

Auftrag versus Absatz

Zur problematischen Werbefinanzierung des öffentlich-recht- lichen Rundfunks

Matthias Wilkes

Geboren 1959 in
Dortmund, Landrat a. D.,
promovierter Rechts-
wissenschaftler, Vor-
sitzender des Vereins
der Altstipendiaten
der Konrad-Adenauer-
Stiftung e. V.

Fernsehen gehört auch im Zeitalter des Internets zu den meinungsprägenden Massenkommunikationsmitteln. Eine aktuelle statistische Erhebung zeigt, dass die durchschnittliche tägliche Fernsehdauer in Deutschland derzeit bei 176 Minuten liegt und damit trotz vielfältiger medialer Konkurrenz unverändert hoch ist. Diese außerordentliche mediale Aufmerksamkeit

erreicht der Rundfunk durch seine Aktualität, seine Suggestivkraft und seine flächendeckende Präsenz. Daraus ergibt sich seine essenzielle Bedeutung für die Meinungsbildung in unserer freiheitlichen Demokratie.

In dem seit Mitte der 1980er-Jahre bestehenden dualen Rundfunksystem nimmt der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) – zu ihm gehören unter anderem die Landesrundfunkanstalten der ARD, das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) und das Deutschlandradio – die für die Rundfunkfreiheit zentrale Aufgabe der „Grundversorgung“ wahr. Nach Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts hat er hierzu ein Programmangebot anzubieten, das „der Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck verleiht“. Nur durch die Erfüllung dieses Auftrags wird das duale Rundfunksystem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rundfunkfreiheit gerecht und erlaubt es, bei

den privaten Programmen eine aufgrund der Werbefinanzierung geringere Programmqualität hinzunehmen. Nachdem die rechtfertigende Sondersituation des Rundfunks gegenüber der Presse aufgrund der Frequenzknappheit und des außerordentlich hohen Finanzaufwands mit Beginn des dualen Systems entfallen ist, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Sicherstellung des Grundversorgungsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dessen einzige Legitimationsgrundlage. Eine dem Grundversorgungsauftrag entsprechende möglichst große Vielfalt und hohe Ausgewogenheit seiner Programme bildet deshalb den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit auch für die ihn gegenüber der privaten Konkurrenz privilegierende öffentliche Beitragsfinanzierung.

Sowohl die in letzter Zeit wieder heftig geführte Diskussion über das qualitative Angebot und über die Frage, ob der Umfang von aktuell 21 Programmen für die Erfüllung erforderlich ist, als auch die öffentliche Kritik an der (vermeintlich) fehlenden (partei)politischen Ausgewogenheit von Nachrichtensendungen und Talkshows steht im offensichtlichen Spannungsverhältnis zum öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrag. Der Schutz des Rundfunks vor politischer Einflussnahme oder gar Vereinnahmung war zugleich ein Schwerpunkt der mittlerweile sechzehn das Rundfunkrecht maßgeblich prägenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit. Schon der Parlamentarische Rat sah in dieser Zielsetzung aufgrund des Missbrauchs des Rundfunks durch die Propaganda des nationalsozialistischen Regimes eine wesentliche Aufgabenstellung und Voraussetzung für die Sicherung eines freiheitlich-demokratischen Staatswesens. Vor diesem Hintergrund wurde jedoch den Gefahren, die dem

öffentlich-rechtlichen Programmangebot durch wirtschaftliche Interessen drohen, deutlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Der Einfluss der Werbefinanzierung auf das Programm wurde im Wesentlichen als Malus des privaten Rundfunkangebots erachtet.

Öffentlich-rechtliche und Privatsender kaum unterscheidbar

Umfangreiche inhaltliche Untersuchungen und Programmanalysen durch die Medien- und Kommunikationswissenschaften kommen zu dem einmütigen Ergebnis, dass sich die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme und diejenigen der privaten Konkurrenz seit Beginn des dualen Rundfunksystems vor vierzig Jahren immer mehr angeglichen haben. Diese konvergente Entwicklung innerhalb des dualen Rundfunksystems wurde vor allem bezogen auf die Vorabendprogramme der beiden öffentlich-rechtlichen Hauptsender ARD / Das Erste und ZDF festgestellt. Ursache dieser programmlichen Nivellierung ist nach den Programmanalysen die Ausrichtung des Programmangebots auf die in ARD und ZDF im Zeitraum des Vorabendprogramms gesetzlich erlaubte Wirtschaftswerbung. Die für eine erfolgreiche Vermarktung von Werbezeiten notwendigen, möglichst hohen Einschaltquoten können die Sender nur mit einem massenattraktiven Programmangebot erzielen. Da die Primetime die höchsten Reichweiten erwarten lässt, geht mit dieser ökonomisch motivierten Zielsetzung gleichzeitig die Tendenz einher, inhaltlich anspruchsvollere Sendungen statt zur Hauptsendezeit während der Tagesrandzeiten auszustrahlen.

Das Programm wird auf diese Art und Weise als Mittel für den ökonomischen Erfolg eingesetzt und orientiert sich weniger, wie vom Grundversorgungsauftrag gefordert, an Kriterien publizistischer Qualität. ARD und ZDF vermarkten ihr Programm in dieser Tageszeit

gegenüber der Werbung treibenden Wirtschaft entsprechend selbst als „Werberahmenprogramm“. Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass Unterhaltungssendungen das Fernsehangebot mittlerweile insgesamt dominieren, während Fernsehbeiträge aus der Kategorie Information und Bildung von ihrem zeitlichen Volumen her zurückgedrängt wurden. Über Langzeituntersuchungen hinaus haben die Analysen einzelner Genres belegen können, dass sich konvergente Anpassungen bis hinein in einzelne Sendeformate zeigen und auch Nachrichten- und Wissenssendungen vom Trend unterhaltungsorientierter Aufmachung nicht verschont geblieben sind. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass einzelne Programmteile der öffentlich-rechtlichen teilweise mit denen der privaten Sender bis zum Verwechseln ähnlich geworden sind. Verifiziert werden diese Analyseergebnisse auch durch einen Vergleich mit der Programmqualität der werbefreien dritten Fernsehprogramme, denen in allen Kategorien, insbesondere in der Vorabendzeit, eine deutlich bessere inhaltliche Qualität attestiert wird.

Zu vergleichbaren Ergebnissen sind – abgeleitet aus marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten – wirtschaftswissenschaftliche und medienökonomische Analysen und Gutachten gekommen. Ökonomisch begründet wird der Einfluss der Werbeindustrie auf das Programm von ARD und ZDF damit, dass bei der Vermarktung von Werbung im Free-TV keine wirtschaftliche Tauschbeziehung zwischen dem Sender und seinen Zuschauern, sondern ausschließlich mit der Werbeindustrie zustande kommt. Inhalte und Formate der Rundfunkprogramme werden deshalb in erster Linie an der durch die Interessen der Werbebranche bestimmten ökonomischen Interessenlage ausgerichtet. Insoweit bestehe zwischen den auf die Vermarktung von Werbesendungen ausgerichteten Vorabendprogrammen von ARD und

ZDF und den werbefinanzierten privaten Programmen fast kein Unterschied mehr. Es wurde darüber hinaus nachgewiesen, dass sich die von der Werbeindustrie geforderte und geförderte Orientierung an Einschaltquoten auch auf das übrige Programm der beiden Hauptsender von ARD und ZDF nivellierend ausgewirkt hat.

Werbeverbot für die beiden Hauptsender

Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann vor dem Hintergrund des die Rundfunkanstalten einzig legitimierenden Grundversorgungsauftrags jedoch nicht mehr der freien Disposition der Medienpolitik unterliegen. Zwar ist verfassungsrechtlich geklärt, dass die Rundfunkordnung nicht nur gesetzlicher Regelungen bedarf, sondern der Gesetzgeber nach Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts sogar verpflichtet ist, solche Regelungen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit zu erlassen. Allerdings steht ihm bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Kernbereichs der Rundfunkfreiheit, unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen Rundfunkveranstalten zu können, kein Gestaltungsspielraum zu. Zur Abwehr von externer Einflussnahme auf das Programm, unabhängig ob politisch oder ökonomisch motiviert, hat das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunkgesetzgeber einen klar definierten Maßstab an die Hand gegeben. Danach ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner Funktion für die Sicherung der Grundversorgung vor „jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke“ zu schützen. So schwierig es ist, insbesondere unter Beachtung der journalistischen Freiheit politische Ausgewogenheit im Einzelfall sicherzustellen, so simpel wäre es jedoch, die die Vielfalt des Programmangebots nivellierende Wirkung der Wirtschaftswerbung

durch ein gesetzliches Werbeverbot auch für die beiden öffentlich-rechtlichen Hauptsender zu beseitigen.

Bei mittlerweile über 200 empfangbaren privaten Fernsehprogrammen wird immer öfter die Frage diskutiert, ob ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der mit einem Kostenaufwand von über zehn Milliarden Euro weltweit der teuerste seiner Art ist, zur Sicherstellung der Rundfunkfreiheit überhaupt noch erforderlich ist. Aufgrund der massiven wirtschaftlichen Benachteiligung der privaten Sender durch das öffentliche Beitragsprivileg hat diese Frage auch im Hinblick auf den grundrechtlichen Schutz der privaten Konkurrenz verfassungsrechtliche Relevanz. Ein generelles gesetzliches Werbeverbot für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde damit nicht nur die verfassungsrechtliche Vorgabe erfüllen, ein dem Grundversorgungsauftrag entsprechendes Programm frei von Einflüssen der Werbeindustrie anzubieten, sondern auch die Legitimation der Rundfunkbeiträge verbessern. Bei dem aktuellen Werbevolumen müssten diese trotz eines Werbeverbots auch nicht zwingend angehoben werden, da sie umgerechnet auf den aktuellen Gesamtumsatz nur noch einen finanziellen Gegenwert von 0,14 Cent pro Monat und Haushalt ausmachen.

Sehr wahrscheinlich würde ein generelles Werbeverbot für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme die öffentliche Diskussion über die Qualität und den erforderlichen Programmumfang nicht beenden können. Gleichwohl wäre eine solche gesetzliche Regelung über ihre verfassungsrechtliche Notwendigkeit hinaus jedoch ein sichtbarer Beitrag, den Kontrast des öffentlich-rechtlichen Angebots gegenüber dem der privaten Konkurrenz zu verstärken. Insbesondere der Grundversorgungsauftrag bedarf darüber hinaus einer justiziablen Konkretisierung – sowohl was die verfassungsrechtlich geforderte Programm-

qualität angeht als auch bezogen auf die Frage des erforderlichen programmlichen Umfangs. Um die gesetzlich normierten Anforderungen in der Praxis umzusetzen, bedürfen außerdem die nur ehrenamtlich tätigen Aufsichts- und Kontrollgremien gegenüber den mächtigen Intendanten rechtlich und organisatorisch einer deutlichen Stärkung.

Im Zeitalter von durch Fake News gezielt verbreiteter Desinformation – insbesondere auf den Plattformen der sozialen Medien und der sich daraus für die Rezipienten ergebenden diffusen medialen Wirklichkeit – stellt sich die vom Bundesverfassungsgericht beschriebene herausragende Funktion des Rundfunks für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung und damit für die freiheitliche Demokratie in ihrer Bedeutung heute aktueller und wichtiger denn je dar. Die „Rundfunkfreiheit als eine primär der Freiheit der Meinungsbildung dienenden Freiheit“ muss deshalb die verfassungsrechtliche Messlatte bleiben. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird vor dem Hintergrund der sich rasant entwickelnden neuen medialen Angebote in Zukunft dauerhaft jedoch nur dann Bestand haben, wenn er seine ihm vom Bundesverfassungsgericht zugewiesene besondere Funktion uneingeschränkt zu erfüllen imstande ist. Da davon auch die Verfassungsmäßigkeit des dualen Rundfunksystems abhängt, zeigt dies die über medienpolitische Fragestellungen hinausgehende Bedeutung dieser Problematik. Der Schutz eines von Interessen Dritter möglichst freien öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte Konsens und Anstrengung für alle Verantwortungsträger des Staates sein.

Der Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse der Dissertation des Autors „Die verfassungsrechtliche Problematik der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, Cuvillier Verlag, Göttingen 2025, zusammen.