

Rundfunkfreiheit und Rundfunkgebühren

Heiner Adamski



In einer Demokratie sind Medien – freie Medien – Voraussetzung der Funktionsfähigkeit der Demokratie. Sie sind neben den drei verfassungsrechtlich-klassischen Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative eine informelle „vierte Gewalt“. Als freie Medien stehen sie nicht unter der Kontrolle des Staates. Er darf sie nicht „lenken“; vielmehr müssen Medien gegenüber der Staatsmacht und der Macht in der Gesellschaft eine Kontrollfunktion wahrnehmen. Freiheit vom Staat heißt aber nicht, dass der Staat in der Welt der Medien keine Bedeutung hat. Im Gegenteil – der Staat muss die politischen und rechtlichen Voraussetzungen für die Arbeit der Medien schaffen. Er muss Rahmenbedingungen setzen und hat dadurch faktisch doch Gestaltungsmöglichkeiten. Bei den hier interessierenden elektronischen Medien Hörfunk und Fernsehen – die rechtlich mit dem Oberbegriff „Rundfunk“ erfasst werden – geht es u.a. um diese Fragen: Wie kann die Freiheit des Rundfunks garantiert werden? Wer soll für die Rundfunkgesetzgebung zuständig sein? Sollen Hörfunk und Fernsehen auf privater Basis betrieben werden? Ist es sinnvoll, sie den Gesetzen des Marktes zu überlassen und sie durch Werbeeinnahmen zu finanzieren? Oder soll es vom Staat unabhängige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit der Verpflichtung zu einer bestimmten quantitativen und qualitativen Grundversorgung geben? Ist ein Nebeneinander privater Anbieter und öffentlich-rechtlicher Anstalten sinnvoll? Soll der Staat die Existenz dieser Anstalten garantieren? Welche gesellschaftlichen Gruppen sollen in ihren Gremien vertreten sein und Einfluss haben? Sollen diese Anstalten vom Staat aus Steuermitteln finanziert und soll evtl. in Kauf genommen werden, dass sie über Finanzaufweisungen doch unter einen gewissen Staatseinfluss kommen? Oder sollen sie über Gebühren finanziert und soll jeder Besitzer eines Radios bzw. Fernsehers zur Zahlung von Gebühren verpflichtet werden? Wer soll über die Höhe der Gebühren entscheiden? Sollen die Anstalten die Höhe festsetzen können und damit eine Möglichkeit finanzieller Selbstbedienung bekommen? Sollen unabhängige Kommissionen über Finanzbedarf und Gebühren entscheiden? Sollen solche Kommissionen Empfehlungen vorlegen und soll der Staat dann das „letzte Wort“ haben?

Über die Festsetzung der Gebühren und über Kriterien zur Ermittlung des Finanzbedarfs hat nun das Bundesverfassungsgericht aufgrund von Verfassungsbeschwerden der ARD-Rundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios entschieden. Es hat u.a. festgestellt, dass der Gesetzgeber Rundfunkgebühren verfassungswidrig festgesetzt hat. Das Urteil ist auf dem Hintergrund anderer BVerfG-Urteile zum Rundfunk und im Zusammenhang des in einer Demokratie wichtigen Rechtsgrundsatzes und für die politische Bildung wichtigen Themas zu sehen: der Rundfunkfreiheit.

1. Zu den Rechtsgrundlagen des Rundfunks

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wurde nach den Erfahrungen der Gleichschaltung der Medien in der NS-Zeit eine freie Medienordnung verankert. Art. 5 Abs. 1 GG bestimmt: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“ Abs. 2 ergänzt: „Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“. Mit dieser Garantie der Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk bietet das Grundgesetz einen umfassenden Schutz. Diese Garantie ist aber keine Rundfunkordnung. Eine solche Ordnung musste vom Staat – vom Gesetzgeber – geschaffen werden. Viele der dabei strittigen Fragen musste das Bundesverfassungsgericht klären. Es hat dies in bislang zwölf Rundfunkurteilen getan und ist damit die wichtigste rundfunkpolitische Institution in der Bundesrepublik geworden.

In dem ersten Bundesverfassungsgerichtsurteil in Rundfunkangelegenheiten (1961) wurde bestimmt, dass die Regelungshoheit für die Rundfunktechnik beim Bund liegt und dass die Ausgestaltung der Inhalte Ländersache ist (Länder als Träger der Kulturhoheit). (Siehe dazu auch Art. 30 GG: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“) Eine damals von Adenauer betriebene Gründung eines staatlichen Fernsehens wurde als unvereinbar mit Art. 5 GG verworfen. In weiteren Urteilen wurde der Gesetzgeber verpflichtet, alle wesentlichen Fragen der Rundfunkordnung zu regeln. Dazu gehören Anforderungen an die Meinungsvielfalt und an das Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die Regelung des Marktzugangs für private Anbieter. Zu den Kerngedanken der Rechtsprechung gehört die Sicherung einer Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie ist praktisch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für diese Institutionen und zugleich Voraussetzung für die Zulassung privaten Rundfunks. Zu den Kerngedanken gehört auch die Staatsfreiheit der Medien; staatlichen Stellen wird ausdrücklich ein direkter oder mittelbarer Einfluss auf den Inhalt von Rundfunkprogrammen verwehrt. Für die Finanzierung wurde eine

grundlegende Unterscheidung getroffen: Öffentlich-rechtliche Anstalten haben eine Mischfinanzierung; sie erhalten anteilig Rundfunkgebühren und können sich außerdem in beschränktem Maße aus Werbeeinnahmen finanzieren. Gebühren muss jeder Besitzer eines Rundfunkempfangsgerätes bezahlen; die Pflicht zur Zahlung von Gebühren ist nicht an den tatsächlichen Empfang, sondern allein an die Bereithaltung eines Geräts zum Empfang geknüpft. Private Anbieter finanzieren sich grundsätzlich aus Werbeeinnahmen. (Ein Überblick über die Entwicklung des Rundfunks in Deutschland ist hier zu finden: http://www.gez.de/docs/geschichte_rundfunk.pdf.)

Die sehr komplizierten medienrechtlichen Entwicklungen in den Ländern können hier nicht skizziert werden. Erwähnt sei nur die wichtigste rechtliche Grundlage für das (duale) Rundfunksystem in Deutschland: der 1991 von allen Bundesländern geschlossene – inzwischen neun Mal durch Rundfunkänderungsstaatsverträge geänderte – Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland. In ihm sind Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk vereinbart. Die Artikel 1 bis 5 enthalten den Rundfunkstaatsvertrag (seit März 2007 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien), den ARD-Staatsvertrag, den ZDF-Staatsvertrag, den Rundfunkgebührenstaatsvertrag und den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Der Rundfunkstaatsvertrag/Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien in Art. 1 regelt u.a. allgemeine Programmgrundsätze, das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung, Art und Umfang der Rundfunkwerbung, Sponsoring, die Finanzierung aus Rundfunkgebühren und Werbung, die Veranstaltung von Satellitenfernsehprogrammen und die Aufteilung der Übertragungskapazitäten. Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag in Artikel 4 ist die Rechtsgrundlage für die Grundsatzentscheidung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hauptsächlich über die Erhebung einer Rundfunkgebühr zu finanzieren. Neben Regelungen zu Beginn und Ende der Rundfunkgebührenpflicht enthält dieser Vertrag auch Bestimmungen zu den Fällen der Gebührenbefreiung und -reduzierung sowie verfahrensrechtliche Regelungen zur Einziehung der Rundfunkgebühren. Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) in Artikel 5 regelt vor allem das Gebührenfestsetzungsverfahren und die Verteilung der Gebühren auf die einzelnen öffentlich-rechtlichen Anstalten. (Zu Einzelheiten und aktuellen Versionen siehe [intern.ARD.de: http://www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/rundfunk-staatsvertrag/-/id=54384/tpmigr/index.html](http://www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/rundfunk-staatsvertrag/-/id=54384/tpmigr/index.html).)

2. Der Gebührenstreit¹

Die Rundfunkgebühr setzt sich nach § 8 RFinStV aus einer Grundgebühr (Hörfunkgebühr) und einer Fernsehgebühr zusammen. Die derzeitige monatliche Höhe beträgt 5,52 Euro (Grundgebühr) und 11,51 Euro (Fernsehgebühr). Nach § 9 dieses Vertrages erhalten von dem Aufkommen aus der Grundgebühr die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten 93,1373% und das Deutschlandradio 6,8627%. Vom Aufkommen der Fernsehgebühr erhält die ARD 61,0994% und das ZDF 38,9006% (Sonderregelungen gibt es für ARTE).

Landesmedienanstalten erhalten gem. § 10 RFinStV 1,9275% des Aufkommens aus der Grundgebühr und 1,8818% des Aufkommens aus der Fernsehgebühr.

Die Rundfunkgebühr wird in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt. Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten auf der Grundlage ihrer Programmentscheidungen ihren Finanzbedarf an. Auf der zweiten Stufe prüft eine aus Fachleuten zusammengesetzte unabhängige Kommission (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten; KEF), ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrages halten und ob der daraus abgeleitete Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die Kommission erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, in welchem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und dazu Stellung nimmt, ob, wann und in welcher Höhe die Rundfunkgebühr neu festgesetzt werden sollte. Auf einer dritten Stufe setzen die Länder die Gebühren fest.

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten hatte eine Erhöhung der Rundfunkgebühr zum 1. Januar 2005 um 1,09 Euro auf 17,24 Euro vorgeschlagen. Die Länder waren diesem Vorschlag aber nicht gefolgt; sie hatten mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag beschlossen, die Gebühr zum 1. April 2005 um 88 Cent auf 17,03 Euro im Monat zu erhöhen (eine solche Reduzierung würde über den Zeitraum von vier Jahren zu einer Verringerung der Erlöse der Rundfunkanstalten aus der Gebührenerhöhung um rund 440 Millionen Euro führen). Die Abweichung wurde im Wesentlichen mit nicht hinreichend erschlossenen Einsparpotentialen auf Seiten der Rundfunkanstalten, dem Ziel der angemessenen Belastung der Gebührenzahler angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage sowie der Gesamtentwicklung des dualen Rundfunksystems und dem Wettbewerb der Medien insgesamt begründet. Außerdem wurden die Prüfkriterien der KEF für die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten erweitert. Zusätzlich zu der Frage, ob der von den Rundfunkanstalten angemeldete Finanzbedarf mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Einklang steht, sollte ab dem 1. Januar 2009 auch die Frage geprüft werden, ob der Finanzbedarf unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist. Der Staatsvertrag wurde durch entsprechende Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder umgesetzt.

Die Beschwerdeführer sahen darin eine Verletzung ihrer Rundfunkfreiheit. Der Grundsatz der Trennung zwischen allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr sei nicht beachtet. Die Länder seien zwar befugt, durch Strukturreformen Gestalt und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter zu entwickeln. Eine verfassungswidrige Grenzüberschreitung finde jedoch statt, wenn die Überlegungen zur Strukturreform inhaltlich mit dem Gebührenfestsetzungsverfahren verknüpft würden. Genau dies sei jedoch durch die Art und Weise geschehen, wie bei der Festlegung der Gebührenhöhe von der Empfehlung der KEF abgewichen wurde. Die Länder hätten die Vorgaben aus dem Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 nicht beachtet, wonach als Abweichungsgründe im Wesentlichen nur Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer zulässig seien. Die in der Begründung zum Achten Rund-

funkänderungsstaatsvertrag aufgeführten Gründe seien nicht geeignet, eine Abweichung zu rechtfertigen, und genügten zudem angesichts ihrer Pauschalität nicht dem erforderlichen Mindestmaß an Nachvollziehbarkeit. Ferner beruhe die Gebührenfestsetzung zum Teil auf fehlerhaften Annahmen.

Auch die Erstreckung des Prüfungsauftrags der KEF auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand verletze die Rundfunkfreiheit. Der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten sei eine Größe, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unabhängig zu beurteilen sei. Soweit der Finanzbedarf zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags erforderlich sei, unterliege der Finanzgewährleistungsanspruch nicht der Disposition des Gesetzgebers. Dieser könne den Rundfunkauftrag möglicherweise neu definieren und auf diese Weise den Finanzbedarf reduzieren, nicht aber die Rundfunkgebühr, die sich auf Grund des Finanzbedarfs ergebe, unter Hinweis auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung kurzerhand kappen. Davon abgesehen überschreite die der KEF neu zugeordnete Aufgabe deren Fachkompetenz, da es bei der Bewertung des Einflusses der Wirtschaftsentwicklung auf die Gebührenempfehlung nicht um eine fachliche Frage, sondern bestenfalls um eine politische Bewertung gehe. Die KEF sei aber auf die fachliche Kontrolle begrenzt.

3. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat zu den Verfassungsbeschwerden gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühren durch den Gesetzgeber unter der von der KEF empfohlenen Gebühr entschieden, dass durch diese Festsetzung die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer verletzt wird. Die Gründe für die Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF haben teilweise bereits als solche vor der Rundfunkfreiheit keinen Bestand. In anderen Teilen sind sie nicht hinreichend nachvollziehbar oder gehen sogar von offensichtlich falschen Annahmen aus. Die entsprechenden Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder sind daher verfassungswidrig. Da die neue Periode schon am 1. Januar 2009 beginnt, ist es jedoch verfassungsrechtlich hinnehmbar, bis dahin von einer Neufestsetzung der Gebühr abzusehen. Allerdings muss bei der neu festzusetzenden Gebühr gewährleistet werden, dass den Anstalten ein Ausgleich gewährt wird, falls ihnen auf der Grundlage der verfassungswidrigen Festsetzung der Gebühr für die laufende Periode Mittel – etwa für nötige Investitionen – entgangen sein sollten, deren Bezug nach ihren früheren Bedarfsanmeldungen und den Feststellungen der KEF bereits in dem verstrichenen Gebührenzeitraum erforderlich war, um die künftige Erfüllung des Rundfunkauftrags sicherzustellen.

Die Verfassungsbeschwerden gegen die Ergänzung der Prüfungskriterien der KEF waren erfolglos. Die neu eingefügten Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand können verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass sie nicht als zusätzlicher Prüfungsgegenstand zu demjenigen der zutreffenden Ermittlung des Finanzbedarfs hinzutreten sollen, sondern als Hilfskriterien für dessen nähere Be-

stimmung zu verstehen sind. Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:²

Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Angesichts der herausgehobenen Bedeutung, die dem Rundfunk unter den Medien wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt, hat das Bundesverfassungsgericht gesetzliche Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen.

Die Festsetzung der Rundfunkgebühr muss frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 Grundsätze aufgestellt, die weiter Bestand haben. Danach hat der Gesetzgeber sicherzustellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können. Der Grundsatz der Trennung zwischen der medienpolitischen Konkretisierung des Rundfunkauftrags und der Gebührenfestsetzung soll Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausschließen und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichern. Um das Gebot der Trennung prozedural abzusichern, muss das Verfahren der Gebührenfestsetzung den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die erforderlichen finanziellen Mittel sichern und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung wirksam ausschließen. Dem wird ein gestuftes Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht. Die erste Stufe eines solchen Verfahrens bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten. Auf einer zweiten Verfahrensstufe ist im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer eine externe fachliche Kontrolle der Bedarfsanmeldungen durch ein sachverständig zusammengesetztes Gremium erforderlich. Die abschließende Gebührenentscheidung als dritte Stufe des Verfahrens ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie vornimmt und wie dies geschieht, ist Sache gesetzlicher Regelung.

Die staatsvertraglichen Regelungen über das Verfahren der Gebührenfestsetzung, auf denen die angegriffene Gebührenentscheidung beruht, sind mit diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar. Mit dem dreistufigen Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch das politisch unabhängige Fachgremium der KEF und abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber ist den beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Nach den gesetzlichen Regelungen ist dem Gesetzgeber die abschließende Entscheidung über die Festsetzung der Gebührenhöhe vorbehalten. Diese ist auf der Grundlage des von der KEF ermittelten Finanzbedarfs zu treffen. Das schließt Abweichungen des Gesetzgebers von dem Gebührenvorschlag der KEF nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben; programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden in diesem Zusammenhang aus. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 ausgeführt, dass sich die zulässigen Abwei-

chungsgründe im Wesentlichen in den beiden Gesichtspunkten der Sicherung des Informationszugangs und der angemessenen Belastung für die Gebührenzahler erschöpfen werden. Diese Abweichungsgründe sind nicht abschließend gemeint, wenn sie sich auch mit Rücksicht auf die vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät regelmäßig darin erschöpfen werden. Die Abweichungsbefugnis insbesondere unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Gebührenzahler und ihres Informationszugangs ermächtigt zur abwägenden Berücksichtigung gerade auch der wirtschaftlichen Interessen der Gebührenzahler. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebührengesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebührzahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch den Rundfunk gefährden.³

4. Kommentar

Die deutsche Rundfunklandschaft ist aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben (u.a. Art. 5 und Art. 30 GG) durch Landesrundfunkgesetze, Rundfunkstaatsverträge und Rundfunkänderungsstaatsverträge sowie durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden. Zu ihr gehören öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und der in den 1980er Jahren aufgebaute private Rundfunk. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben einen vom Bundesverfassungsgericht definierten Auftrag der Grundversorgung. Er umfasst nach einem Urteil von 1986 (Niedersachsenurteil) essentielle Funktionen für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Grundversorgung ist also nicht nur Minimalversorgung. Grundversorgung heißt vielmehr autonom zu entwickelnde breite Programmangebote in den Bereichen Information, Bildung und Unterhaltung unter Nutzung aller programmlichen und technischen Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Aus dem Auftrag der Grundversorgung ergibt sich praktisch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie ein Rechtsanspruch auf Gebühren gegenüber jedem Rundfunkteilnehmer und insofern eine gesicherte finanzielle Basis. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Rundfunkgebühren ist die Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten nun nochmals gestärkt worden. – Die privaten Anbieter haben das alles nicht. Sie haben keinen Auftrag der Grundversorgung. Von ihnen wird – so die Rechtsprechung – nur ein abgesenkter Grundstandard und Programmviefalt verlangt. Sie haben keinen Gebührenanspruch und keine Existenzgarantie. Sie müssen sich „auf dem Markt“ über Werbeeinnahmen finanzieren. Dort gibt es zwischen öffentlichrechtlichen und privaten Anbietern ein Konkurrenzverhältnis: den Kampf um Zuschauer und damit um Einschaltquoten.

Bei der Lektüre der Gesetze und Verträge sowie der Urteile wird deutlich, dass das Rundfunkrecht ein in tausend Verästelungen reichendes Gebilde ist und dass es neben endlosen Regelungen technischer Fragen vornehmlich um zwei Themen geht: Programme und Geld. Die GEZ sagt dazu: „Das Modell des

öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat auch heute nichts von seiner Attraktivität und demokratischen Relevanz verloren. In der globalen Informationsgesellschaft sind unabhängige, freie Programme wichtiger denn je. Nach der Überwindung zweier Diktaturen in Deutschland bedeutet Freiheit heute die Möglichkeit, sich zu entscheiden. Öffentlich-rechtliche Programme gewährleisten diese Entscheidung dank eines hochwertigen und umfangreichen Angebots, das zu über 80 Prozent aus Rundfunkgebühren finanziert wird.“

Die interessanten Fragen sind nun: Wie hoch ist das Gebührenaufkommen? Was passiert auf dem Markt tatsächlich: Wie verhalten sich Konsumenten? Wer hat mit welchen Programmen welche Einschaltquoten? Wie wirkt sich die Konkurrenz auf die Programmqualität aus? Wozu wird die Rundfunkfreiheit genutzt?

Das Gebührenaufkommen aufgrund des Gebührenrechts beträgt zurzeit jährlich knapp siebeneinhalb Milliarden Euro. Hinzu kommen noch einige hundert Millionen Euro aus Werbung und Sponsoringverträgen. Mit diesem Geld machen öffentlich-rechtliche Anstalten nach GEZ-Angaben derzeit 57 UKW-Radioprogramme und 21 öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme sowie diverse digitale Zusatzangebote. Mit diesen Programmen konkurrieren sie auf einem Markt, auf dem das Konsumentenverhalten von Landesmedienanstalten und von diversen Marktforschungsfirmen, wissenschaftlichen Instituten und Arbeitsgemeinschaften der Sender rund um die Uhr und bis in den letzten Winkel analysiert wird.

Die Untersuchungen zeigen, dass der Hörfunk in Deutschland entgegen einer weit verbreiteten Annahme nach wie vor zu den am meisten genutzten Medien gehört. Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse ([ag.ma](#)) hören täglich ca. 80 Prozent Radio. Die Hördauer beträgt im Durchschnitt etwa drei Stunden. Nach einer Erhebung der Landesmedienanstalten gab es 2005 bundesweit 222 private Hörfunkangebote. Im Jahr 2006 waren es 232. Radio findet jedoch vor allem lokal und regional statt: Im Jahr 2006 standen 155 lokale oder regionale Programme 24 bundesweiten und 55 landesweiten Privatradioprogrammen gegenüber. Die Programmqualitäten sind sehr unterschiedlich. Vom Stadt Radio Göttingen werden beispielsweise zeitversetzt (am folgenden Tag) um 12.00 Uhr Ringvorlesungen zu Themen von allgemeinem Interesse ausgestrahlt. Audiodateien sind zudem im MP3-Format auf der Webseite des Universitätsverlags abrufbar. So etwas kann hochwertiger moderner Hörfunk sein. Die Realität der großen Sender ist aber bekanntlich überwiegend anders. Jeder kann täglich erfahren, dass viele öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme wenig Wortbeiträge und viele Musikbeiträge jenseits der Musikkultur enthalten. Das Kulturverständnis scheint sich dabei aufzulösen. Ein Programmangebot NDR-Info hat – soweit es um Wortbeiträge geht – eine andere Qualität. In anderen Sendegebieten der Republik ist es ähnlich. Und der Deutschlandfunk zeigt mit guten Wortbeiträgen oft, was guter Hörfunk „in der Breite“ sein kann.

Auf dem Gebiet des Fernsehens ist die Lage ähnlich: Medienanalysen im Jahre 2007 zeigen, dass jeder über 14-Jährige im Durchschnitt täglich fast vier Stunden vor dem Fernseher sitzt. Die detaillierten Angaben weisen aus, dass beispielsweise die Fernsehdauer der 14- bis 29-Jährigen 133 Minuten und die der Menschen über 65 Jahre 285 Minuten beträgt. Nach Angaben der Landesmedienanstalten können

in Deutschland (bei entsprechenden technischen Voraussetzungen) 420 öffentlich-rechtliche und private Programme empfangen werden.

Der Blick auf einzelne Sender zeigt: Die ARD blieb 2007 mit 13,4 Prozent Marktführer. 2006 lag sie aber mit 14,2 Prozent deutlich besser. Das ZDF auf Platz zwei erzielte mit 12,9 Prozent einen geringeren Anteil als im Jahr zuvor. RTL kam mit 12,4 Prozent auf Rang drei und verlor ebenfalls. Weitere Marktanteile konnten vor allem kleineren TV-Stationen gewinnen. Am erfreulichsten verlief 2007 für Vox. Der Kölner Sender steigerte sich um knapp ein Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf 5,7 Prozent Marktanteil. Auch Phoenix, N24 und N-TV legten zu. Verloren haben also die großen TV-Stationen – und darunter auch die öffentlich-rechtlichen.

Die Grundversorgung hat ja – nach Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts – essentielle Funktionen für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. In einem Bericht „Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“ (2005) wird dazu dargelegt, dass bei der ARD die Kosten für Sportprogramme die achtfache Höhe des Programmbereichs „Kultur und Wissenschaft“ hatten und dass in eine Sendeminute Wetterbericht mehr investiert wird als in eine Kultursendung. Dort wird auch gesagt, dass das ZDF einem Bericht der „Zeit“ zufolge für eine Sendeminute Sport siebenmal mehr ausgibt als für eine Sendeminute Information. (Lesenswert ist der ganze Bericht mit Hinweisen auf absurd geringe Verteilungen von Finanzmitteln an Sender mit hohen Programmansprüchen: <http://www.dasganzewerk.de/pdf/20050418-enquete-kommission-frickelbundestagsdrucksache-15-367.pdf>).

Und wie sind die Informationen? Sie sind als Nachrichten eine feste Größe im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen. Was weiß der durchschnittliche Hörer oder Zuschauer nach einer solchen Information? Welche „Grundversorgung“ bekommt er? Über Politik wird mit Schlagzeilen im Blick auf die Bundesregierung berichtet. Die von Interessen geprägte Arbeit der Volksvertretungen – Regierungsparteien und Opposition – steht selten im Vordergrund. Die Arbeit des Bundesrates kommt auch selten vor. Europa ist offenbar auch ein seltenes Thema. Über Wirtschaft gibt es viele Informationen – freilich aus der Sicht der Frankfurter Börse und selten aus der Sicht der Arbeitnehmer. Aktienkurse sind Tag für Tag ein Thema. Aber der wenige Sekunden lange Kamerateaschwenk auf Tafeln mit Tageskursen führt wohl nicht zum Verständnis der Börsenvorgänge.

Und wie wird über Sozialpolitik und angeblich unabänderliche wirtschaftspolitische Notwendigkeiten berichtet? Abstrakt oder konkret im Blick auf die Realitäten des Lebens in einer Hartz-IV-Welt? Wie oft sind Berichte zu sehen, in denen Defizite und mancher Mangel an politischer Bildung erkennbar wird? Welchen Stellenwert haben absurde Vermögensverteilungen in der Bundesrepublik in Hörfunk- und Fernsehprogrammen? Dieses Thema wird auch kaum behandelt. Eine Sendung „Wer wird Millionär?“ hat aber einen festen Platz bei einem privaten Sender.

Ein anderes Thema ist die Kultur: Literatur, Malerei und Musik. Auch das gehört zur Grundversorgung. Wie oft gibt es im Hörfunk und Fernsehen zu guten Sendezeiten gute Angebote aus diesen Bereichen? Wann sind die Rundfunkorchester und Rundfunkchöre als wichtige Institutionen unserer Kultur zu

hören und zu sehen – und wie sind hier die Realitäten der Finanzierung und Stellenbesetzungen? Junge Menschen werden nach einem anspruchsvollen Studium an Musikhochschulen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über lange Zeiträume als Aushilfen ausgebeutet. Ihre Honorare sind oft ein Bruchteil der Bezüge von fest angestellten Redakteuren mit minimalen Programmbeiträgen. Zugleich zahlen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten riesige Honorare für Showmaster und Hunderte von Millionen für Sportsendungen in einer Gesellschaft mit zunehmend mehr Menschen ohne sportliche Belastbarkeit. Dieses Geld fehlt dann bei der Finanzierung anderer Aufgaben.

Mit anderen Worten: Welche Vorstellungen haben öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten von Grundversorgung? Informieren sie gut über wirklich wichtige Themen? Und wann werden gute Sendungen – die es ja auch gibt – ausgestrahlt? Nachts?

Angesichts der Programmrealitäten und der Unternehmenspolitik einerseits und des Gebührenurteils andererseits stellen sich diese und andere Fragen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie nicht erörtert. Die öffentlich-rechtlichen Sender sollten sie aber stellen und überlegen, in welchem Maße Entscheidungen über die Programmgestaltung von Einschaltquoten abhängig sein dürfen; sie sollten überlegen, ob der Müll vieler privater Sender, den mittlerweile auch diejenigen beklagen, die in den Jahren der „geistig-moralischen Wende“ der Bundesregierung Helmut Kohl das Privat-TV ermöglicht haben – ob dieser Müll ein Maßstab sein darf. Langfristig würde vielleicht die Qualität siegen und für Zuschauer sorgen. Vorerst wird aber offenbar versucht, die Grundversorgung in ihrer Vielfalt auch dadurch zu fördern, dass Entertainer vom Privatfernsehen abgeworben werden und sie dann ein kaum verändertes Programm öffentlich-rechtlich anbieten können.

In der politischen Bildung sollten diese Fragen auch gestellt werden⁴. Dabei kann dann auch darüber nachgedacht werden, dass „50 Morde pro Woche auf der Mattscheibe kein Ausdruck zusätzlicher Freiheit sind“ (Egon Bahr) und warum Untersuchungen am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen zeigen, dass sich bestimmte Mediennutzungsmuster auf Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen auswirken (die Befunde weisen überraschend deutliche Parallelen zu den Ergebnissen der drei PISA-Studien auf).

Anmerkungen

- 1 Pressemitteilung Nr. 44/2007 vom 5. April 2007
- 2 Pressemitteilung Nr. 90/2007 vom 11. September 2007
- 3 Vollständiges Urteil: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html
- 4 Internetseiten mit Diskussionsmaterialien:
<http://www.gez.de/>
<http://www.rundfunkgebuehrenzahler.de/>
http://www.mediatenor.de/newsletters.php?id_news=55
<http://www.computerbildung.de/texte/die%20GEZ.htm>