

ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN

Rundfunkreform: vertane Chance zur verfassungsrechtlichen Stärkung des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks

von Dr. Susanne Cassel und Dr. Tobias Thomas

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland finanziert aus dem Gebührenaufkommen nicht nur (Qualitäts-) Journalismus in den Bereichen Information und Bildung, sondern auch massenattraktive Formate wie Spielshows, Quiz- und Kochsendungen oder Übertragungen von Fußballspielen. Hieran haben weder der Wegfall der Frequenzknappheit und der Marktzutritt privater Anbieter noch die zunehmend umfassende Verfügbarkeit von Informationen über das Internet etwas geändert. Warum mit öffentlichen Mitteln auch solche Formate finanziert werden, die von Privaten gesendet werden, ist kaum begründbar: Fußball, Quiz- oder Kochsendungen verschwänden sicher nicht von der Bildfläche, wenn es sie im gebührenfinanzierten Fernsehen nicht mehr zu sehen gäbe. Mit dem Ende 2010 beschlossenen Staatsvertrag zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung und der Einführung des geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags hat der Gesetzgeber abermals die Chance verpasst, sich der Diskussion um den Vollversorgungsauftrag zu stellen.

15. Rundfunkstaatsvertrag:

„Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (...) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.“

„Im nicht privaten Bereich ist für jede Betriebsstätte von deren Inhaber (...) ein Rundfunkbeitrag (...) zu entrichten.“

„Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.“

Der verfassungsrechtliche Rahmen, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine Finanzierung über Gebühren bzw. Beiträge stattfindet, basiert maßgeblich auf zwei Grundsätzen: (1) Auf der möglichst gleichen Teilhabe aller Bürger am gesellschaftlichen Kommunikationsprozess, also dem verfassungsrechtlichen Grundsatz kommunikativer Chancengleichheit. Dieser zielt sowohl auf den Empfang von Nachrichten und Informationen als auch auf ihre Verbreitung. Über einen Wettbewerb der Ideen soll sich aus dem „Konzert der ungezählten Stimmen“ die Auffassung durchsetzen, welche die größte Überzeugungskraft besitzt. (2) Auf dem Neutralitätsprinzip, das den Staat zur Neutralität im publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerb verpflichtet. Die Bedeutung dieser Grundsätze für den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, kann nur vor dem Hintergrund der jeweils herrschenden (technischen) Rahmenbedingungen beurteilt werden.

Der Vollversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat seinen Ursprung in der frequenztechnischen Mangelsituation Anfang des 20. Jahrhunderts. Damals war es begründbar, den Rundfunk als (öffentlich-rechtlichen) Integrationsrundfunk zu organisieren, in dem sich die gesellschaftlich relevanten Meinungen und Themen widerspiegeln. Die Verwirklichung des Prinzips kommunikativer Chancengleichheit setzte die (Voll-)Versorgung der gesamten Bevölkerung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk voraus. Ohne private Konkurrenz spielte das wettbewerbliche Neutralitätsgebot des Staates in diesen Zeiten keine Rolle – auch wenn die Frage gestellt werden muss, inwieweit ein staatliches Monopol auch einen breiteren Marktzutritt privater Anbieter verzögert haben könnte.

Durch den Wegfall der Frequenzknappheit und durch das Hinzutreten privater Anbieter seit Mitte der 1980er Jahre ist die öffentlich-rechtliche Vollversorgung stark rechtfertigungsbedürftig geworden: Private Anbieter leisten unzweifelhaft einen Beitrag zur Vielfalt des medialen Angebots. Eine umfassende Versorgung der Bevölkerung wäre somit auch in einem arbeitsteiligen System gewährleistet, in dem sich der werbefinanzierte private Rundfunk primär um massenattraktive Inhalte kümmert und sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Formate beschränkt, die sich webefinanziert nicht anbieten lassen.

Unter den Bedingungen des Web 2.0 ist abermals eine deutliche Veränderung der kommunikativen Rahmenbedingungen eingetreten. Massenkommunikation ist nicht mehr einer (kleinen) Gruppe kapitalkräftiger Unternehmen vorbehalten. Die Verbreitung von Informationen und Nachrichten und somit die Ausübung der Medienfreiheit ist jedermann nahezu kostenfrei möglich. Gebührenfinanzierte Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks treten so nicht nur in publizistische Konkurrenz zu den Angeboten der tradierten kommerziellen Anbieter aus dem Presse- und Rundfunkbereich, sondern auch zu den Onlineangeboten einer Vielzahl kleinerer, gerade im Aufbau begriffener Anbieter, die teils aus wirtschaftlichen und teils aus ideellen Motiven tätig sind. Die Akteure begegnen sich in diesem publizistischen Wettbewerb nicht auf Augenhöhe: Während dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Gebührenprivileg zugutekommt, steht der private Anbieter vor der Notwendigkeit einer Finanzierung insbesondere durch Werbung.

KERNAUSSAGEN

Politikanalyse:

- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert aus den Gebühren eine mediale Vollversorgung: Information und Bildung, aber auch viele Unterhaltungsangebote.
- Seit den 1980er Jahren leisten auch private Sender einen Vielfaltsbeitrag. Heute kann im Web 2.0 „jedermann“ Informationen nahezu kostenfrei verbreiten.
- Mit der Ende 2010 beschlossenen Reform zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung hat der Gesetzgeber die Chance verpasst, sich der Diskussion um den Vollversorgungsauftrag zu stellen.

Politikempfehlung:

- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte sein Angebot auf die Formate beschränken, die nicht privat- und werbefinanziert angeboten werden können.
- Generell müssen steuer- oder abgabenfinanzierte öffentliche Angebote bei sich ändernden (technischen) Rahmenbedingungen immer wieder kritisch hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden.

Diente das Gebührenprivileg in der Vergangenheit der Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, entwickelt es sich zunehmend zu einer Beeinträchtigung dieses Grundsatzes. Spätestens unter den Bedingungen des Web 2.0 ist ein Vollversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr begründbar.

Ende 2010 haben die Bundesländer die Änderung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung beschlossen. Der Staatsvertrag sieht ab 2013 einen Beitrag vor, der pro Haushalt und somit geräteunabhängig gezahlt wird. Allerdings wurde der Vollversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abermals nicht begründet. Damit hat der Gesetzgeber die Chance verpasst, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch verfassungsrechtlich zu stärken. Geboten wäre ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der sein Angebot auf die Formate beschränkt, die nicht privat- und werbefinanziert angeboten werden können.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk 2.0 – von der Voll- zur Qualitätsversorgung?“ mit Prof. Dr. Hubertus Gersdorf (Universität Rostock) am 13. September 2010 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Impressum

ECONWATCH
Gesellschaft für Politikanalyse e.V.
Poststraße 12
10178 Berlin