystem erweist sich hierfür als besonders verletzlich. Um gegenzusteuern, bieten sich Rechtsänderungen auf mehreren Ebenen an.

ANALYSE

1. ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK UND (RECHTS-)POPULISMUS

Populist_innen und Rechtsextreme sehen im freien Journalismus und insbesondere in seiner Ausgestaltung eines mit öffentlichen Mitteln finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) einen natürlichen Gegner. Dessen Auftrag, unabhängig und wahrheitsgemäß zu berichten, steht im Widerspruch zur populistischen Strategie, Emotionen zu schüren und die eigene Agenda unhinterfragt durchzusetzen. Der ÖRR wird als Teil eines vermeintlichen Systems der Manipulation angesehen und soll durch Mittelkürzungen oder Auftragsänderungen geschwächt oder aber als politisches Instrument in Dienst genommen werden, um die eigene Macht zu stärken (Holtz-Bacha 2024: 159–168). Dementsprechend zeigen sich wiederkehrende medienpolitische Muster in Demokratien, in denen (rechts-)populistische Kräfte an die Macht gelangen. Seien es nun die USA unter dem den „Fake Media“ abschwörenden und sich den sozialen Medien zu-

wendenden Präsidenten Donald Trump (Carlson et al. 2021), Polen mit seinem in Linie der PiS-Partei gebrachten öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Bill/Stanley 2020) oder das illiberal regierte Ungarn Orbáns (Griffen 2020; Stępińska et al. 2024).

In Deutschland wählte eine sprachwissenschaftliche Jury bereits im Jahr 2014 „Lügenpresse“ zum Unwort des Jahres, nachdem die islamfeindliche Pegida-Bewegung dieses wiederholt skandiert hatte. Derzeit schwebt der AfD insbesondere unter dem Thüringer Parteivorsitzenden Björn Höcke vor, den ÖRR in einen „Grundfunk“ nach eigenen Vorstellungen umzugestalten (Mast/Laude 2024; vgl. Jobs 2024: 6f.). Bei den Landtagswahlen 2024 erreichte die Partei neue Höchstwerte: In Thüringen ist sie mit 32,8 Prozent der Stimmen die stärkste Kraft, sowohl in Sachsen als auch in Brandenburg liegt sie mit 30,6 Prozent bzw. 29,2 Prozent der Stimmen knapp auf dem zweiten Platz. Ihre medien- und rundfunkpolitische Agenda sollte deswegen ernstgenommen und in ihren potenziellen Auswirkungen demokratisch, medienwissenschaftlich und juristisch bewertet werden.

2. DEUTSCHER MEDIENFÖDERALISMUS

Das deutsche Medienrecht zeichnet sich durch Besonderheiten aus, die weniger in den inhaltlichen Vorgaben für Medienschaffende und Journalist_innen zu finden sind als in dem Ziel, 16 Bundesländer mit jeweils eigener Medienkompetenz an gemeinsame übergeordnete Vorgaben zu binden.

a) Keine Bundeskompetenz für Medienrecht

Medienrecht ist Ländersache. Der Bund kann keine eigenen Mediengesetze erlassen. Das ist die Antwort des Grundgesetzes auf die historischen Erfahrungen des als Propagandainstrument missbrauchten Hörfunks im nationalsozialistischen Deutschland 1933–1945 (Koch 2003). Als Konrad Adenauer dennoch ein vom Bund verantwortetes Fernsehprogramm, das Deutschland-Fernsehen, aus der Taufe heben wollte, schob das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dem

im ersten Rundfunkurteil 1961 einen Riegel vor und legte so den Boden für ein föderal organisiertes Rundfunkwesen.

So verständlich es auch war und ist, den Bundesländern die Kompetenz zuzuweisen, Medienrecht zu erlassen und behördlich durchzusetzen, tritt dies doch in Konflikt mit dem Bedürfnis sowohl des privaten wie auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach bundesweit mehr oder weniger einheitlichen Standards. Für ersteren setzte sich mit der Zeit die Erkenntnis durch, dass einzelne Länder geneigt sein könnten, aus Standortinteressen einen regulatorischen Unterbietungswettbewerb anzustrengen, um Rundfunkbetreiber_innen anzulocken und so die Ziele der Rundfunkpolitik zu konterkarieren (Eifert/Hoffmann-Riem 1999: 60, 72f.). Auch wollte man für das Rundfunkwesen, dessen Missbrauchspotenzial noch so eindrücklich vor Augen stand, weniger stark als im Bereich der Presse auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes vertrauen.

Der ÖRR übernimmt neben der regionalen und landesbezogenen Berichterstattung eine wichtige Rolle in der bundesweiten politischen und gesellschaftlichen Debatte, die aus einzeln operierenden Bundesländern heraus nicht ohne Weiteres wahrgenommen werden könnte. Erst der Zusammenschluss in der ARD und die von den Ländern gemeinsam getragene Rundfunkanstalt des ZDF ermöglichen es, hochaktuelle Berichterstattung über die Bundespolitik und das Weltgeschehen zu leisten. Das BVerfG legt hohe Ansprüche und ein in Teilen idealisiertes Funktionsverständnis an den ÖRR an: Nur weil und soweit dieser die „Grundversorgung“ der Bevölkerung mit Informationen und Berichterstattung in wahrheits- und vielfaltsorientierter Weise verantwortet, werde es möglich, das als besonders wirkmächtig eingeschätzte Medium des linearen Rundfunks auch privaten Anbieter_innen zu öffnen (BVerfG 2007; BVerfG 2021).

b) Medienstaatsverträge

Man hat einen Weg gefunden, die Länderkompetenz mit dem Bedürfnis nach bundesweiten Vorgaben zu verbinden. Anders als im Presserecht, das von 16 unabhängig voneinander erlassenen Landespressegesetzen geprägt wird, besteht das Rundfunkrecht aus Staatsverträgen. Dabei handelt es sich um eine bis ins Kaiserreich zurückreichende, aber vergleichsweise unbekanntere Handlungsform. So wie Staaten untereinander völkerrechtliche Verträge aushandeln und schließen, tun es auch die Länder im Bundesstaat untereinander. Unterschiedliche Konstellationen von Ländern können sich so untereinander dazu verpflichten, ihre Rechtsordnung in gegenseitiger Abstimmung zu gestalten. Möglich sind etwa Verträge zwischen zwei Ländern wie im Falle des rbb-Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg, zwischen drei Ländern wie dem MDR-Staatsvertrag zwischen Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt oder auch zwischen allen 16 Bundesländern wie dem Medienstaatsvertrag, den Staatsverträgen über ARD und ZDF, über den Rundfunkbeitrag (RBStV) und die Rundfunkfinanzierung (RFinStV). Zu all diesen Staatsverträgen werden auf Ebene der Rundfunkreferate in den Ministerien und Staatskanzleien der Länder Entwürfe ausgearbeitet, die sodann als Grundlage für Aushandlungen zwischen den Landesregierungen dienen.

Im ersten Zugriff könnte man geneigt sein, die so entstehende Dezentralität des Medienrechts als soliden Schutzwall vor populistischen und autoritären Kräften zu deuten – immerhin kann keine Regierung weder auf Bundes- noch auf Landesebene das mediale Gesamtsystem im Alleingang gestalten. Ein schneller Griff nach der Macht, der auf einmal ein neues Rechtsregime vorgibt, wird so unmöglich. Tatsächlich ermöglicht das gegenwärtige System aber vergleichsweise niedrigschwellige Störungen. Damit das deutsche Rundfunkrecht wirksam bleibt, müssen alle involvierten Akteur_innen guten Willens und in der Lage sein, die Staatsverträge beständig zu erfüllen und an deren Reformen mitzuwirken. Es müssen stets Kompromisse zwischen allen Vertragsländern erzielt werden, unabhängig davon, welche Fraktionen die Landesregierungen tragen und wie stark deren Mehrheit im Parlament ist. Erschwert wird dies durch die besonders dynamische Weiterentwicklung des Rundfunkrechts. Neben dem technologischen Fortschritt fordern vor allem Rechtsakte der Europäischen Union, die das deutsche Recht verarbeiten muss,¹ ständig Fortschreibungen des Systems, sodass Änderungsstaatsvertrag auf Änderungsstaatsvertrag folgt (vgl. Natt/Oster 2023: Rz. 31). Jeder Erneuerungszyklus ist auf den guten Willen aller angewiesen, wodurch Akteur_innen mit Schädigungsabsicht in eine komfortable Position geraten.

c) Schwäche der Parlamente im Medienföderalismus

Der beschriebene Entstehungsprozess der Staatsverträge führt des Weiteren zu einer Entparlamentarisierung der Rundfunkpolitik (sog. Exekutivföderalismus). Denn erst wenn sich die involvierten Regierungen auf eine Fassung geeinigt haben, liegt es an den Parlamenten der betreffenden Länder, den Staatsverträgen zuzustimmen – inhaltliches Mitspracherecht kommt ihnen nicht zu. Dieser Zustimmungsakt wird mitsamt des zwischen den Landesregierungen ausgehandelten Staatsvertrags in den Gesetzesblättern der betreffenden Länder verkündet und so zu geltendem Recht. Der Staatsvertrag steht aus Sicht der Betroffenen also einem Gesetz gleich. Man kann hierin ein demokratisches Defizit sehen, historisch wurde die Aushandlung von Staatsverträgen aber seit jeher als Regierungsangelegenheit betrachtet. Die verbreitete Annahme ist, dass eine Aushandlung unter inhaltlicher Beteiligung der Parlamente aller involvierten Länder nicht praktikabel sei und für die Abstimmung zwischen Bundesstaaten quasi ein „demokratischer Preis“ gezahlt werden müsse.

Die Regelungswerke erscheinen in der Folge vielen Beobachter_innen trotz regelmäßig gewährter Einlassungen und eingeholter Stellungnahmen als technokratisch. Das Politikfeld wird als Spezialmaterie wahrgenommen, mit der in der Öffentlichkeit kaum Politiker_innen in Zusammenhang gebracht werden. Hierin könnte auch ein Grund dafür liegen, dass sich zuletzt wenige von ihnen dafür einsetzten, Staatsverträge vor dem Scheitern zu bewahren – das Engagement könnte schließlich eine Gefährdung des eigenen politischen Kapitals bedeuten. Scheitern können auf intraföderalen Konsens angelegte Rechtsakte aber stets, es müssen „Paket-Deals“ geschnürt werden, die unterschiedliche Interessen berück-

sichtigen. Vielfach kommt einzelnen Ländern oder Fraktionen ein „Erpressungspotenzial“ zu.

Ein eindrückliches Beispiel stellte die gescheiterte Beitragserhöhung 2020 dar. Nachdem 15 Bundesländer dem entsprechenden Änderungsstaatsvertrag zugestimmt hatten, zeichnete sich in Sachsen-Anhalt ab, dass sich im Landesparlament keine Mehrheit finden würde. Die von drei Fraktionen getragene Regierung unter Ministerpräsident Reiner Haseloff vermochte es nicht mehr, genügend Stimmen im Parlament für die Sache zu gewinnen, woraufhin Haseloff den Zustimmungsantrag im Parlament zurücknahm, um einer gegenläufigen Entscheidung vorzukommen. Damit konnte der Beitrag aber in keinem der 16 Länder erhöht werden. Erst das Bundesverfassungsgericht ordnete auf eine hiergegen von den betroffenen Rundfunkanstalten angestrebte Verfassungsbeschwerde hin die Beitragserhöhung an (BVerfGE 2021). Möglich war dies, weil sich das Gericht auf eine selten aktivierte Kompetenz stützte, selbst Zwischenregelungen zu erlassen, um Verfassungsverstößen abzuwehren. In der Sache nahm es einen auf die Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) gestützten „grundrechtlichen Anspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzierung“ an, den es durchzusetzen galt.

Den Rundfunkanstalten war damit kurzfristig geholfen, die Entscheidung wirft aber auch Licht auf die Fragilität des Rundfunksystems. Dieses könnte zukünftig häufiger auf die Probe gestellt werden, weil sich das Parteiensystem immer weiter ausdifferenziert und große Parteien an Gewicht verlieren. Es kommt auf Landesebene deswegen vermehrt zu komplexen Koalitionen, die instabile Regierungen oder gar Minderheitsregierungen tragen (Träger et al. 2024: 241ff.; Best 2024: 426ff., 430ff.). Wenn in diesem Zuge aber die für den ÖRR notwendigen Aktualisierungszyklen vor den Parlamenten scheitern und stattdessen gerichtlich angeordnet werden, könnte dessen gesellschaftliche Akzeptanz darunter leiden. Zwar haben sich die Länder aus plausiblen Gründen im RFinStV dazu verpflichtet, an einem auf Beitragsempfehlungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) basierenden Verfahren mitzuwirken. Erst dieses gewährleistet eine staatsferne Finanzierung des ÖRR, die politische Einflussnahme auf seine Berichterstattung über drohende Mittelkürzungen verhindert. Für Beobachter_innen des rundfunkpolitischen Tagesgeschehens dürfte sich dennoch der Eindruck eines neben dem gängigen demokratischen Prozess ablaufenden, auch durch parlamentarische Mehrheiten nicht aufzuhaltenden Mechanismus aufdrängen. Und tatsächlich könnte das BVerfG schon bald erneut in die Bresche springen, denn auch die eigentlich wieder zum Jahresbeginn 2025 anstehende Beitragserhöhung des ÖRR wurde aufgrund einer nicht in allen Ländern bestehenden Bereitschaft hierzu verfehlt, woraufhin ARD und ZDF erneut unter Berufung auf ihren grundrechtlichen Finanzierungsanspruch vor das BVerfG zogen (Schwartz 2024).

d) Kündigung von Staatsverträgen

Die Praxis der Medienstaatsverträge führt aber nicht allein aufgrund ihrer intraföderalen Abstimmungserfordernisse zu

einem fraglichen Rundfunksystem. (Rechts-)Populistischen Kräften bieten die Staatsverträge ein weiteres Mittel, um das Gesamtgefüge aus dem Gleichgewicht zu bringen: Als Verträge sind diese von allen Unterzeichnenden aufkündbar. Die hierfür zu wahren Fristen sind in den Staatsverträgen festgelegt und betragen ein bis zwei Jahre. Während alle Landesverfassungen mit Ausnahme Bremens vorsehen, dass die Parlamente einem von der Regierung abgeschlossenen Staatsvertrag zustimmen müssen, finden sich für die Kündigung von Staatsverträgen in keiner der Verfassungen entsprechende Vorgaben. Für die Loslösung von bestehenden Staatsverträgen wird die Position der Landtage also noch weiter geschwächt, wohingegen die Position der Regierungen bzw. der Ministerpräsident_innen gestärkt wird (Mast/Laude 2024).

Die hierzu noch immer maßgebliche Grundlagenentscheidung traf das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG). Ende der 1970er Jahre stritten sich die damaligen Sitzländer der Drei-Länder-Anstalt des NDR, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg, um das Programm des Senders sowie um die Personen des/der Chefredakteur_in und Intendant_innen, woraufhin Schleswig-Holstein schließlich 1978 den NDR-Staatsvertrag kündigte und Niedersachsen dem Beispiel folgte (Thomas 2010). In seiner Entscheidung gelangte das Gericht zu der Überzeugung, dass eine Zustimmung des Parlaments zur Kündigung durch die Regierung nicht notwendig sei. Das an sich weiter bestehende Zustimmungsgesetz eines Landesparlaments zum Staatsvertrag soll dann ohne Weiteres gegenstandslos bzw. unwirksam werden (BVerwG 1980). Selbstverständlich ist das nicht, denn die Kündigung lässt sich in ihren Wirkungen mit einem parlamentarischen Aufhebungsgesetz vergleichen und verändert die Rechtslage im betreffenden Land jedenfalls nach Fristablauf der Kündigung.

Es kann nicht sicher beurteilt werden, ob das BVerwG seine Rechtsprechung heute ohne Weiteres fortschreiben oder ob jedenfalls das BVerfG solche Entscheidungen aufheben würde. Stand heute bietet das Urteil aus dem Jahr 1980 (rechts-)populistischen Kräften, die in Regierungsverantwortung geraten, noch immer die Möglichkeit, Staatsverträge auch ohne parlamentarische Mehrheit zu kündigen. Selbst einer Minderheitsregierung, die mangels Mehrheit keine Parlamentsgesetze erlassen könnte, stünde dieser Weg offen. Teilweise wird die Kündigungskompetenz den Regierungschef_innen zugewiesen, sodass sich diese auch gegen einen etwaigen anderen Willen ihrer Koalitionspartner_innen bei der Kündigung hinwegsetzen könnten.

e) Kündigungsfolgen

Staatsvertragskündigungen unterscheiden sich von Aufhebungs- und Änderungsgesetzen dadurch, dass sich letztere auf einzelne Bestimmungen beschränken können und so ausgewogene rechtliche Fortentwicklungen ermöglichen, während sich die Kündigung auf den Vertrag insgesamt bezieht und grundsätzlich alle seiner Regelungen betrifft – das sind teils eine Hand voll, im Falle des MStV aber weit über 100 Paragraphen, die ganz unterschiedliche Aspekte und Personen betreffen.

Im Falle des NDR-Staatsvertrags entschied das BVerwG, dass der Vertrag als solcher zwischen den verbleibenden Vertragsländern bestehen bleibt und lediglich das kündigende Land aus dem Regelwerk ausscheidet. Da Regelungen in Staatsverträgen aber teilweise auf die konkrete Anzahl der den Vertrag schließenden Länder zugeschnitten sind, z.B. was die Verteilung von Sitzen in zu errichtenden Gremien anbelangt, müssen die Regelungen fortan entgegen deren fortbestehenden Wortlauts uminterpretiert werden, was erhebliche Rechtsunsicherheiten mit sich bringt.

Die rechtlichen Auswirkungen von Staatsvertragskündigungen sind auch deswegen in weiten Teilen ungewiss, weil sich die Aussagen des NDR-Urteils des BVerwG nicht auf sämtliche rundfunkrechtliche Staatsverträge und Kündigungsszenarien übertragen lassen und weil die dort zugrunde gelegten Wertungen in einem Spannungsverhältnis zu zwischenzeitlichen Wertungen des BVerfG stehen. Das Rundfunkrecht ist wie kaum ein anderes Rechtsgebiet in Deutschland durch Judikate des BVerfG geprägt, die aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit in Art. 5 Absatz 1 Satz 2 GG eigene Anforderungen und Garantien formuliert haben, denen Verfassungsrang zukommt. Es ist daher auch fraglich, ob die damalige Rechtsaussage des BVerwG, dass eine fortbestehende Rundfunkanstalt nach der Kündigung keine Sendepflicht, aber auch kein Senderecht mehr im kündigenden Land habe, so heute vom BVerfG mitgetragen würde.

Aus dem gleichen Grund sind auch starke Zweifel angebracht, ob eine rein „destruktive“ Kündigung ohne gleichzeitigen Neuentwurf des Rundfunkrechts – welcher ohne Parlamentsmehrheit nicht realisiert werden könnte – jemals mit der BVerfG-Rechtsprechung zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des ÖRR im dualen Rundfunksystem vereinbart werden könnte. In jedem Fall träte mit diesem politischen Versuch aber zunächst große Planungs- und Rechtsunsicherheit ein, die erst nach einer Entscheidung des BVerfG aufgelöst werden könnte – bis eine solche ergeht, können in einem Eilverfahren mehrere Monate, in einem regulären Hauptsacheverfahren mehrere Jahre vergehen.

Es ist nicht leicht zu durchschauen, bis zu welchem Grad das BVerfG das aktuelle Rundfunksystem, wie es sich aus dem Zusammenspiel der Staatsverträge ergibt, für demokratisch gestaltbar hält oder es als verfassungsrechtlich zwingend begreift. Die in Reaktion auf die unterlassene Zustimmung zur Beitragserhöhung in Sachsen-Anhalt ergangene Entscheidung des Gerichts im Jahr 2021 kreierte einen wirkungsvollen Schutzmechanismus für den RFinStV. Dieser könnte zukünftig auch hinsichtlich (rechts-)populistischer Angriffe bedeutsam werden, wobei aber noch unklar ist, ob und unter welchen Bedingungen die dort entwickelte Rechtsfigur einer „föderalen Verantwortungsgemeinschaft zur Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ auf andere Voraussetzungen des ÖRR und andere Staatsverträge übertragen werden kann. Diese ermöglichte es dem BVerfG, die Beitragserhöhung selbst anzuordnen, um den erkannten Verfassungsverstoß zu beenden. Die Anwendung dessen müsste von Staatsvertrag zu Staatsvertrag und von Regelung zu Regelung differenziert geschehen. Denn sie betreffen unterschiedliche Gegenstände und lösen unterschiedlich starken inter-

föderativen Abstimmungsbedarf aus. Betrachtet man die Kündigungsmotive der AfD, spricht einiges dafür, dass im Zentrum ihrer Pläne die öffentlich-rechtlichen Anstalten direkt betreffenden Staatsverträge stehen, also etwa MDR-StV, ZDF-StV, ARD-StV und Deutschlandradio-StV, aber auch die die ÖRR-Finanzierung regelnden RBStV und RFinStV.

Einerseits stellte das BVerfG in seiner Entscheidung zur Rundfunkfinanzierung argumentativ auf das zwischen den Ländern einvernehmlich ausgestaltete Bedarfsfeststellungsverfahren des RFinStV ab, durch welches einzelne Abweichungen nun nicht mehr geduldet wurden. Andererseits stellt die auskömmliche Finanzierung eines in Bestand und Entwicklung geschützten ÖRR nicht dessen einzige unter Bedingungen länderübergreifender Staatsverträge nur konsensual zu sichernde Funktionsvoraussetzung dar, sodass sich die staatliche Gewährleistungspflicht in der Verantwortungsgemeinschaft der Länder durchaus auch argumentativ weiterspinnen ließe (Mast 2024). In jedem Falle stünde man wieder vor dem oben skizzierten Teufelskreis: Je abhängiger der ÖRR und das Rundfunksystem insgesamt davon ist, auch gegen den demokratischen Willen „vor Ort“ durch das BVerfG gerettet zu werden, desto abträglicher könnte es deren Legitimation in der Bevölkerung sein und desto stärkeren Angriffen könnten sich diese zukünftig ausgesetzt sehen.

3. HANDLUNGSOPTIONEN

Was lässt sich tun, um das Mediensystem, wie es sich aus den Staatsverträgen ergibt, resilienter zu gestalten? Als Prämisse sollte gelten, seine zentralen Funktionen möglichst krisenfest werden zu lassen und vor Angriffen Einzelner zu schützen, es dabei aber nicht so sehr zu versteinern, dass zukünftige Reformen vor unüberwindbaren Hürden stehen und legitime Änderungsvorhaben von vornherein unterbunden werden. Den in diesem FES impuls beschriebenen Risiken und Verletzlichkeiten könnte durch Rechtsänderungen auf verschiedenen Ebenen entgegengewirkt werden, andere – theoretisch mögliche – Systemveränderungen lassen sich dagegen nicht mit den faktischen Erfordernissen eines bundesweiten Rundfunksystems in Einklang bringen.

Nicht erfolgversprechend erscheint es etwa, das deutsche Rundfunkrecht aus den derzeitigen Staatsverträgen in Landesgesetze zu transferieren, wie sie in Form der Landespressegetze bereits existieren. Zwar würden damit Änderungen ohne Beteiligung der Landesparlamente verhindert, es wäre aber auch kein über einzelne Bundesländer hinweg vereinheitlichter Rechtsrahmen mehr gegeben, der einen bundesweit hochwertigen Rundfunk gewährleistet. Stattdessen sind Lösungsansätze zu suchen, die die aus guten Gründen geschaffenen Staatsverträge stabilisieren.

Ebenfalls keine Lösung wäre es, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks so abzuändern, dass dieser weniger Angriffsfläche für (rechts-)populistische Kräfte bietet. Nach der Auftragsbeschreibung in den ersten beiden Absätzen des § 26 MStV sollen die Rundfunkanstalten an der individuellen und gesellschaftlichen Meinungsbildung mitwirken, indem sie einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen geben

und dabei unabhängig, sachlich und wahrheitsgemäß Bericht erstatten. Aufgrund dieses Auftrags sind sie solchen politischen Kräften ein Dorn im Auge, die ihre Agenda gerne ohne Gegenrede verbreiten würden. Gerade indem sie diesen Auftrag erfüllen, nehmen sie aber die demokratischen, sozialen und kulturellen Funktionen wahr, aufgrund derer das BVerfG sie als verfassungsrechtlich geboten und für die Demokratie unabkömmlich ansieht. Auf keinen Fall sollte also das geopfert werden, was es zu schützen gilt.

Angemessener erscheinen andere, eher technische Änderungen der Staatsverträge (Mast 2024):

- In diesen könnten zunächst die Kündigungsfristen verlängert werden, vor allem um die Chance zu erhöhen, Kündigungen zumindest im Falle eines vorzeitigen Regierungswechsels wieder rückgängig machen zu können. Denkbar wäre etwa eine Erhöhung auf drei Jahre. Kündigungsfristen, die länger gefasst sind als die Legislaturperioden in den Ländern, wären dagegen demokratisch problematisch und kaum allen Vertragspartner_innen zu vermitteln. Es gilt hier einen kompromissfähigen Zeitraum zu finden, der die legitimen Interessen aller Länder berücksichtigt.
- Sinnvoll erscheint es auch, vorsichtshalber die Kündigungsfolgen bereits klärend in den Staatsverträgen festzuschreiben, um Rechts- und Planungsunsicherheiten im Fall einer Kündigung oder des Drohens mit derselben möglichst gering zu halten. Es bietet sich etwa bei multilateralen Verträgen, die mehr als zwei Länder binden, an, zu klären, ob Kündigungen zum Austritt oder zur gänzlichen Auflösung der Anstalt führen. Zudem sollte festgelegt werden, welche arbeitsrechtlichen Konsequenzen die Kündigung mit sich bringt.
- Aktuell werden Staatsverträge geändert und novelliert, indem alle involvierten Länder zustimmen. Hier wird in der Literatur erwogen, dieses Einstimmigkeits- bzw. Konsensprinzip in bestimmten Fällen durch ein Mehrheitsprinzip zu ersetzen (Cornils/Dietrich 2021: 638f.; vgl. Natt/Oster 2023: Rz. 32). Dieses träte in Spannung zum Gedanken gleichberechtigt agierender Länder, der das Staatsvertragsrecht prägt. Diese Spannung würde aber ein Stück weit dadurch gelöst, dass sich die Länder, um zu diesem Änderungsmodus zu wechseln, zunächst allesamt einverstanden auf diesen einigen müssten.

Des Weiteren bieten sich Änderungen der Landesverfassungen an (Mast 2024):

- Teilweise gewährleisten die Landesverfassungen bereits den ÖRR als Institution, wodurch es Regierung und Landtag untersagt wird, diesen aufzulösen oder übermäßig zu schwächen. Beispielsweise findet sich in Art. 12 Absatz 1 der Thüringer Verfassung die Bestimmung, dass das Land die Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet und für die Ausgewogenheit der Verbreitungsmöglichkeiten zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern sorgt. Entsprechend klar formulierte Verbürgungen finden sich aber nicht in allen Bundesländern. Sie sollten überall erwogen werden.
- Das Rundfunksystem würde des Weiteren dadurch resilienter, dass man in den Landesverfassungen auch für Kündi-

gungen von Staatsverträgen die Zustimmung der Landesparlamente festschriebe. Minderheitsregierungen würde die Kündigung so unmöglich gemacht, in anderen Fällen wäre die Kündigung jedenfalls vermittelt über Landtagssitzungen stärker öffentlich wahrnehmbar und kritisierbar (Mast/Laude 2024).

Schließlich können auch Änderungen des Grundgesetzes erwogen werden (Mast 2024):

- Teils wird angedacht, dem Bund zumindest Teile des Medien- und Rundfunkrechts zuzusprechen und diese so der Verantwortung der Länder zu entziehen (Huber 2009: 78f., 85; Eifert 2018: 10, 18, 21f.). Dies wäre allerdings ein erheblicher Eingriff in das bundesstaatlich gewachsene Rundfunksystem, der sich vom Willen der Mütter und Väter des Grundgesetzes absetzte und es aufgrund tendenziell entgegenläufiger Länderinteressen sehr schwer hätte, die notwendige qualifizierte Mehrheit einer Verfassungsänderung im Bundestag, vor allem aber im Bundesrat zu erzielen. So deutlich die aus dem Föderalismus erwachsenden Spannungslagen derzeit hervorstechen, darf dennoch nicht aus dem Blick geraten, dass dieser eigene Vorteile und Schutzvorkehrungen mit sich bringt.
- Realistischer erscheint es, die Institution des ÖRR im Grundgesetz so festzuschreiben, wie es etwa bereits in der Thüringer Verfassung der Fall ist. Hierdurch würde die Rolle des BVerfG als Schutzgarantin weiter gestärkt und der in der qualifizierten Mehrheit ausgedrückte parteiübergreifende Konsens für einen ÖRR könnte zugleich dem (rechts-)populistischen Narrativ einer von den Bürger_innen ungewünschten Institution entgegengehalten werden.
- Eine Absage sollte dagegen generellen oder rundfunkspezifischen Vorgaben im Grundgesetz für die Länderstaatsverträge – etwa in Bezug auf deren Kündbarkeit – erteilt werden. Aktuell beschränkt sich das Grundgesetz als Bundesverfassung über seinen Artikel 28 darauf, für die Länder einen generellen Rechtsrahmen mit demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen zu ziehen. Würde man dort nun derart detaillierte Vorgaben aufstellen, würde dies das bundesstaatliche Gesamtgefüge in nicht vollends absehbarer Weise verändern. Auch hierfür wären die nötigen Mehrheiten nach hiesiger Einschätzung kaum zu erzielen.

FAZIT

Der ÖRR ist im weltweiten Vergleich durchaus unterschiedlich ausgestaltet, kaum eine lebendige Demokratie leistet es sich aber, gänzlich auf ihn zu verzichten. Mit dem Erstarken der AfD ist er in der Bundesrepublik nun Bedrohungen ausgesetzt, denen durch rechtliche Vorkehrungen entgegengewirkt werden sollte. Zwar engagierte sich das BVerfG zuletzt durchaus wirksam beim Schutz des ÖRR, allerdings sind solche Rettungsversuche aus Karlsruhe dem Ansehen des ÖRR in der Bevölkerung nicht unbedingt zuträglich. Daher sollten vor allem präventive Rechtsänderungen in den Staatsverträgen und in den Landesverfassungen erwogen werden. Wichtig ist

es dabei, die gesellschaftlichen und demokratischen Funktionen des ÖRR zu erläutern und auch einzufordern, damit nicht der Eindruck entsteht, die Institution würde nur um ihrer selbst willen geschützt.

ENDNOTEN

- 1 Hervorzuheben sind die inzwischen aufgehobene Richtlinie über die Ausübung der Fernsehaktivität (Fernsehrichtlinie, 1997), die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL, 2010, novelliert 2018), das in Deutschland noch nicht verarbeitete Europäische Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act, EMFA, 2024). Hinzu kommen EU-Rechtsakte, die sich primär Digitalphänomenen widmen, aber aufgrund der im Zuge der Digitalisierung anhaltenden inhaltlichen und technischen Konvergenz der Medien auch das „klassische“ Medienrecht betreffen, etwa die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (E-Commerce-RL, 2000), das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA, 2022) und die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (Political Advertising-VO, 2024). All diese Rechtsakte dienen legitimen Regelungsinteressen, treffen in Deutschland aber auf vorbeständiges Recht und steigern die Komplexität des Rechtsgebiets ungemein.

LITERATURVERZEICHNIS

- Best, Volker 2024:** Institutionelle Konsequenzen des Parteiensystemwandels in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZParl, S. 426–448.
- Bill, Stanley; Ben, Stanley 2020:** Whose Poland Is It to Be? PiS and the Struggle between Monism and Pluralism, in: East European Politics 36, S. 378–394.
- BVerfG, Urteil vom 11.9.2007:** 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06 und 1 BvR 830/06, BVerfGE 119, 181, 218 – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.
- BVerfG, Urteil vom 20.7.2021:** 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20, BVerfGE 158, 389, 390 – Rundfunkfinanzierung.
- BVerwG, Urteil vom 28.5.1980:** 7 A 2/79, BVerwGE 60, 162–208 – NDR-Staatsvertrag.
- Carlson, Matt; Robinson, Sue; Lewis, Seth C. 2021:** News after Trump: Journalism's Crisis of Relevance in a Changed Media Culture, Oxford.
- Cornils, Matthias; Dietrich, Nina 2021:** Der intraföderale Konsenszwang im Beitragsfestsetzungsverfahren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: ZUM, S. 629–639.
- Eifert, Martin; Hoffmann-Riem, Wolfgang 1999:** Die Entstehung und Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems, in: Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland, Band 1, München, S. 50–116.
- Eifert, Martin 2018:** Medienföderalismus – Verfassungsrechtliche Probleme der Zuständigkeitsparzellierung im Kommunikationsraum, in: Eifert, Martin; Gostomzyk, Tobias (Hrsg.): Medienföderalismus, Baden-Baden, S. 7–22.
- Griffen, Scott 2020:** Hungary: A Lesson in Media Control, in: British Journalism Review 31, S. 56–62.
- Holtz-Bacha, Christina 2024:** Attacken von rechts außen: Öffentlich-rechtliche Medien als Ziel populistischer Medienfeindlichkeit, in: Communicatio Socialis 57, S. 159–168.
- Huber, Peter Michael 2009:** Der Anwendungsvorrang des Staatsvertrages, in: Knothe, Matthias; Potthast, Klaus-Peter (Hrsg.): Festschrift für Hans-Dieter Drewitz, Baden-Baden, S. 75–85.
- Jobs, A. Thorsten 2024:** Die Resilienz des demokratischen Rechtsstaats und seiner Institutionen im Land Brandenburg stärken!, Friedrich-Ebert-Stiftung, Expertisen für die Demokratie 09/2024.
- Koch, Jörg 2003:** Das Wunschkonzert im NS-Rundfunk, Köln.
- Mast, Tobias 2024:** Medienstaatsverträge unter Bedingungen polarisierter und fundamentaloppositioneller Politik, in: AfP, S. 469–479.
- Mast, Tobias; Laude, Lennart 2024:** Kündigung der Vielfalt – ohne Diskussion, <https://verfassungsblog.de/aufgeloste-vielfalt/> (7.12.2024).
- Natt, Alexander; Oster, Eva 2023:** Medienstaatsverträge – ein Plädoyer für das Regelungsinstrument der Länder, in: AfP, S. 393–398.
- Schwartz, Kolja 2024:** Warum ARD und ZDF Verfassungsbeschwerde einlegen, <https://www.tagesschau.de/inland/verfassungsbeschwerde-ard-zdf-100.html> (7.12.2024).
- Stępińska, Agnieszka; Szabó, Gabriella; Adamczewska, Kinga 2024:** Changes in Journalism in Politicized Media Systems: A Study on Newspapers in Poland and Hungary, in: Journalism Practice 18, S. 2.433–2.453.
- Thomas, Michael Wolf 2010:** Die Querelen um den NDR-Staatsvertrag, ndr.de, https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/chronik/Die-Querelen-um-den-NDR-Staatsvertrag,staatsvertrag102.html (7.12.2024).
- Träger, Hendrik et al. 2024:** Regieren in hochfragmentierten Parteiensystemen – eine vergleichende Analyse europäischer Länder, in: ZfP 71, S. 241–263.

AUTOR

Dr. jur. Tobias Mast ist Forschungsprogrammleiter am Leibniz-Institut für Medienforschung – Hans-Bredow-Institut.

IMPRESSUM

Dezember 2024

© **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Dr. Johannes Crückeberg, Referent für Kultur und Medien,
Abteilung Analyse, Planung und Beratung.
Bestellungen/Kontakt: trends-publikation@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelmotiv: © picture alliance/dpa – Sebastian Willnow

ISBN 978-3-98628-656-9