

**Gegenargumente zu den Forderungen
des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium der Finanzen**

► **Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Anmerkungen zu einem Gutachten**

Von Jürgen Betz*

**Gutachten stellt
öffentlich-rechtlichen
Rundfunk in Frage**

Am Heiligen Abend 2014 berichtete die Bildzeitung über ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) zum Thema „Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung“. (1) Das Papier stammt vom Oktober 2014 und propagiert eine „Anpassung des Rundfunkmodells“ (2) bzw. eine „Reform des Rundfunksystems“ (3) in Deutschland. Öffentlich-rechtliche Anbieter sollten nur noch dort auftreten, wo das privatwirtschaftliche Angebot „klare Defizite“ aufweise. Aufgrund der technischen Entwicklung gebe es kaum noch Gründe, warum der Rundfunkmarkt anders organisiert sein solle als der Zeitungsmarkt, der durch „ein breites privates Angebot und Subskriptionsmodelle gekennzeichnet“ sei. (4) Zudem wird ein Werbeverbot (hier als „Werbeverzicht“ bezeichnet) im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgeschlagen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium besteht aus mehr als 30 Wirtschafts- und Finanzwissenschaftlern. (5) Das Gutachten wurde (angeblich) ohne Auftrag erstellt (6), namentlich das Bundesfinanzministerium war nicht Auftraggeber. (7) Vielmehr sei das Thema „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ wegen „der überragenden ordnungs- und wirtschaftspolitischen Bedeutung aufgegriffen“ worden, wie der Vorsitzende des Beirats, Kai Konrad, mitteilte. (8)

Die in Pressereaktionen zum Teil völlig zu Recht aufgeworfene Frage der Zuständigkeit dieses Gremiums zu Fragen der Aufgaben und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll hier angesichts der klaren Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht weiter thematisiert werden, zumal der für die Rundfunk- und Pressefreiheit einschlägige Artikel 5 des Grundgesetzes auch die Meinungsfreiheit schützt. In Deutschland kann sich jeder und damit auch der Wissenschaftliche Beirat auf das Recht berufen, seine Meinung frei zu äußern und zu verbreiten.

Das als Gutachten titulierte Papier wirft eine derart große Menge von Fragen auf, dass man es nicht einfach so stehen lassen kann, auch wenn weder das BMF noch sein Beirat für die Rundfunkgesetzgebung und die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zuständig sind.

Alter und längst überholter Grundansatz

Die Grundgedanken des Gutachtens sind keineswegs neu; sie wurden schon vor der Einführung der dualen Rundfunkordnung in den 1980er Jahren diskutiert. Und schon im Jahr 1999 hatte sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit dem Thema „Offene Medienordnung“ befasst, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kritisiert und sich – wie jetzt erneut der wissenschaftliche Beirat beim BMF – für eine prinzipielle Neuordnung des Rundfunks ausgesprochen, die wegen der veränderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen weitgehend auf den Wettbewerb und seinen Schutz des Kartellrechts setzen sollte. Die damalige Stellungnahme vom 18. November 1999, die auch heute noch online im Archiv des BMWI abrufbar ist (9), hat allerdings in der weiteren medienpolitischen Diskussion keinerlei Beachtung erfahren. Dies lag vor allem daran, dass auch die damalige Stellungnahme wesentliche Faktoren für ein funktionsfähiges, für eine Demokratie zwingend erforderliches Informationsvermittlungssystem ignoriert hat. Dass ein alleiniges Setzen auf den Markt und das Kartellrecht völlig ungeeignet für eine verfassungskonforme Medienordnung ist, haben die vergangenen 15 Jahre und die in dieser Zeit kontinuierlich wachsende Konzentration auf dem Medienmarkt, besonders im Printbereich, eindrucksvoll bestätigt.

Umso mehr muss es verwundern, dass der Wissenschaftliche Beirat beim BMF, der überwiegend aus Ökonomen besteht, nun in die gleiche Kerbe schlägt, ohne zu berücksichtigen, was seither an realen Veränderungen im Medienmarkt geschehen ist und welche positive Anerkennung das duale Rundfunksystem in Deutschland bei allen Beteiligten und weltweit erfahren hat. Und dies auch bei den Fernsehzuschauern, bei denen das Erste Programm der ARD laut einer Meinungsumfrage nach dem qualitativ besten Programm mit 24 Prozent deutlich vor ZDF und RTL mit jeweils 15 Prozent sowie den Dritten Programmen (10%) an erster Stelle liegt. (10)

Viele Programme bedeuten nicht automatisch Vielfalt

Der Wissenschaftliche Beirat meint, die „dynamische Entwicklung der frei empfangbaren TV-Sender in Deutschland“ (11), deren Anzahl zweifelsfrei einen erheblichen Anstieg zu verzeichnen hat, und die Angebote im Internet seien ausreichender Grund dafür, dass nun genug Vielfalt bestehe und der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf eine Komplementärfunktion, das heißt auf ein Nischendasein, zurückgeführt werden könne. Dies ist – wenn man

**Marktorientierung
und Kartellrecht
reichen für ver-
fassungskonforme
Medienordnung
nicht aus**

**Beirat möchte
öffentlich-rechtlichen
Rundfunk auf
Nischendasein
zurückführen**

* Justiziar des Hessischen Rundfunks. Überarbeitete Fassung eines Beitrags des Autors in der Medienkorrespondenz vom 6.2.2015.

sich die kommerziellen Programmangebote näher anschaut – eine höchst fragwürdige Ansicht. Aber die Mühe, sich mit den Programminhalten von ARD und ZDF sowie ihren Gemeinschaftsprogrammen näher auseinanderzusetzen, macht sich der Wissenschaftliche Beirat bedauerlicherweise an keiner Stelle seines Gutachtens, weil rein ökonomisch argumentiert wird. Genauso abwegig ist es zu meinen, das Internet biete „Sendeformate, die mit den klassischen Hörfunk- und Fernsehmedien vergleichbar sind.“ (12) Einen Beleg für diese Behauptung bleibt das Gutachten, das ansonsten mit einer Vielzahl von Fußnoten aufwartet, schuldig und das in einer Zeit, in der das EU-Parlament aktuell über Maßnahmen gegen Google debattiert, um dessen Dominanz im Internet bei den Suchmaschinen und die damit verbundenen Gefahren für eine gezielte, von kommerziellen Interessen gesteuerte Einflussnahme auf die Internetnutzer zu begrenzen.

Im Gutachten wird zwar eingeräumt, dass der Ausgangspunkt eine „vorwiegend ökonomische Analyse“ (13) sei und der vermeintlich identifizierte Reformbedarf sich aus „grundlegenden ökonomischen Überlegungen“ ableite. Es muss aber überraschen, dass ein sich aus mehr als 30 Hochschullehrern zusammensetzender wissenschaftlicher Beirat glaubt, eine Medienordnung ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachten und daraus Vorschläge für deren Neuordnung unterbreiten zu können.

Rundfunk darf nicht nur ökonomisch betrachtet und reguliert werden

Rechtsprechung und Literatur sind seit Jahrzehnten voll von Argumenten, die eindrucksvoll und – wie die letzten 50 Jahre zeigen – völlig zu Recht deutlich machen, dass Rundfunk keinesfalls ausschließlich unter rein ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet und reguliert werden darf. Zuletzt hat dies das Bundesverfassungsgericht auch im ZDF-Urteil aus dem vergangenen Jahr bestätigt. (14) Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt unterstrichen hat – dies sei hier noch einmal ausdrücklich hervorgehoben – ist der Rundfunk „Medium und Faktor des verfassungsrechtlich geschützten Prozesses, in dem sich die Meinungsbildung vollzieht“, die wiederum für die Funktion des demokratischen Gemeinwesens essenziell und unverzichtbar ist. Aus diesem Grund werde ein Verständnis der Rundfunkfreiheit, die sich in der Abwehr staatlicher Einflussnahme erschöpfte und den Rundfunk im Übrigen den gesellschaftlichen und marktlichen Kräften überließe, nicht dem dienenden Charakter von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG gerecht. Auch in seinem Rundfunkurteil aus dem Jahre 2007 hat das Gericht dieses Verständnis der Rundfunkfreiheit wiederholt betont und ausgeführt, dass die Ausgestaltung der Rundfunkordnung durch gesetzliche Regelungen nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden ist, und dass sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten so-

wie die Entwicklung der Medienmärkte nichts geändert habe. Wörtlich führt es aus: „Rundfunkprogramme haben, wie insbesondere in der medienökonomischen Literatur analysiert und erklärt wird, im Vergleich zu anderen Gütern besondere ökonomische Eigenschaften. Diese sind mit dafür ursächlich, dass bei einer Steuerung des Verhaltens der Rundfunkveranstalter allein über den Markt das für die Funktionsweise einer Demokratie besonders wichtige Ziel der inhaltlichen Vielfalt gefährdet ist. ... Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer führen beispielsweise häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu der Bevorzugung des Sensationellen und dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen. Auch dies bewirkt Vielfaltsdefizite.“ (15)

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF geht zwar in seinem Gutachten auf die Verfassungsrechtsprechung ein, kritisiert diese aber und hält diese nicht mehr für zeitgemäß, ohne dies allerdings mit substanziellen Argumenten zu begründen. (16) Er meint lediglich, es sei wichtig, „nicht einer dem Status quo verhafteten Denkblockade zu verfallen, wie sie vor allem die neuere verfassungsgerichtliche Judikatur nahelegen könnte“. (17) Allerdings setzt sich der Wissenschaftliche Beirat nicht einmal im Ansatz mit den in der Literatur und der Verfassungsrechtsprechung vorgetragenen Argumenten auseinander.

Noch mehr überrascht es, wenn ausgeführt wird, dass nicht die Frage entscheidend sei, ob angesichts des derzeit bestehenden privatwirtschaftlichen Angebots der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine bedeutsame Aufgabe erfüllt (wie vom BVerfG stets bestätigt). Vielmehr würde ein „... reformierter oder anders ausgerichteter öffentlich-rechtlicher Rundfunk ... ein entsprechend verändertes privatwirtschaftliches Angebot nach sich ziehen.“ (18) Das müsste der Wissenschaftliche Beirat allerdings näher erklären, was er wiederum schuldig bleibt. Mehr spricht dafür, dass dann die Programmangebote des privaten Rundfunks weiter verflachen und sich damit genau die Befürchtungen realisieren würden, die das Bundesverfassungsgericht seit Jahrzehnten bei einer Überlassung der Rundfunkordnung an den Markt hegt. Treffender als Nina Rehfeld in ihrem Beitrag „Wenn Witzfiguren Nachrichten machen“ in der FAZ vom 17.2.2015 kann man die Auswüchse und Konsequenzen der Kommerzialisierung des Fernsehens nicht beschreiben. Ihr Fazit: „Amerikas Fernsehen macht einen irren: Die Nachrichten sind eine Farce, die ernsthaften Satiriker hören auf. Was bleibt, sind Unterhaltung und Politik-Klamauk.“ Warum der Wissenschaftliche Beirat genau das Gegenteil behauptet, ohne es zu begründen, bleibt sein Geheimnis.

Wissenschaftlicher Beirat hält Rechtsprechung des BVerfG nicht mehr für zeitgemäß

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass das Gutachten zwar akribisch Literatur zitiert, die seiner Linie entspricht, auf andere, gegenteilige Stimmen aber verzichtet. Beispielhaft sei nur auf das sehr umfassende und umfangreiche Werk von Wolfgang Hoffmann-Riem „Regulierung der dualen Rundfunkordnung – Grundfragen“ verwiesen (19), das genau zu den vom Beirat aufgeworfenen Fragen ausführlich und detailliert – allerdings mit anderem Ergebnis – Stellung nimmt.

Angebliche Vergleichbarkeit von Zeitungs- und Rundfunkmarkt

„Beide Produktklassen handeln mit Information“

Der Beirat hält es für bedenklich, dass die Struktur und Regulierung von Zeitungs- und Rundfunkmarkt in Deutschland unterschiedlich ausfällt. Printmedien und Rundfunkprogramme seien „Produkte, die große Ähnlichkeiten aufweisen, auch wenn die Nutzerkreise unterschiedlich sind. Beide Produktklassen handeln (sic!) mit Information.“ (20) Ferner meint der Beirat, dass der Eintritt eines weiteren Anbieters bei Presse und Rundfunk keinen ernsthaften technologischen Beschränkungen mehr unterliege. Nicht nachvollziehbar ist, wie der Beirat zu der Ansicht kommt, „angesichts der heute bestehenden Parallelen in den technologischen und wirtschaftlichen Grundlagen beider Produktkategorien“ sei „die Unterschiedlichkeit in der Gestaltung und Regulierung von Presse und Rundfunk durch den Gesetzgeber überraschend.“ (21) Diese kann entgegen der Meinung des Beirats gerade nicht „nur historisch“ (22) erklärt werden, sondern sie hat die bereits dargelegten demokratierelevanten Hintergründe.

Beirat ignoriert rückläufige Entwicklung des Zeitungsmarkts

Wenn der Beirat meint, dass diese Unterschiedlichkeit heute „unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht mehr begründet werden“ (23) könne, so ist dies doppelt unzutreffend. Zum einen geht es eben gerade aus den oben genannten Gründen nicht nur um rein ökonomische Fragen, sondern um die Gewährleistung der für die Funktionsfähigkeit des demokratischen Gemeinwesens erforderlichen Informations- und Meinungsfreiheit, zum anderen aber lässt sich auch die ökonomische Betrachtung nicht (mehr) aufrecht erhalten. Denn auch der Zeitungsmarkt funktioniert ja keineswegs mehr so, wie das Gutachten seinen Lesern glaubhaft machen will. Würde die Behauptung „Stattdessen gibt es viele Zeitungen; sie sind einfach und preiswert zu produzieren und stehen in Konkurrenz zueinander“ (24) stimmen, dann gäbe es das vielfach beklagte Zeitungssterben in Deutschland nicht. Hat der Beirat tatsächlich nicht zur Kenntnis genommen, welche Entwicklung der deutsche Zeitungsmarkt seit 25 Jahren hinter sich hat? Hat er nicht bemerkt, dass die Westfälische Rundschau eingestellt wurde, die Financial Times Deutschland, die Nürnberger Abendzeitung und weitere Blätter? (25) Ist nicht

allein das Zeitungssterben Argument dafür, dass der Markt eben gerade nicht dafür sorgt, dass Vielfalt besteht?

Stieg die Auflage deutscher Tageszeitungen von 1950 bis 1983 von 14 auf 30 Millionen, so sank sie seit 1984 bis 2013 um 42,5 Prozent auf nunmehr 17,3 Millionen. Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) und die Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (IVW) prognostizieren, dass dieser Niedergang so weitergehen wird.. Jüngst wurde berichtet, dass die deutschen Tageszeitungen im 4. Quartal 2014 im Vergleichszeitraum zu 2013 weitere 5 Prozent ihrer Auflage verloren haben. (26) Dem Beirat scheint das alles unbekannt zu sein. Er verfiert unbeirrt und blauäugig eine seit Jahrzehnten überholte und längst von der Wirklichkeit widerlegte These vom alles selbst regelnden Markt.

Die Autoren des Gutachtens kennen auch offensichtlich nicht den hochinteressanten Beitrag „In eigener Sache“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 10. August 2014, in dem professionelle Zeitungleute ausführen, dass die Zeitungen in der größten Krise ihrer Geschichte stecken und dass dies nicht nur am Internet liege. Sie weisen darauf hin, dass die Gründung der „tageszeitung“ (taz) im Jahr 1979 hierzulande die letzte erfolgreiche Neugründung einer überregionalen Tageszeitung gewesen ist. Und es wird darauf hingewiesen, dass die rückläufige Entwicklung des Zeitungsmarkts längst vor dem rasanten Aufstieg des Internets begonnen hat.

Entgangen scheint den Autoren des Gutachtens auch zu sein, wie sich die Pressekonzentration in Deutschland entwickelt hat. Entsprechende Analysen legt der Medienforscher Horst Röper regelmäßig vor. (27) So wurde im Jahr 2014 erneut ein Höchstwert bei der Pressekonzentration festgestellt, und die zehn auflagenstärksten Verlagsgruppen hatten im ersten Quartal 2014 gemeinsam einen Marktanteil von 59,3 Prozent an der Gesamtauflage der Tagespresse. Im Jahr 2006 lag deren Anteil noch bei 53,2 Prozent. Röper dokumentiert auch die verschiedenen Fusionen von Tageszeitungen, die zu der Erosion in der Vielfalt des deutschen Zeitungsmarkts beigetragen haben, allerdings zum Teil aus rein wirtschaftlichen Gründen zur Verhinderung weiterer Insolvenzen nicht zu vermeiden waren. Und auch ein Blick nach Frankreich bestätigt diese Entwicklung. (28)

Die oben genannten Fakten sind hier keineswegs als Kritik am Zeitungsmarkt zu verstehen. Sie zeigen aber, dass der Markt gerade nicht dafür sorgt, dass Vielfalt in der Informationsvermittlung gewährleistet wird. Woher nimmt der Beirat angesichts dieses Befunds seine Erwartung, dass eine Überlassung des Rundfunks an die Kräfte des Marktes zu anderen Ergebnissen führen würde? Glaubt er ernsthaft, kommerzieller, auf Gewinnerzielung ausgerichteter Rundfunk würde die Anfor-

Beirat propagiert These vom alles selbst regelnden Markt

Hohe Pressekonzentration in Deutschland

Markt gewährleistet Vielfalt in der Informationsvermittlung nicht

derungen erfüllen, die das Bundesverfassungsgericht und die 16 Landesgesetzgeber an die Medien als Faktor der Meinungsbildung völlig zu Recht stellen?

Forderung nach einem Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Angeblich löst Werbung „Fehlanreize“ für die Programmgestaltung aus

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium fordert im Kontext seiner ökonomischen Betrachtungsperspektive auch einen kompletten Werbeverzicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, das heißt ein Werbeverbot. Begründet wird dies mit angeblichen, durch die Werbung ausgelösten „Fehlanreizen“ für die Programmgestaltung. (29) Demnach führe eine Werbefinanzierung „zu einer Programmorientierung an Zielgruppen und Einschaltquoten.“ (30) Unerwähnt bleibt in diesem Zusammenhang, dass die Programmorientierung an Zielgruppen keine werbespezifische Komponente darstellt, sondern Realität in einem zeitgemäßen Fernseh- bzw. Radioprogramm ist. Auch in einem werbefreien. Und was leicht in Vergessenheit gerät: Mit Ausnahme des Ersten und Zweiten Fernsehprogramms sind schließlich alle anderen öffentlich-rechtlichen TV-Angebote seit jeher werbefrei.

Werbung im ö.-r. Rundfunk erreicht spezielle Zielgruppen und schafft Wettbewerb unter Vermarktern

Dass die Forderung nach einem Werbeverbot („Werbeverzicht“) im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus der Feder von Wirtschafts- bzw. Finanzwissenschaftlern stammen soll, verwundert. Denn zum einen dient Werbung zu einem nicht unbedeutlichen Teil der Finanzierung des Gesamtprogramms und der Erfüllung des Programmauftrags. Zum anderen sichert Werbung bei ARD und ZDF dem Markt attraktive Zielgruppen, die nur in öffentlich-rechtlichen Programmen erreicht werden (höher Gebildete, Entscheider, Personen mit höherem Einkommen). Ohne Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wären diese kaufkräftigen Premium-Zielgruppen der Werbewirtschaft entzogen. Hieraus würde eine aus unternehmerischer wie auch gesamtwirtschaftlicher Sicht gravierende Einschränkung für die deutsche Wirtschaft resultieren.

Die werbungführenden Vorabendprogramme von ARD und ZDF stellen sicher, dass im TV-Werbemarkt wenigstens zwischen 18.00 und 20.00 Uhr Wettbewerb herrscht. Nach 20.00 Uhr, wenn ARD und ZDF nicht mehr werben dürfen, verlangen die Privatsender zum Teil erheblich höhere Tausendkontaktpreise (TKPs) als vor 20.00 Uhr. Ganz ohne Werbung bei ARD und ZDF würde sich diese monopolistische Stellung der Privat-TV-Vermarkter noch erheblich verschärfen. Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk dagegen erhöht die Wahlmöglichkeiten und belebt den Wettbewerb.

Werbeverbot für ARD-Hörfunkwellen würde der Gattung Radio insgesamt schaden

Mit den Besonderheiten des Radiowerbemarkts befasst sich das Gutachten des Beirats nicht. Vergeblich sucht man nach Ausführungen, die darauf hindeuten, dass Werbung in den ARD-Hörfunkprogrammen für die Werbewirtschaft unerlässlich ist, da sie sonst mehr als die Hälfte der Radiohörer in

Deutschland tagsüber nicht mehr erreichen könnte. Eine Werbereduzierung oder ein Werbeverzicht hätte erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Gattung Radio. (31) In der gerade stattfindenden Diskussion über eine eventuelle Reduzierung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben daher die Werbewirtschaft und ihre Kunden mit großem Nachdruck gefordert, die derzeitigen, ja durchaus aus nachvollziehbaren Gründen bereits eingeschränkten Werbemöglichkeiten nicht weiter zu reduzieren, weil damit dem Radio insgesamt – auch und gerade den privaten Hörfunkprogrammen – erhebliche Nachteile zugefügt würden. Denn ohne Werbemöglichkeiten bei den ARD-Sendern würde die Hörfunkwerbung insgesamt an Stellenwert verlieren und damit auch zu massiven finanziellen Einbußen bei den Privatradios führen. (32)

Schließlich hätte ein Blick aus der Perspektive der Rundfunkbeitragszahler dem Gutachten gut getan. Im Falle eines Werbeverbots bei ARD und ZDF müsste der Rundfunkbeitrag nämlich um 1,26 Euro pro Monat erhöht werden, wie die KEF in einem Sonderbericht Anfang 2014 errechnet hat. (33) Somit trägt die ergänzende Werbefinanzierung, das heißt die Mischfinanzierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zur Sozialverträglichkeit des Rundfunkbeitrags (17,50 Euro pro Monat ab 1. April 2015) bei.

Unkenntnis des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Gänzlich missglückt ist die Darstellung des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. (34) Dem Leser wird suggeriert, die Rundfunkanstalten meldeten ihren Bedarf einfach an, und dieser werde von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und „bewilligt“. Wenn sich die Autoren die Mühe gemacht hätten, die letzten fünf KEF-Berichte (35) zu studieren, hätten sie solche Aussagen nicht treffen können. Dort ist nämlich sehr genau nachzulesen, welchen Finanzbedarf die Anstalten angemeldet haben und welcher in deutlich reduzierter Form dann tatsächlich anerkannt worden ist. Die KEF entscheidet auch nicht über die Höhe des Rundfunkbeitrags, sondern 16 Länderparlamente. Das KEF-Verfahren ist außerordentlich aufwändig, detailliert und die Mär, dass die Rundfunkanstalten einfach nur mitteilen, was sie gerne hätten und das dann auch bekommen, wird zwar gerne von interessierten Kreisen verbreitet, hat aber mit der Realität nichts zu tun.

In einer Fußnote des Gutachtens wird außerdem zu Unrecht suggeriert, dass die Rundfunkanstalten sich gegen Rechnungshofkontrollen wehren. (36) Dies war ein Thema in den 1980er Jahren. Seit 25 Jahren wird die Rechnungshofkontrolle von den Rundfunkanstalten mit keinem Wort mehr

Ohne Werbung wäre Rundfunkbeitrag um 1,26 Euro pro Monat teurer

Nicht KEF, sondern Länderparlamente entscheiden über Höhe des Rundfunkbeitrags

in Frage gestellt. Sie ist vielmehr ein weiteres, völlig unstrittiges Kontrollsystem, um wirtschaftliches Geschäftsgebaren zu gewährleisten.

Finanzierung des ö.-r. Rundfunks aus Steuermitteln würde gegen Verfassungsrecht verstoßen

Auch der Vorschlag des Beirats, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einem auf eine Nischenfunktion reduzierten Programmauftrag aus Steuermitteln zu finanzieren, muss überraschen. Dass eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt schon aus verfassungsrechtlichen Gründen ausscheidet, weil damit die Staatsunabhängigkeit des Rundfunks nicht mehr gewährleistet wäre, ist Allgemeinut. Eine solche Finanzierung aus Steuermitteln mit dem derzeitigen Finanzierungssystem gleichzusetzen, diskreditiert nicht nur die KEF, sondern auch die Länderparlamente und vor allem das Bundesverfassungsgericht, das in seinem Urteil vom 11. September 2007 dafür gesorgt hat, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ein verfassungsrechtlich tragfähiges System gebracht worden ist. (37)

Forderung nach Rückführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine Nischenfunktion („Subsidiaritätsprinzip“)

Kennt der Beirat das gesamte öffentlich-rechtliche Programmangebot?

Wie eingangs schon ausgeführt, gab es schon vor Jahrzehnten (so auch in der oben zitierten Stellungnahme des Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (38) den Vorschlag, das Rundfunksystem so umzustrukturieren, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur noch eine subsidiäre Komplementärfunktion zukommt. Will heißen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll nur noch das anbieten, wozu der private Rundfunk nicht in der Lage bzw. mangels ausreichender Gewinnerzielungschancen nicht willens ist. Wenn der Beirat darauf verweist, dass es sich beim Subsidiaritätsprinzip „um ein aus vielen wirtschaftspolitischen Bereichen bekanntes Organisationsprinzip“ (39) handle, so wird daraus erneut die rein ökonomische Betrachtung des Rundfunks deutlich, die aber gerade der völlig falsche Weg ist.

Die Autoren selbst zitieren überraschenderweise Forschungsergebnisse aus den Jahren 1952 und 1977, wonach das Gleichgewicht der Programmgestaltung rein marktwirtschaftlich orientierter Hörfunk- und Fernsehmedien durch Marktversagen gekennzeichnet sein kann und zu viel Mainstream angeboten werden dürfte, wenn das Programmangebot ausschließlich aus werbefinanzierten Programmen besteht. (40)

Ebenso Unkenntnis des kommerziellen Rundfunkmarkts

Wenn in einer weiteren Fußnote dann allerdings ausgeführt wird, dass eine mögliche Antwort auf marktwirtschaftliches Versagen sei, „Programmischen zu füllen und Programmvielfalt durch Wettbewerb zu erzeugen“, wobei dies durch „kluge Regulierung des privaten Angebots“ (41) geschehen soll, muss man erneut die Frage stellen, ob der Beirat überhaupt im Bilde ist, wie der deutsche

kommerzielle Rundfunkmarkt aussieht und reguliert ist. Wo sorgen die dafür zuständigen Landesmedienanstalten dafür, dass programminhaltliche Diskussionen erfolgen, geschweige denn erkannte Defizite beseitigt werden?

Allein das Verhalten der Landesmedienanstalten zu den seit etwa fünf Jahren zum Alltag der privaten Nachmittagsprogramme gehörenden Scripted-Reality-Sendungen, die auf breiter Basis von vielen gesellschaftlichen Kräften kritisiert werden, ist ein beredtes Beispiel dafür, dass Regulierung im privaten Rundfunk keine funktionsfähige Lösung ist. Schon gar nicht bei inhaltlichen Fragen, bei denen sich die privaten Rundfunkanbieter durchaus zu Recht auf ihre Programmfreiheit berufen können. Denn nach anfänglicher Kritik haben die Landesmedienanstalten keine weiteren Schritte mehr gegen diese problematischen, auf Jugendliche sehr wahrscheinlich nachteilig wirkenden Sendungen unternommen. Heute sollen diese nur als „gefaked“ gekennzeichnet werden, im Übrigen beschränken sich die Landesmedienanstalten in ihrem im April 2014 vorgestellten „Programmbereich 2013“ (42) darauf, die Zunahme solcher Sendungen zu konstatieren und festzustellen, dass es Vergleichbares im öffentlich-rechtlichen Rundfunk so gut wie nicht gebe. Zutreffend illustriert diese Thematik ein Beitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 11. Februar 2014. Darin findet sich folgendes Zitat: „Frei erfundene Alltagsdokumentationen über Familien, Makler oder Gerichtsverhandlungen, über schwangere Schulmädchen, adipöse Arbeitslose und promiskuitive Proleten. Gesellschaftsdramen. Oder auch: Sozialpornos. Die Sendungen mit Namen wie „Verdachtsfälle“, „Pures Leben“ oder „Berlin Tag und Nacht“ füllen seit Jahren das Nachmittags- und Vorabendprogramm im deutschen Privatfernsehen.“ Oder „In der Scripted Reality wird der Dilettantismus zum Beleg für Authentizität. Wer so unsicher, ungelent und ungeschminkt vor die Kamera tritt, muss echt sein.“ Und schließlich: „In Reality-Formaten werden Klischees bedient. Und so wird auch gecastet: Bildungsbürger sind Brillenträger, Schurken oft Ausländer und Arbeitslose sollen möglichst bequem aussehen.“ (43)

Das Bundesverfassungsgericht hat schon sehr frühzeitig erkannt, dass die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu leistende Aufgabe, die in den Urteilen der 1980er Jahre als „Grundversorgung“ bezeichnet wurde, keinesfalls auf ein Nischenprogramm begrenzt werden darf, und diese Rechtsprechung ist nach wie vor gültig, überzeugend und erst in 2014 noch einmal bestätigt worden. Zutreffend heißt es dazu im sechsten Rundfunkurteil: „Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet dabei weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die Anforderungen an den privaten Rundfunk beschränkt werden könnte, noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern etwa in dem

Regulierung im privaten Rundfunk ist keine funktionsfähige Lösung

BVerfG: Grundversorgung durch ö.-r. Rundfunk darf nicht auf Nischenprogramm begrenzt werden

Sinne vor, dass jene für den informierenden und bildenden, diese für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären. Es muss vielmehr sichergestellt sein, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren und dass im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird.“ (44) Und das Gericht verdeutlicht, dass die aus seiner kommerziellen Finanzierung folgenden Schwächen des privaten Rundfunks nur deshalb verfassungsrechtlich hingenommen werden können, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Grundversorgungsauftrag erfüllt – und zwar in allen Genres und nicht nur bei Kultur, Bildung und eventuell noch Information.

**Rundfunksystem
in Deutschland
gehört zu den
besten der Welt**

Mehr als überraschend ist auch die wiederum in einer Fußnote vom Beirat aufgestellte Behauptung, die öffentlich-rechtlichen Sender bezögen „ihr positives Image aus den Informations- und eben nicht aus den Unterhaltungssendungen“. (45) Der Beirat ist auch hier unzureichend informiert. Wenn man allerdings unter „Unterhaltungssendungen“ ausschließlich Sendungen wie „Dschungelcamp“ oder „Deutschland sucht den Superstar“ und Ähnliches versteht, mag es zutreffen, dass dort ARD und ZDF nicht konkurrieren können und auch nicht wollen. Ansonsten zeichnet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerade im Bereich der Unterhaltung, zu der Fiction, also Fernsehfilme und Fernsehspiele zählen, durch seine sehr anerkannte, mit sehr vielen Preisen ausgezeichneten Angebote aus. Und auch im Dokumentar- und Kulturbereich sendet der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine große Zahl anerkannter und preisgekrönter Programmbeiträge, die im privaten Rundfunk so gut wie nicht zu finden sind. Es ist allgemein bekannt, dass gesellschafts-, sozial- und allgemeine politische Themen in vielen öffentlich-rechtlichen Unterhaltungssendungen aufgegriffen und damit über dieses Genre den Zuschauern vermittelt werden und zu Gesprächsstoff führen.

Ohne pro domo sprechen zu wollen, lässt sich anhand von vielen Stimmen in der Literatur und der Öffentlichkeit feststellen, dass das Rundfunksystem in Deutschland zu einem der besten in der Welt zählt, und daran hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Sicherheit einen ganz erheblichen Anteil.

Das hat zum Beispiel auch Bundespräsident Joachim Gauck im April 2014 unterstrichen. Es könne kein Zweifel daran bestehen, „wie wertvoll eine öffentlich-rechtliche, aber staatsferne Säule unseres dualen Rundfunksystems ist“. (46) Und dies wird selbst von privaten Medienunternehmen unumwunden zugegeben. So stellten zum Beispiel Vertreter von Kabel Deutschland fest, dass man „nirgendwo sonst ein quantitativ und qualitativ so starkes öffentlich-rechtliches Angebot findet“. (47)

Auch der Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) will kein System, das seinen Mitgliedern bestimmte Pflichten auferlegt, die pro-

gramminhaltliche Auswirkungen und damit auch Bedeutung für die Gewinnmargen haben. Und selbst der ehemalige Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling, der sich in seiner Amtszeit von 1982 bis 1992 massiv für die Einführung des privaten Rundfunks eingesetzt hat, brach im April 2014 eine Lanze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: „Was überhaupt nicht geht und den Reformbestrebungen zuwiderläuft, sind unsachliche und hyperpolemische Angriffe auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten, wobei.... offensichtlich am liebsten das ganze duale System zerschlagen werden soll.“ (48) Und weiter: „Wer ein besseres System haben will, der möge uns einmal berichten, in welchem Land er uns entsprechende Beispiele vorzeigen kann. Ich jedenfalls freue mich immer wieder, wenn ich nach Deutschland zurückkehre und unsere Medienlandschaft anschauen und hören kann. In kaum einem anderen Land der Welt ist sie so interessant, vielfältig und auch für die kulturellen und soziologischen Minderheiten befriedigend. Ich halte es daher für wenig verständlich, wenn man dieses System einfach zerschlagen will.“ (49)

Die Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Programmangebot sind übrigens auch dem Bundesverfassungsgericht nicht verborgen geblieben, wenn es in seinem Gebührengutachten vom 11. September 2007 ausführt: „Vergleiche der Programmprofile der öffentlich-rechtlichen und der privatwirtschaftlichen Veranstalter ergeben deutliche Unterschiede.“ (50) Solche Zitate lassen sich mühelos auch noch in späterer Zeit finden. Allein ein Blick in die seit Jahrzehnten erscheinende Fachzeitschrift Media Perspektiven genügt, die allerdings beim BMF-Beirat so gut wie unbekannt zu sein scheint. Denn Zitate daraus finden sich im Gutachten nur an einer einzigen Stelle. (51)

Fazit

Die am Ende des Gutachtens vorgeschlagenen „Leitlinien für eine Reform“ sind aus den oben genannten Gründen gänzlich untauglich und daher aus vielen, vor allem aber schon aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Alternative zum derzeitigen dualen Rundfunksystem. Das Gutachten des Beirats leidet entscheidend darunter, dass es rein ökonomische Betrachtungen anstellt, die noch dazu wesentliche, gegen die eigene Position sprechende Fakten unbeachtet lassen. Vor allem der Vergleich mit dem Zeitungsmarkt ist derart schief und unzutreffend, dass schon deshalb die Argumente des Beirats nicht überzeugen können. Und wenn er meint, zumindest in begrenztem Umfang mit Ausschreibungsmodellen „experimentieren“ zu können (52), so ist dem entgegenzuhalten, dass Experimente mit der Medienordnung tunlichst unterbleiben sollten. Denn – auch das hat das Bundesverfassungsgericht schon sehr früh festgestellt –

**BVerfG verweist
auf Unterschiede
zwischen ö.-r.
und privatem
Programmangebot**

**BMF-Beirat bietet
keine Alternative zum
derzeitigen dualen
Rundfunksystem**

einmal eingetretene Fehlentwicklungen lassen sich, wenn überhaupt, nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen. Die erwähnte Entwicklung des Fernsehens in den USA ist ein plastisches und überzeugendes Beispiel dafür.

**Unpraktikable
Vorschläge**

Außerdem – wie soll ein solches komplementäres Rundfunksystem in der Praxis überhaupt funktionieren? Wie soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk denn von heute auf morgen in die Bresche springen, wenn sich zum Beispiel die privaten Sender aus Kostengründen entscheiden, nur noch Kurznachrichten auszustrahlen? Wie soll dies dann von ARD und ZDF realisiert werden, wenn diese zuvor ihre Nachrichtenredaktionen und ihr Korrespondentennetz abgebaut haben, weil der private Rundfunk bis dahin für die Nachrichten im Komplementärsystem zuständig war?

**Öffentlich-rechtlicher
Rundfunk kostet
Bürger knapp
60 Cent pro Tag**

Wenn die Autoren schließlich darauf verweisen, dass mit jährlichen Rundfunkbeiträgen von 216 Euro der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland weltweit im oberen Drittel der öffentlich-rechtlichen Sender liege, so wird auch hier nicht berücksichtigt, wie umfangreich das Angebot aus Fernsehen, Radio und Online der öffentlich-rechtlichen Sender ist. Es kostet den Bürger insgesamt täglich knapp 60 Cent, und das ist ein sehr angemessener Betrag für das dafür erbrachte Gesamtangebot von ARD, ZDF, Arte und Deutschlandradio.

**Vorteile der
Mischfinanzierung
des ö.-r. Rundfunks**

Die Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Rundfunkbeiträgen und ergänzenden Werbeeinnahmen trägt nicht nur zur Sozialverträglichkeit des Rundfunkbeitrags bei, sondern verringert auch die politische Abhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Werbeeinnahmen sichern außerdem vielfach die Übertragung von Sportereignissen, die heute ohne die Vermarktung von Werbung und Sponsoring nicht mehr denkbar sind. Ökonomisch gesehen tragen Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum Wettbewerb bei und öffnen der Wirtschaft den Zugang zu attraktiven Zielgruppen.

**Gutachten genügt
wissenschaftlichen
Ansprüchen nicht**

Man kann im Interesse des Erhalts einer vielfältigen Medienlandschaft in Deutschland nur hoffen, dass das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Oktober 2014 die gleiche Beachtung in der Medienpolitik erfährt, wie sie die Stellungnahme des Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium aus dem Jahr 1999 erfahren hat, nämlich keine. Es dient nicht der demokratischen Grundordnung, sondern es schadet ihr. Und es kann wohl auch kaum den Anspruch erheben, „wissenschaftlich“ zu sein.

Anmerkungen:

- 1) Bundesministerium der Finanzen: Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzen. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 3/2014. Berlin, Oktober 2014.
- 2) Ebd., S. 9.
- 3) Ebd., S. 36.
- 4) Ebd., S. 6.
- 5) Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Verzeichnis_der_Mitglieder/verzeichnis_der_mitglieder.html
- 6) Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 4.1.2015.
- 7) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 30.12.2014.
- 8) Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 30.12.2014.
- 9) Quelle: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Medienordnung1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- 10) Vgl. ARD-Trend 2014; Der Tagesspiegel v. 9.1.2015.
- 11) Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 8.
- 12) Ebd., S. 8.
- 13) Ebd., S. 9.
- 14) Vgl. BVerfG, 1 BvF 1/11 v. 25.3.2014.
- 15) BVerfG, 1 BvR 2270/05 v. 11.9.2007.
- 16) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 13ff.
- 17) Ebd., S. 19.
- 18) Ebd.
- 19) Hoffmann-Riem, Wolfgang: Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen. Baden-Baden 2000.
- 20) Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 12.
- 21) Ebd., S. 13.
- 22) Ebd.
- 23) Ebd.
- 24) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 14.
- 25) Vgl. hierzu Röper, Horst: Zeitungsmarkt 2014: Erneut Höchstwert bei Pressekonzentration. Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland im I. Quartal. In: Media Perspektiven 5/2014, S. 254-270; Schütz, Walter J.: Deutsche Tagespresse 2012. Ergebnisse der aktuellen Stichtagssammlung. In: Media Perspektiven 11/2012, S. 570-593.
- 26) Vgl. Pressemitteilung der IVW v. 21.1.2015. Quelle: <http://www.ivw.eu/ivw/pressemitteilungen/ivw-quartal-42014>
- 27) Vgl. Röper (Anm. 25), S. 259.
- 28) Vgl. Wiegel, Michaela: Am Tropf – Der Staat und die Medien – das Beispiel Frankreich. Auch Frankreich erlebt trotz intensiver staatlicher Presseförderung ein massives Zeitungssterben. In: FAZ v. 25.11.2014.
- 29) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 6 und 36.
- 30) Ebd., S. 23.
- 31) Vgl. dazu Markenverband/Organisation Werbetreibende im Markenverband (OWM): Untersuchung zur Auswirkung von Werbereduzierungen in den ARD-Hörfunksendern. Hamburg/Berlin 2012.
- 32) Vgl. Thomas Nötting in „Werben und Verkaufen“ v. 16.2.2015, S. 13.
- 33) Vgl. KEF: Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sonderbericht. Mainz o.J. (Januar 2014), S. 14.
- 34) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 22ff.
- 35) Quelle: www.kef-online.de/inhalte/berichte.html.
- 36) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 22, Fn 36.
- 37) Vgl. BVerfG (Anm. 15).
- 38) Vgl. BMWi (Anm. 9).
- 39) Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 23.
- 40) Vgl. ebd.
- 41) Vgl. ebd., S. 24, Fn 40.
- 42) die medienanstalten – ALM (Hrsg.): Programmbericht 2013. Fernsehen in Deutschland. Programmforschung und Programmdiskurs. Berlin 2014.
- 43) Vgl. Hertreiter, Laura: Echt nicht wahr. Jeden Nachmittag gaukelt das Privatfernsehen seinen Zuschauern das reale Leben vor. Das ist günstig und macht Quote. Aber viele halten es für echt. Nun sollen die Regeln für die sogenannten „Sozialpornos“ strenger werden. In: Süddeutsche Zeitung v. 11.2.2014.

- 44) BVerfGE 83, 238.
- 45) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 25, Fn 42.
- 46) Zitiert nach: epd medien v. 4.4.2014.
- 47) Schumacher, Annette/Joachim Dölken: Es geht nicht nur ums Geld. Zur Auseinandersetzung um die Vergütung des Kabel-Transports von TV-Programmen. In: pro media 2/2014, S. 35f., hier S. 36.
- 48) Zitiert nach: Die Welt v. 4.4.2014.
- 49) Ebd.
- 50) Das BVerfG verweist hier auf folgende Studien: Krüger, Udo Michael/Thomas Zapf-Schramm: Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006. Programmanalyse von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben. In: Media Perspektiven 4/2007, S. 166-186; Media Perspektiven: Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2006, S. 13 ff., 19 ff.; ALM-Jahrbuch 2006, S. 208 ff.
- 51) In Fußnote 42 des Gutachtens (Anm. 1), S. 25.
- 52) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 1), S. 34.

