

Christina Oberst-Hundt/Walter Oberst Entwicklungsgarantie oder Sterbehilfe? Vom politischen Umgang mit der Zukunft des öffentlich- rechtlichen Rundfunks

Zugegeben, der Titel klingt provokativ und das soll er auch. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Rundfunkgebühren-Urteil vom 11. September 2007 die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland: seinen Bestand, seine Finanzierung und Entwicklung, auch in der digitalen Welt, nachhaltig gesichert. Aber die Presse schwieg oder kritisierte zumeist mehr oder weniger hämisch. Und die Politik ging bald wieder zur alten Tagesordnung über, die da heißt, wie können die Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so umgestaltet werden, dass sie die Entfaltung der privaten Konkurrenz nicht behindern. So will es die marktorientierte EU-Kommission, so will es der mächtige VPRT¹ und so wollen es maßgebliche Politiker² aus fast allen Parteien, flankiert von einigen Wissenschaftlern.

Der folgende Beitrag hat sich auf »Spurensuche« zur aktuellen Diskussion um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland begeben und er fand »Trampelpfade«, auf denen sich alte und neue Protagonisten einer neoliberalen Rundfunkpolitik tummeln und deren Äußerungen und Maßnahmen sehr wohl an »Sterbehilfe« denken lassen, zumindest aber den Eindruck bestärken, dass die legitime Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine angemessene Finanzierung, trotz des Urteils vom 9.11.2007, schon wieder gefährdet sind.

¹ Verband Privater Rundfunk und Telemedien. Zur Politik und zum medienpolitischen Einfluss des VPRT siehe Walter Oberst, Strategien gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – Einiges über die Niederlagen und Erfolge von VPRT und Co, in: Frank Werneke (Hrsg.) (2005): Die bedrohte Instanz – Positionen für einen zukunftsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Berlin, ver.di GmbH, S. 108ff. Hier auch umfangreiche Quellenangaben (abrufbar unter www.rundfunkfreiheit.de).

² Die männliche Form wird in diesem Text verwendet, weil es sich in der Regel tatsächlich um Männer handelt.

Eine »Rundfunkstrukturreform« à la VPRT und »SMS«

Nachdem es dem VPRT trotz jahrelanger Lobbyarbeit nicht gelungen war, allein mit Hilfe der deutschen Politik eine – wie er es formulierte – »neue Rundfunkordnung für Deutschland« durchzusetzen, sah er in der EU-Kommission die geeignete Instanz, dieses Ziel zu erreichen. Dass heute die EU das deutsche Rundfunksystem aktiv mitgestaltet, ist vor allem dem Drängen des Privatfunk-Verbandes zu verdanken.

Bereits am 24.4.2003 legte er bei der Europäischen Kommission Beschwerde ein, um »eine Reduktion der Rundfunkgebühren« zu erreichen, »Wettbewerbsverzerrungen zwischen den privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern zu unterbinden«, »steuerliche Vergünstigungen von ARD und ZDF abzubauen« und die »Ausdehnung der Internetaktivitäten von ARD und ZDF zu blockieren«. Zudem erwartete er von der EU-Kommission die Anordnung, dass ARD und ZDF diejenigen Gelder zurückzahlen müssen, die als »unzulässige Beihilfen« deklariert werden.³

Allerdings hatte der VPRT seine Beschwerde bei der EU-Kommission zuvor mit den Staatskanzleien besprochen und dort sein Sofortprogramm zur finanziellen Strangulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erläutert: Die Ministerpräsidenten sollten, so die Erwartung des VPRT, bei der anstehenden Beratung über den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine »Null-Runde« statt einer Gebührenerhöhung beschließen. Außerdem sollten dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Werbeerlöse mehr zufließen, selbstverständlich ohne entsprechende finanzielle Kompensation. Sowohl von der EU-Kommission als auch von den Ministerpräsidenten forderte der Verband, »in Deutschland eine Reduktion der Rundfunkgebühren auf das zur Finanzierung des Grundversorgungsauftrages erforderliche Maß« durchzusetzen.⁴

Offiziell konnte auf diese Maximalforderungen kein Ministerpräsident eingehen, aber die damaligen Regierungschefs von NRW und Bayern, Steinbrück (SPD) und Stoiber (CSU), äußerten schon bald öffentlich, dass eine Null-Runde statt einer Gebührenerhöhung angebracht sei.⁵ Und setzten dann zusammen mit dem damaligen sächsischen Ministerpräsidenten Milbradt (CDU) am 11.11.2003 mit einem »Rundfunkstrukturreform-Papier« massiv nach. Der als »SMS-Papier« bekannt gewordene Katalog zur Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks enthielt und »ergänzte« alle wesentlichen Forderungen des VPRT aus den Jahren zuvor: drastische

³ VPRT-Pressinformation vom 24.4.2003 und Meldung der ddp.

⁴ VPRT-Pressinformation vom 24.4.2003.

⁵ Siehe epd medien Nr. 44 vom 7.6.2003 und Nr. 85 vom 29.10.2003.

Reduzierung der Hörfunkprogramme, Kürzungen der festen Planstellen bei ARD und ZDF um 5%, ohne dass eine Verlagerung der Personalkosten auf freie Mitarbeiter/innen stattfinden sollte, deutliche Einsparungen bei den Programmaufwendungen, Einstellung der vorhandenen ARD/ZDF-Digital-Programme, Zusammenlegung von Arte und 3sat, die Auflösung von – z.T. weltbekannten – Klangkörpern u.v.a.m.⁶

Im Oktober 2004 einigten sich die Ministerpräsidenten auf den Entwurf des 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrags. Dieser Entwurf ignorierte die Empfehlung der KEF⁷ für eine maßvolle Gebührenerhöhung, übernahm wichtige Vorschläge des SMS-Papiers, erweiterte die Eingriffsmöglichkeiten der Politik auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und stellte in Aussicht, den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den nächsten Jahren so zu »konkretisieren«, dass es möglich ist, »längerfristig die Programmaktivitäten im jetzigen Rahmen zu finanzieren«. ⁸ Damit wurde die vom VPRT geforderte Null-Runde – zwar zeitversetzt – in den Entwurf eingearbeitet und zugleich signalisiert, dass eine bedarfsgerechte Gebührenermittlung durch die unabhängige KEF, wie vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom Februar 1994 festgelegt, künftig überflüssig ist.

Obwohl alle bekannten Verfassungs- und Rundfunkrechtler darauf hinwiesen, dass mit diesem Vertragswerk alle bisherigen verfassungsrechtlichen Grundsätze zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Grundversorgung, Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie, Staatsfreiheit, Programmhoheit, Organisationsfreiheit, in Frage gestellt, wenn nicht aufgehoben würden,⁹ stimmten alle Länderparlamente dem 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zu.

Die Öffentlich-Rechtlichen gehen nach Karlsruhe

Gegen einen solchen Vertrag Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht einzulegen, ist nur den betroffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten möglich. Zunächst schien es unsicher, ob ARD, ZDF und das Deutschlandra-

⁶ Siehe epd medien Nr. 89 vom 12.11.2003, vergleiche dazu auch »Medienpolitischer Arbeitskreis« rundfunkfreiheit.de (Brancheninfos).

⁷ Unabhängige »Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs« der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

⁸ Siehe epd medien Nr. 84 vom 27.10.2004.

⁹ Siehe Media Perspektiven Nr. 3/2004: »Rundfunkgebühren im Streit« – Eine Dokumentation.

dio (DLR) diesen Schritt – angesichts der unverhohlenen Warnungen und Drohungen seitens der Politik – wagen würden.

Die Verantwortlichen von ARD, ZDF und DLR machten es sich bei ihrer Entscheidung nicht leicht, immer wieder appellierten sie an die Ministerpräsidenten, rundfunkpolitische Regelungen zu ermöglichen, die eine Verfassungsbeschwerde erübrigen könnten.

Als diese Appelle ergebnislos verhallten, ja brüsk zurückgewiesen wurden, entschlossen sich im Oktober 2005 zuerst die ARD, dann im Frühjahr 2006 auch ZDF und DLR zum Gang nach Karlsruhe.

Mit diesem Schritt hatten die Ministerpräsidenten und die Medienpolitiker der meisten Parteien nicht gerechnet, ging doch die (Medien-)Politik – bislang zu oft zu Recht – davon aus, dass es einen politischen Grundkonsens zwischen Staatskanzleien und Funkhäusern gebe.¹⁰

Zudem passte es überhaupt nicht in das Konzept der verantwortlichen Medienpolitiker und der Medienindustrie, dass neben der marktfreundlichen EU-Kommission – das Beschwerdeverfahren des VPRT sollte ja bald abgeschlossen sein – sich jetzt auch noch das wertorientierte Bundesverfassungsgericht grundsätzlich und vielleicht kontraproduktiv im Sinne der Marktwirtschaft mit dem bundesdeutschen Mediensystem befassen sollte.

Ende 2006 zeichnete sich dann tatsächlich ein Ende des Brüsseler Beihilfe-Verfahrens ab.¹¹ Die EU-Kommission wird das Verfahren einstellen, wenn neuen digitalen Angeboten von ARD, ZDF und DLR ein dreistufiges Prüfungsverfahren, der »3-Stufen-Test«, ¹² vorgeschaltet wird. Das genaue Procedere hierüber muss im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag bis Mai 2009 fixiert sein. Im Übrigen stellte die EU-Kommission nochmals klar, dass aus ihrer Sicht Rundfunkgebühren staatliche Beihilfen sind.

Der zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern einerseits und Brüssel andererseits ausgehandelte »Kompromiss« öffnet der EU-Kommission nachhaltig neue Einwirkungsmöglichkeiten auf die föderale Medienordnung in Deutschland, und genau das war es ja, was der VPRT letztlich wollte.

¹⁰ Siehe Dietrich Schwarzkopf, Nicht zurechenbare Intendanten – Ein großer Gewinn für die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in Funk-Korrespondenz Nr. 8 vom 22.2.2008, S. 3ff.

¹¹ Die schriftliche Benachrichtigung der EU-Kommission erfolgte dann am 24.4.2007.

¹² Siehe hierzu den Beitrag von Martin Stock in diesem Buch.

»Orientierungshilfe« für das höchste Gericht

Ebenfalls Ende 2006 war aus Kreisen des Bundesverfassungsgerichtes zu hören, dass noch im Frühjahr 2007 die mündliche Anhörung zum Beschwerdeverfahren von ARD, ZDF und DLR in Karlsruhe anberaumt würde.

Das war für eine Reihe von Medienpolitikern, Wissenschaftlern, Vertretern privat-kommerzieller Medien das Signal, der Öffentlichkeit noch einmal klar zu machen, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk im digitalen Zeitalter noch tun darf und noch mehr lassen soll und welche reduzierte Rolle sie ihm künftig zuzuweisen gedenken.

Den Auftakt boten Teilnehmer des »Deutsch-französischen Mediendiavlogs« am 7.11.2006 in Berlin.¹³ Der Medienrechtler Holznapel beklagte hier, dass ARD und ZDF »in den letzten zehn Jahren« ihre Aufgabe der »Selbstregulierung« vernachlässigt hätten,¹⁴ der Medienökonom Heinrich forderte von ARD und ZDF, dass »abgespeckt werden muss« und sie sich auf ihren kulturpolitischen Auftrag konzentrieren sollten. Und der Nationalökonom Schmidchen beklagte, dass der Gesetzgeber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuviel Spielraum gewähre. Eine Bevorzugung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könne es nur dann geben, wenn dadurch »Marktversagen« korrigiert würde.

Ministerpräsident Stoiber hob in seiner »Berliner Medienrede«¹⁵ am 22.11.2006 noch einmal die Vorzüge des SMS-Papiers hervor und interpretierte eine wichtige Aussage des Bundesverfassungsgerichts auf seine Weise: »Im Unterschied zum analogen Fernsehkanal der Vergangenheit fehlt heute die natürliche Begrenzung der Aktivitäten durch die Technik und die vorhandenen Sendekapazitäten. Diese technische Begrenzung war im Übrigen auch der Grund, warum der öffentlich-rechtliche Rundfunk so privilegiert war und ist.« Das Bundesverfassungsgericht hat aber wiederholt festgestellt,¹⁶ dass es auch bei einem Wegfall technischer Begrenzungen besonderer gesetzlicher Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung bedarf.

Medienwissenschaftler Kepplinger verband am 11.1.2007 bei den 48. »Bitburger Gesprächen« seine Zweifel an der Programmqualität öffentlich-rechtlichen Fernsehens, das »im allgemeinen Strom« mitschwimme, mit der

¹³ epd medien Nr. 89 vom 11.11.2006.

¹⁴ Das Selbstverpflichtungsgebot für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland wurde erstmals im 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1.4.2004 als Fußnote fixiert!

¹⁵ epd medien Nr. 93 vom 25.11.2006.

¹⁶ Zuerst in seinem FRAG-Urteil vom 16.6.1981.

Forderung an die Politik, sich die Frage zu stellen, warum eigentlich das Publikum für Programme bezahlen soll, die es woanders in ähnlicher Weise umsonst bekommt.¹⁷ Nachdem dann auch noch BILD am SONNTAG am 22.4.2007 in Erfahrung gebracht haben wollte, dass die Öffentlich-Rechtlichen durch die 2006 eingeführte PC-Gebühr »im Geld schwimmen«, war das Signal eindeutig: Das Bundesverfassungsgericht sollte wissen, dass nun eine Gebührensenkung fällig sei.¹⁸

Kurz vor dem Anhörungstermin wurde dann auch noch die Unparteilichkeit des Gerichts in der vorgesehenen Zusammensetzung angezweifelt. Der Chef der Staatskanzlei Sachsen, Winkler (CDU), bat am 20.4.2007 offiziell den Prozessbevollmächtigten der Länder um Amtshilfe. Es lägen »mehrere Gründe (vor), die geeignet seien, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit« des Richters Hoffmann-Riem zu rechtfertigen.¹⁹ Dieser war als Berichterstatter des Bundesverfassungsgerichts in der Verhandlung um die Festsetzung der Rundfunkgebühren vorgesehen.

Noch rechtzeitig vor der mündlichen Anhörung in Karlsruhe kam aus dem Haus des Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Länder die Klarstellung, dass diese keinen Befangenheitsantrag gegen Hoffmann-Riem stellen werden.

Drängen auf einen »grundsätzlichen Paradigmenwechsel«

Bei der mündlichen Verhandlung am 2. Mai 2007 in Karlsruhe schien es den Bundesländern als Gesetzgebern vorrangig darum zu gehen, künftig unabhängig von den KEF-Empfehlungen festlegen zu können, welche finanziellen Mittel der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Wahrnehmung seines Funktionsauftrags zu erhalten hat.

Die Vertreter der Länder, Beck (SPD) und Oettinger (CDU), sowie ihr Prozessbevollmächtigter Huber betonten in der mündlichen Verhandlung, dass in wirtschaftlich angespannten Zeiten die Gebührenzahler nicht übermäßig belastet werden dürften und dass »die letzte Beurteilung der KEF-Empfehlung bei der Politik bleiben muss«.²⁰

¹⁷ epd medien Nr. 3 vom 13.1.2007.

¹⁸ So äußerten sich unisono in der BILD am SONNTAG Reding/EU-Kommission, Friedrich/CSU, Bettin/GRÜNE und Otto/FDP.

¹⁹ Focus vom 23.4.2007, FAZ, 23.4.2007.

²⁰ Stuttgarter Zeitung vom 3.5.2007.

Beck und Oettinger verwiesen zudem darauf, dass am 24. April 2007 die EU-Kommission offiziell das Beihilfeverfahren eingestellt und die »in Deutschland geltenden Rundfunkgebühren unter der Voraussetzung akzeptiert habe, dass der Staat die Gelder stärker kontrolliere.«²¹

Angesichts kritischer Fragen der Verfassungsrichter in Richtung ARD, ZDF und DLR entstand bei vielen Verhandlungsbeobachtern offensichtlich der Eindruck, dass die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit ihren Argumenten bei der Anhörung in die Defensive gedrängt worden seien. Viele Zeitungen mutmaßten, dass das Bundesverfassungsgericht sein altes, gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk freundliches Gebühren-Urteil von 1994 korrigieren würde.²² Presseberichten zufolge soll Beck in einer Verhandlungspause den Intendanten zugerufen haben, dass sie mit ihrer Klage »ein Eigentor allererster Güte« geschossen hätten.²³

Erst später wurde deutlich, dass die Bundesländer offensichtlich gehofft hatten, mit dem neuen Urteil des Bundesverfassungsgerichts würde (im Sinne des VPRT) ein »Umbruch der Rundfunklandschaft« eingeleitet. Die Länder hatten in ihren Einlassungen schriftlich dem Gericht vorgehalten, dass Art. 5 GG »durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung der letzten 45 Jahre einen gewissen isolierten Selbststand unter den Grundrechten erhalten habe, der die Herausbildung einer Sonderdogmatik begünstigt habe. Dies finde im dualen Rundfunkmodell, in der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, seiner Finanzierungsgarantie und den daraus abgeleiteten Anforderungen ebenso handfesten Ausdruck wie in der »dienenden« Funktion des Rundfunks.« Auch stehe die Rundfunkfreiheit »neben anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen, die keinesfalls nachrangig seien. Die grundrechtlich geschützten Interessen der Rundfunkteilnehmer und Gebührenzahler, auch die der privaten Konkurrenten drängten nicht nur auf Anerkennung einer originären Rundfunkveranstalterfreiheit, sondern darüber hinaus auf einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel.«²⁴

²¹ Frankfurter Rundschau vom 3.5.2007.

²² Unter anderem taz vom 3.5.2007, Frankfurter Rundschau vom 3.5.2007, Die Welt vom 3.5.2007, Süddeutsche Zeitung vom 3.5.2007, Tagesspiegel vom 3.5.2007, Focus vom 7.5.2007.

²³ taz vom 3.5.2007, Financial Times Deutschland vom 3.5.2007.

²⁴ BVerfGE vom 11.9.2007, Ziff 93.

»Nicht unablässig den privaten Medien Konkurrenz machen!«

Zwei Monate vor der Urteilsverkündung des Bundesverfassungsgerichts veröffentlichte die FAZ – sozusagen als »Denkhilfe« für das Gericht – ein Interview mit dem CDU-Politiker und früheren Bundesverfassungsrichter Hans Hugo Klein, in dem er sinngemäß das wiederholte, was die Länder dem Gericht schon vorgetragen hatten. Die »Leugnung der Rundfunkveranstalterfreiheit« so Klein, empfinde er »als ein Stück staatliche Bevormundung des Bürgers«. Problematisch sei, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk »die Politik in Abhängigkeit von sich selbst gebracht hat, weshalb sie auch mehr oder weniger unkritisch seinen Vorgaben beispielsweise bei der Ausdehnung von Programmen, also bei der so genannten Entwicklungsgarantie und bei der Finanzierungsgarantie folgt.« Die Politik müsse dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verwehren, »unablässig den privaten Medien, als auch den Zeitungen, Konkurrenz zu machen auf einem Gebiet, wo es des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Herstellung von Pluralität nicht bedarf. Das Internet ist bezeichnet worden als ein Paradebeispiel für ein funktionierendes außenpluralistisches Modell. Also warum es da auch noch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedarf, ist schlechterdings nicht einzusehen.«²⁵

Ermutigt von solcher Art »Denkhilfe« betonten auch die Vertreter der privat-kommerziellen Rundfunk- und Printmedien, dass der Ausbau der Internet-Aktivitäten von ARD und ZDF und die öffentlich-rechtlichen Digitalpläne eine »widerrechtliche Expansion« seien. Schon die vorhandenen öffentlich-rechtlichen Internetauftritte beeinträchtigten »die Vielfalt der privatwirtschaftlich organisierten Medien in Deutschland nachhaltig« und seien eine »kalte Enteignung der freien Presse«.²⁶

Und nochmals der VPRT eine Woche vor der Urteilsverkündung: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk »definiere derzeit quasi ohne Kontrolle seine Rolle in der digitalen Medienwelt selbst«, er »expandiere in alle Wege und Angebote« und besetze gebührenfinanziert »alle neuen Märkte«. »Die Anstalten nutzen die Zeit bis zur Umsetzung der EU-Vorgaben, ihre Digitalstrategien auszubauen und um Fakten im Markt zu schaffen. Sie hoffen darauf, dass sich aufgrund ihrer verfassungsrechtlich abgesicherten Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie niemand traue, Programme und Angebote, die einmal das Licht der Welt erblickt haben, zu verbieten. Der VPRT erwartet, dass die Länder vor dem Hintergrund der Verständigung

²⁵ FAZ vom 19.7.2007.

²⁶ Funk Korrespondenz Nr. 36 vom 7.9.2007.

mit der EU-Kommission die neuerliche Expansionswelle der Anstalten umgehend stoppen.«²⁷

Das Urteil vom 11. September 2007...

Das Bundesverfassungsgericht stand also bei seiner Urteilsfindung unter einem enormen politischen und publizistischen Druck. Und Gegner wie Befürworter waren über das für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so eindeutige und klarstellende Urteil des Bundesverfassungsgerichts überrascht. Seitens der Politik kam sogar Selbstkritik: Ministerpräsident Oettinger gab nach der Urteilsverkündung zu: »Im Grunde genommen haben wir dieses Ergebnis dem SMS-Papier der Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, Georg Milbradt und Peer Steinbrück von 2003 zu verdanken. Dort wurden zum Teil handwerklich nicht haltbare Sachverhaltsaussagen gemacht.«²⁸

Das Gericht bestätigte die grundsätzliche Trennung von Rundfunkregulierung und Finanzierungsentscheidung, die von der Politik streng zu beachten ist und durch wirksame Vorkehrungen abgesichert werden muss. Und es bleibt bei dem dreistufigen Verfahren zur Ermittlung der Rundfunkgebühren durch die unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF).²⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat am 11.9.2007 Funktion und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, seine für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft so wichtige Bedeutung, seinen umfassenden Programmauftrag, seine politische Unabhängigkeit nicht nur bestätigt, sondern auch fortgeschrieben.

Das Gericht ging bei seinen detaillierten Ausführungen auf alle neueren Veränderungsprozesse im Medienbereich ein (Digitalisierung, Vervielfachung der Verbreitungswege, Siegeszug des Internet, immer stärker sich entwickelnde Konzentrations- und Globalisierungstendenzen, Bildung von vorherrschender Meinungsmacht im Mediensektor), hob nochmals die besondere Bedeutung des Rundfunks und nunmehr auch des Internets hervor und unterstrich die neuen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: »Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche

²⁷ Interview mit Jürgen Doetz« in: Medienhandbuch.de vom 6.9.2007.

²⁸ Focus vom 17.9.2007.

²⁹ Siehe dazu den Beitrag von Dieter Dörr in diesem Buch.

Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.«³⁰

... jenseits der »öffentlichen Meinung«

Mit dem, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so positiven, Klarheit und Perspektiven schaffenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte überwiegend auch die Presse nicht gerechnet. Es wäre eine Sonderanalyse wert, mit welchen Unwahrheiten und Verdrehungen, mit »welchem Schaum vor dem Munde«³¹ der weitaus größte Teil der deutschen Tages- und Wochenpresse auf die Inhalte des Urteils und auf seine medienpolitischen Auswirkungen in den Tagen nach seiner Verkündung reagierte.³²

Es waren schwarze Tage für den Qualitätsjournalismus in Deutschland. Und es waren nur *Tage* – schon Ende September waren die medienpolitischen Auswirkungen des Karlsruher Urteils kein Thema mehr. Es fand und findet seitdem keine mediale Beschäftigung mehr mit den vielfältigen Konsequenzen des Rundfunkurteils vom 11.9.2007 statt, stattdessen nehmen auch »in den Qualitätszeitungen ... die Beiträge über die Digitalaktivitäten von ARD und ZDF Kampagnencharakter an.«³³ Und kritisch ist anzumerken, dass auch die öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme in der Folgezeit wenig dazu beigetragen haben, über die Bedeutung des Urteils zu informieren.

Die Öffentlichkeit ist also völlig unzureichend informiert. (Wohl nicht zuletzt auch deshalb, weil die privatwirtschaftlich organisierten Print-Medien auch Partei in dieser Auseinandersetzung sind.) Gegner wie Befürworter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können und müssen davon ausgehen, dass seine verfassungsrechtliche »Aufwertung« kaum bekannt ist. Mobilisierungen der Öffentlichkeit, wie z.B. im bayerischen Rundfunkvolksbegehren 1971/72 oder nach der Biedenkopf-Stoiber-Initiative 1995 zur Abschaffung der ARD, sind deshalb nicht zu erwarten; ein Vorteil für seine Gegner und eine nicht zu unterschätzende Gefahr für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

³⁰ BVerfG vom 11.9.2007, Ziff. 123.

³¹ Dieter Anschlag: Karlsruher Klassiker-Rundfunkurteil: Verfassungsrichter zeigen Politikern erneut ihre Grenzen auf, Funk Korrespondenz Nr. 37 vom 14.9.2007, S. 4.

³² Siehe auch: Werner Hahn, Gutes Urteil – schlechte Presse, MultiMedia und Recht 10/2007, S. 613f.

³³ Wolfgang Schulz, Wichtiger denn je – Zu divergierenden Lesarten des Gebühren-Urteils, epd medien Nr. 77 vom 29.9.2007.

Ignorieren ohne zu provozieren

Dass ein Gerichtsurteil, welches den Ambitionen von Medienkonzernen, Großverlagen und ihnen zugeneigten Medienpolitikern gewisse Grenzen setzt, nicht so einfach hingenommen wird, liegt auf der Hand. Schon wenige Monate nach der Urteilsverkündung werden Themenfelder sichtbar, wo angesetzt wird, um das Urteil zu umgehen und letztlich dort fortzufahren, wo man vor dem 11. September gestanden hatte, jedoch mit der Einschränkung, keinen erneuten Gang nach Karlsruhe zu provozieren.

Direkte Angriffe gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden also möglichst vermieden und Entgleisungen, wie sie H. H. Klein auf einer Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung Anfang November 2007 von sich gegeben hatte: »Mit größerem Recht als die Reichswehr zur Zeit der Weimarer Republik, so scheint es, lässt sich heute der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ›Staat im Staate‹ bezeichnen«,³⁴ nicht mehr offiziell unterstützt.

Den Einstieg ins Internet für die Öffentlich-Rechtlichen so schwer wie möglich machen

Nicht mehr der »Bestand« des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird nun in Frage gestellt, jetzt geht es darum, seine »Entwicklung« restriktiv zu steuern. Mit der Erarbeitung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags-Entwurfs durch die Rundfunkreferenten der Landesregierungen und durch Verlautbarungen der interessierten Verbände wird sichtbar, wie man künftig den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beschränken gedenkt. Da sind die Vorschläge des VPRT und einiger Landesmedienanstalten zur Beschränkung der Unabhängigkeit der Aufsichtsgremien bei ihren Entscheidungen in den von der EU geforderten Drei-Stufen-Tests für neue digitale Programmvorhaben und da sind vielfältige programmliche Verbots- und Einschränkungsforderungen von Seiten der Verleger für die öffentlich-rechtlichen Internetauftritte.

Im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag scheinen die Ministerpräsidenten solche »Anregungen« gerne aufzugreifen und zwar so, dass selbst der mit Brüssel ausgehandelte Kompromiss noch unterboten wird: Öffentlich-rechtliche Internet-Auftritte sollen nicht mehr »programmbezogen«,

³⁴ Hans H. Klein, Die Grenzen des Wachstums – oder: Wo endet die Entwicklungsgarantie? Impulsreferat beim Mediendiskurs der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. am 5.11.2007.

sondern nur noch »sendungsbezogen« sein, viele *Beiträge* nur auf sieben Tage befristet ins Netz gestellt werden, eine öffentlich-rechtliche »elektronische Zeitung« soll nicht erlaubt werden, wobei bisher weder rechtlich, technisch, noch medienpolitisch geklärt ist, was darunter zu verstehen ist.³⁵ Darf dann möglicherweise künftig auch im etablierten Videotext-Angebot der Öffentlich-Rechtlichen, das die Verleger auch schon mal für sich als »Bildschirm-Zeitung« reklamiert haben wollten, nur noch sendungsbezogen »berichtet« werden?

Aufgabe der Länderparlamente als Gesetzgeber wird es sein, die Vorgaben des EU-Kompromisses bei der endgültigen Verabschiedung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags 1:1 und im Einklang mit dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Denn, so ZDF-Justitiar Eberle, »die zeitlichen und inhaltlichen Beschränkungen, welche die Arbeitsentwürfe zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorsehen, (haben) vor der Verfassung keinen Bestand.«³⁶

»Noch unter der Preissteigerungsrate ...«: Rundfunkfinanzierung und die Lage der Beschäftigten

In der Diskussion um die Umsetzung des Brüsseler Kompromisses und die Internet-Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird inzwischen auch die Frage seiner Finanzierung verstärkt und kontrovers thematisiert.

Da ist zunächst die KEF. Seit mehr als einem Jahrzehnt gibt sie Gebührenempfehlungen, die meist um 50% unter den Summen liegen, die ARD, ZDF und DLR als Bedarf angemeldet haben. Das mag als Ritual abgetan werden, doch mittlerweile werden die Konsequenzen dieser Divergenz sicht- und spürbar.

Um mit den knapp bemessenen Finanzmitteln zurecht zu kommen, werden schon seit Jahren Arbeitsplätze abgebaut³⁷ und – z.T. rigorose – Sparmaßnahmen eingeleitet. In der Tat gibt es Berufe und Tätigkeiten, die durch die Digitalisierung und andere technische Entwicklungen überflüssig geworden sind, und in den Produktions- und Verwaltungsbereichen haben sich Computertechnik und rationellere Arbeitsweisen durchgesetzt. Aber

³⁵ Vgl. »Vor der Verfassung keinen Bestand« – ZDF-Justitiar Eberle: Der öffentlich-rechtliche Auftrag im Internet«, epd medien Nr.47 vom 14.6.2008.

³⁶ Ebd.

³⁷ Beim Saarländischen Rundfunk sinkt z.B. die Zahl der Beschäftigten vom Jahr 2000 bis 2009 von 750 auf knapp 550.

die Alarmsignale der Beschäftigten und ihrer Vertretungen machen deutlich, dass mit dem Abbau von Arbeitsplätzen seit Jahren einhergehen: Verringerung der Zahl der Freien Mitarbeiter/innen, Arbeitszeitverlängerungen, Funktionskoppelungen in vielen Bereichen, Arbeitsverdichtung, Stillstand bei der Gehaltsentwicklung, negative Änderungen des Gehaltssystems und der Honorarraumen, Abbau von Sozialleistungen, Reduzierung der betrieblichen Altersversorgung, Outsourcing, mit dem bestehende Tarifverträge unterlaufen werden.

Durch den grundsätzlichen Einstellungsstopp und die auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk praktizierte Altersteilzeit zeichnet sich jetzt schon ein Mangel an qualifiziertem Nachwuchs ab. Die Mittel für Fort- und Weiterbildung sind begrenzt. Hinzu kommen Maßnahmen, die direkt auf das Programm Auswirkungen haben: Kürzungen von Redaktionsetats, Zusammenlegungen von Redaktionen und dadurch Einsparung von hoch qualifizierten Mitarbeiter/innen, Kürzungen von Sendungen (z.B. die politischen Magazine der ARD), Einstellungen von Sendungen und Sendereihen, auch die erzwungene Minderung der inhaltlichen und technischen Qualität wird von Beschäftigten beklagt.

Eine Änderung ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten, im Gegenteil. In den zusammenfassenden Bewertungen im 16. KEF-Bericht heißt es: »Für die neue Gebührenperiode 2009-2012 sind gegenüber der Vorperiode in größerem Umfang Wirtschaftlichkeits- und Sparmaßnahmen geplant, die nicht für Umschichtungen oder sonstige Mehrbedarfe wieder eingesetzt werden, sondern als Netto-Einsparungen verbleiben.« »Die Anstalten wollen insbesondere an den Programmaufwendungen sparen. Der weitaus größte Anteil der gemeldeten Wirtschaftlichkeits- und Sparmaßnahmen der Anstalten entfällt auf diese Aufwandsart (ARD 66%, ZDF 85%, DLR 41%), gefolgt vom Personalaufwand (ARD 24%, ZDF 11%, DLR 29%).«³⁸

Dass die Politik hier in der nächsten Gebührenperiode etwas ändern wird, ist nicht zu erwarten. Im Gegenteil, Medienpolitiker, wie Staatsminister Robra (CDU), Sachsen-Anhalt, konstatieren zufrieden, dass der KEF-Vorschlag, die Rundfunkgebühr von 2009 bis 2012 um 95 Cent auf 17,98 Euro zu erhöhen, »unter der Preissteigerungsrate bleibt. Inflationsbereinigt müssen die Rundfunkanstalten also sogar geringfügig schrumpfen. Unterm Strich halte ich die vorgeschlagene Erhöhung für angemessen.«³⁹

³⁸ 16. KEF-Bericht, Textziffer (Tz.) 453 und 456.

³⁹ Interview mit der Magdeburger Volksstimme vom 23.5.2008.

»... nicht in der Lage, die Funktionsfähigkeit der kleinen Anstalten sicher zu stellen«: Zur Problematik des ARD-Finanzausgleichs

Ein weiteres ungeklärtes und strukturelle Verwerfungen hervorrufendes Problem ist der umstrittene ARD-Finanzausgleich. Da die KEF die für alle Bundesländer einheitliche Rundfunkgebühr nach dem Gesamtbedarf aller ARD-Anstalten ermittelt, werden die als notwendig anerkannten Aufwendungen bei den kleinen Anstalten Saarländischer Rundfunk (SR), Radio Bremen (RB) und Rundfunk Berlin Brandenburg (rbb) wegen der geringen Zahl der Rundfunkteilnehmer/innen in deren Sendengebieten immer weniger finanziell abgedeckt. Diese ungleiche Gebührenverteilung sollen die Landesrundfunkanstalten selbst durch einen »internen Finanzausgleich« untereinander kompensieren. In ihrem 16. Bericht kommt nun die KEF zu dem Schluss: »Der gegenwärtige Finanzausgleich ist nicht in der Lage, die Lebens- und Funktionsfähigkeit der kleinen Anstalten sicher zu stellen. Darauf erneut hinzuweisen ist die Kommission staatsvertraglich verpflichtet.«⁴⁰

Die Bundesländer haben daraufhin im Februar 2008 die ARD gebeten, bis Ende April 2008 einen Vorschlag zu erarbeiten, wie das interne Finanzausgleichssystem so verändert werden kann, dass die kleineren Anstalten finanziell besser gestellt sind.

Die ARD-Intendanten haben zwar auf ihrer Sitzung am 16.4.2008 in Bonn den internen Lastenausgleich neu geordnet und entsprechende Beschlüsse gefasst, aber die strukturellen Probleme der kleinen Anstalten bleiben bestehen und werden sich weiter verschärfen. Wegen fehlender Finanzmittel konnte lediglich der Mangel neu umverteilt werden. Dafür verantwortlich ist letztlich die Politik. Das ARD-Finanzausgleichssystem besteht nämlich nicht nur aus dem rundfunkinternen Regelungsverfahren, sondern auch aus dem Finanzausgleich, den die Bundesländer festlegen. Der damalige Ministerpräsident Stoiber hatte noch bei der Verabschiedung des 5. Rundfunkänderungsstaatsvertrages durchgesetzt, dass die Ausgleichssumme, sie betrug bis 1998 1,9% des Nettogebührenaufkommens, ab 1.1.1999 bis zum Dezember 2006 in Etappen auf 1% abzuschmelzen ist. Verschärfend für den rbb kam hinzu, dass Stoiber zusätzlich durchgesetzt hatte, dass dieser Sender ab 1.1.2007 gar keine Leistungen mehr aus diesem Ausgleichssystem erhalten darf. Es gibt bisher kein Signal der Ministerpräsidenten, diese Restriktionen wieder rückgängig zu machen oder eine andere, finanziell entlastende, Regelung für die ARD und insbesondere für den rbb anzustreben.

⁴⁰ 16. KEF-Bericht, Tz. 477.

Gebührenbefreiungen: sozial notwendig, aber allein auf Kosten der Öffentlich-Rechtlichen?

Aus sozialen Gründen, in besonderen Härtefällen und bei weiteren, genau geregelten Tatbeständen kann eine Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht erfolgen, damit, wie es in einigen Sozialgerichtsurteilen heißt, »den Betroffenen ein gewisses Mindestmaß an gesellschaftlicher Kommunikation und eine Teilnahme am kulturellen Leben gewährleistet bleibt«. Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seines Programmauftrags, »zu informieren, zu bilden, zu unterhalten, zu beraten und Beiträge zur Kultur anzubieten«, sind solche Regelungen für einen Sozialstaat selbstverständlich.

Doch diese sozialstaatliche Geste der Ministerpräsidenten, fixiert in den »Rundfunkgebührenstaatsverträgen«, geht allein zulasten von ARD, ZDF und DLR.

In den letzten 15 Jahren ist die Zahl der Gebührenbefreiungen durch die wachsende Zahl von ALG-II- und Hartz-IV-Empfängern kontinuierlich gestiegen. Hinzu kommt die stärker werdende Altersarmut. Die Gebührenbefreiungsquote betrug zum Jahresende 2006 für das Fernsehen 8,7% (1990 7,2%) für den Hörfunk 8,2% (1990 8%). Konkret entgingen im Jahre 2006 der ARD 498 Mio. Euro, dem ZDF 165 Mio. Euro.

In der kommenden Gebührenperiode werden den Sendern auf diese Weise voraussichtlich mehr als 2,6 Mrd. Euro nicht mehr zur Verfügung stehen. Die KEF geht für die nächsten Jahre von »zunehmenden Forderungsausfällen, weiter steigenden Befreiungsquoten sowie zusätzlichen Risiken infolge der demographischen Entwicklung« aus.⁴¹

Schon jetzt wird sichtbar, wie dramatisch sich diese Entwicklung bei rbb und Mitteldeutschem Rundfunk (MDR) auswirkt. Aus deren Sendegebieten wandern nicht nur aus sozialer Not viele Menschen (und mit ihnen deren Rundfunkgebühren) in die westlichen Bundesländer ab. In Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen liegt zudem die Arbeitslosenquote weit über dem Bundesdurchschnitt, der entsprechende Gebührenaussfall geht bei beiden Rundfunkanstalten mittlerweile an die Substanz. Der rbb hat jetzt fühlbare programmliche Konsequenzen gezogen, die vielleicht auch ein Fanal sein sollen: »Radio MultiKulti« wird nicht mehr ausgestrahlt und soll ab 2009 ganz eingestellt werden, der MDR hat angekündigt, ab 2009 aus dem ARD-internen Finanzausgleichssystem auszusteigen, beides Maßnahmen,

⁴¹ Ebd., Tz. 459.

die Reputation, Programmauftrag und das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährden.

Die Ministerpräsidenten haben bisher kein öffentliches Zeichen gegeben, hier Änderungen herbeiführen zu wollen. Es bleibt also weiterhin dabei: mehr Armut, mehr Abwanderungen von den neuen in die alten Länder, mehr Gebührenbefreiungen: Dafür aufkommen muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk!

BILD kostet mehr! Die Rundfunkgebühren

Viele Gebühreneinzugszentrale (GEZ), über Methoden, mit denen nach Gebührensäumigen geforscht wird, und vor allem über die Höhe der Gebühren. Auf dieses Unverständnis und auch auf Unkenntnis setzen viele Printmedien (z.B. SPIEGEL, FAZ, BILD), die alle mehr im Monat kosten als sämtliche öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkprogramme zusammen.⁴² So gibt es immer wieder »Anti-GEZ-Kampagnen, in denen die Negierung der gesetzlich verankerten Rundfunkgebührenpflicht als Volkssport gefeiert wird.«⁴³

Zum anderen entstehen durch die technische Möglichkeit, Hörfunk- und Fernsehsendungen nicht nur über den Radioapparat bzw. über das Fernsehgerät zu empfangen, sondern in guter Qualität auch über den PC, neue Probleme bei der Zuordnung der Rundfunkgebühr, die bislang an die Haltung eines Rundfunkgeräts gebunden ist. Die Ministerpräsidenten haben die »Lösung« des Problems erst einmal auf das Jahr 2013 verschoben, wenn der neue Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag in Kraft treten wird. Bis dahin zahlt, wer nachweislich nur einen PC, aber keinen Radio- bzw. Fernsehapparat hat, nur den mit der Hörfunkgebühr identischen Grundbetrag von z.Zt. 5,52 Euro. In dieser Zeit wollen die Ministerpräsidenten ein neues Gebührenmodell entwickeln, das der technologischen Entwicklung entspricht.

Die GRÜNEN favorisieren seit Jahren eine Mediengebühr pro Haushalt, die FDP möchte eine allgemeine Medienabgabe (»Kopfpauschale«) einführen, die für jede/n Erwachsene/n mit eigenem Einkommen monatlich um die 10 Euro beträgt, und die GEZ abschaffen. SPD, CDU, CSU und

⁴² Die Rundfunkgebühr beträgt, wie schon dargelegt, derzeit 17,03 Euro monatlich und soll auf 17,98 Euro steigen, BILD und BamS kosten zusammen pro Monat 20 Euro, die Süddeutsche Zeitung 36,40 Euro, die FAZ 37,50 Euro.

⁴³ Aus einem Statement von SWR-Justitiar Hermann Eicher auf der FAR-Tagung am 12./13.10.2007 in München.

LINKE sind noch in der Meinungsfindung. An beiden Modellen wird Kritik geübt: es gibt keine juristisch einwandfreie Definition, was ein »Haushalt« ist, und die von der FDP vorgeschlagene »Medienabgabe« würde Familien überproportional belasten, die Wirtschaft aber, die zur Zeit rund 10% zur Rundfunkfinanzierung beiträgt, deutlich entlasten.

Bislang geht der Trend in Richtung Modifizierung und Vereinfachung der jetzigen gerätebezogenen Rundfunkgebühr. Vielleicht die sinnvollste Lösung, da damit zu rechnen ist, dass jede staatlich herbeigeführte Änderung des Finanzierungssystems für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk der EU-Kommission einen Grund liefern könnte, erneut in die Gestaltung des deutschen Rundfunksystems einzugreifen.

In der Diskussion: Die Mischfinanzierung

Seit seiner Gründung im Jahre 1990 fordert der VPRT von der Politik, ARD und ZDF das Recht auf Werbung in Hörfunk und Fernsehen zu nehmen. Begründet wurde diese Forderung damals mit der angeblich zu üppigen Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die direkt und indirekt die Entwicklung des privat-kommerziellen Rundfunkbereichs behindere.

Im Laufe der letzten Jahre hat der VPRT – wie in diversen Papieren des Verbandes nachzulesen – seine Vorschläge zur »Umgestaltung« des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer wieder modifiziert. So plädierte er mal für die Abschaffung der ARD, mal für eine Teilprivatisierung des öffentlich-rechtlichen Systems, die Forderung zur Einstellung der Satellitenverbreitung der Dritten wechselte mit der zur Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks auf zwei nationale Programme. Die Einengung des Programmauftrags kulminierte in dem Vorschlag, Unterhaltung in der Hauptsendezeit im Fernsehen ganz zu verbieten. Immer dabei: die Forderung nach Abschaffung des Rechts auf Werbung.

Aber nicht nur der VPRT, auch andere gesellschaftliche Gruppen und deren Repräsentant/innen wünschen sich einen werbefreien öffentlich-rechtlichen Rundfunk, nicht zuletzt, weil sie befürchten, Programmqualität und gesellschaftlicher Auftrag könnten durch die oft klischeehaften Spots beschädigt und wirtschaftliche Einflussnahme ermöglicht werden. Es ist durchaus erhellend, mit Blick auf die neuen Gefährdungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Mischfinanzierung aus Gebühren *und* Werbung etwas vertiefter zu betrachten.

Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Bundesrepublik Deutschland gibt es fast so lange wie ihn selbst. Am 16.9.1949 strahlte der

Bayerische Rundfunk erstmals Hörfunkwerbung aus. Auch im Fernsehen war er am 3.11.1956 der erste, der die Bilder für die Werbung zum Laufen brachte.

Bereits in den 1950er Jahren begannen die Zeitungsverleger gegen Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorzugehen. In den 1960er Jahren erreichten diese Kampagnen ihren Höhepunkt. Der Bundestag und die Länderparlamente mussten sich mit dem Thema befassen und setzten unabhängige Untersuchungskommissionen ein.⁴⁴ Im Ergebnis wurde das Recht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Werbung in Hörfunk und Fernsehen auszustrahlen, akzeptiert mit folgenden Einschränkungen im Fernsehbereich: Das Werbevolumen wird auf den Stand von 1962 eingefroren und ist seitdem auf 20 Minuten pro Tag begrenzt, Werbung darf nur in Blöcken verbreitet werden, sie ist deutlich vom Programm zu trennen, darf nicht nach 20 Uhr ausgestrahlt werden und auch nicht an Sonn- und Feiertagen.

In Fortschreibung dieser (Selbst-)beschränkungen wurde in den späteren Rundfunk-Staatsverträgen festgelegt, dass Werbung nicht in den Dritten Fernsehprogrammen der ARD, nicht in 3Sat und ARTE und auch nicht in den Spartenkanälen »Kinderkanal« und »Phoenix« ausgestrahlt werden darf.

Für die Hörfunkwerbung in der ARD gelten ähnliche Einschränkungen, sie sind allerdings von Landesrundfunkanstalt zu Landesrundfunkanstalt verschieden. Zahlreiche Hörfunkprogramme der ARD sind werbefrei. Der zeitliche Umfang der Hörfunkwerbung ist auf den Stand vom 1.1.1987 eingefroren worden.⁴⁵

Bis 1984, vor Einführung des privat-kommerziellen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, machten die Einnahmen aus Werbung bei der ARD im Durchschnitt 20%, beim ZDF zwischen 40% und 50% aus. Heute, fast zweieinhalb Jahrzehnte nach der Etablierung des dualen Rundfunksystems sind die Werbeeinnahmen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf ca. 6% gesunken, aber in konkreten Summen ausgewiesen, stellen sie eine durchaus relevante Größe dar: Die ARD erzielte 2006 im Hörfunkbereich ca. 244 Mio. Euro und im Fernsehbereich 176 Mio. Euro Netto-Erlöse, das ZDF ebenfalls ca. 176 Mio. Euro.⁴⁶ Sowohl bei der ARD als auch beim ZDF stiegen in den letzten Jahren die Einnahmen leicht. Für die kommende

⁴⁴ Die so genannten Michel- und Günther-Kommissionen, siehe dazu Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, 5 Bände, hrsg. von der ARD 1969.

⁴⁵ Albrecht Hesse (1999), Rundfunkrecht, München, S. 188.

⁴⁶ Media Perspektiven – Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland 2007, Frankfurt a.M.

Gebührenperiode können ARD und ZDF mit gut 2 Mrd. Euro Einnahmen aus der Werbung rechnen.

Im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder hatte die KEF zwischen Dezember 2004 und 2005 im Rahmen ihrer Gebührenermittlung die »Auswirkungen eines Verzichts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Werbung und Sponsoring« untersucht und festgestellt, dass sich durch den Wegfall der Werbeeinnahmen »für die Gebührenperiode 2005-2008 die Notwendigkeit eines Ausgleichs durch einen Gebührensuschlag von 1,42 Euro« ergibt. »Davon entfallen auf Werbung 1,24 Euro und auf Sponsoring 18 Cent.«⁴⁷

Nachfragen bei der KEF und bei der ARD-Werbung SALES & SERVICES GmbH ergaben, dass seit 2005 keine aktualisierten Berechnungen mehr vorliegen. Aufgrund der Preissteigerungsraten und der mittlerweile wieder wachsenden Werbeeinnahmen bei ARD und ZDF ist davon auszugehen, dass die Ausgleichsumme mittlerweile deutlich höher liegt.

Auch wenn die Geldmengen, um die es geht – gemessen am Gesamtwerbevolumen in Deutschland⁴⁸ und im Hinblick auf die Gebühreneinnahmen – relativ gering sind, hat das Recht auf Werbeausstrahlungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine wichtige Funktion: »Beim Rechteerwerb von Sportereignissen, aber auch bei wichtigen Filmpaketen oder massenattraktiven Fernsehveranstaltungen sind hohe Geldsummen und eine hohe Flexibilität erforderlich, damit die öffentlich-rechtlichen Sender auch in diesem Bereich Programmangebote machen können. Werbung ermöglicht mindestens kurzfristig eine solche finanzielle Flexibilität, auch bei unvorhergesehenen Entwicklungen am Rechtemarkt.«⁴⁹

Mit Blick auf die Zielgruppe Jugend sind die zeitlich befristeten, werbefinanzierten Vorabendprogramme von ARD und ZDF durchaus erfolgreich. Es ist ihnen gelungen, ein jüngeres Publikum, sonst eher an kommerziellen Angeboten interessiert, seit Jahren an sich zu binden. Dieses Bemühen wird auch von der KEF anerkannt. Sie akzeptiert, dass die Programmaufwendungen für das Vorabendprogramm vergleichsweise hoch sind, um »ein jüngeres Publikum für das Vorabendprogramm zu erhalten.«⁵⁰

⁴⁷ Vgl. 15. KEF-Bericht Band 2, Tz. 312 und Tz. 326.

⁴⁸ Die Netto-Werbeeinnahmen der Werbeträger erreichten – laut Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V. – in Deutschland im Jahr 2007 eine gesamte Höhe von 20,76 Mrd Euro.

⁴⁹ Christa-Maria Ridder/Karl-Heinz Hofsummer, Wert und Relevanz der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Media Perspektiven 2/2008, S. 50ff.

⁵⁰ 15. KEF-Bericht Band 2, Tz. 320.

»... für die meisten Zuschauer wie Werbung« – Zur Problematik von Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Abendprogramm

Vor allem das Sponsoring entfacht – oft erregte – Diskussionen. ARD und ZDF legten in ausführlichen Stellungnahmen dar, warum sie für die Beibehaltung der Mischfinanzierung und gegen ein Verbot von Werbung und auch von Sponsoring sind.⁵¹ Die Vorteile des Sponsoring für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, so ARD und ZDF, wirken sich insbesondere beim Rechteerwerb aus. Es sei zunehmend internationale Praxis, dass bei Sportereignissen der Rechteerwerb grundsätzlich an begleitende Sponsoring-Möglichkeiten gekoppelt ist. Auch bei der »Übertragung anderer Großveranstaltungen von nationalem Interesse« sei dies der Fall. Hinzu komme das Interesse der Werbekunden an einer »Kombination der klassischen Werbespots mit Sponsoring«, denn: »Zahlreiche Studien haben die Wirkungssteigerung dieser Kombination inzwischen belegt. Ein Wegfall oder eine Beschränkung des Sponsoring (z.B. nach 20 Uhr) würde daher auch das klassische Werbegeschäft stark beeinträchtigen.«

»In Kultur-, Ratgeber-, Kindersendungen, Dokumentationsreihen, politischen Magazinen – alles Sendungen, die wegen ihres anspruchsvollen Images für Markenartikel besonders interessant sind«, so betont die ARD, werde aber »auf Sendungssponsoring ganz verzichtet.«

Genau dieses »Sendungssponsoring« im Abendprogramm erweckt aber den Anschein, als seien die dort gezeigten Sendungen, häufig ja gerade auch Qualitätsangebote, wie oft der »Tatort«, von einem Markenartikelhersteller, in diesem Fall einer Bierbrauerei, dem öffentlich-rechtlichen Programm übereignet, »gewidmet« worden. Die Leistung einer Sendung wird zur Leistung einer Marke und damit als Programm-Leistung negiert. Öffentlich-rechtliches Programm sollte dieser Täuschung nicht ausgesetzt werden. WDR-Intendantin Piel hat mehrfach gefordert, auf Programmsponsoring zu verzichten,⁵² die übrigen Intendanten lehnen dies allerdings bisher ab. »Öffentlich-rechtlicher Rundfunk braucht ein unverwechselbares Gesicht«, sagt der nun ehemalige Bundesverfassungsrichter Hoffmann-Riem, »er muss eine unverwechselbare Marke sein, zu der auch gehört, dass er zumindest nach 20 Uhr und feiertags

⁵¹ ARD und ZDF, gemeinsame Stellungnahme 2005, siehe 15. KEF-Bericht Bd. 2, Kap. 8, S. 19ff., ZDF Stellungnahme 2008 siehe Dokumentation in: epd medien Nr. 12 vom 13.2.2008, S. 26ff.

⁵² So bereits vor ihrer Wahl zur Intendantin in einem Interview der Süddeutschen Zeitung vom 22.3.2007.

werbefrei ist. Sponsoring wirkt für die meisten Zuschauer wie Werbung, so dass sich die These widerlegt, der Abend sei werbefrei.«⁵³

Finanzielle Probleme der anderen: öffentlicher Rundfunk im Ausland

Für einen »Rundfunk der Gesellschaft«, einen am Gemeinwohl orientierten Traditionssender, steht die BBC. Nach ihrem Vorbild wurden in vielen Ländern der Welt, von den Commonwealth-Ländern Kanada und Australien schon in den 1930er Jahren bis zum neuen Südafrika, öffentliche Rundfunkanstalten errichtet.

Die Art der Finanzierung dieser Rundfunkanstalten variiert: Rundfunkgebühren, Werbeeinnahmen, Einnahmen aus kommerziellen Aktivitäten, Steuern, staatliche Zuschüsse können Komponenten der Finanzierung sein. Gemeinsam ist ihnen, dass öffentlicher Rundfunk fast überall in der Welt gefährdet ist: durch Verweigerung ausreichender Finanzen, durch politischen und wirtschaftlichen Druck, durch die Existenz expandierender kommerzieller Konkurrenz. Die Misere der einst bedeutsamen öffentlich-rechtlichen und heute marginalisierten Rundfunksysteme in Kanada, Australien oder Japan belegt die Wirksamkeit politisch gewollten finanziellen und wirtschaftlichen Drucks und seine negativen Folgen. Auslösender Faktor ist, dass ihnen keine, nach objektivierbaren Kriterien eruierte, angemessene Rundfunkgebühr von Parlament oder Regierung gewährt wird.

In Italien zum staatlichen Rundfunk mutiert, in Frankreich unter der Sarkozy-Regierung auf dem Weg dorthin, scheint öffentlicher Rundfunk in vielen EU-Ländern kaum eine Zukunft zu haben, die den Begriff »öffentlich« noch rechtfertigen würde.

Auch die hierzulande als Vorbild gesehene BBC hat große finanzielle Probleme. Bereits 1997 hat sie ihr terrestrisches Sendernetz für 244 Millionen Pfund verkauft und mietet seitdem die Sendeanlagen für die Ausstrahlung ihrer Programme unter anderem beim Käufer an. 2004 und 2005 wurden Rundfunktechnik und Teile der Produktion an Investoren veräußert, zahlreiche Mitarbeiter/innen entlassen. Anfang 2007 verkündete die Regierung, dass die Rundfunkgebühr in den nächsten Jahren nur noch um jeweils 3% steigen wird, deutlich weniger als von der BBC erwartet. Der Generaldirektor befürchtet in den nächsten sechs Jahren eine Finanzierungslücke in Höhe von zwei Milliarden Pfund (ca. 3 Milliarden Euro). Sparmaßnahmen in den kommenden Jahren wie weiterer massiver Stellenabbau, Verkäufe von

⁵³ Süddeutsche Zeitung vom 12./13.4.2008, S.7.

Studios und Büros und Programmreduzierungen in erheblichem Umfang sollen die Reduzierung der Gebühren kompensieren.

Kenner der britischen Mediensituation gehen davon aus, dass die kritische Berichterstattung über die Irak-Politik der Blair-Regierung eine der Ursachen für die restriktive Mittelgewährung an die BBC ist.

Vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert – die Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland hat, wie im jüngsten Urteil vom 11.9.2007 wieder bestätigt, dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine relative Sicherheit vor direkten Zugriffen und finanziellen Restriktionen seitens der deutschen Politik. Zudem hat das Gericht mehrfach die Einhaltung möglichst objektivierbarer, nachvollziehbarer Kriterien bei der Ermittlung der notwendigen Rundfunkgebühr angemahnt. Und es hat dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, im gewissen Umfang durch Werbung zusätzliche Einnahmen zu erzielen, um »einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter zu stärken«, um »die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken« und – so in seinem Urteil 2007 – um »die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat zu stärken.«⁵⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat 2007 allerdings – zugleich als Mahnung und Auftrag – von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch gefordert, immer wieder zu überprüfen, ob die Mischfinanzierung den »mit ihr verbundenen Risiken einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft, einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität sowie einer Erosion der Identifizierbarkeit öffentlich-rechtlicher Programme«⁵⁵ standzuhalten in der Lage ist, die Konstruktion der Mischfinanzierung damit aber nicht in Frage gestellt.

Da aber manche Politiker und Journalisten genau dies aus dem jüngsten Urteil herauslesen wollten, stellte Bundesverfassungsrichter Steiner, der am Urteil vom 11.9.2007 mitgewirkt hat, auf einer rundfunkrechtlichen Veranstaltung am 8.11.2007 klar: »Werbung ist ... ein integrierter Bestandteil auch des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Sie ist Unterhaltung, sie ist Information und lässt sich heute aus der Kommunikation überhaupt nicht

⁵⁴ So in den BVerfG-Urteilen von 1991, 1994 und 2007.

⁵⁵ BVerfG-Urteil von 2007.

mehr wegdenken. ... Wenn die aus dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen verschwindet, ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen bei vielen auch dann nicht mehr präsent. Dass wir uns da nicht missverstehen: Es geht nicht darum, das öffentlich-rechtliche Fernsehen, schon gar nicht wegen der Verfassung, werbefrei zu halten.«⁵⁶

»Unverfälschten Wettbewerb gewährleisten!« EU-Aktionsplan »Staatliche Beihilfen«

Anfang 2008 bewegten zwei medienpolitische Ereignisse die Medienpolitik(er) und zum Teil auch die Medien selbst: zum einen die Absicht des französischen Staatspräsidenten Sarkozy, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Frankreich die Werbeeinnahmen untersagen zu wollen, um auf diese Weise staatlichen, und damit seinen eigenen Einfluss zu erweitern.

Zum anderen die Ankündigung der EU-Kommission, ein Konsultationspapier an alle EU-Länder mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk zu verschicken, das den »Aktionsplan »Staatliche Beihilfen« von 2005« konkretisieren soll. In der dazugehörigen Pressemitteilung der Kommission heißt es, dass die Überarbeitung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sich auf die wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag stütze. Zu ihnen gehören ein weiter Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Definition öffentlichen Rundfunks und die »Aufgabe der Kommission, unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten«. Erforderlich seien deshalb »vor allem eine präzise Auftragsdefinition sowie die Beschränkung der staatlichen Zuwendungen auf das für die Erfüllung des Auftrags Notwendige«. Anders ausgedrückt: Damit der Wettbewerb im Medienbereich nicht verfälscht wird, also gut funktioniert, müssen staatliche Beihilfen, zu denen die Kommission wohlgerne auch die staatsunabhängig festgelegten öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühren zählt, so niedrig wie nur eben möglich gehalten werden. Die Kommission konzidiert aber: »Zur freien Wahl des Finanzierungssystems gehört im Prinzip ebenfalls die Möglichkeit der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, d.h. die Kombination von staatlichen Mitteln und

⁵⁶ Zitiert in: Christa-Maria Ridder/Karl-Heinz Hofsummer, Wert und Relevanz der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Media Perspektiven 2/2008, S. 50.

Werbeeinnahmen.«⁵⁷ Die Gründe hierfür sind allerdings den oben zitierten des Bundesverfassungsgerichts diametral entgegengesetzt. Salopp gesagt: hier weniger Staatsknete, dort mehr Unabhängigkeit!

Die Haltung der Parteien zur Abschaffung der Mischfinanzierung: Mal differenziert ...

Wie ist die Haltung deutsche Medienpolitiker zur Forderung des französischen Staatspräsidenten und zum neuerlichen Vorstoß der EU-Kommission?

Der Vorsitzende der SPD-Medienkommission und WDR-Rundfunkrat, Marc Jan Eumann,⁵⁸ plädiert, mit Blick auf die Vorgänge in Frankreich, für einen stufenweisen Abbau der Mischfinanzierung: »Im ersten Schritt sollte das Sponsoring beendet werden, dann die Fernsehwerbung und im dritten Schritt die Radiowerbung. Um das abzufedern, muss einerseits der ARD-Finanzausgleich neu geregelt werden, andererseits ein neues Gebührenmodell her.«⁵⁹ Vor einigen Jahren war seine Position noch eine andere: »Durch Werbung und Sponsoring erlangen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mehr Flexibilität. Das ist eine wichtige Voraussetzung, um zur privaten Säule konkurrenzfähig zu bleiben. Außerdem werden die Gebührenzahler entlastet.«⁶⁰ Der VPRT hat nach SPIEGEL-Angaben Zustimmung zur neueren Position Eumanns bekundet.⁶¹

Der SPD-Vorsitzende Beck und Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder,⁶² angesprochen auf den Vorschlag der WDR-Intendantin Piel, Sponsoring abzuschaffen, meint: »Kurzfristig sehe ich nur eine Möglichkeit im Bereich des Sponsorings außerhalb von Sportsendungen. Hier könnten wir

⁵⁷ EU-Konsultationspapier »Überarbeitung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk« vom 10.1.2008, S. 1.

⁵⁸ Außerdem seit Juni 1995 Abgeordneter des Landtags NRW und seit 2000 Mitglied des Aufsichtsrats der Westdeutschen Rundfunkwerbung (WWF), jetzt: WDR mediagroup.

⁵⁹ SPIEGEL ONLINE 4.2.2008.

⁶⁰ Marc Jan Eumann, Günstige Rahmenbedingungen für alle Anbieter in der Medienlandschaft – Zehn Thesen zur dualen Rundfunkordnung, in: journalist Nr. 8/2003, S. 7.

⁶¹ DER SPIEGEL, 15.6.2008.

⁶² Zugleich Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz und Mitglied im Verwaltungsrat des ZDF.

Sponsoring nach 20 Uhr und an Sonn- und Feiertagen außerhalb des Sports verbieten. In der Tat liegen Werbung und Sponsoring mittlerweile so nahe beieinander, dass viele den Unterschied nicht mehr wahrnehmen.«⁶³

Der langjährige Vorsitzende der FDP-Medienkommission, Hans-Joachim Otto, fordert, wie auch seine Parteifreunde Westerwelle und Waitz, seit Jahren ein Verbot von Werbung und Sponsoring bei ARD und ZDF, allerdings ohne jegliche Kompensation.

Dieser Standpunkt wird mittlerweile auch von der LINKEN vertreten. Noch im August 2005 hatte der damalige PDS-Vorsitzende und jetzige Vorsitzende der LINKEN, Bisky⁶⁴ gegenüber ver.di geäußert, dass »die bisherige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Gebühreneinnahmen und Werbung/Sponsoring auch in Zukunft beibehalten werden« sollte. Die Forderung, öffentlich-rechtliches Fernsehen völlig werbefrei auszustrahlen, »klingt wohlfeil, würde aber vor allem eins bedeuten: eine weitere Erhöhung der Gebührenbelastung der Bürgerinnen und Bürger.«⁶⁵ Anfang Januar 2008 sieht er das ganz anders: »Wie die Diskussion über die aktuelle Initiative zur Werbefreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und das Vorbild der werbefreien BBC zeigen, ist ein Verzicht der Sender und Anstalten auf Werbung und Sponsoring möglich... DIE LINKE sieht bei dem gegenwärtigen Haushalt der öffentlich-rechtlichen Anstalten genug Einspar- und Umschichtungspotential.«⁶⁶

Innerhalb der CDU/CSU ist die Meinungsbildung zur Abschaffung der Mischfinanzierung bei ARD und ZDF noch nicht abgeschlossen. Allerdings äußern sich verschiedene Medienpolitiker der Union schon lange dahingehend, dass Werbung und Sponsoring nicht länger von ARD und ZDF ausgestrahlt werden sollten. Strittig in der Union ist vor allem, ob ein solches Verbot stufenweise erfolgen und ob für die entgangenen Einnahmen eine Kompensation in Aussicht gestellt werden soll. Nur der ZDF-Fernsehratsvorsitzende Polenz (CDU) bezieht klar Position. Er »hält es für erforderlich,

⁶³ »Eine gewichtige Materie – 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag«, Interview in der Funk Korrespondenz Nr. 18 vom 2.5.2008, S. 3-8.

⁶⁴ Lothar Bisky ist auch medienpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

⁶⁵ »Werbefreiheit bei Öffentlich-Rechtlichen? – Parteien gespalten – Umfrage des ZDF-Betriebsverbands von ver.di: Nur FDP ist klar für Werbefreiheit«, in: epd medien Nr. 65 vom 20.8.2005, S. 1-12.

⁶⁶ »Werbung und Sponsoring in ARD und ZDF einstellen«, dpa vom 11. Januar 2008.

dass ein Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Fernsehen durch Gebühren kompensiert werden müsste.«⁶⁷

In den vergangenen Jahren gab es aus den Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN widersprüchliche Äußerungen zum Thema. Am 5. April 2008 verabschiedete der Länderrat der Partei in Berlin nun einstimmig die 17seitige Resolution »Medienwelt im Umbruch: Rundfunk im digitalen Zeitalter – Grüne für mehr Qualität und Vielfalt«.⁶⁸

Zum Thema »Werbung und Sponsoring« heißt es dort: »Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss sich in der Werbeintensität auch weiterhin von der privaten Konkurrenz massiv unterscheiden. Dies bedeutet für uns: Unterbrecherwerbung nur in Ausnahmefällen, keine Werbung in Kinderprogrammen analog zum Kinderkanal, völliges Verbot von Sponsoring nach 20 Uhr außer bei Kultur- und Sportsendungen. Darüber hinaus erkennen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an, dass Werbung ein Teil der öffentlichen Kommunikation in der Mediengesellschaft ist. Davon soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht ausgeschlossen sein.«⁶⁹

... mal einig!

»Werbefreiheit«, so der frühere bayerische Ministerpräsident Stoiber (CSU) schon 1996, »könnte geradezu zu einem Markenzeichen für öffentlich-rechtliche Programmangebote werden«. Inzwischen klingt das parteiübergreifend fast unisono: »Ich halte die Werbefreiheit für ein zentrales Alleinstellungsmerkmal des öffentlich-rechtlichen Rundfunks« (Eumann/SPD), damit »die Öffentlich-Rechtlichen identifizierbar bleiben und sich hinsichtlich Qualität und Glaubwürdigkeit von den Privaten unterscheiden.« »... Es wäre ein Alleinstellungsmerkmal, das ein wahrer Trumpf ist, wenn es um die Gunst der Zuschauer/innen geht« (Bettin-Staffelt/GRÜNE), und »stärkt nicht nur die Glaubwürdigkeit der Angebote, sondern schafft auch die erkennbare Distanz zu den privaten Anbietern« (Bisky/LINKE), und »mit dem Verzicht auf Werbung und Sponsoring bietet sich für ARD und ZDF die Möglichkeit, verlorenes Vertrauen in die Berichterstattung und die Qualität der Sendungen zurück zu gewinnen«, »Werbefreiheit der Angebote von ARD und ZDF wäre ein Alleinstellungsmerkmal« (Waitz/FDP), und »die Anstalten (würden) auf

⁶⁷ epd medien Nr. 50 vom 25.6.2008, S. 14.

⁶⁸ GRÜNE-Speed News Nr. 138 vom 9.4.2008.

⁶⁹ Resolution: »Medienwelt im Umbruch: Rundfunk im digitalen Zeitalter – Grüne für mehr Qualität und Vielfalt«, S. 4.

der Habenseite ein Mehr an Glaubwürdigkeit und Legitimation verbuchen« (Doetz/VPRT).⁷⁰

Kein »Auslaufmodell«

Es verwundert, dass kein Vorschlag intensiv auf die stützenden Elemente von nur 20 Minuten Werbung täglich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeht, obwohl klare Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, vertiefende Stellungnahmen von Wissenschaftler/innen und ausländische Beispiele öffentlichen Rundfunks darauf hinweisen, dass ein Public Service-Rundfunk⁷¹ Unabhängigkeit von Staat und Interessengruppen braucht. Dies gewährleisten angemessene Rundfunkgebühren. Sie sind das Rückgrat öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ohne sie kann er nicht existieren. Rundfunkgebühren müssen aber auch sozial vertretbar sein. Auch deshalb ist eine lediglich ergänzende, unterstützende Funktion durch Werbung sinnvoll. Sie ist zeitlich und umfangmäßig und damit auch in ihrer Programmrelevanz beschränkt. Nicht das Programm darf sich zur Aufgabe machen, in erster Linie werbeverträglich zu sein, sondern umgekehrt, die Werbung darf Programm nicht konterkarieren. Und wie einige Grimme-Preise für Vorabendserien ja durchaus belegen, wird im Umfeld von Werbung keineswegs nur Seichtes und Niveauloses gezeigt.⁷² Zur Sicherung von Programmqualität am Vorabend wären ggf. auch ergänzende Selbstverpflichtungen denkbar.

Und es verwundert wiederum nicht, dass keine Partei thematisiert, dass der Wegfall der Einnahmen aus Werbung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in eine größere Abhängigkeit von Staat und Politik bringt und die Einflussmöglichkeiten der EU-Kommission auf medienpolitische Entscheidungen, vor allem bezüglich der Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erhöht.

Es sind handfeste politische und wirtschaftliche Motive, welche die meisten medienpolitischen Akteure nach dem Urteil des Bundesverfas-

⁷⁰ Alle Äußerungen stammen aus dem 1. Halbjahr 2008.

⁷¹ Siehe hierzu den Beitrag von Hans Kleinsteuber in diesem Buch.

⁷² Als rundfunkpolitisch engagierte Menschen plädieren die Autorin und der Autor dieses Beitrags für die Beibehaltung der Mischfinanzierung. Werbung soll in der bewährten Form unter Ausschluss des Abend-, Sonn und Feiertagsprogramms ausgestrahlt werden. Programm-Sponsoring halten wir, wie dargelegt, mit öffentlich-rechtlicher Programmqualität nicht vereinbar. Ausnahmen können hier lediglich Sportereignisse sein. Über eine Kompensation der relativ geringen Einnahmen durch Programmsponsoring muss nachgedacht werden.

sungsgerichts vom 11.9.2007 und nach dem Konsultationsbegehren der EU-Kommission vom 10.1.2008 antreiben, eine finanzielle und politische Schwächung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Kauf zu nehmen oder aktiv herbeizuführen.

Wie willkürlich und rasch austauschbar in diesem Zusammenhang interessengeleitete Positionen gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sein können, hat der Vorstandsvorsitzende der Axel Springer AG, Mathias Döpfner, im Juni 2008 eindrucksvoll vorgeführt. In einem FOCUS-Interview sah Döpfner noch am 9.6.2008 die Existenz kleinerer Verlage durch die werbefreie »Online-Expansion von ARD und ZDF« bedroht. Döpfner forderte ARD und ZDF auf, ihre Online-Strategie auch vor dem Hintergrund möglicher Konsequenzen durch die EU zu überprüfen. »Ein Schritt in die Wettbewerbsverzerrung auf dem deutschen Markt könnte in Brüssel tatsächlich die Existenzfrage von ARD und ZDF aufwerfen, indem die Kommission deren Doppelfinanzierung für unzulässig erklärt.«⁷³

Eine Woche später schon erklärt derselbe Döpfner dann im SPIEGEL: »Neue Medien aber brauchen mehr Kreativität und Freiheit, nicht Beschränkung. Das entspräche nicht meinem Verständnis von Pressefreiheit. Ich glaube, es gibt nur einen ordnungspolitisch sauberen und vor der EU-Kommission vertretbaren Weg: ARD und ZDF dürfen im Internet inhaltlich tun und lassen, was sie wollen – und verzichten dafür im Netz, aber auch im TV und allen anderen Kanälen auf Werbung, Sponsoring oder E-Commerce und finanzieren sich nur aus Gebühren.«⁷⁴

Um die Verwirrung komplett zu machen, ist Döpfner einen Monat später einer der Erstunterzeichner der »Münchener Erklärung«, die der Verband der Zeitschriftenverleger (VDZ) am 17.7.2008 veröffentlicht.⁷⁵ Die großen Medienkonzerne Springer, Bauer, Burda, Gruner+Jahr, Ganske, Madsack, der Münchener-Zeitungsverlag u.a. wollen nicht nur rigoros alle zukünftigen Internet-Aktivitäten von ARD und ZDF einschränken und kontrollieren, sondern auch die schon bestehenden. Und wieder wird in diesem Papier ein sofortiges und vollständiges Verbot der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gefordert. Der Schulterchluss zwischen den großen privat-kommerziellen Medienverbänden, VPRT, Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ist vollzogen. Die Medienpolitik steht nun bei ihren anstehenden Entscheidungen unter enormem Druck. Und die Bürger und Bürgerinnen dieser Republik werden in den nächsten Monaten

⁷³ Focus vom 9.6.2008.

⁷⁴ DER SPIEGEL vom 16.6.2008.

⁷⁵ Siehe www.vdz.de

und Jahren vom privat-kommerziellen Medienverbund in Text, Bild und Ton auf das »Auslaufmodell«⁷⁶ öffentlich-rechtlicher Rundfunk eingestimmt.

Der politische Umgang mit der Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird also in nächster Zukunft an Schärfe zunehmen. Die Lust an einer »Sterbehilfe« von interessierter Seite ist ungebrochen. Doch der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist weder alt, krank noch lebensmüde. Er braucht aber die Unterstützung der vielen, deren Rundfunk er ist. Er braucht gesellschaftliche Förderung, damit er zukunftsfähig bleibt und ein gutes Programm in Hörfunk, Fernsehen und Internet machen kann: für alle!

⁷⁶ Titel eines in der Süddeutschen Zeitung vom 17.7.2008 veröffentlichten Beitrags des Instituts für Medien und Kommunikationspolitik (IfM), Berlin.

Alex Studthoff 2021 Ein Fantasiestück

Am Ende ging es dann doch leichter als gedacht. War ja auch nicht so, dass die Sender die ganzen Jahre wider besseres Wissen Widerstand geleistet hätten. Es hatte sich halt so eingeschlichen in den ersten Jahrzehnten, dass die Aufsichtsgremien mehr zustimmten als berieten, mehr vertrauten als beaufsichtigten. Und: Es hatte keiner wirklich ernsthaft den Gedanken verfolgt, die Idee von der Verantwortung der Gesellschaft für ihren Rundfunk beim Wort zu nehmen und in praktisches Tun umzusetzen. Also die Idee, die gesellschaftlichen Gruppen sollten mitreden bei der allgemeinen Ausrichtung der Programme. Nicht jede Gruppe einzeln nach ihren je speziellen Interessen, sondern alle gemeinsam. Indem sie sich zusammenraufen in der Frage, was ihr Rundfunk als Medium und Faktor denn bitteschön an Kommunikation in die Gesellschaft hineinbringen möge. Und indem sie den Intendanten und den Geschäftsführern der kommerziellen Sender deutlich machen, welche Art Rundfunk diese Gesellschaft bereit ist zu verantworten. Und welche nicht.

Vielleicht kam diese jahrzehntelange Zurückhaltung daher: 1982 hatte das Bundesverfassungsgericht in einem kurzen Beschluss verfügt, ein Rundfunkrat sei nicht dazu da, »durch Einflussnahme auf die Programmgestaltung seinerseits die individuelle und öffentliche Meinungsbildung in die eine oder andere Richtung zu lenken«.

Und offenbar glaubte man nach diesem knappen Beschluss, die gesellschaftlichen Gruppen bzw. die Aufsichtsgremien hätten mit der Ausgestaltung und Ausrichtung der Programme nun tatsächlich gar nichts zu tun. So, als sei auch nur zartes Einwirken auf die allgemeine Programmgestaltung schon ein Angriff auf die – aus Sicht der Macher – doch fast heilige Programmautonomie.

Aber: Wie kann ein Rundfunkrat »den Intendanten in allgemeinen Programmangelegenheiten beraten« ohne eine tragfähige Vorstellung davon, wie die hehren Programmgrundsätze in einzelnen Sendungen und im Gesamtprogramm umgesetzt sein sollten? Wie kann die Versammlung einer Landesmedienanstalt kommerzielle Sender an den Vorgaben von Rundfunkstaatsverträgen und Landesmediengesetzen messen ohne deutliche