

Impulsreferat

## → Rundfunkgebühr, Meinungswettbewerb und Medienkonzentration\*

Von Friedrich Kübler\*\*

**BVerfG überlässt Medien nicht dem Spiel der Kräfte**

Die Begriffe Konzentration und Wettbewerb werden im Rundfunkgebührenurteil nicht erwähnt. Deshalb muss ich etwas weiter ausholen. Unser Geburtstagskind, das Gebührenurteil, steht in einer langen Linie grundsätzlicher Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Sie sind das Angriffsziel nicht abreißender Kritik; Christoph Degenhart hat das prägnant zusammengefasst. Das ist nicht erstaunlich: Diese Urteile errichten und befestigen Barrieren, in denen sich Misstrauen manifestiert gegen die wichtigsten Legitimationsmechanismen unserer Gesellschaftsordnung: Misstrauen gegen den Markt und Misstrauen gegen den demokratischen Prozess. Die Abwehr des politischen Zugriffs der gewählten Volksvertreter auf den Rundfunk beginnt mit dem ersten Rundfunkurteil: Dem Staat und seinen Amtsträgern wird es verboten, sich beherrschenden Einfluss auf das bundesweite Fernsehen zu verschaffen. Die Konfrontation mit dem Markt ist eine Folge der Zulassung kommerziellen Rundfunks: Die Verfassung erlaubt es nicht, die elektronischen Medien der Massenkommunikation dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen; sie verlangt vielmehr eine „positive Ordnung“, das heißt eine gesetzliche Regelung, die ein hinreichend vielfältiges, informatives und gemeinwohlverträgliches Angebot gewährleistet.

**Doppelte Stoßrichtung des Gebührenurteils**

Das Rundfunkgebührenurteil ist nicht zuletzt deshalb besonders aufschlussreich, weil es diese doppelte Stoßrichtung deutlicher als bisher zu einem institutionellen Konzept verdichtet. Das zeigt sich in zwei Punkten:

Zunächst werden Aufgaben und Stellung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) präzisiert: Sie ist ein sachverständiges Gremium, das rundfunk- und politikfrei zusammengesetzt ist. Schon hier wird das Funktionselement professioneller Expertise und Verantwortung betont. Rainer Conrad hat eben sehr anschaulich geschildert, wie das praktisch umgesetzt wird.

**Veränderte Einschätzung des Binnenpluralismus**

Dieser Aspekt wird noch klarer hervorgehoben, wo sich der Senat mit dem inneren Gefüge der Rundfunkanstalten befasst. In den ersten drei Rundfunkurteilen war der Binnenpluralismus als Interessenrepräsentation verstanden worden: Die Zusammensetzung der Gremien, der Rundfunk- und

Fernsehräte, sollte gewährleisten, dass die „maßgebenden Kräfte“ im Programm zu Wort kommen können. Die folgenden Entscheidungen belegen die langsame Abkehr von dieser Vorstellung. Die Interessen der Allgemeinheit, denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet ist, werden nicht länger mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen gleichgesetzt. Deshalb sind die Mitglieder der Gremien nicht dazu berufen, die Programminteressen der sie entsendenden Organisationen zu vertreten und zu fördern.

Der Akzent liegt nunmehr auf der durch Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Programmfreiheit des Rundfunks. Sie bedeutet – so sagt das Gebührenurteil –, dass sich die Programme an „publizistischen Kriterien“ ausrichten können, für die „professionelle Maßstäbe“ den Ausschlag geben. Damit wird die Aufgabe des Rundfunkrechts konkretisiert: Es hat die Bedingungen zu schaffen und zu bewahren, unter denen der Rundfunk, zumindest in seinem öffentlich-rechtlichen Segment, die berufsethischen Standards einer besonderen publizistischen Verantwortung zu entwickeln und seinen Programmen zugrunde zu legen vermag.

Man kann das Ergebnis als ein System von hintereinander geschalteten Filtern, von mehrfachen Schutz- und Sicherungsmechanismen beschreiben. Das Verfahren, in dessen Zentrum die KEF steht, soll eine Finanzierung verbürgen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wenigstens teilweise dem qualitätsabträglichen Wettbewerb um möglichst hohe Einschaltquoten zu möglichst niedrigen Programmkosten enthebt; ihre Unabhängigkeit soll verhindern, dass die Gebührenfinanzierung als Instrument politischen Einflusses auf die Programme missbraucht wird; und ihr Sachverstand soll dafür sorgen, dass die Gebühr funktionsgerecht bemessen wird. Die anstaltsinternen Gremien sollen Freiräume einer publizistischen Verantwortung gewährleisten und kontrollieren, deren Praxis nicht von den Wünschen der politisch Mächtigen oder den Interessen der Investoren, sondern von den Bedürfnissen der Empfänger und der Allgemeinheit bestimmt wird.

Die Frage, ob und warum diese Filter nicht obsolet geworden sind, lässt sich in unterschiedlicher Weise beantworten. Ein Ansatz ist die vergleichende Programmanalyse, deren Befunde mit Begriffen wie „Trivialisierung“ und „Boulevardisierung“ nur unzulänglich erfasst werden. Was die Landesmedienanstalten offenbar zunehmend beunruhigt, ist die Ausbreitung einer ordinär-degoutanten und zugleich gewaltgeneigten Subkultur, die geeignet ist, die ethischen und ästhetischen Restbestände unserer Zivilisation weiter zu reduzieren.

**Nunmehr Programmfreiheit des Rundfunks im Zentrum**

**Mehrfache Schutz- und Sicherheitsmechanismen**

\* Die Diskussionsveranstaltung fand am 5. März 2004 im Campus Westend der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt statt.

\*\* em. o. Professor, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

**Medienökonomie bestätigt Bedarf an Regulierung**

Das ist aber nicht mein Feld. Ich kann und will mich damit begnügen, auf einige Befunde der Medienökonomie hinzuweisen, die mittlerweile als gesichert gelten können und die ein gewisses Maß an Regulierung der elektronischen Medien als sinnvoll und notwendig nahe legen. Sie beruhen durchweg auf der Einsicht, dass es nicht „den“ Markt schlechthin als eine naturgesetzlich vorgegebene Mechanik gibt. Es gibt nur einzelne Märkte als gesellschaftliche Hervorbringungen, die durch ihre Genese, ihre Gegenstände, ihre Randbedingungen und die an ihnen beteiligten Akteure geprägt werden.

Gunsten auszunutzen vermag. Die berufsethische Verantwortung der Programmredaktionen ist ein wichtiges – wenn nicht das wichtigste – Korrektiv derartiger Verzerrungen und Manipulationen.

Erweist sich mithin die Marktregelung aus diesen oder anderen Gründen als geboten, dann entsteht die Gefahr, dass sie zur politischen Beeinflussung und Steuerung der Programminhalte missbraucht wird. Das ist für ein demokratisches System nicht hinnehmbar: Seine Glaubwürdigkeit wird ausgehöhlt, wenn sich die Machthaber durch die Beeinflussung der Medien ihre Wiederwahl sichern können.

**Besonderheiten der Medienmärkte:**

Die Märkte der elektronischen Massenkommunikation weisen eine Reihe von Besonderheiten auf; vier will ich in Stichworten erwähnen:

Auch die Nichtregulierung kann bedrohliche Folgen haben. Ungehinderte Konzentration schafft vorherrschende Meinungsmacht, die sich den politischen Prozess unterwirft und sich den Staatsapparat dienstbar macht. Die jüngste Geschichte Italiens bietet ein ebenso eindrückliches wie abschreckendes Beispiel dieser Entwicklung. Aber auch die Vorgänge in den USA sind geeignet, Unbehagen zu wecken. Eine Regierung, die um ihre Wiederwahl fürchtet, macht sich an den Abbau der Konzentrationskontrolle, um sich das Wohlwollen der großen Medienkonzerne zu sichern und ihre Wahlkampfkassen zu füllen; das hat Proteste selbst in den eigenen Reihen ausgelöst. Fazit dieser Überlegungen ist, dass das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts heute nicht weniger wichtig ist als vor zehn Jahren.

**Auch Nichtregulierung kann Folgen haben**

**Kostendegression**

1. Die betriebswirtschaftlich sehr effektive Finanzierung allein durch Werbung löst besonders virulente Konzentrationsimpulse aus. Sie werden mit dem Stichwort der Kontaktkostendegression umschrieben: Zusätzliche Abnehmer erhöhen die Einnahmen und verursachen keine oder nur geringe Mehrkosten. Das potenziert die finanzielle Macht des jeweiligen Marktführers; er kann die Konkurrenten aus dem Markt drängen.

**Negative Externalitäten**

2. Medienmärkte sind in der Lage, drittsschädigende Wirkungen zu generieren. Die Ökonomen sprechen von (negativen) Externalitäten. Der Jugendschutz versucht, einen Großteil dieser Risiken abzudecken; damit ist das Gefährdungspotenzial – wie wir wissen – nicht erschöpft.

Dazu eine abschließende Anmerkung, eine Fußnote. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird zuweilen als eine paternalistische und korporatistische Einrichtung, als das Relikt einer vorliberalen und vordemokratischen Epoche dargestellt. Das ist nicht nur im Detail unrichtig, sondern verkennt auch einen nahezu globalen Zusammenhang. Milton Friedman hat vor Jahren vorgeschlagen, das staatliche Geld durch privates zu ersetzen; das eröffnet den unbeschränkten Wettbewerb zwischen den Emittenten von Geld. Heute herrscht Einverständnis, dass dieses System prohibitiv teuer wäre; die Steuerung des Geldes bleibt eine Aufgabe staatlicher Politik. Sie ist den Zentralbanken anvertraut, die mittlerweile fast überall unabhängig, das heißt der unmittelbaren demokratischen Kontrolle entzogen sind. Die von den USA ausgehende Idee einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die die demokratische Gesetzgebung kontrolliert, hat sich in den letzten fünf Jahrzehnten über weite Teile der Erde verbreitet; auch sie zählt mittlerweile zu den Kerninstitutionen aller hochentwickelten Sozialsysteme. Das legt den Schluss nahe, dass sich derartige unabhängige und hochprofessionelle Instanzen zu unverzichtbaren Funktionselementen marktwirtschaftlich und demokratisch verfasster Gemeinwesen entwickelt haben. Man kann und man sollte den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Nachbarschaft sehen.

**Ö.-r. Rundfunk zählt zu den unverzichtbaren Institutionen**

**Information und Bildung sind meritorische Güter**

3. Politische Information und Bildung sind „meritorische Güter“, die ein sich selber überlassener Rundfunkmarkt nicht im gewünschten Maße produziert; Hörfunk und Fernsehen sind Medien, die zu reinen Unterhaltungsformaten tendieren. Nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts wird in Deutschland ein Mindestmaß des Gewünschten durch die Verfassung gewährleistet: Angesichts der Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik bekennt sich das Grundgesetz zum Konzept der sich selbst verteidigenden Demokratie – ein Konzept, auf das auch die Massenmedien verpflichtet sind.

**Ungleichgewichte zwischen Veranstalter und Nutzer**

4. Schließlich wird die Beziehung zwischen dem Rundfunkveranstalter und dem -empfänger durch Ungleichgewichte und Informationsdefizite getrübt. Der Hörer oder Zuschauer sieht sich mit einem anonymen Großunternehmen konfrontiert, dessen Informationsleistung er in aller Regel nicht zu beurteilen vermag. Zudem ist unser Empfängerverhalten nur beschränkt rational. Es wird von Präferenzen – wie etwa denen der selektiven Wahrnehmung – bestimmt, die der Veranstalter zu seinen

