

Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht

→ Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Von Michael Loeb*

Anhaltende Debatte um Mischfinanzierung aus unterschiedlicher Interessenlage

Die aktuelle Lage im Werbemarkt ist gekennzeichnet durch ein stagnierendes bzw. rückläufiges Werbeaufkommen in den meisten Mediengattungen. Die Branche erleidet die erste Rezession seit 30 Jahren. Ein Aufschwung wird frühestens für das Jahr 2005 prognostiziert. Für die Werbung in der ARD und im ZDF bedeutet dies: Die öffentliche Auseinandersetzung über das System der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird anhalten. So werden Forderungen nach einem Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk derzeit insbesondere im Zusammenhang mit der Gebührendiskussion gestellt. Neu ist der Vorschlag nach einem Werbeverbot für ARD und ZDF dabei nicht. Er wird in regelmäßigen Abständen aus der Schublade gezogen. Dabei wird das Thema „Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ auf allen Ebenen gespielt: in den Medien, in der Politik, in Gremien, auf Kongressen etc.; Politiker, Lobbyisten und zuletzt auch ausländische Investoren übertreffen sich dabei, immer wieder neue Forderungen und Begründungen für ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufzustellen. Einmal sollen die bei einem Werbeverzicht von ARD und ZDF – vermeintlich – zugunsten der kommerziellen Sender generierten Mehreinnahmen allein 20 kommerzielle Sender finanzieren können (1), ein andermal sollen ARD und ZDF auf Werbung verzichten, um es den kommerziellen Sendern auf diese Weise zu ermöglichen, die Digitalisierung der Fernsehwelt zu finanzieren. (2)

Auf diese Weise wird von unterschiedlichen Interessenverbänden versucht, der Öffentlichkeit eine „Schieflage des dualen Systems“ zu suggerieren, als ob es sich dabei um eine Art Waage handele, bei der beide Formen des Rundfunks annähernd gleich gewichtig sein müssten. Kurz: Wenn es den kommerziellen schlechter ginge, müssten auch die Öffentlich-rechtlichen weniger Geld bekommen (umgekehrt gilt diese Regel allerdings nicht). (3)

Welche Spielräume hat der Gesetzgeber?

Diese Diskussion wird stets sehr polemisch und im Ergebnis stark verkürzend geführt. Es wird dabei gerne übersehen, dass im dualen System die Existenz der kommerziellen Sender nach wie vor von der Erfüllung des Grundversorgungs- und Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhängig ist und dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch eine entsprechende Finanzierung in die Lage versetzt werden muss, diesen Auftrag in vollem Umfang zu erfüllen. Kurz: Es muss die Öffentlich-rechtlichen geben, damit es Kommerzielle geben kann. Es ist ein Verdienst der Lobbyarbeit

der kommerziellen Sender, dass dies heute offenbar ohne Relevanz ist. (4)

Im Folgenden soll daher noch einmal dargestellt werden, dass eine Verpflichtung des Staates besteht, die funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sicherzustellen, damit diese ihren Auftrag im dualen System erfüllen können. Obwohl es im Ergebnis für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Garantie auf eine bestimmte Art der Finanzierung gibt, wird zu untersuchen sein, ob im Hinblick auf die derzeitige Ausgestaltung der Gebührenfinanzierung das Ermessen des Gesetzgebers insofern reduziert ist, als die Mischfinanzierung und damit auch die Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks derzeit nicht disponibel ist. Deshalb werden im Folgenden zunächst noch einmal die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System beleuchtet, bevor untersucht wird, wie die Finanzgewährleistungspflicht des Gesetzgebers ausgestaltet sein muss, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk in die Lage versetzt wird, seine ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.

Rundfunkfreiheit

In Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG wird die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.“ Da aber Bericht und Meinung häufig nicht klar voneinander abzugrenzen sind, ist nach überwiegender Auffassung die Rundfunkfreiheit nicht auf die Berichterstattung beschränkt, sondern umfasst auch die Meinungsäußerung. (5)

Das Grundgesetz weist der Rundfunkfreiheit eine besondere Bedeutung bei der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu. (6) Aus diesem Grunde muss der Rundfunk frei, umfassend und wahrheitsgemäß informieren. (7) Rundfunkfreiheit ist daher vor allem Programmfreiheit. Sie gewährleistet, dass Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. (8) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügt es zur Wahrung des verfassungsrechtlichen Gebotes in Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG nicht, staatliche Angriffe auszuschließen und den Rundfunk im Übrigen dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen. (9) Vielmehr bedarf der Rundfunk einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, dass er seinen verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst als Medium und Faktor in der öffentlichen Meinungsbildung leistet. (10) Die Erfüllung dieser Aufgabe ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugewiesen. Um die angemessene Erfüllung dieser Aufgabe zu gewährleisten und unter Berücksichtigung der enormen Breitenwirkung und Suggestivkraft, die auf Lebenshaltung und Meinungsbildung der Bevölkerung Einfluss nimmt, muss dabei nach Auffassung des Bundes-

Gesellschaftliche Funktion des Rundfunks

* Mitglied der Geschäftsführung der WWF Gruppe.

verfassungsgerichts durch eine entsprechende gesetzliche Regelung der Gefahr begegnet werden, dass sowohl das Fernsehen als auch der Hörfunk mit all den Möglichkeiten der Manipulation in die Hand einer gesellschaftlichen Gruppe oder in die Hand des Staates geraten. (11)

Positive Rundfunkordnung muss Aufgabenerfüllung sicherstellen

Wie der Gesetzgeber seine Pflicht zur Aufstellung einer Rundfunkordnung erfüllt, ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich Sache seiner eigenen Entscheidung. (12) Das Grundgesetz schreibt weder ein bestimmtes Modell noch die konsistente Verwirklichung eines einmal gewählten Modells vor. (13) Dies gilt auch für die Frage der Finanzierung. Von Verfassung wegen kommt es vielmehr allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung und damit auf die Erreichung des Normziels des Art. 5 Abs. 1 GG an. (14)

Der Gesetzgeber hat sich in § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag für eine Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Rundfunkgebühren, Werbung und sonstigen Einnahmen entschieden, wobei „vorrangige Finanzierungsquelle“ die Rundfunkgebühr sein soll. Die Möglichkeit zur Werbung hat der Gesetzgeber in § 15 Rundfunkstaatsvertrag nach Art, Zeit, Dauer und Häufigkeit begrenzt.

Mithin müssen auch diese Regelungen nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die Erfüllung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen. Im Folgenden soll daher die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung beleuchtet werden. Danach soll die Frage erörtert werden, welche Art der Finanzierung zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendig ist.

Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Rundfunk die Aufgabe eines „Mediums und zugleich Faktors“ der öffentlichen Meinungsbildung zu. Er gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst an dem Prozess der Meinungsbildung beteiligt. (15) Ihm obliegt es, die Gesamtheit der Bevölkerung in möglichstster Breite und Vollständigkeit zu informieren und die Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise zu sichern. (16)

Drei Dimensionen der Grundversorgung: Technisches, programmliches und verfahrensrechtliches Element

Vor diesem Hintergrund stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Programme der Kommerziellen nur partiell in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen. (17) Daher ist derzeit allein der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Lage, die Aufgabe eines Mediums und Faktors öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen. Er sorgt also dafür, dass die essenziellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung erfüllt werden. (18) Das Bundesverfassungsgericht hält deshalb das

duale System in der gegenwärtigen Form, in der die kommerziellen Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, nur mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG für vereinbar, so lange jedenfalls der öffentlich-rechtliche Rundfunk den klassischen Rundfunkauftrag erfüllt und die Grundversorgung sicherstellt. (19) Bei dem Begriff der Grundversorgung handelt es sich um einen zentralen Begriff des Rundfunkverfassungsrechts, den das Bundesverfassungsgericht im Verlaufe seiner Judikatur konkretisiert hat und der sich aus drei Elementen zusammensetzt, nämlich einem technischen, einem programmlichen und einem verfahrensrechtlichen Element. (20)

Während das technische Element für die vorliegende Untersuchung keine besondere Bedeutung hat, sollen im Folgenden insbesondere das programmliche und das verfahrensrechtliche Element untersucht werden.

Programmliches Element der Grundversorgung

Die Grundversorgung muss nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts dem klassischen Auftrag des Rundfunks voll entsprechen. (21) Neben den Begriff der Grundversorgung tritt mithin der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags, ohne dass zunächst das Verhältnis der beiden Begriffe zueinander festgelegt wird. (22) Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts muss im Zeichen der Erweiterung des Rundfunkangebots um kommerziell veranstaltete und europäische Programme gewährleistet werden, dass der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Informationen seine kulturelle Verantwortung umfasst. (23)

Der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags wird also zur Konkretisierung der Grundversorgung herangezogen. (24) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen demnach im Rahmen ihrer Grundversorgungsaufgabe Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrages informieren, (25) um die Unzulänglichkeit des kommerziellen Rundfunks hinsichtlich der Sicherung der Rundfunkfreiheit zu kompensieren. (26) Der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags bezeichnet nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts dabei nicht eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder die ohne Folgen für die an den kommerziellen Rundfunk zu stellenden Anforderungen reduziert werden könnte. Ebenso wenig – so das Gericht – handele es sich um eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und kommerziellem Rundfunk. (27) Insofern fordert das Bundesverfassungsgericht für die Grundversorgung eine Programmbreite, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt. (28) Die Breite des Programmangebotes ergibt sich dabei nicht nur durch die Ausstrahlung von Nachrichtensendungen, politischen Kommentaren oder Sendereihen über gesellschaftliche Pro-

Klassischer Rundfunkauftrag

zesse, sondern ebenso durch Darbietungen der Unterhaltung, wozu unbestritten nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch die Ausstrahlung von Spielfilmen und die Übertragung von Sportveranstaltungen zählt. (29) Die Rundfunkprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – und dies wird insbesondere bei beliebig geführten Konvergenzdebatten übersehen – unterscheiden sich von denen der kommerziellen Anbieter daher nicht in erster Linie allein durch die Qualität, sondern vor allem auch durch den Umfang, den die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu bewältigen haben. Nur wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten diesen Umfang leisten können, sind die gegenwärtig geringeren Anforderungen an thematische Vielfalt und gegenständlicher Breite gegenüber den kommerziellen Anbietern mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG vereinbar. Insofern fordert das Bundesverfassungsgericht vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein Angebot, das dem dargelegten Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht. (30) Dies wird von den Vertretern der Interessenverbände der kommerziellen Sender konsequent und beharrlich übersehen, wenn sie zum Beispiel fordern, der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks möge sich an „gesellschaftlich gewünschten und im Markt nicht ausreichend verfügbaren Inhalten orientieren“. (31) Der Versuch, einen Wettbewerber, wenn schon nicht mit programmlichen, dann aber mit – vermeintlich – rechtlichen Mitteln auszuschalten, ist dabei allzu offensichtlich. Denn die Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter gewährleistet, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten frei über Auswahl, Inhalt und Gestaltung ihrer Programme entscheiden und damit notwendigerweise auch den Umfang ihrer Rundfunkveranstaltungen bestimmen können. (32)

Programmfreiheit schließt staatliche Einflussnahme aus

Die Rundfunkfreiheit in ihrer Bedeutung als Programmfreiheit ist deshalb auch zugleich ein Verbot nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung und somit letztlich auf den Umfang der Programme. (33) Dies gilt sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Einflussnahmen Dritter auf das Programm, die die Programmfreiheit beeinträchtigen können. (34) Auch der Gesetzgeber selbst stellt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine potenzielle Gefahrenquelle dar, weil die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur bei der Regierung, sondern auch bei den im Parlament vertretenen Parteien bestehen kann. (35)

Verfahrensrechtliches Element der Grundversorgung

Vor diesem Hintergrund kommt dem hier als verfahrensrechtliches Element bezeichneten dritten Kriterium der Grundversorgung eine besondere Bedeutung zu, denn es setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die wirksame Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk voraus, und zwar durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen. Sie sollen sicherstellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausge-

liefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen können. (36) Im folgenden sollen daher die verfahrensrechtlichen Regelungen im Bereich der Rundfunkfinanzierung beleuchtet werden.

Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestellten Aufgaben, die oben gerade näher ausgeführt worden sind, verbunden mit ihrer Bedeutung für die demokratische Ordnung, machen es notwendig, die finanziellen Vorbedingungen für ihre Erfüllung sicherzustellen. (37) Dieser Grundsatz wird durch den Rundfunkstaatsvertrag 1991 konsequenterweise zu einer Gewährleistung von Bestand und weiterer Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausformuliert (Präambel, Abs. 3), nachdem das Bundesverfassungsgericht eine solche Garantie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereits zugesprochen hatte. (38) Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erwächst den Anstalten direkt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG der Anspruch, die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel zu erhalten. (39) Das gesetzgeberische Ermessen ist dabei insofern reduziert, als der Gesetzgeber alles finanzieren muss, was zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung unerlässlich ist. (40) Den Rundfunkanstalten obliegt daher die Entscheidungsfreiheit über die Ausgestaltung der für die Funktionserfüllung im Rahmen der Grundversorgung notwendigen Elemente. Diese Entscheidungsfreiheit geht einher mit einer Bindung des gesetzgeberischen Ermessens in Bezug auf die Finanzierung dieser Elemente. (41)

Die finanzielle Gewährleistungspflicht ist ferner nicht auf die Grundversorgung beschränkt. Sie erstreckt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts insgesamt auf das, was zur Funktionserfüllung erforderlich ist. (42)

Gemäß § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen (z.B. Programm-sponsoring und Erlöse aus Verwertungen von Programmvermögen etc.). Die Finanzierung durch Rundfunkgebühren muss dabei lediglich vorrangig sein (§ 12 Abs. 1 2. Halbsatz Rundfunkstaatsvertrag). Eine Grenze wird den anderen Finanzierungsquellen – wie zum Beispiel der Werbefinanzierung – also letztlich nur dadurch gezogen, dass sie die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen dürfen. Welche Finanzierungsart der Gesetzgeber wählt, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich Sache seiner politischen Entscheidung. (43) Im Folgenden soll nur das Verhältnis von Rundfunkgebühren und Werbefinanzierung untersucht werden. Eine Beleuchtung der sonstigen Einnahmen im Sinne von § 12 Rundfunkstaatsvertrag bleibt für die vorliegende Untersuchung außer Betracht.

Verpflichtung des Staates zur Sicherstellung der funktionsgerechten Finanzierung des ö.-r. Rundfunks

Finanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Gebühren und Gebührenfestset- zungsverfahren: Grundsätze des Bundesverfassungs- gerichts

Die gesetzliche Grundlage für die Gebührenfinanzierung ist, wie bereits dargestellt, § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag. Die Legitimation für die Erhebung von Rundfunkgebühren beruht auf denselben Gründen wie die oben dargestellte grundsätzliche Finanzgewährleistungspflicht. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Festsetzung der Rundfunkgebühr als vorrangige Einnahmequelle ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. (44) Im Sinne eines so genannten prozeduralen Grundrechtsschutzes hat die Gebührenfestsetzung daher im Rahmen eines Verfahrens zu erfolgen, welches die Bereitstellung der finanziellen Mittel sicherstellt, die zur Erfüllung des Rundfunkauftrages erforderlich sind, und die Einflussnahme des Staates auf die Programmgestaltung wirksam ausschließt. (45) Der Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht im so genannten Gebührenurteil aufgestellten Grundsätze zur Festsetzung der Rundfunkgebühren auf der Basis einer Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten dienen die §§ 1 bis 7 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages.

Danach greift ein Dreischrittverfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, in dessen Zentrum die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) steht. Die Rundfunkanstalten melden in einem ersten Schritt der KEF ihren jeweiligen Finanzbedarf, der in einem zweiten Schritt von dieser geprüft wird. Die KEF nimmt nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag eine ausschließlich fachliche Prüfung des angemeldeten Finanzbedarfs vor. Sie hat dabei die Programmautonomie der Rundfunkanstalten zu wahren. Das Ergebnis dieser Prüfung mündet in eine Empfehlung zur Höhe der Rundfunkgebühr, die Grundlage für deren Festlegung durch einen Staatsvertrag der Länder gem. § 13 Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag ist. Dies erfolgt in einem dritten Schritt durch die Ministerpräsidenten bzw. Landesparlamente. Allerdings ist nur bei Änderung der Rundfunkgebühr ein neuer Staatsvertrag erforderlich, sodass nur in diesem Fall die Landesparlamente einzuschalten sind. (46) Dabei dürfen die politischen Instanzen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer Bedarfsfeststellung durch die unabhängige Instanz KEF nur unter Hinweis auf solche Gründe abweichen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dies sind vor allem Gesichtspunkte des Informationszugangs durch die sozialverträgliche Belastung der Rundfunkteilnehmer. Etwaige Abweichungen sind überdies zu begründen. (47) Damit sollte eine weitgehende tatsächliche Bindungswirkung der Bedarfsfeststellung durch die KEF greifen. (48)

Auf diese Weise soll die KEF als unabhängiges Sachverständigenorgan die Sicherung der Staatsfreiheit bei der Gebührenbemessung gewährleisten. Dementsprechend wurden nach Maßgabe des

Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags die vormalig in die KEF entsandten staatlichen Vertreter durch unabhängige Personen ersetzt. 16 Mitglieder der KEF werden nunmehr gem. § 4 Abs. 5 Satz 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag von den Ministerpräsidenten der Länder für jeweils fünf Jahre berufen, wobei eine Wiederberufung zulässig ist. Die Mitglieder der KEF sind gem. § 2 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die KEF erstattet den Landesregierungen gem. § 3 Abs. 5 Satz 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag mindestens alle zwei Jahre einen Bericht. Derzeit erstellt die KEF ihren 14. Bericht.

Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung durch Werbung ist ebenfalls § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag. Es sind eine Reihe von Schranken für die Ausstrahlung von Werbesendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in § 15 Rundfunkstaatsvertrag gesetzlich vorgesehen:

- Verbot der Werbung an Sonn- und Feiertagen,
- keine Werbung im Abendprogramm (nach 20 Uhr),
- Beschränkung der Gesamtdauer auf höchstens 20 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt,
- Ausschluss der Werbung in bestimmten Programmen,
- Verbot der unterbrechenden Werbung bei Fernsehsendungen von weniger als 45 Minuten Dauer.

Diese Werberestriktionen sind – dies sei hier nur zur Erinnerung eingefügt – vor dem Hintergrund der strikten Regulierung zu sehen, die der ZDF-Staatsvertrag von 1961 den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Ausstrahlung von Werbung zur Auflage machte. Es handelt sich also um Festlegungen, die den Entwicklungsstand der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen von Anfang der 60er Jahre bis heute fixieren und deren politischer Hintergrund die angebliche Gefährdung der deutschen Zeitungspressen durch das Werbemedium Fernsehen war. (49)

Trotz dieser bestehenden Restriktionen bilden die Einnahmen aus der Rundfunkwerbung beim globalen Finanzaufkommen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seit langen Jahren das „zweite Standbein“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung. Sie sind neben den Einnahmen aus der Rundfunkgebühr die wichtigste Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Von den Gebühreneinnahmen allein hätten der technische Ausbau und die Erweiterung der Programme in den vergangenen vier Jahrzehnten – wie tatsächlich geschehen – nicht bestritten werden können oder – anders ausgedrückt – wären die Alternativen ein geringerer Standard oder höhere Gebühren gewesen. (50) Dies kommt auch in der Begründung des Rundfunkstaatsvertrags von 1987 zum Ausdruck, in dem die Landesregierungen die Werbeeinnahmequelle sogar als Korrektiv für den Fall ausersehen haben, dass eine ausreichende Finanzierung durch die Rundfunkgebühren nicht möglich ist. In diesem Fall sollten nämlich gewisse

Werbefinanzierung

40 Jahre alte Werbe- restriktionen gelten immer noch

Werbung ist dennoch zweites Finanzie- rungsstandbein

Werbeschränkungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelockert werden. (51) Ausdruck dieses Grundgedankens war auch in der Folgezeit die Tatsache, dass neue Werbeformen wie Split Screen und virtuelle Werbung vom Gesetzgeber ausdrücklich auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugelassen wurden. (52)

Spielräume des Gesetzgebers hinsichtlich der Mischfinanzierung

Vor dem Hintergrund der oben gemachten Erläuterungen zur Gebühren- und Werbefinanzierung soll im Folgenden erörtert werden, ob das seit Jahren viel diskutierte Werbeverbot für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gegebenenfalls gegen eine entsprechende Erhöhung der Rundfunkgebühr (53) verfassungsrechtlich überhaupt zulässig und damit durchsetzbar wäre oder ob es sich hierbei im Ergebnis nur um eine Scheindiskussion handelt, weil der Gesetzgeber die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks derzeit nur über eine Mischfinanzierung erreichen kann.

Verhältnis von Werbe- zu Gebührenfinanzierung

Das Gebot der funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll ihn in die Lage versetzen, seine Funktion im dualen System zu erfüllen und ihn vor fremder Einflussnahme zu schützen. (54) Wie der Gesetzgeber seiner Gewährleistungspflicht nachkommt, steht in seinem Ermessen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat keinen Anspruch auf eine bestimmte Finanzierungsform, solange die Finanzierung insgesamt gewährleistet ist. (55) § 12 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz Rundfunkstaatsvertrag legt aber fest, dass die Rundfunkgebühr die „vorrangige Finanzierungsquelle“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk darstellt.

Insofern ist aber lediglich gefordert, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht überwiegend aus Werbeeinnahmen erfolgt. Diese Gefahr hat aber ohnehin nie bestanden. In den Zeiten vor Zulassung des kommerziellen Rundfunks betrug der Anteil der Werbefinanzierung der ARD gut 20 Prozent und der des ZDF gut 40 Prozent im Verhältnis zu den Gebühreneinnahmen, ohne dass hinsichtlich dieses Umfangs Bedenken gegenüber den vermeintlich Vielfalt verengenden Tendenzen der Werbung geäußert worden wären. Seit der Zulassung der privaten Anbieter mussten ARD und ZDF erhebliche Einbußen bei ihren Werbeeinnahmen hinnehmen: So sind die Nettoumsätze aus der TV-Werbung im Jahr 2000, dem Jahr vor der großen allgemeinen Werbemarktrezession, bei der ARD auf 377,0 Mio DM, beim ZDF auf 349,7 Mio DM (56) gesunken. Mögen die Beiträge für sich allein gesehen nicht unbedingt gering erscheinen, im Verhältnis zu den früheren Werbefernsehumsätzen fallen sie jedoch niedrig aus: So lagen die TV-Werbeeinnahmen der ARD im Jahr 1989 noch bei 935,4 Mio DM, beim ZDF bei 679,1 Mio DM. (57) An dieser Entwicklung der Werbeerträge im Verhältnis zu den Gebührenerträgen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und damit auch einer größeren Abhängigkeit von der Gebührenfinanzierung wird sich bei den bestehenden Werberestriktionen in naher Zukunft nichts än-

dern. Dies sieht auch das Bundesverfassungsgericht so: „Zum einen ist die Abhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Gebührenfinanzierung durch die Konkurrenzsituation gestiegen. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in der Konkurrenz mit den privaten Veranstaltern, die aufgrund der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen längere und attraktivere Werbezeiten anbieten können, etwa die Hälfte seiner bisherigen Werbeeinnahmen eingebüßt, die bei der ARD auf 20, beim ZDF auf 40 v.H. der Gesamteinnahmen veranschlagt waren. Dieser Entwicklung können die Rundfunkanstalten wegen der gesetzlichen Werberestriktionen aus eigener Anstrengung nicht begegnen.“ (58)

Eine größere Abhängigkeit von der Gebührenfinanzierung kann aber auch eine zunehmende Abhängigkeit von staatlichen Einflüssen und damit eine Gefährdung der Programmfreiheit bedeuten. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus mehreren Quellen, mithin eine Diversifizierung seiner Abhängigkeiten, ein wesentliches Element seiner Unabhängigkeit ist und ob die Möglichkeit der Rundfunkanstalten zur Mischfinanzierung in einer dualen Rundfunkordnung mehr denn je funktionsnotwendiger Bestandteil ihrer Rundfunkfinanzierungsfreiheit ist. (59)

Welche Finanzierungsart der Gesetzgeber wählt, ist – wie oben bereits erwähnt – grundsätzlich Sache seiner politischen Entscheidung. Der Gesetzgeber hätte also offensichtlich die Möglichkeit, Werbung sogar gänzlich zu untersagen. So formuliert das Bundesverfassungsgericht zum Verbot in Hessen 3: „Auch eine Ausgestaltung, der zufolge Werbung in bestimmten Programmen zu Gunsten einer von Einschaltquoten unabhängigen Programmplanung, im Interesse der lediglich an redaktionell gestalteten Programmen interessierten Empfänger oder auch zur wirtschaftlichen Sicherung von privaten Rundfunkveranstaltern oder anderen Medien gänzlich untersagt ist, stünde Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entgegen. Der gesetzliche Ausschluss von Werbung in einzelnen Programmen könnte daran nichts ändern und müsste ggf. durch anderweitige Einnahmen ausgeglichen werden.“

Bei genauer Betrachtung ist allerdings festzuhalten, dass das Gericht den gänzlichen Ausschluss von Werbung lediglich für einzelne bestimmte Programme als grundsätzlich möglich erachtet. Außerdem macht es zur Voraussetzung, dass Mindereinnahmen gegebenenfalls durch anderweitige Einnahmen auszugleichen sind und schließlich stellt es im Nordrhein-Westfalen-Urteil fest: „Wie bei der Festlegung der Rundfunkordnung endet seine Gestaltungsfreiheit erst dort, wo die Funktion des Rundfunks, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, gefährdet wird. Die einzelnen Finanzierungsarten sind von solchen

Mischfinanzierung als Schutz vor staatlichem Programm-einfluss

Gesetzgeber entscheidet über Finanzierungsarten

Werbeverbot für einzelne Programme möglich

Gefahren nicht frei. Während die Finanzierung durch Gebühren oder Haushaltsmittel Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf die Programmgestaltung eröffnet, verschafft die Werbefinanzierung kommerziellen Interessen Einfluss auf das Programm. Die Mischfinanzierung ist demgegenüber geeignet, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter zu stärken.“

BVerfG: Starke Gebührenabhängigkeit macht anfälligkeit für staatlichen Einfluss

Danach ist weitere Voraussetzung für die uneingeschränkte Gestaltungsfreiheit, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die Art der Finanzierung nicht einseitig beeinflusst wird. Die ständige Erhöhung des Anteils der Gebührenfinanzierung zu Lasten des Anteils der Werbefinanzierung macht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stetig anfälliger für staatliche Einwirkungen. (60) Dass der Staat – oder wohl besser die Parteien – über die jeweiligen Staatskanzleien ihren Einfluss so weit wie möglich geltend machen, zeigt die aktuelle politische Diskussion um die Erhöhung der Rundfunkgebühren im Zusammenhang mit dem 14. KEF-Bericht. (61) Wie wichtig den jeweiligen Landesregierungen der Einfluss auf die Medien ist, beweist ferner auch die Tatsache, dass inzwischen in allen Bundesländern die Medienpolitik nicht mehr in den Kultusministerien, sondern in den jeweiligen Staatskanzleien angesiedelt ist.

Gebührenfestsetzungsverfahren muss staatlichen Einfluss wirksam ausschließen

Im Sinne eines so genannten prozeduralen Grundrechtsschutzes hat die Gebührenfestsetzung im Rahmen eines Verfahrens zu erfolgen, welches die Bereitstellung der finanziellen Mittel sicherstellt, die zur Erfüllung des Rundfunkauftrages erforderlich sind und die Einflussnahme des Staates auf die Programmgestaltung wirksam ausschließen. (62) Dieser staatliche Einfluss auf die Programmautonomie ist bislang nicht – insbesondere auch nicht durch die Neustrukturierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens – ausreichend beseitigt worden. Wie bereits oben ausgeführt, sollten die Empfehlungen der KEF eine starke Bindungswirkung haben, da die politischen Instanzen von der Bedarfsfeststellung eigentlich nur unter Gesichtspunkten des Informationszugangs mit Blick auf die sozialverträgliche Belastung der Rundfunkteilnehmer abweichen dürfen. Als Hauptproblem des gegenwärtigen Verfahrens ist aber nach wie vor die Tatsache anzusehen, dass die Ministerpräsidenten und Landesparlamente bei der Bestimmung des Zeitpunkts und bei der Feststellung des Umfangs einer Gebührenanpassung nicht materiell-rechtlichen Bedingungen unterliegen. Die Auswirkungen lassen sich derzeit leicht anhand der aktuellen Diskussion über die von den Ländern Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen geforderten drastischen Einsparungen bei ARD und ZDF beobachten. Diese Forderungen stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem 14. KEF-Bericht, in dessen Entwurfsfassung die KEF eine Erhöhung der Rundfunkge-

bühr von 1,07 € von derzeit 16,15 € auf 17,22 € vorschlägt. Wie wenig stark sich die Länder offenbar an diese Empfehlung gebunden fühlen, belegt die Tatsache, dass die KEF nunmehr offenbar beauftragt werden soll, die Gebühr vor dem Hintergrund der Sparvorschläge Bayerns, Sachsens und Nordrhein-Westfalens, denen sich zwischenzeitlich auch Schleswig-Holstein angeschlossen hat (63), ganz neu zu berechnen. (64) Dass diese Neuberechnungen aus Gründen des Informationszugangs mit Blick auf die Sozialverträglichkeit der Gebühr erforderlich wären, haben die Länder bislang nicht begründet dargelegt. Eine Initiativkompetenz der Länder zu drastischen Einsparungsvorschlägen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist – so populär eine solche Debatte im gesellschaftspolitischen Kontext auch sein mag – aus Gründen der Sicherung der Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vorgesehen. Gleiches gilt für eine Verbindung der Gebührendebatte mit einer Debatte über die Struktur von ARD und ZDF.

Solche Handlungs- und Wertungsspielräume hat das Bundesverfassungsgericht bereits in früheren Entscheidungen beanstandet. (65) Auch die Einrichtung der KEF beruhte auf einem Beschluss der Ministerpräsidenten, der von diesen wieder aufgehoben werden konnte. Auch die Ernennung der KEF-Mitglieder erfolgt nach wie vor durch die Ministerpräsidenten. Verfassungsrechtlich geboten dürfte daher zumindest der Ausgleich der politischen Abhängigkeit durch andere Finanzierungsquellen neben der Rundfunkgebühr sein, wie es beispielsweise die Werbeeinnahmen sind. Diese sind vom Bundesverfassungsgericht auch als geeignetes Gegengewicht zur Gebührenfinanzierung anerkannt worden und konnten diese Aufgabe in früherer Zeit aufgrund ihres hohen Anteils an der Gesamtfinanzierung noch effektiver als heute erfüllen. (66)

Das Wettbewerbsumfeld, in dem sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System befindet, ist hochkompetitiv und vor allem durch steigende Rechtekosten auf den Programmbeschaffungsmärkten gekennzeichnet. Gerade beim Rechteerwerb von Sportereignissen oder Filmpaketen ist eine hohe Flexibilität erforderlich, damit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Lage sind, den Grundversorgungsauftrag in vollem Umfang zu erfüllen. Diese Flexibilität kann durch die Einnahmen aus Rundfunkgebühren allein nicht erreicht werden. Denn die Rundfunkgebührenpflicht wird durch Bereithalten eines Rundfunkgerätes zum Empfang begründet (67) und ist deshalb durch den Versorgungsgrad der Bevölkerung bestimmt. Die seit Ende der 80er Jahre erreichte Vollversorgung macht es heute und in der Zukunft unmöglich, bei gleichbleibender Höhe der Gebühr einen Teilnehmerzuwachs zu erzielen. (68) Mit der statistisch feststehenden Abnahme der Bevölkerung in den kommenden Jahren wird sich diese Problematik mit Sicherheit weiter verschärfen, da ein allmähliches Sinken dieser Zahl der Rundfunkteilnehmer zu erwarten ist. (69)

BVerfG-Entscheidungen zum KEF-Verfahren

Gestiegene Rechtekosten auf den Programmbeschaffungsmärkten erfordern hohe Flexibilität

Gebührenfinanzierung lässt wenig Raum für Flexibilität

Die Programmbeschaffungsmärkte, auf denen sich die öffentlich-rechtlichen im dualen Rundfunksystem gemeinsam mit den kommerziellen Sendern bewegen, erfordern allerdings bisweilen ein hohes Maß an Flexibilität. Das gesamte Verfahren der Bedarfsanmeldung, der Überprüfung durch die KEF und der Entscheidung durch die Länder ist äußerst langwierig und erfolgt nur alle zwei Jahre (70), zumal auch dabei nur langfristige Entwicklungen und Bedürfnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks berücksichtigt werden können. Auf den Programmbeschaffungsmärkten kann es im Einzelfall aber auch kurzfristig zu Ausschlägen im Preisgefüge für Waren und Rechte kommen, wie dies bei Sport- und Spielfilmrechten der Fall ist. Solche Sonderentwicklungen können durch ein starres Finanzierungssystem nicht flexibel ausgeglichen werden. Das Gebührenfinanzierungssystem erlaubt es gerade nicht, in Einzelfällen die Preise zu zahlen, die der freie Markt verlangt. Hier erweisen sich andere Finanzierungsmittel, wie zum Beispiel die Einnahmen aus der Spot-Werbung im unmittelbaren Programmumfeld solcher besonders teurer Programme, als geeignete Finanzierungsart. Eine solche Spot-Werbung erlaubt eine direkte Refinanzierung ohne weitere Belastungen des Gebührenzahlers, da sich die Preise für die Werbung an den Programmbeschaffungskosten orientieren. Gerade der Erwerb der Fußballbundesliga-Erstberichterstattungsrechte durch die ARD-Werbung und die geplante Refinanzierung der Rechtekosten durch Werbung und sonstige Einnahmen zeigt, wie wichtig die Finanzierung durch Werbung im Rahmen der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist.

Ö-r. Rundfunk darf nicht von massenattraktiven Programminhalten ausgeschlossen werden

Der Ausschluss einer unmittelbaren Refinanzierung auch massenattraktiver Programminhalte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre langfristig geeignet, die Rundfunkanstalten von diesen Programminhalten auszuschließen. Gerade in der Programmsparte Sport wird in diesem Zusammenhang eingewendet, dass es hier auch noch andere, weniger kostenaufwändige Formen der Berichterstattung, wie zum Beispiel die Kurzberichterstattung, gäbe. Dabei wird jedoch übersehen, dass ein wesentlicher Grundpfeiler der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Programmautonomie ist. Entsprechend den oben gemachten Ausführungen zählt zu dieser die Freiheit zu entscheiden, über was, aber auch in welcher Form berichtet wird. (71)

Mischfinanzierung bietet dafür Gewähr

Im dualen Rundfunksystem erweist sich die Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks damit als eine wichtige Grundlage für langfristige Planungssicherheit und für die Stabilisierung der geforderten Qualität des Programmes. Unter den rundfunkpolitischen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland bestünde – bei einer nahezu ausschließlich auf Gebühreneinnahmen gründenden Finanzierung – sonst die Gefahr, dass das Spektrum der zur Grundversorgung gerechneten Programmelemente im Laufe der weiteren Ent-

wicklung so definiert wird: Nachfragestarke Programmsegmente und besonders solche in Zeitabschnitten größter Publikumsnachfrage könnten immer stärker herausfallen. Eine langfristige Programmkonzeption, die sich auch aufgrund der Nachfrage aus dem Reichweitespektrum für Werbung definiert, wird den Versuchen einer solchen Eingrenzung des gesamten Programmspektrums funktionsbezogen begegnen können.

Im Falle einer Vollfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren könnte es also zur einer schrittweisen und schleichenden Verengung des Programmspektrums kommen. Gerade das Mischfinanzierungssystem bewahrt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk davor, eine von außen entwickelte Definition von „Grundversorgung“ im Laufe der Zeit übernehmen zu müssen. (72) Sofern also teilweise die Auffassung vertreten wird, es dürfte rechtlich zulässig sein, den durch ein Werbeverbot eintretenden Einnahmeausfall im Wege einer entsprechenden Erhöhung der Rundfunkgebühr in voller Höhe auszugleichen (73), wird insofern übersehen, dass die Rundfunkgebühr alleine nicht in der Lage ist, flexible Finanzierungen von massenattraktiven Programmen, die wie oben ausgeführt Teil des Grundversorgungsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind, sicherzustellen. Auch mit Blick auf notwendige langfristige Planungen, die in einem hochkompetitiven Wettbewerbsumfeld, in dem sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk bewegt, überlebensnotwendig sind, ist die Werbefinanzierung unabdingbar. Unsicherheiten bei der Gebührenanpassung, wie zum Beispiel das im Zusammenhang mit dem 14. KEF-Bericht von politischer Seite teilweise geforderte Moratorium, müssten sich ohne alternative Finanzierungsmöglichkeiten systemdestruierend auswirken und damit die Finanzgewährleistungspflicht des Staates gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk konterkarieren.

Fazit

Laut Bundesverfassungsgericht endet die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bezüglich der Rundfunkfinanzierung aber dort, wo entweder der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Aufgaben gehindert oder der private Rundfunk Bedingungen unterworfen wäre, die ihn erheblich erschweren oder gar unmöglich machen. (74) Durch die Einschränkung des § 15 Rundfunkstaatsvertrag ist der Rücksichtnahme auf den privaten Rundfunk Rechnung getragen.

Im Ergebnis gewährt die Rundfunkfreiheit zwar keinen direkten Anspruch der Rundfunkanstalten auf eine Finanzierung durch Werbung. Da jedoch eine Vollfinanzierung aus Gebühren aus den oben genannten Gründen ausgeschlossen und ein gleichwertiger Ersatz derzeit nicht absehbar ist, bleibt die Werbefinanzierung als notwendiges Substitut prinzipiell unabdingbar. (75) Die Erschließung an

Mischfinanzierung schützt vor Einengung des Programmspektrums

Ermessensreduktion des Gesetzgebers

derweitiger und vor allem nennenswerter Einnahmequellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steckt derzeit noch in den Anfängen, sodass auf die Rundfunkwerbung als Teilfinanzierungsinstrument der Rundfunkanstalten nicht verzichtet werden kann. So lange dieser Zustand anhält, mag ein Verbot der Teilfinanzierung einzelner Programmformen oder -sparten aus Rundfunkwerbung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Keinesfalls zulässig ist aber ein generelles Verbot dieser einzigen nennenswerten Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben der Rundfunkgebühr. (76) Eine Abschaffung der Werbefinanzierung würde, wie oben dargelegt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an der Erfüllung seiner Aufgaben hindern. Das Ermessen des Gesetzgebers im Hinblick auf die Rundfunkfinanzierung aus Gebühren, Werbung und sonstigen Einnahmen ist damit soweit reduziert, dass eine Abschaffung der Werbefinanzierung nicht in Betracht kommt.

Faktische Auswirkungen eines Werbeverbots im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Unabhängig davon, dass eine Abschaffung der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus verfassungsrechtlichen Gründen trotz der immer wieder zu diesem Thema geführten Diskussionen gar nicht möglich ist, hätte eine solche auch erhebliche faktische Auswirkungen, die im Folgenden der Vollständigkeit halber kurz dargestellt werden sollten:

Gefahr einer Monopolisierung bzw. Duopolisierung

Die öffentlich-rechtlichen Werbeangebote stellen ein wichtiges Korrektiv auf dem Werbemarkt dar. So ist auffällig, dass die Tausend-Kontakt-Preise im Vorabendprogramm der kommerziellen Sender, also zu dem Zeitpunkt, in dem ARD und ZDF ebenfalls werben dürfen, bis zu 30 Prozent unter denen der Primetime liegen. (77) Mit einem gänzlichen Wegfall der Werbung in den öffentlich-rechtlichen Programmen dürfte eine Preissteigerung der kommerziellen Anbieter auch im Vorabendprogramm zu erwarten sein. Mit dem Entfallen der Komponente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks droht im Bereich des Fernsehwerbemarktes eine Duopolisierung, beim Hörfunk sogar eine Monopolisierung. Das Ergebnis wäre, dass weniger marktbeherrschende Formate die Werbepreise diktieren könnten. Dies zeigt der obige Vergleich der Tausend-Kontakt-Preise im Vorabendprogramm und in der Primetime. De facto ist diese Duopolisierung damit schon nach 20 Uhr eingetreten.

Ausschluss wichtiger Zielgruppen für die Werbewirtschaft

Sowohl die reiferen Zuschauer über 49 Jahre als auch die Zielgruppen mit höherer Bildung sehen tendenziell mehr öffentlich-rechtliche Programme. Auch die Zielgruppen mit höheren Einkommen (ab 4000 Euro Nettoeinkommen) sind mit einem Anteil von 59 Prozent deutlich stärker bei den öffentlich-rechtlichen Programmen zu finden. Diese nicht mehr ansprechen zu können, würde eine markante Einschränkung für die werbende Wirtschaft in Deutschland bedeuten.

Insgesamt entfallen 43 Prozent des gesamten Fernsehkonsums auf Angebote der öffentlich-rechtlichen Programme. Aus diesem Grunde fordert auch die Wirtschaft ganz klar die Fortsetzung der

Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. (78) Das heißt: Attraktive Zielgruppen, die sich vor den Programmangeboten in den reichweitenstärksten Programmen von ARD und ZDF versammeln, würden bei einem Verbot der öffentlich-rechtlichen Fernsehwerbung der Werbewirtschaft entzogen. Denn wenn leistungsstarke Werbeträger vom Rundfunkwerbemarkt verschwinden, würde dieser Markt schrumpfen, genauso wie er mit dem Hinzutreten neuer Werbeträger in den 90er Jahren expandierte. Die „frei werdenden“ Werbebudgets werden abwandern in ganz andere, dann attraktiver gewordene Mediagattungen, mit denen die gewünschten – bislang im öffentlich-rechtlichen Rundfunk erreichten – Zielgruppen besser erreicht werden können, keinesfalls kämen sie aber den kommerziellen Sendern zugute.

Ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde die Medialeistung des Werbeträgers Radio so schwächen, dass Radiowerbung zumindest in bestimmten Regionen keine relevante Alternative mehr wäre. So hat eine kürzlich veröffentlichte Studie ergeben, dass gerade einkommensstarke und höher gebildete Zielgruppen der ARD-Hörfunkprogramme für die Belegung in den meisten Bundesländern notwendig sind. (79)

Das faktische Ergebnis einer Abschaffung der Werbemöglichkeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre demzufolge die Schaffung monopolistischer/bzw. duopolistischer Strukturen auf den Hörfunk- und Fernsehwerbemarkten. Bestimmte, nur im öffentlich-rechtlichen Rundfunk anzutreffende Zielgruppen wären von der Werbung ausgeschlossen. Eine Abschaffung der Hörfunkwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde das Medium Radio als Werbeträger gefährden.

Werbung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk sichert Existenz des Werbeträgers Radio

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Rede von Haim Saban auf den Medientagen München 2003, 22.10.2003, S. 6.
- 2) So der VPRT-Vorsitzende Jürgen Doetz in einem Pressegespräch am 26.8.2003 in Berlin, S. 8f. des Gesprächsmanuskripts; zuletzt forderte Doetz einen Werbeverzicht im Zusammenhang mit den radikalen Sparplänen der Länder Bayern, Sachsen und NRW. Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 12.11. 2003.
- 3) Vgl. Niggemeier, Stefan. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 26.10.2003, S. 29.
- 4) Vgl. ebd.
- 5) BVerfGE 12, 205, 260; 31, 314, 326; 35, 202, 222; 57, 295, 323; 87, 181, 201; 90, 60, 87; Herzog, Roman in: Maunz, Theodor/Günther Dürig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. München 1962-1973 (Loseblatt-Sammlung), GG Art. 5 Abs. I, II, Rn 201f.
- 6) BVerfGE 90, 60, 87; vgl. auch Jarass, Hans/Bodo Pieroth in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 5 Rn. 27 f. für 1. Alt., 5. Aufl. 2002.
- 7) BVerfGE 90, 60, 87.
- 8) BVerfGE 59, 251, 258; 87, 181, 201; 90, 60, 87.
- 9) BVerfGE 31, 314, 325; 57, 295, 323.
- 10) BVerfGE 57, 295, 320; 73, 118, 153; 83, 238, 296.
- 11) BVerfGE 57, 295, 323; 83, 325f.
- 12) BVerfGE 74, 297, 324.
- 13) BVerfGE 83, 238, 296.
- 14) BVerfGE 74, 297, 324; 83, 238, 296; 90, 60, 90.
- 15) BVerfGE 12, 205, 260f.; 73, 118, 152; 74, 297, 325.
- 16) BVerfGE 59, 251, 257; 74, 297, 325ff.
- 17) BVerfGE 73, 118, 155.

- 18) BVerfGE 73, 118, 157.
- 19) BVerfGE 73, 118, 158; 90, 60, 90.
- 20) Vgl. Radeck, Bernd: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: ZUM 3/1995, S. 175-177, hier S. 176; Scheble, Roland: Grundversorgung - Definition und Umfang. In: ZUM 6/1995, S. 383-390, hier S. 384.
- 21) BVerfGE 74, 297, 325f.
- 22) Vgl. Kresse, Hermann: Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung - Zu den Eckpunkten des klassischen Rundfunkauftrags. In: ZUM 3/1995, S. 178-189, hier S. 180.
- 23) BVerfGE 73, 118, 158.
- 24) Vgl. Libertus, Michael: Zur Frage der Entscheidungskompetenz bei der Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe. In: ZUM 10/1995, S. 699-701, hier S. 699.
- 25) BVerfGE 73, 118, 157 f.; 74, 297, 325f.
- 26) BVerfGE 73, 118, 155, 158, 159.
- 27) BVerfGE 74, 297, 326.
- 28) BVerfGE 73, 118, 158f.; 74, 297, 325.
- 29) BVerfGE 51, 314, 342; 59, 231, 258.
- 30) BVerfGE 74, 297, 326.
- 31) So zuletzt wieder der VPRT-Vorsitzende Jürgen Doetz in einem Pressegespräch am 26.8.2003 in Berlin, S. 2 des Manuskriptes.
- 32) BVerfGE 87, 181, 201.
- 33) BVerfGE 59, 231, 248.
- 34) BVerfGE 73, 118, 183; 90, 60, 87.
- 35) BVerfGE 90, 60, 89.
- 36) BVerfGE 57, 295, 325; 83, 238, 332f.
- 37) BVerfGE 73, 118, 148.
- 38) BVerfGE 83, 238, 258.
- 39) BVerfGE 87, 181, 198.
- 40) BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 324 ff.; 83, 238, 298, 310; 90, 60, 90f.
- 41) Vgl. Libertus, Michael (Anm. 24), S. 699, 701; Hesse, Albrecht: Funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Annäherung zum „Hessen-5“-Beschluss des BVerfG. In: ZUM 12/1993, S. 606-608, hier S. 606, 608.
- 42) BVerfGE 87, 181, 203; 90, 60, 90 ff., sog. Funktionsauftrag, das heißt Funktionen und Betätigungsfelder außerhalb der Grundversorgung, die aber durchaus vom Auftrags- bzw. Funktionskreis der Anstalten erfasst sind.
- 43) BVerfGE 83, 238, 310; 87, 181, 198; 90, 60, 90.
- 44) BVerfGE 90, 69, 93.
- 45) BVerfGE 90, 60, 96.
- 46) Vgl. Hartstein, Reinhard/Wolf-Dieter Ring/Johannes Kreile/Dieter Dörr/Rupert Stettner: Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, Stand: April 2003, § 13 Rn. 100. München 2003.
- 47) BVerfGE 90, 60, 103f.
- 48) Vgl. Hartstein u.a. (Anm. 46) § 13 Rn. 100.
- 49) Vgl. Kiefer, Marie-Luise: Gebühreindexierung und neue Modelle für Werbelimits. In: Media Perspektiven 2/1993, S. 46 und S. 48f.
- 50) Vgl. Oppermann, Thomas/Michael Kilian: Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd. 41. Frankfurt a.M. 1989, S. 46f.
- 51) Vgl. Begründung zum Rundfunkstaatsvertrag 1987, S. 92.
- 52) Vgl. § 7 Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag für Split Screen; § 7 Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag für virtuelle Werbung.
- 53) Vgl. Bosman, Wieland: Verfassungsrechtliche Aspekte eines Werbeverbots für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: ZUM 6/2003, S. 444, 453.
- 54) BVerfGE 83, 238, 310; 87, 181, 199; 90, 60, 90.
- 55) Vgl. Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. München 1999, Rn.120.
- 56) Vgl. Media Perspektiven Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2001, S. 11.
- 57) Vgl. Media Perspektiven Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 1991, S. 8.
- 58) BVerfGE 90, 60, 101.
- 59) Vgl. Schneider, Hans-Peter/Bernd Radeck: Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen. Zur Vielfalt der Finanzierungsformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Media Perspektiven 3/1989, S. 162, die aus diesem Umstand ein Gebot der Mischfinanzierung ableiten.
- 60) So auch Bethge, Herbert: Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Media Perspektiven 10/1983, S. 690-700, hier S. 690 ff.; Schneider, Hans-Peter/Bernd Radeck: Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen. Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd. 42, Neuwied/Frankfurt 1989, S. 76f, mit Verweis auf Bullinger, Martin: Rundfunkwerbung im Umbruch der Medien. In: ZUM 1985, S. 121, 129; Hesse, Albrecht: Werbung und Rundfunkfreiheit. In: ZUM 11/1987, S. 548-555, hier S. 548, 554; Ladeur, Karl-Heinz: Duale Rundfunkordnung und Werbung in Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In: ZUM 10/1987, S. 491-501, hier S. 491, 499; Sell, Friedrich-Wilhelm von: Wirtschaftswerbung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und in den Neuen Medien. In: ARD-Jahrbuch 1984. Hamburg 1984, S. 88-92, hier S. 88, 89; Kiefer, Marie-Luise: Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Media Perspektiven 4/1981, S. 328-332, hier S. 328, 330.
- 61) Vgl. Presseberichte aus der jüngsten Vergangenheit zu den drastischen Sparvorschlägen für ARD und ZDF der Länder Bayern, Sachsen und NRW: „Keiner lacht“. In: Süddeutsche Zeitung v. 11.11.2003; „Revolution“. In: FAZ v. 11.11.2003; „Rundfunkgebühren: was von Stoibers Vorschlag zu halten ist“. In: Berliner Zeitung v. 11.11.2003. Aus der jüngeren Vergangenheit: „Die 17 Euro-Grenze“. In: Süddeutsche Zeitung v. 28.8.2003. „Daran geht keine Anstalt zu Grunde“. In: Die Welt v. 14.7.2003; „Die Wut des Beamten“. In: Süddeutsche Zeitung v. 11.9.2003 oder aber „Das wirkt befremdlich - Die 6 Thesen zum Rundfunk“ von Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Peer Steinbrück. In: Süddeutsche Zeitung v. 5.6.2003 mit der Forderung eines Gebührenmoratoriums; ebenso Markus Söder, CSU-Medienexperte. In: Der Kontakter v. 17.3.2003; oder „Große medienpolitische Koalition - Die 10 Thesen zur Rundfunklage“ von Marc Jan Eumann, medienpolitischer Sprecher der SPD-Landtagsfraktion NRW. In: in epd medien v. 18.6.2003, S. 25ff., der entgegen Steinbrück für eine sozialverträgliche Erhöhung der Rundfunkgebühren plädiert, sich aber auch für eine Einschränkung der Sponsoringmöglichkeiten ausspricht.
- 62) BVerfGE 90, 60, 96.
- 63) Vgl. text intern newsletter extra vom 11.11.2003.
- 64) Vgl. den Artikel „Revolution“. In: FAZ v. 11.11.2003.
- 65) Vgl. Rühl, Ulli FH: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: ZUM 3/1995, S. 167-172, hier S. 167, 171 mit Verweis auf BVerfGE 73, 118, 182 f.; 83, 238, 323.
- 66) BVerfGE 83, 238, 310 f.; 87, 181, 200; 90, 60, 91.
- 67) § 12 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag, § 2 Abs. 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag.
- 68) Vgl. Schneider/Radeck (Anm. 60), S. 90.
- 69) Vgl. Oppermann/Kilian (Anm. 50), S. 51.
- 70) Vgl. § 1 Abs. 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.
- 71) Vgl. Schneider/Radeck (Anm. 60), S. 70.
- 72) Vgl. Kopper, Gerd G.: Langfristige Finanzierungsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Media Perspektiven 5/1989, S. 245-261, hier S. 255.
- 73) Vgl. Bosman (Anm. 53), S. 453.
- 74) BVerfGE 83, 238, 311.
- 75) Vgl. Schneider/Radeck (Anm. 59), S. 160 f.
- 76) Vgl. Schneider/Radeck (Anm. 60), S. 95 ff.
- 77) Quelle: AGF/GFK; pc#tv; Fernsehpanel (D); eigene Berechnungen.
- 78) Vgl. Statement von Johann C. Lindenberg, OWM-Pressegespräch v. 19.3.2003, S. 4 des Manuskripts.
- 79) Vgl. BLM-Studie zu den Auswirkungen einer Werbereduzierung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk in Deutschland auf das Buchungsverhalten der werbungstreibenden Wirtschaft und die Gattung Hörfunk. München 2003.

