

Eine Stellungnahme aus Ländersicht

→ Medienrechtliche und -politische Aspekte von Rundfunk online*

Von Klaus Rüter**

Ausgangslage: Onlineauftritte heute für alle Rundfunkanbieter unverzichtbar

Über die Notwendigkeit und Wichtigkeit des Onlineangebots im Rundfunk, sowohl beim privaten als auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, haben Sie nunmehr einiges gehört, von beiden Seiten, dazu aus wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Sicht. Ich muss dies, und dies wird sicher auch nicht von mir erwartet, nicht noch einmal aufbrühen. Wenn von medienrechtlichen und politischen Aspekten, von Rundfunk online die Rede ist, so ist natürlich zuerst der öffentlich-rechtliche Rundfunk gemeint, denn dass Online zum normalen kommerziellen Geschäft von privaten Rundfunkveranstaltern gehört, ist ohnehin unstrittig und bedarf keiner Begründung und Legitimation.

Die rechtlichen Grundlagen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergeben sich aus den Staatsverträgen, wonach die Anstalten berechtigt sind, im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung „Mediendienste im Sinne von § 2 Mediendienste-Staatsvertrag (Abrufdienste) mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt anzubieten“. Werbung und Sponsoring dürfen in diesen Mediendiensten nicht stattfinden. Soweit der Gesetzgeber, der zu diesem Kompromiss nach langem Fingerhakeln zwischen den 16 Ländern gekommen war. Übrigens halte ich diesen Kompromiss für durchaus sinnvoll. Darauf komme ich noch.

Auftrag und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Onlineangebots

Ein weiterer Ausgangspunkt ist für mich ebenfalls klar: Es besteht eine Notwendigkeit für öffentlich-rechtliche Angebote im Internet. Dabei müssen wir uns zunächst an dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks orientieren. Dieser verfassungsrechtlich formulierte Auftrag des Rundfunks war in den Anfangsjahren geprägt vom Verständnis einer umfassenden vollständigen Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunk vor dem Hintergrund bestehender Frequenzknappheit. Obgleich sich die Dinge durch das Hinzutreten insbesondere des privaten Rundfunks, wie auch der Erschließung neuer Übertragungswege, Techniken und Möglichkeiten fortentwickelt haben, bedeutet dies nicht zwangsläufig die Erledigung des Auftrags. Im Gegenteil: Die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewinnen angesichts neuer technischer Möglichkeiten, die das Internet bietet,

vor dem Hintergrund von Artikel 5 GG an Bedeutung.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz, dass jedermann sich aus frei zugänglichen Informationsquellen unterrichten kann, schließt auch ein, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemäß ihrem Auftrag, die Bevölkerung mit Beiträgen aus den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung zu versorgen, auch in diesem zeitgemäßen Medium erreichbar sein müssen.

Es ist auch meine persönliche Überzeugung, dass entsprechend gestaltete öffentlich-rechtliche Angebote ihre medienpolitische Berechtigung in der heute verfügbaren Angebotspalette der neuen Medien haben. Ein Ausschluss des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von diesen Möglichkeiten, Brücken zu den Rundfunkteilnehmern auch über dieses moderne Medium zu schlagen, würde zwangsläufig eine Abkopplung von einer technischen Weiterentwicklung bedeuten, an deren Anfang wir erst stehen. Das wird inzwischen, wie ich vor kurzem wieder einmal erfahren durfte, nicht einmal mehr vom VPRT bestritten.

Wenn ich von Angeboten spreche, so meine ich Angebote, die in der Tradition der guten journalistischen Arbeit stehen, Angebote, die eine Konzentration und Besinnung insbesondere auf die Stärken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Bereichen Bildung und Information zeigen.

Die Mediennutzer sehen sich einer Informationsflut ausgesetzt, die oft in keinem Verhältnis zu dem für sie persönlich wichtigen Informationswert steht. Deshalb ist es hier vor allem auch die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Orientierung in der Informationsflut zu bieten.

Bei diesen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht es nicht nur um Informationsangebote. Erfasst werden muss auch der Bereich der Unterhaltung. Unterhaltung ist notwendig, um die Nutzer zu erreichen. Dabei sind die Kategorien Unterhaltung/Information nicht streng abgrenzbar. Als Beispiel sei hier nur der Sport genannt. Ich habe das vor einiger Zeit schon bei einer Veranstaltung in Berlin ausgeführt, bei der viele von Ihnen anwesend waren. Meine Betonung der qualitätsvollen, öffentlich-rechtlichen Unterhaltung ist von dem einen oder anderen Presseorgan etwas ironisch kommentiert worden, ich bleibe aber dabei, dass insoweit eine besondere Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht, die man meinerwegen mit Thoma auch schlicht und einfach mit der Differenzierung zwischen guter und schlechter Unterhaltung qualifizieren kann, bei der eben Einschaltquoten nicht alleine maßgeblich sind.

Auch ein differenziertes Angebot über verschiedene Gruppen hinweg ist erforderlich. Gerade zum Beispiel die Gruppe der jungen Menschen und technisch multimedial orientierte Kreise können so angesprochen und an die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten herangeführt werden. Auch dies gehört zum Auftrag.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunkauftrag umfasst auch Onlineangebote

Orientierungsfunktion des ö.-r. Rundfunks in der Informationsflut des Internets

Ö.-r. Rundfunk muss auch unterhaltende und zielgruppenorientierte Onlineangebote machen

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss im Internet präsent sein

* Überarbeitetes Manuskript des Vortrags auf dem 4. KEF-Symposium „Rundfunk online“ am 7. März 2002 beim Zweiten Deutschen Fernsehen in Mainz.

** Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.

Technische Entwicklung erfordert mediales Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Aber, und dies kann nicht deutlich genug betont werden: Nicht alles, was denkbar und auch technisch machbar ist, sollte auch umgesetzt werden. Angesichts der Vielzahl auch negativer Beispiele gerade im Bereich der Medien- und Teledienste kann es hier nicht um eine reine Kopie privater Angebote gehen. Und pars pro toto füge ich hinzu: Die Herausnahme der inzwischen schon legendären Bratpfanne aus dem Marketingangebot von WDR-Online hat zumindest als symbolhafte Handlung ihre Bedeutung.

Angesichts des öffentlich-rechtlichen Auftrags und der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen die Anstalten darüber hinaus mit ihren Angeboten ein eigenes Profil entwickeln, mit den von mir genannten journalistischen Schwerpunkten. Diese verschiedenen Facetten, auf die ich nur hinweisen konnte, zeigen, dass sich nach meiner festen Überzeugung öffentlich-rechtlicher Rundfunk angesichts der technischen Entwicklung auf seiner gesetzlichen Grundlage hin zu einem medialen Gesamtangebot entwickeln können muss. Dies muss auch ein entsprechendes Onlineengagement umfassen. Insofern folge ich auch Ministerpräsident Gabriel, der dazu vor kurzem sehr engagierte Ausführungen bei einem Referat in Berlin gemacht hat.

Grenzen des öffentlich-rechtlichen Onlineangebots

Nun komme ich zu dem zentralen Punkt, den die KEF in ihrem Bericht angesprochen hat und der im Zentrum der heutigen Veranstaltung steht: Ist dieses Angebot, das wir wollen und für richtig halten, angesichts des umfassenden Auftrags der Anstalten für die Berichterstattung über das tägliche Leben sowie ihrer Ermächtigung zur Unterhaltung grenzenlos bzw. welche Grenzen sind zu ziehen?

Rundfunkgebühren müssen sozialverträglich bleiben

Die KEF hat hier in ihrem jüngsten Bericht die Länder in die Verantwortung genommen. Sie hat deutlich gemacht, dass durch dieses neue Betätigungsfeld des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Kosten entstehen, die in erheblichem Maße gebührenrelevant sind. Und die Analyse ist sicherlich richtig, dass ein grenzenloses Angebot auch grenzenlose Gebührenhöhen nach sich ziehen würde. Dies kann niemand, der gesamtverantwortlich in dieser Gesellschaft entscheiden muss, wollen. Steht doch die Akzeptanz der Rundfunkgebühr in der Bevölkerung im Zuge der Informationsgesellschaft zunehmend insgesamt auf dem Prüfstand.

Drei Handlungsvarianten der Medienpolitik

Damit ist die Frage der Grenzziehung der Onlineaktivitäten öffentlich-rechtlicher Sender aufgeworfen. Die KEF hat hier – meines Erachtens durchaus zutreffend – ebenfalls darauf hingewiesen, dass ihre Instrumentarien allein nicht geeignet sind, diese Grenzziehung im Rahmen eines weiten öffentlich-rechtlichen Auftrags vorzunehmen. Sie kann nur eklatante Überschreitungen des Auftrags gebührensähnlich nicht honorieren. Eine schlichte Verweigerung der Finanzmittel steht ihr jedoch grundsätzlich nicht zu.

Damit ergeben sich aus Sicht der Länder drei Handlungsvarianten:

- a) Einengung der gesetzlichen bzw. staatsvertraglichen Ermächtigungsnormen durch spezifischere Kriterien;
- b) Ausweisung eines Finanzierungsrahmens für Onlineaktivitäten (Deckelung);
- c) nachkontrollierbare Selbstverpflichtung der Anstalten mit Vorlage von Konzeptionen für die zukünftige Gestaltung der Onlineaktivitäten, die von den Ländern und der KEF geprüft werden.

Zu a), also zur rechtlichen Eingrenzung:

Die Präzisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich Online erscheint zunächst der naheliegende Ansatz zu sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung betont, dass der Gesetzgeber diesen Rahmen vorzugeben hat. Angesichts der ungleich vielfältigeren Darstellungsmöglichkeiten im Onlinebereich sind die schon für den Rundfunk vorhandenen Probleme bei der Präzisierung von Ermächtigungsgrundlagen hier noch ungleich schwieriger. Dies haben wir erlebt mit der Diskussion, die aufgrund der einengenden Ermächtigungen für ARD und ZDF mit den Begriffen „vorwiegend programmbeleitend und -ergänzend“ einsetzten. Je nach Blickwinkel lassen diese Begriffe entweder alles oder fast gar nichts zu. Ich will hier nicht eine Exegese dieser Bestimmungen vornehmen. Wir werden sie uns nochmals genau ansehen müssen. Ich meine jedoch, man wird hier an dieser Stelle nicht viel weiter kommen. Dies ist wie bei der Definition des Begriffs „Grundversorgung“.

Zu b), also zur finanziellen Begrenzung:

Wenn die Analyse zur ersten Handlungsvariante richtig ist, dann liegt Variante b) sehr nahe: Die Ausweisung eines Finanzvolumens für Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Begrenzung würde dann auf der Finanzierungsseite vorgenommen. Die Anstalten hätten sich zu überlegen, wie sie das Geld möglichst sinnvoll im Rahmen ihrer Programmermächtigung ausgeben. Sie müssten entsprechende Konzepte entwickeln, was sie am Sinnvollsten mit dem vorhandenen Geld anfangen. Diese Variante hat den Vorteil der Klarheit und Überprüfbarkeit durch die KEF. Sie wird zum Teil sogar von Seiten der ARD, Herrn Intendant Fritz Raff, ins Spiel gebracht.

Sie hat für die Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers aber einen entscheidenden Nachteil: Sie steht diametral zur bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht im Wege einer finanziellen Deckelung eingeschränkt werden darf. Aufgabe der Länder ist es nach dieser Rechtsprechung ganz eindeutig, den für den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlichen Finanzbedarf zur Verfügung zu stellen. Eine Entwicklungsperspektive wäre hier nicht oder nur unter schwierigen Bedingungen gegeben. Dies gilt für

Präzisierung der staatsvertraglichen Bestimmungen keine geeignete Option

Vorgabe eines Finanzrahmens verfassungsrechtlich sehr problematisch

sämtliche Varianten, gleich ob man einen festen Betrag ausweist oder einen prozentualen Anteil an der Rundfunkgebühr festlegt. Auch wenn man die Verfassungsrechtsprechung grundsätzlich dynamisch sieht und sie als fortentwickelbar betrachtet, bezweifle ich, ob solche Grundsätze der Medienrechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht einfach über Bord geworfen werden würden. Es wäre ein Paradigmenwechsel, weil das Prinzip verlassen wird, dass die Stellschraube für den Gesetzgeber der Auftrag und nicht die Finanzausweisung ist.

Favorisierte Option: Selbstverpflichtung der Rundfunkanstalten

Zu c), der Möglichkeit der Selbstverpflichtung: Damit komme ich zur dritten Handlungsvariante: Die nachkontrollierbare Selbstverpflichtung der Anstalten. Wir als Rundfunkkommission haben diese Variante gegenüber den Rundfunkanstalten nochmals nachdrücklich ins Spiel gebracht. Sie stellt meines Erachtens die schonendste Lösung für alle Beteiligten dar.

Selbstverpflichtungen als systemimmanente Aufgabe der Rundfunkanstalten

Eine stark spezifizierte einengende Ermächtigung gibt Grundlage für sehr viel Streit. Wenn sie hinreichend präzise formuliert ist, engt sie gerade die Entwicklungsmöglichkeiten und das Eingehen auf neue Strömungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein. Dagegen ist eine Selbstverpflichtung, die nicht nur im Onlinebereich, aber eben gerade auch dort gelten soll, zum einen mit der Programmautonomie der Sender, zum anderen aber auch mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts uneingeschränkt vereinbar. Sie würde zudem die europäischen Anforderungen erfüllen. Die Selbstverpflichtung ist auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Aufgabe der Anstalten systemimmanent. Solche Überlegungen müssen heute schon angestellt werden und werden auch schon angestellt, ohne dass es eine gesetzliche finanzielle Deckelung gibt.

Ö.-r. Online-Konzeptionen sollten Selbstverpflichtungen mit einschließen

Wie wir alle wissen, liegen die Konzeptionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den Onlinebereich längst in den Schubladen. Zum Teil sind sie auch schon bekannt. Ich frage ARD und ZDF deshalb, warum ist es nicht möglich, diese mittelfristigen Konzepte, nach entsprechender Diskussion und Beschlussfassung in den Gremien, im Wege einer Selbstverpflichtung und Selbstbeschränkung in einer einerseits genügend abstrakten, andererseits aber auch nachvollziehbaren und auch nachprüfaren Erklärung für eine Selbstverpflichtung zu präsentieren. Dies wäre die Spiegelung der Programmautonomie der Anstalten im Onlinebereich bei gleichzeitiger Wahrung von Entwicklungsperspektiven. Damit wäre auch ein finanzieller Rahmen absteckbar, der nicht in absoluten Zahlen abgrenzt, gleichzeitig aber eben die Entwicklung ins Uferlose verhindert.

Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass es auf der Basis der vorhandenen Unterlagen sehr schnell möglich wäre, zu solchen Festlegungen zu kommen. Die Frage ist nur, ob dies gewollt ist. Bisher ist die Bereitschaft nicht übermäßig ausgeprägt, weil man

sich einfach nicht binden will. Die Frage ist aber, ob dies nicht letztlich die beste und einfachste Möglichkeit ist, die europarechtlichen und wirtschaftspolitischen Unwägbarkeiten zu beseitigen. Ich fände es gut, wenn die Rundfunkanstalten in den nächsten Wochen dazu konsensfähige Lösungsvorschläge unterbreiten könnten. Spätestens aus Brüssel droht uns sonst allseits bekanntes Ungemach.

Werbung und Sponsoring in öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten

Lassen Sie mich noch kurz auf das Thema Werbung und Sponsoring im Umfeld solcher Mediendienste eingehen. Hierzu haben die Länder mit dem Fünften Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der zum 1. April 2000 in Kraft getreten ist, die klare Vorgabe gemacht: Werbung und Sponsoring dürfen in Onlineangeboten von ARD und ZDF nicht enthalten sein.

Damit wird natürlich auch ein wichtiger Schritt zur Sicherung auch der immer brüchiger werdenden finanziellen Grundlagen der übrigen Anbieter gemacht. Auch dies ist durchaus Auftrag des Rundfunkgesetzgebers. Nach den gravierenden Einbrüchen in dem elektronischen Werbemarkt werden die Ressourcen auch für die anderen Marktteilnehmer knapper.

Ich sagte schon, dass man an diesem politischen Kompromiss nicht rütteln sollte, und zwar weder nach der einen Seite, in dem der Programmbezug wegfällt, noch nach der anderen Seite, dass Werbung und Sponsoring wieder eingeführt werden. Für beides wird es nicht nur keine Mehrheiten geben, für beides gibt es auch keine ausreichenden Gründe.

Klar ist natürlich, dass beim Verbot von Werbung und Sponsoring die entsprechenden Gebührengelder aufgebracht werden müssen. Das ist die zwingende Folge, und dies kann von Kritikern ernsthaft auch nicht in Frage gestellt werden, denn der Abschluss der einen Finanzierungsalternative bedingt die Garantie der anderen. Ich habe schon mehrfach darauf hingewiesen, dass man auch über ein rein werbefinanziertes Onlineangebot ohne Gebührengelder diskutieren könnte. Aber dies will offensichtlich weder bei der ARD noch dem ZDF jemand ernsthaft ins Auge fassen; es ist wohl auch nur schwer umsetzbar.

Zur EU-Medienpolitik

Abschließend noch einige kurze Anmerkungen zur europäischen Ebene. Auch dort sehen sich die Länder seitens der EU-Kommission mit Vorbehalten konfrontiert. In Brüssel herrscht in vielen Bereichen immer noch das Denken vor, öffentlich-rechtlicher Rundfunk dürfe nur das veranstalten und verbreiten, was andere nicht senden wollen, weil es keine oder kaum Zuschauer findet. Gleichzeitig sollen ihm die neuen technischen Möglichkeiten weitgehend versperrt werden, da nur dadurch der private Sektor aufblühen könne. Das ist die Philosophie. In der Konkretisierung klingt das in der Tat öfter durchaus anders und liberaler. Der Grundge-

Ö.r. Werbeverbot sichert finanzielle Grundlagen privater Onlineanbieter

Werbeverbot macht Gebührenfinanzierung ö.-r. Onlineangebote zwangsläufig erforderlich

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk war immer Motor für Innovationen und neue Techniken

danke ist eindeutig falsch: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk war schon immer auch Motor für Innovation und insbesondere auch für neue Techniken. Als Beispiel möchte ich unter anderem die Digitalisierung des Rundfunks und insbesondere DVB-T, das digitale terrestrische Fernsehen nennen, bei denen sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk sehr stark engagiert und diese Techniken fördert.

Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstoßen nicht gegen EU-Bestimmungen

Das Fazit: Wir sehen bei der Onlinetätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deshalb keinen Wettbewerbsverstoß. Die notwendige Verwendung öffentlich-rechtlicher Gebührenmittel im Rahmen des Funktionsauftrags (sofern Rundfunk-

gebühren überhaupt Beihilfen sind) ist kein Verstoß gegen Beihilfebestimmungen. Deswegen werden wir auch die sich in den staatsvertraglichen Grenzen haltenden Onlineaktivitäten von ARD und ZDF gegen die EU-Kommission vehement verteidigen. Ich weiß nicht, ob private Rundfunkveranstalter oder auch Presseunternehmen gut beraten sind, diesen nationalen Streit der Begrenzung der Onlineaktivitäten nach Brüssel zu tragen. Ich denke, wir sollten ihn hier in Deutschland lösen. Ansatzpunkte dazu habe ich Ihnen vorgetragen.

