



Sachstand

Kündigung von Staatsverträgen im Medienbereich

Kündigung von Staatsverträgen im Medienbereich

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 018/18
Abschluss der Arbeit: 27. März 2018
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rundfunkstaatsvertrag	4
2.1.	Der Regelungsinhalt des Rundfunkstaatsvertrages	4
2.2.	Die Begriffsbestimmung des Rundfunks	4
3.	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag	4
4.	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag	5
5.	Kündigungsmöglichkeiten der Rundfunkstaatsverträge	5
5.1.	Der Kündigungsprozess	5
5.2.	Allgemeines und Folgen der Kündigung für das Bundesland	6
5.3.	Folgen der Kündigung für die übrigen Bundesländer	7
5.4.	Folgen der Kündigung für die Rundfunkanstalten	8
6.	Kündigungsmöglichkeiten des ARD-, ZDF-, und Deutschlandradiostaatsvertrages	9
6.1.	Der Kündigungsprozess	9
6.2.	Folgen der Kündigung für die übrigen Bundesländer	9
7.	Fazit	9

1. Einleitung

Der folgende Sachstand befasst sich mit den rechtlichen Konsequenzen, die sich auf unterschiedlichen Ebenen und für die unterschiedlichen Beteiligten durch die fristgerechte Kündigung von Staatsverträgen durch die Landesregierung ergeben.

2. Rundfunkstaatsvertrag

2.1. Der Regelungsinhalt des Rundfunkstaatsvertrages

Der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) regelt die Fragen bezüglich des Auftrags, der Finanzierung und der rechtlichen Grundlagen der Organe der Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Außerdem beantwortet er Fragen der Veranstaltungen von Rundfunk, der Zulassung, der Auflagen, der rechtlichen Grenzen und der Aufsicht der privaten Veranstalter im Bereich des privaten Rundfunks. Der Rundfunkstaatsvertrag gliedert sich in verschiedene Teilstaatsverträge, nämlich in den ARD-, ZDF- und Deutschlandradiostaatsvertrag sowie den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (zuvor Rundfunkgebührenstaatsvertrag)¹ und den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.²

2.2. Die Begriffsbestimmung des Rundfunks

Unter Rundfunk versteht man nach § 2 I, II Rundfunkstaatsvertrag einen linearen Informations- und Kommunikationsdienst, durch den die Allgemeinheit zum zeitgleichen Empfang bestimmter Veranstaltungen in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades ermächtigt werden soll.³

3. Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag

Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)⁴ wurde zwischen den Bundesländern geschlossen und regelt unter anderem die Beitragserhebung (früher Gebührenerhebung) und die

1 Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch den zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 18. Dezember 2008 wurde gemäß Art. 2 des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15. Dezember 2010 aufgehoben. Vgl.: https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e226/Fuenfzehnter_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag.pdf, (letzter Zugriff: 22. März 2018).

2 <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/rundfunkstaatsvertraege.html>, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

3 Siehe § 2 I, II Rundfunkstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

4 http://www.ard.de/download/1899692/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag_geaendert_durch_den_20_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag_vom_8_bis_16_12_2016.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

Verteilung der Mittel durch die unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).⁵

4. Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) stellt die rechtliche Grundlage zwischen den Beitragszahlern, den Anstalten und dem von den Anstalten geschaffenen Beitragsservice (früher Gebühreneinzugszentrale der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten)⁶ in der Bundesrepublik Deutschland dar. Im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag wird beispielsweise geregelt, wer Rundfunkteilnehmer und damit Beitragsschuldner ist, was man unter einer Wohnung versteht und wer Inhaber dieser Wohnung ist.⁷

5. Kündigungsmöglichkeiten der Rundfunkstaatsverträge

5.1. Der Kündigungsprozess

Nach § 62 I des Rundfunkstaatsvertrages (RStV)⁸, § 15 Rundfunkbeitragsstaatsvertrages⁹ und § 17 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages (RFinStV)¹⁰ gilt der Staatsvertrag auf unbestimmte Zeit. Er kann von den Ländern zum Schluss des Kalenderjahres mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden. Eine erstmalige Kündigung des Rundfunkstaatsvertrages war zum 31. Dezember 2008 möglich und die erstmalige Kündigung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages zum 31. Dezember 2012. Die Kündigung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages ist erstmalig zum 31. Dezember 2020 möglich. Wurde bzw. wird der Staatsvertrag zu diesem Termin nicht gekündigt, kann eine Kündigung mit gleicher Frist jeweils zu einem zwei Jahre späteren Zeitpunkt erfolgen. Die

5 <http://deacademic.com/dic.nsf/dewiki/1208237>, vgl.: http://www.ard.de/download/1899692/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag_geaendert_durch_den_20_Rundfunkaenderungsstaatsvertrag_vom_8_bis_16_12_2016.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

6 Vergleiche: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/rundfunkstaatsvertraege-52630>, (letzter Zugriff: 22. März 2018).

7 Vergleiche §§ 1-3 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf, (letzter Zugriff: 22. März 2018).

8 Siehe § 62 Rundfunkstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

9 Siehe § 15 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

10 Siehe § 17 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag_RFinStV.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

Kündigung muss gegenüber dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz schriftlich erklärt werden. Außerdem können mit der Kündigung des Rundfunkstaatsvertrages gleichzeitig die Kündigungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages und des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages erfolgen.¹¹

5.2. Allgemeines und Folgen der Kündigung für das Bundesland

Grundsätzlich gestalten die Länder und der Bund das Medienrecht gemeinsam. Nach Art. 73 Nr. 7 GG liegt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Telekommunikation beim Bund.¹² Diese Zuständigkeit umfasst jedoch nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluss der Organisation und des Inhalts der Rundfunksendungen.¹³ Alle übrigen Angelegenheiten des Rundfunks unterfallen nach Art. 30 GG der Zuständigkeit der Länder.¹⁴ Diese Angelegenheiten haben die Bundesländer in den Mediengesetzen der Länder normiert.¹⁵ Zur Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit haben sich die Länder auf einen Rundfunkstaatsvertrag geeinigt und sich vertraglich gebunden. Dieser wurde in das Recht des jeweiligen Landes aufgenommen und nimmt dadurch den Rang eines einfachen Landesgesetzes ein, was die Länder untereinander sowie die Bürger bindet.¹⁶ Aus § 1 II RStV ergibt sich ebenfalls, dass nach der Kündigung des Rundfunkstaatsvertrags auf die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk die lan-

11 Vergleiche dafür § 62 RStV, § 15 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und § 17 RFinStV: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf; https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf; https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag_RFinStV.pdf, (letzter Zugriff: 16. März 2018).

12 Siehe Art. 73 GG: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_73.html, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

13 Siehe BVerfGE 12, 205: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fnjw%2F1961%2Fcont%2Fnjw.1961.547.1.htm&pos=0> und Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: „Zuständigkeiten von Bund, Ländern und der EU im Medien- und Telekommunikationsrecht“ <https://www.bundestag.de/blob/414758/56625ce3f32429cedc2ca5def04f87a1/wd-10-029-07-pdf-data.pdf>, (letzter Zugriff: 20. März 2018).

14 Siehe Art. 30 GG: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_30.html, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

15 <https://www.lfk.de/recht/mediengesetze.html>, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

16 Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 30. März 2007: Zuständigkeiten von Bund, Ländern und EU im Medien- und Telekommunikationsrecht, siehe Seite 14 Punkt 2.3.: <https://www.bundestag.de/blob/414758/56625ce3f32429cedc2ca5def04f87a1/wd-10-029-07-pdf-data.pdf>, (letzter Zugriff: 20. März 2018).

desrechtlichen Vorschriften der jeweiligen Rundfunkanstalt oder privaten Veranstalter anzuwenden sind.¹⁷ Jedoch gibt es bei einigen Regelungsgegenständen die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung auf dem Gebiet der Landesgesetzgebungskompetenz¹⁸, was das BVerfG beispielsweise für die Regelung des Satellitenfernsehens festgestellt hat.¹⁹

„Ein funktionierendes System der Verbreitung hängt vielmehr von einer Koordination der landesgesetzlichen Regelungen und damit von einer Kooperation der Länder ab. Anders als bei der Nutzung von Satellitenkapazitäten, bei welcher die Verfügung über die Ausstrahlung von in allen Ländern direkt empfangbaren Rundfunkprogrammen nur allen Ländern gemeinsam zukommen kann (vgl. dazu Bullinger, AfP 1985, 8), ergibt sich die Notwendigkeit einer solchen Kooperation bei der Regelung der Verbreitung nicht bereits aus der Eigenart der Aufgabe und den für deren Wahrnehmung maßgebenden Grundsätzen; sie folgt aber, soweit das für ein funktionierendes System erforderlich ist, jedenfalls aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens, der auch die Länder untereinander zu gegenseitiger Abstimmung, Rücksichtnahme und Zusammenarbeit verpflichtet“²⁰

Allerdings folgen aus den „Verpflichtungen“ der Länder zur Kooperation keine justiziablen Rechtspflichten. Bei fehlender bundesweiter einheitlicher Regelung durch die Länder, müssen die betroffenen Grundrechte unmittelbar durch Bundes- und Landesrecht beachtet werden. Im Falle der konkurrierenden Gesetzgebung könnte der Bund dann von seiner Kompetenz Gebrauch machen und eine einheitliche Regelung schaffen und im Falle ausschließlicher Landeskompetenz wäre an eine Änderung der Verfassung zu denken.²¹

5.3. Folgen der Kündigung für die übrigen Bundesländer

Aus § 62 I RStV, § 15 RBStV und § 17 RFinStV ergibt sich, dass die Staatsverträge zwischen den übrigen Bundesländern in Kraft bleiben.²² Jedoch gibt § 62 I RStV den übrigen Ländern die Mög-

17 Siehe § 1 II Rundfunkstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

18 Bullinger, Martin: Satellitenrundfunk im Bundesstaat, S. 1-14 (8), in Archiv für Presserecht 16. Jahrgang 1985.

19 Vedder, Christoph: Intraföderale Staatsverträge – Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Nomos, München 1996, S.101.

20 Vergleiche BVerfG Urteil vom 04.11.1986 – 1 BvF 1/84 = NJW 1987, 239-251 (249): <https://beck-online.beck.de/Dokument?VPath=bibdata%2Fzeits%2Fnjw%2F1987%2Fcont%2Fnjw.1987.239.1.htm&ShowParallelFundstellenReadable=True&lsSearchRequest=True&HLWords=on>, (letzter Zugriff: 20. März 2018).

21 Vedder, Christoph: Intraföderale Staatsverträge – Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Nomos, München 1996, S.101.

22 Vergleiche dafür § 62 RStV: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf, § 15 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkbeitragsstaatsvertrag.pdf, § 17 RFinStV: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag_RFinStV.pdf, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

lichkeit, innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Kündigungserklärung des anderen Bundeslandes, ebenfalls zum gleichen Zeitpunkt zu kündigen.²³ Diese Regelung findet sich auch in § 15 des RBStV und § 17 RFinStV, jedoch ist hier die Frist, innerhalb derer die übrigen Länder den Vertrag kündigen können, auf drei Monate beschränkt.²⁴

5.4. Folgen der Kündigung für die Rundfunkanstalten

Zu klären ist die Frage, wie sich die Kündigung des Rundfunkstaatsvertrages durch ein Land auf dessen Rechtsbeziehungen mit der entsprechenden Rundfunkanstalt auswirkt. Einen ähnlichen Fall hatte auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 28. Mai 1980²⁵ zu klären, in dem es um die Kündigung des NDR-Staatsvertrages ging. Das Gericht entschied, dass aufgrund fehlender erforderlicher Rechtsgrundlage keine Senderechte und –pflichten seitens des Norddeutschen Rundfunks (NDR) mehr bestünden.²⁶ Das Gericht entschied, dass sich das Recht und die Pflicht des NDR zur Versorgung der Länder aus den die Regelungen des Staatsvertrages innerstaatlich normierenden Vertragsgesetzen ergeben. Durch diese erhalte der NDR die Rechtsstellung einer gemeinschaftlichen Anstalt des öffentlichen Rechts gegenüber den Vertragsländern. Werde der Staatsvertrag durch eines dieser Länder gekündigt, verliere der NDR seine Eigenschaft als Anstalt gegenüber diesem Land. Damit falle die Rechtsgrundlage zwischen NDR und dem Land weg und es bestehe keine Pflicht seitens des NDR, weiterhin zu senden.²⁷

23 Vergleiche § 62 RStV a.E.

24 Vergleiche § 15 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und § 17 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

25 Siehe BVerwG Urteil vom 28.05.1980 – 7 A 2.79 unter Punkt D: [http://www.recht.jurion.de/dokument/?user_nvurlapi_pi1\[did\]=133694&src=search&cHash=fa910785ce](http://www.recht.jurion.de/dokument/?user_nvurlapi_pi1[did]=133694&src=search&cHash=fa910785ce), (letzter Zugriff: 20. März 2018).

26 Siehe BVerwG Urteil vom 28.05.1980 – 7 A 2.79 unter Punkt D Rn. 79: http://www.recht.jurion.de/dokument/?user_nvurlapi_pi1%5Bdid%5D=133694&src=search&cHash=fa910785ce, (letzter Zugriff: 20. März 2018).

27 Siehe BVerwG Urteil vom 28.05.1980 – 7 A 2.79 unter Punkt D Rn. 80: http://www.recht.jurion.de/dokument/?user_nvurlapi_pi1%5Bdid%5D=133694&src=search&cHash=fa910785ce, (letzter Zugriff: 20. März 2018).

6. Kündigungsmöglichkeiten des ARD-, ZDF-, und Deutschlandradiostaatsvertrages

6.1. Der Kündigungsprozess

Nach § 9 des ARD-Staatsvertrages²⁸, § 33 des ZDF-Staatsvertrages²⁹ und § 34 des Deutschlandradiostaatsvertrages³⁰ kann zum Schluss des Kalenderjahres mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden. Eine erstmalige Kündigung des ARD-Staatsvertrages und des Deutschlandradiostaatsvertrages konnte zum 31. Dezember 2008 erfolgen. Die Kündigung des ZDF-Staatsvertrages konnte erstmalig zum 31. Dezember 2017 erfolgen. Da zu diesem Zeitpunkt nicht gekündigt wurde, kann die Kündigung mit gleicher Frist jeweils zu einem zwei Jahre späteren Zeitpunkt erfolgen. Sie ist gegenüber dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz schriftlich zu erklären.³¹

6.2. Folgen der Kündigung für die übrigen Bundesländer

Die Kündigung durch ein Land lässt den Vertrag und die Beziehungen zwischen den übrigen Ländern unberührt. Den übrigen Bundesländern wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, sich dem kündigenden Land anzuschließen, indem sie innerhalb einer Frist von drei Monaten ebenfalls die Kündigung erklären und dadurch zum gleichen Zeitpunkt aus dem Vertrag ausscheiden.³²

7. Fazit

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass im Fall der Kündigung eines Rundfunkstaatsvertrages die landesrechtlichen Vorschriften der jeweiligen Rundfunkanstalt anzuwenden sind. Außerdem entfällt für die Rundfunkanstalten die vertragliche Grundlage, durch die sie gegenüber dem Land verpflichtet waren, Rundfunk zu betreiben. Das kündigende Land müsste mit den entsprechenden Rundfunkanstalten eigene Verträge schließen, um den in Art. 5 GG verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Presse- und Rundfunkfreiheit zu gewährleisten. Insbesondere könnte hier auch eine Verletzung des Informationsrechts des Einzelnen (Art. 5 GG) in Betracht kommen, da

28 Siehe § 9 ARD-Staatsvertrag: http://www.ard.de/download/348930/ARD_Staatsvertrag.pdf, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

29 Siehe hier unter § 33 ZDF-Staatsvertrag: <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-rechtsgrundlagen-und-vorschriften-100.html>, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

30 Siehe § 34 Deutschlandradiostaatsvertrag: <http://www.deutschlandradio.de/index.medi.a.0ae2be0ece940f52cca367dc905d90f8.pdf>, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

31 Vergleiche §9 ARD-Staatsvertrag, § 33 ZDF-Staatsvertrag und § 34 Deutschlandradiostaatsvertrag: http://www.ard.de/download/348930/ARD_Staatsvertrag.pdf; <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-rechtsgrundlagen-und-vorschriften-100.html>; <http://www.deutschlandradio.de/index.medi.a.0ae2be0ece940f52cca367dc905d90f8.pdf>, (letzter Zugriff: 19. März 2018).

32 Vergleiche §9 ARD-Staatsvertrag, § 33 ZDF-Staatsvertrag und § 34 Deutschlandradiostaatsvertrag.

der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur „unerlässlichen Grundversorgung“ zählt und nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und mit einem inhaltlich umfassenden Programm versorgen soll.³³ Um mögliche Grundrechtsverletzungen in diesem Zusammenhang zu vermeiden, wäre die Gründung einer eigenen Rundfunkanstalt, die öffentlich-rechtlich strukturiert ist, erforderlich. Insbesondere gilt jedoch zu beachten, dass bei fristgerechter Kündigung für solche Vorhaben nur ein Jahr (ab dem Kündigungszeitpunkt bis zum Vollzug der Kündigung) verbleibt, sodass eventuell auch über die Vereinbarung von Übergangsregelungen mit den bestehenden Rundfunkanstalten (bezüglich der Weiterversorgung mit Rundfunkprogrammen) und den im Staatsvertrag verbleibenden Ländern (bezüglich der Kostentragung, falls das Vorhaben der Neugründung einer Rundfunkanstalt länger dauern sollte) nachgedacht werden muss.

33 Siehe Entscheidung des BVerfG vom 04.11.1986 – 1 BvF 1/84 (4. Rundfunkentscheidung) Leitsatz 1.1: https://www.juris.de/jportal/portal/t/le6/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoc-case=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=BVRE100938609&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint, (letzter Zugriff: 22. März 2018).