



Das aktuelle Stichwort

Rundfunkbeitrag, Rechtsprechungsstabilität und neue Herausforderungen für die Vielfaltssicherung

Erste Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018 aus medienrechtlicher Sicht

Von
Dr. Jörg Ukrow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

I. Einführung

Die seit 2013 bestehende Rundfunkbeitragspflicht ist im privaten und im nicht privaten Bereich im Wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar: Die Rundfunkbeitragspflicht für Erstwohnungsinhaber, Betriebsstätteninhaber und Inhaber nicht ausschließlich privat genutzter Kraftfahrzeuge steht mit der Verfassung im Einklang. Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist allerdings, dass auch für Zweitwohnungen ein Rundfunkbeitrag zu leisten ist. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heutigem Urteil auf die Verfassungsbeschwerden dreier beitragspflichtiger Bürger und eines Unternehmens hin entschieden und die gesetzlichen Bestimmungen zur Beitragspflicht für Zweitwohnungen für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt. Er hat den zuständigen Landesgesetzgebern aufgegeben, insofern bis zum 30. Juni 2020 eine Neuregelung zu treffen.

Die nachfolgenden kurzen Anmerkungen konzentrieren sich auf die medienrechtlich besonders bedeutsamen Ausführungen der Entscheidung; die finanzverfassungs- und gleichheitsrechtlichen Facetten des Urteils bleiben zunächst unkommentiert. Die Entscheidung fügt sich im Wesentlichen in die bisherige rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Judikatur des BVerfG ein. Sie orientiert sich im Ausgangspunkt nicht zuletzt auch am bisherigen Karlsruher Massenkommunikationsmodell, entwickelt dies allerdings unter prominenter Einbindung neuer, für die Vielfalt relevanter Medienakteure (namentlich Plattformen) und Mechanismen (namentlich Algorithmen) fort. Der Neuregelungsauftrag des BVerfG in Bezug auf Zweitwohnungen reichert die gesetzgeberischen Aufträge an den Landesgesetzgeber in einer die Arbeitsfähigkeit der Länder zumindest stark

belastenden, wenn nicht unter derzeitigen personellen Rahmenbedingungen ggf. überdehnenden Weise an.

II. Zum Ausgangspunkt

2013 wurde das bisherige Rundfunkgebührensysteem zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland durch ein Beitragssystem abgelöst.

Bis 2013 knüpfte das Gebührensystem an den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts an. Zur Zahlung einer Rundfunkgebühr in Form einer Fernseh- und einer Hörfunkgebühr verpflichtet war, wer einen Fernseher, ein Radio oder einen PC hatte.

Dieses Gebührensystem verlor zunehmend an innerer Legitimität: Die Konvergenz des Rundfunkempfangs über Endgeräte führte zur Erosion des Geräte-Anknüpfungspunktes für die beiden Gebährentypen. Insbesondere Smartphones und Tablets ließen sich nur schwer zum Hardware-Anknüpfungspunkt für eine überzeugende Differenzierung zwischen Fernseh- und Hörfunkgebührenpflichtigkeit machen. Die GEZ-Kontrollen vor Ort wurde zudem zunehmend als – auch unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel des Eingriffs in die Privatsphäre – problematisch eingestuft.

Der seit 2013 zu zahlende Rundfunkbeitrag knüpft nicht mehr an Geräte, sondern an die Wohnung an. Er muss einmal pro Wohnung gezahlt werden. Auf die Zahl der dort wohnenden Personen kommt es nicht an. Die umstrittenen Kontrollen vor Ort fallen damit weg – die GEZ besteht nicht mehr, was von manchen Kritikern des Beitragssystems bis heute nicht wahrgenommen wird. Im gewerblichen Bereich knüpft der Beitrag an die Betriebsstätte an und richtet sich gestaffelt nach der Anzahl der Mitarbeiter. Für betrieblich genutzte Autos gilt: Eins pro Betriebsstätte ist beitragsfrei, für jedes weitere fällt ein Drittel des Rundfunkbeitrags an.

Der erste Senat des BVerfG hatte nunmehr über insgesamt vier Verfassungsbeschwerden gegen das neue Beitragssystem zu entscheiden, wobei drei Beschwerden von Privatpersonen, eine von der Mietwagenfirma Sixt eingereicht wurden. Die Beschwerden richteten sich unmittelbar jeweils gegen die Rechtmäßigkeit des Beitragssystems bestätigende Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und vorgelagerter verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, mittelbar gegen die Ratifikationsgesetze der betroffenen Länder zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag. Die Beschwerden betrafen insbesondere finanzverfassungsrechtliche Fragen der Einordnung des Beitrags – vorgetragen wurde, es handele sich hierbei um eine Steuer, hinsichtlich der den Ländern die Gesetzgebungskompetenz fehle -, sowie mögliche Verletzungen des Gleichheitssatzes des Grundgesetzes in Bezug auf die staatsvertragliche Behandlung von Zweitwohnungen und die unterschiedliche Behandlung von privat und betrieblich genutzten Fahrzeugen.

III. Die Entscheidung vom 18. Juli 2018 im Überblick

Das BVerfG hat mit seinem Urteil vom 18. Juli 2018 die Verfassungsbeschwerden im Wesentlichen zurückgewiesen. Das Grundgesetz stehe der Erhebung von Vorzugslasten in Form von Beiträgen nicht entgegen, die diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligen, die von ihr - potentiell - einen Nutzen haben. Der mit der Erhebung des Rundfunkbeitrags ausgeglichene Vorteil liege in der Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können. Auch eine unbestimmte Vielzahl oder gar alle Bürgerinnen und Bürger könnten zu Beiträgen herangezogen werden, sofern ihnen jeweils ein Vorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann und soweit dessen Nutzung realistischerweise möglich erscheint.

Die Landesgesetzgeber durften die Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich an das Innehaben von Wohnungen in der Annahme anknüpfen, das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werde typischerweise in der Wohnung in Anspruch genommen. Auf das Vorhandensein von Empfangsgeräten oder einen Nutzungswillen komme es nicht an. Die Nutzungsmöglichkeit zu betrieblichen Zwecken rechtfertige die gesonderte Inanspruchnahme von Inhabern von Betriebsstätten und von nicht ausschließlich zu privaten Zwecken genutzten Kraftfahrzeugen zusätzlich zur Rundfunkbeitragspflicht im privaten Bereich.

Als verfassungswidrig stufte der erste Senat lediglich die Regelung zu Zweitwohnungen ein: Ein Beitragsschuldner dürfe zur Abschöpfung desselben Vorteils nicht mehrfach herangezogen werden. Inhaber mehrerer Wohnungen dürften für die Möglichkeit privater Rundfunknutzung nicht mit insgesamt mehr als einem vollen Rundfunkbeitrag belastet werden.

IV. Zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als legitimatorischem Kern der Verfassungskonformität des Rundfunkbeitrags

Aus Sicht des BVerfG wird durch den Rundfunkbeitrag ein individueller Vorteil abgegolten, was die Einordnung des Beitrags als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne rechtfertigt.¹

Ein solcher individueller Vorteil liegt zwar noch nicht in dem mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbundenen gesamtgesellschaftlichen Vorteil, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in besonderem Maße die Grundlagen der Informationsgesellschaft fördert und einen wichtigen Beitrag zur Integration und Teilhabe an demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Prozessen leistet. Eine an diesen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert anknüpfende „Demokratie-

¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 74

abgabe“ wäre mangels individuellem Sondernutzen aus Sicht des BVerfG nicht als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne einordnungsfähig.²

Ob diese Abgrenzung des 1. Senats mit der Herleitung der Verfassungsbeschwerdebefugnis in Bezug auf Rechtsakte zur Fortentwicklung der EU aus der individuellen Bedeutung des Wahlrechts nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. dem Demokratieprinzip durch den 2. Senat des BVerfG³ in Einklang steht, kann allerdings nach der Entscheidung des BVerfG dahinstehen, da neben diesem gesamtgesellschaftlichen Vorteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch ein individuell-konkret zurechenbarer, die Beitragspflicht rechtfertigender Vorteil besteht. Ein solcher Vorteil liegt aus Sicht des BVerfG in der individuellen Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen zu können. Auf die tatsächliche Nutzung und die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger kommt es dabei nicht an.⁴ Der fortdauernd verwendete Begriff der „Zwangsgebühr“ im Zusammenhang mit dem aktuellen Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führt deshalb in zweifacher Weise in die Irre: Weder handelt es sich (noch) um eine Gebühr, noch ist der Begriff des „Zwanges“ der Loslösung des Beitrags-Ansatzes von konkretem individuellem Nutzungsverhalten adäquat.

Die diese individuelle potentielle Vorteilhaftigkeit stützenden Ausführungen zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könne an die gefestigte Judikatur des BVerfG anknüpfen, entwickeln diese allerdings weiter, ohne in jeder Hinsicht rechtsdogmatisch auf der Höhe der Zeit zu scheitern:

- Ausgangspunkt der Entscheidung ist insoweit die Feststellung, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk „im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung zu(komme)“.⁵ Ob der Begriff der „dualen Rundfunkordnung“ mit Blick auf die zunehmende Bedeutung von neuen, nicht als Rundfunk im rundfunkrechtlichen Sinne einordnungsfähigen Medienplayern, noch sachgerecht ist, verdient ebenso kritische Analyse wie die Begrenzung auf die Funktion der „Berichterstattung“, die die kommentierende Meinungsbildungsdimension des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zumindest semantisch nicht aufgreift.
- Sodann bezeichnet es das BVerfG als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, „als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der ökonomischen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet“. Auch hiermit knüpft das BVerfG an ständige rundfunkverfassungsrechtliche Judikatur an,⁶ wobei sich indessen die Frage stellt, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Aufgabenstellung nicht zunehmend auch Gegengewicht zu außerhalb

² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 75

³ Vgl. z.B. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 - Rn. 168 ff.

⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 76

⁵ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 77

⁶ Vgl. BVerfGE 73, 118 <158 f.>; 74, 297 <324 f.>; 83, 238 <297 f.>; 90, 60 <90>; 114, 371 <388 f.>; 119, 181 <215 f.>; 136, 9 <29 Rn. 31>

Deutschlands oder gar der EU beheimateter neuer Medienakteure ist oder gar zu sein hat, bei denen fraglich erscheint, ob deren Entscheidungsrationalität nicht nur ökonomisch, sondern auch durch subtile Formen individueller wie gesellschaftlicher Beeinflussung zumindest mitbestimmt ist. Ob der Begriff der „Programmgestaltung“ der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in inhaltlicher Hinsicht hinreichend Rechnung trägt, erscheint mit Blick auf dessen Telemedien-Auftrag zumindest fraglich.

- Fortdauernd bedeutsam ist die Aussage des BVerfG, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen (hat), wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann. Was das BVerfG insoweit⁷ in Bezug auf lineare Angebote (Rundfunkprogramme) feststellt, gilt für nicht-lineare Angebote (Telemedien) *mutatis mutandis* ebenso: Der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in diesen Angeboten die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird.⁸
- Der Hinweis des BVerfG auf den erheblichen Konzentrationsdruck im privatwirtschaftlichen Rundfunk und die damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung ist zwar im Bereich des klassischen Rundfunks nicht durch gesellschaftsrechtliche Fusionstendenzen bei den Rundfunkveranstalter selbst belegbar – anders als z.B. in den USA –, auch für Deutschland bedeutsam sind indessen sind namentlich Konzentrationstendenzen auf dem Bereich der Rundfunkübertragungssysteme sowie auf dem Feld sozialer Netzwerke. Auch insoweit erscheinen bei dem dynamischen Verständnis des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs, den das BVerfG seit jeher pflegt, Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten.⁹
- „Indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk jedenfalls im Wesentlichen öffentlich finanziert ist“, wird er aus Sicht des BVerfG dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen als private Wettbewerber zu handeln. Auf dieser Basis kann und soll er aus Karlsruher Perspektive durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und „unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen“ ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.¹⁰ In der fortdauernden medienpolitischen Diskussion darüber, ob zukünftige das werbliche Segment der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entfallen soll, mögen diese Passagen der Entscheidung von Befürwortern ei-

⁷ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 77

⁸ Vgl. hierzu auch BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

⁹ Vgl. bereits BVerfGE 119, 181 <217>; 136, 9 <29 Rn. 31>

¹⁰ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 78

ner reinen Beitragsfinanzierung als Argumente angeführt werden. Die Bezugnahme auf die bisherige Judikatur spricht gegen eine verfassungsrechtliche Pflicht zu einem solchen Finanzierungswechsel.

V. Zur Fortentwicklung der medienrechtlichen Prophylaxe- Judikatur des BVerfG im Blick auf neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt

Was in den einleitenden Passagen der Entscheidung des BVerfG zunächst vermisst wird, holt das BVerfG schließlich in seinen Ausführungen zur Bedeutung der Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere der Informationsverbreitung über das Internet nach: eine aktuelle Fortschreibung seines Massenkommunikationsmodells im Hinblick auf neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt.

Die Digitalisierung der Medien und „insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke“ begünstigen aus Sicht des BVerfG Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten.¹¹

Erstmalig befasst sich das BVerfG massenkommunikationsbezogen mit dem Risikopotential von Algorithmen: Es verweist auf „die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt.“¹² Die Gefahr von informatorischen Filterblasen für die Offenheit des Kommunikationsprozesses i.S. freier individueller Meinungsbildung wird damit unmittelbar adressiert. Wer immer nur auf gleichartige Inhalte gelenkt wird, ist zum Diskurs auf Dauer nicht mehr fähig. Digitale Identität muss entwicklungs offen gestaltbar bleiben – auch dies ist ein Gebot der Menschenwürde. Das Menschenbild des Grundgesetzes, dies leuchtet in der Entscheidung des BVerfG auf, ist nicht auf den homo oeconomicus fokussiert: Angebote, die auf „einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells ..., nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen“¹³ ausgerichtet sind, gefährden diese Entscheidungsfreiheit des Einzelnen, die durch Vielfalt für alle abgesichert werden soll.

Insoweit bietet die Entscheidung des BVerfG auch Anlass, die bisherigen Regelungsüberlegungen in Bezug auf Plattformen und Informationsintermediäre in einem neuen Medienstaatsvertrag kritisch daraufhin zu hinterfragen, ob

¹¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

¹² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

¹³ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit als Regelungsziele allein dem positiven Ordnungsauftrag im Hinblick auf eine Prophylaxe-Rechtsetzung, die Fehlentwicklungen sich nicht verstetigen lässt, genügen.

Das BVerfG hat zumindest das Problem, dass „Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig sind“¹⁴ deutlich im Blick. Dass „verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf(treten)“,¹⁵ ist eine zusätzliche Facette, die bisherige Gewissheiten des verfassungsgerichtlichen Kommunikationsmodells in Frage stellt.

In Zeiten der Debatten über Desinformation¹⁶ und Fake News¹⁷ sind auch die weiteren kritischen Anmerkungen des BVerfG bemerkenswert: Der erste Senat betont die „schwieriger werdende Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung“ sowie die „neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen“. Der einzelne Nutzer müsse „die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt“.¹⁸

Angesichts dieser Entwicklung „wächst“ aus Karlsruher Sicht „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 vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“.¹⁹ Sämtlichen, in jüngerer Zeit nicht zuletzt auch rechtspopulistischen Forderungen nach einer Rückführung des öffentlich-rechtlichen Angebots ist damit ebenso eine klare Absage erteilt, wie umgekehrt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein klares Signal ausgesendet wird, in quantitativer wie qualitativer Hinsicht nicht Quote, sondern Qualität – je nach medienpolitischer Betrachtungsweise auch weiterhin oder nochmals vermehrt – zum Markenkern der Auftragswahrnehmung zu machen.

¹⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

¹⁵ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

¹⁶ Vgl. „A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation“ 2018, abrufbar über <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

¹⁷ Vgl. *Ukrow/Etteldorf*, Fake News als Rechtsproblem, 2018

¹⁸ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 80

¹⁹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 80 unter Bezugnahme auf *Brinkmann*, ZUM 2013, S. 193 <195, 198>; *Dörr/Holznapel/Picot*, ZUM 2016, S. 920 <936 f., 940 f.>; *Drexler*, ZUM 2017, S. 529 <530 ff.>; *Langbauer/Ripfel*, MMR 2015, S. 572 <573>; *Milker*, ZUM 2017, S. 216 <221>).

VI. Zur Rolle der Landesmedienanstalten aus Sicht des BVerfG

Auf vertrautem Terrain bewegt sich das BVerfG, wenn es die Landesmedienanstalten als „dem Staat gegenüber rechtlich verselbständigte und von ihm unabhängige Organisationseinheiten, die ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausüben“ einordnet.²⁰ Die Aussage des BVerfG, dass auch die Finanzierungszwecke des § 40 Abs. 1 RStV „der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk (dienen)“,²¹ befremdet indessen auch vor diesem Hintergrund. Denn die Landesmedienanstalten sind nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber den ARD-Anstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio rechtlich selbständig und unabhängig.

Unbeschadet dieses befremdlichen Ausgangspunkts entwickelt das BVerfG allerdings die Balance der Vielfaltsanforderungen in der dualen Medienordnung in bemerkenswerter Weise fort: Die von den Landesmedienanstalten ausgeübte Aufsicht über den privaten Rundfunk kommt aus seiner Sicht²² auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugute. Weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung gewährleistet, sind die Anforderungen an die Zulassung privater Rundfunkanbieter im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in seiner objektivrechtlichen Komponente geringer. Auch der private Rundfunk ist jedoch - wenn auch anders und weniger als der öffentlich-rechtliche - zu gleichgewichtiger Vielfalt verpflichtet. Der Gesetzgeber muss daher Maßnahmen treffen, die dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Denn das Rundfunksystem muss in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entsprechen. Damit kommt die durch die Zulassungs- und Aufsichtsregelungen bezweckte Verhinderung von Meinungsvormacht einzelner Träger, aber auch die Sicherung des gebotenen Minimums an gegenständlicher Breite und Meinungsvielfalt im Privatfunk allen Rundfunkteilnehmern zugute. Dies rechtfertigt auch die Einordnung des Anteils der Landesmedienanstalten am Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV als Beitrag im finanzverfassungsrechtlichen Sinne.

Mit Blick auf diese Ausführungen wie die sonstigen Ausführungen des BVerfG zur Förderung von Offenen Kanälen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 RStV) sowie der nichtkommerziellen Veranstaltung von lokalem und regionalem Rundfunk (§ 40 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 RStV), zur Förderung der technischen Infrastruktur und neuer Übertragungstechniken (§ 40 Abs. 1 Satz 2, 3 RStV) und zur Förderung der Medienkompetenz (§ 40 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 RStV)²³ dürften medienpolitische

²⁰ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 83 unter Bezugnahme auf BVerfGE 73, 118 <164 f.>; 97, 298 <314>

²¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 83

²² BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 83

²³ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 84

Überlegungen, den Anteil der Landesmedienanstalten am Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag weiter abzuschmelzen, einem zusätzlichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsdruck unterliegen.

VII. Zum weiteren Verfahren

Das BVerfG hat den Ländern als zuständigen Gesetzgebern aufgegeben, in Bezug auf die Zweitwohnungs-Problematik eine Neuregelung spätestens bis zum 30. Juni 2020 vorzunehmen. Ab dem Tag der Verkündung dieses Urteils sind bis zu einer Neuregelung diejenigen Personen, die nachweislich als Inhaber ihrer Erstwohnung ihrer Rundfunkbeitragspflicht nachkommen, auf ihren Antrag hin von einer Beitragspflicht für weitere Wohnungen zu befreien. Wer bereits Rechtsbehelfe anhängig gemacht hat, über die noch nicht abschließend entschieden ist, kann einen solchen Antrag rückwirkend für den Zeitraum stellen, der Gegenstand eines noch nicht bestandskräftigen Festsetzungsbescheids ist. Bereits bestandskräftige Festsetzungsbescheide vor der Verkündung dieses Urteils bleiben hingegen unberührt (vgl. § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Eventuelle Einbußen der verfassungsrechtlich geschützten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind aus Sicht des BVerfG verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil sie weit überwiegend nicht rückwirkend eintreten und damit für die Gesetzgeber kalkulierbar und kompensierbar sind. Im Übrigen machen sie nur einen niedrigen Anteil der Gesamterträge des Rundfunkbeitrags aus.²⁴

Damit erweitert sich das Feld staatsvertraglich pflichtig zu erfüllender Aufgaben um einen weiteren Bereich neben der anstehenden Umsetzung der novellierten AVMD-Richtlinie.²⁵ Die Fristen für diese Aufgabenerfüllungen dürften zeitlich weitgehend parallel laufen, da für die Umsetzung der AVMD-Novelle ein Zeitraum von 21 Monaten ab Veröffentlichung im Amtsblatt der EU, mit der im 2. Halbjahr 2018 zu rechnen ist, avisiert ist. In Bezug auf diese Umsetzung erweisen sich namentlich die Regelungen zu Videoplattformdiensten mit dem dort vorgesehenen ambitionierten Ansatz einer Verknüpfung von Selbst- und Koregulierungsmöglichkeiten als Feld fehlender Selbstverständlichkeit.

Offen ist zudem, wann mit einem Medienstaatsvertrag zur Umsetzung der Beratungsergebnisse in Sachen Rundfunkbegriff, Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre zu rechnen ist. Die Entscheidung des BVerfG gibt hier, wie dargestellt, ggf. Anlass zur kritischen Reflexion der bisherigen Ergebnisse.

²⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 155

²⁵ Vgl. *Ukron*, Die Umsetzung der Novelle der AVMD-Richtlinie als möglicher Bestandteil eines „Staatsvertrages zur positiven Medienordnung (Medienstaatsvertrages)“. Erste Überlegungen, 2018 (abrufbar unter https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/07/EMR_Das-aktuelle-Stichwort_AVMD-RStV-Synopse.pdf)

Die Nachjustierung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages ist im schließlich bereits deshalb keine Petitesse, weil zum einen unterschiedliche Modelle zur Umsetzung der Erfordernisse aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GG in Bezug auf die Behandlung von Zweitwohnungen im Lichte des Urteils des BVerfG vorstellbar sind, zum zweiten klärungsbedürftig ist, ob und ggf. in welchem Umfang Beitragsausfälle auf der Grundlage dieser Modelle akzeptabel erscheinen und zum dritten eine Verknüpfung dieses Themenfeldes sowohl mit Fragen der Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als auch mit Fragen der zukünftigen Beitragshöhe nicht ausgeschlossen werden kann.

In einer Gesamtschau wird damit deutlich, dass die deutsche Medienpolitik in den nächsten zwei Jahren vor einer in Menge wie Komplexität bislang kaum bewältigten und mit dem vorhandenen verwaltungsmäßigen Unterbau kaum bewältigbaren Fülle von Hausaufgaben steht.