

Beck, Kurt

Article — Digitized Version

Öffnung der Medienordnung? - Gesellschaftspolitische Verantwortung des Rundfunks

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Beck, Kurt (2000) : Öffnung der Medienordnung? - Gesellschaftspolitische Verantwortung des Rundfunks, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 1, pp. 10-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40604>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

funkanstalten weiter ausgebaut wird. Schon heute gehen deren Programme dank der hoheitlichen Gebührenfinanzierung weit über das hinaus, was sich als Kernaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rechtfertigen läßt. Ein zwangsfinanziertes öffentlich-rechtliches Angebot läßt sich nur für solche Programminhalte begründen, die nach vorherrschendem Werturteil bei privater Marktfinanzierung in zu geringem Umfang angeboten würden. Das gilt

für den Bereich der Kultur, den der Staat traditionell in vielfältiger Weise fördert, weil der gemeinsame Kulturrahmen den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt. Daher bildet die Pflege des kulturellen Erbes und die Förderung seiner Fortentwicklung die legitime Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dagegen ist es fraglos keine öffentliche Aufgabe, für Unterhaltung zu sorgen.

Die legitime Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks recht-

fertigt eine Bestands- und Entwicklungsgarantie auf der Grundlage von Gebührenfinanzierung, freilich auf erheblich niedrigerem Niveau als heute. Der Beirat hat sich dafür ausgesprochen, die Gebührenpolitik an der legitimen Aufgabe zu orientieren, die Werbefinanzierung zu beenden und die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Programme zu verringern. Für ihn wäre die Privatisierung einer oder mehrerer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kein Tabu.

Kurt Beck

Gesellschaftspolitische Verantwortung des Rundfunks

Deregulierung ist ein Schlagwort, das bereits seit Jahren für viele Felder des Rechts eingefordert wird. Und Deregulierung ist auch etwas, das jeder im Grundsatz nur befürworten kann. Denn hinter der Forderung nach Deregulierung stehen Überlegungen wie die Entbürokratisierung, die Rechtsvereinfachung und Impulse für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt – alles Ziele, die eine ungeteilte Zustimmung finden müssen.

Wer aber jenseits von Stammischreden oder bloßer einseitiger Interessenvertretung diesem Thema gerecht werden will, muß die Forderung nach Deregulierung stärker inhaltlich hinterfragen. Was ist überhaupt reguliert, woher kommen die Regulierungen, welches Ziel wird mit ihnen verfolgt und schließlich, welche Auswirkungen haben sie?

Legt man diese Meßlatte an die jüngsten Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie für eine „offene Medienordnung“ an, so scheint mir zwar die Absicht, alle Kompetenzen für die Medien dem Bund zu

geben, offenkundig. Die Begründung läßt jedoch nur einen Schluß zu: In der Sache ist man hier – wie schon früher die „Monopolkommission“ – zu kurz gesprungen: Dabei möchte ich mich im folgenden allein auf den Rundfunk beziehen, einen nur begrenzten Teil der Medienordnung.

Die Rundfunkzulassung

Das Rundfunkrecht kennt heute im wesentlichen nur die Bereiche der Medienkonzentration, von Werbung und Sponsoring sowie von Persönlichkeitsschutz einschließlich Jugend- und Datenschutz. Nur dort, wo mangels ausreichend vorhandener technischer Übertragungskapazitäten nicht jeder Antragsteller für Rundfunk zugelassen werden kann, werden Auswahlkriterien festgelegt. Anders als im reinen Wirtschaftsrecht kommen dann nicht Versteigerungsverfahren zum Zuge, sondern Angebots- und Vielfaltskriterien im Interesse der Nutzer. Dies mag aus Unternehmenssicht bedauert werden, ich halte es für eine gute Sache, Zuschauer und Nutzer bei Entscheidungen im

Auge zu behalten. Daß das auch unseren in Artikel 5 GG niedergelegten Verfassungszielen entspricht, sei nur ergänzend bemerkt. Im übrigen ist jede Rundfunkzulassung in Deutschland schnell erreichbar.

Auch das Gerede von den 15 zuständigen Landesmedienanstalten trifft dabei nicht die Praxis. Denn nach geltendem Staatsvertragsrecht ist immer nur die Landesmedienanstalt zuständig, bei welcher ein Zulassungsantrag gestellt wird. Damit hat jeder Rundfunkanbieter jeweils nur einen Ansprechpartner, es ist dann Sache der Landesmedienanstalten, sich untereinander abzustimmen, daß bundesweit gleiche Grundsätze gelten. Soweit landes- oder regionalweite Anbieter zum Zuge kommen, ist die Zuständigkeitsfrage ohnehin kein Problem.

Mit Entschiedenheit muß ich den Vorwurf etwa gegen die Auflagen für Regionalfenster zurückweisen. Die lokale und regionale Berichterstattung ist nicht nur im Interesse vieler Bürger, sie ist auch für das kommunale und regionale Selbstverständnis von hoher Be-

deutung. Hierauf zu verzichten, ist letztlich ein Verzicht zu Lasten von Bürgerkommunikation und damit eines Stücks Demokratie.

Andere Bereiche des Rundfunkrechts

Persönlichkeitsschutz einschließlich Jugend- und Datenschutz sind unverzichtbare Kernelemente einer jeden Rechtsordnung. Sie können ernsthaft nicht in Frage gestellt werden. Selbst für das Internet wird zunehmend die Frage gestellt, wie diese Grundsätze auch dort gewahrt werden können. Wer die These aufstellt, daß man durch neue Techniken eine gewisse Rechtlosigkeit hinzunehmen habe, da dies letztlich eine Folge von Internationalisierung und Globalisierung sei – und dies schwingt in den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats mit – begeht nach meiner Auffassung einen folgenschweren Irrtum: Er greift die demokratischen Legitimationsgrundlagen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger darauf an, daß Politik und Rechtsstaat ihre Interessen auch schützen können.

Die Bürgerproteste gegen die WTO-Konferenz über den Welt Handel in Seattle waren ein für viele vielleicht überraschendes, aus meiner Sicht aber sehr verständliches erstes Warnzeichen. Die Bevölkerung will Verantwortlichkeiten und sie will auch zur Verantwortung ziehen können. Und ich füge hinzu: Mittel- und langfristig können auch Wirtschaftsinteressen in diffusen rechtsfreien Räumen nicht gedeihen.

Das Recht von Werbung und Sponsoring einschließlich Teleshopping ist gerade zuletzt deutlichen Liberalisierungen unterzogen worden. Damit sind die Weichen für die Zukunft gestellt: ein Free

TV, das gute Einnahmequellen aus der Werbung erzielen kann, und in der Regel ein werbefreies Pay TV oder Pay per View, das aus Entgelten finanziert wird.

Rahmenvorgaben durch EU-Richtlinie

Damit bin ich aber schon bei der zweiten Frage. Wo kommen die Regelungen denn her? Sicherlich nicht durchweg aus den „Federn regelungswütiger Länder“, wie mancher glauben machen möchte. Auch ein Rundfunkbundesrecht könnte kaum anders aussehen. Der gesamte Teil der Regelungen zu Werbung, Sponsoring und Teleshopping ist – fast wortgleich – den zwingenden Rahmenvorgaben der EU-Fernsehrichtlinie entnommen. Sicherlich ist da manches überreguliert und verzichtbar. Das habe ich kürzlich der neuen für den Medienbereich zuständigen EU-Kommissarin Viviane Redding erläutert. Die Verantwortung bleibt jedoch in Brüssel, sie liegt nicht bei den Ländern. Die Bemerkung, ein Werbungsordnungsrecht müsse schon deshalb entfallen, weil nur hemmungsloses Werben im Free TV die Wettbewerbschancen des Pay TV erhöhe, zeigt für mich allerdings: Zumutbarkeitserwägungen gegenüber dem Zuschauer scheinen bei den Überlegungen des Beirats überhaupt keine Rolle zu spielen.

Mit der begrenzten Zulassung von virtueller Werbung und Werbung im SplitScreen haben die Länder über geltendes EU-Recht hinaus neue Werbeentwicklungen aufgegriffen und damit auch den Rundfunkveranstaltern sowie dem Werbemarkt insgesamt zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand gegeben. Auch zum Jugendschutz enthält die EU-Fernsehrichtlinie einige Vorgaben, die

im Staatsvertrag der Länder umgesetzt wurden.

Rundfunk als kulturelle Aufgabe

Das Ziel der Rundfunkordnung ist die Gewährleistung von Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt. Rundfunk als Teil der elektronischen Medien ist und bleibt auch eine kulturelle Aufgabe. Diese Wertentscheidung haben unsere Verfassungsväter und -mütter mit dem Grundgesetz getroffen. Dabei haben Erfahrungen aus der Zeit des Dritten Reiches und die Problematik der Medien in Diktaturen eine Rolle gespielt. Es wäre übrigens aus meiner Sicht ein verhängnisvoller Irrtum zu glauben, mit der Vervielfachung der Technik durch die Digitalisierung seien solche Erfahrungen und hiergegen entwickelte Schutzmechanismen ohne Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat daher zu Recht auf Art. 5 GG eine umfassende Rechtsprechung aufgebaut und zu beiden Säulen unserer dualen Rundfunkordnung, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk festgestellt, daß sie einer öffentlichen Aufgabe verpflichtet sind.

Das alles ist einer rein merkantilistischen Sicht, wie sie der Beirat uneingeschränkt vertritt, ein Dorn im Auge. So werden Wertentscheidungen von Verfassung und Bundesverfassungsgericht schlicht als überholt abgetan. Selbst zunehmend feststellbare Ansätze für solche Werte in der EU werden locker übergangen, weil sie nicht ins Bild passen. So geht das Recht auf Kurzberichterstattung auch auf eine intensive europäische Diskussion zurück. Mit der Initiative des Europäischen Parlaments zur Gewährleistung der Übertragung von Großereignissen im Free TV und ihrer Umsetzung in der EU-Fernsehrichtlinie hat Brüssel deutlich gemacht, daß den Interessen der

Bürgerinnen und Bürger durchaus einmal der Vorzug vor der vollständigen Vermarktung eingeräumt werden kann.

Ich bin angesichts der Diskussion um die Einführung von Grundrechten in der EU der Überzeugung, daß in Brüssel in die bisher ausschließlich wirtschaftsbezogene Politik – wenn auch erst allmählich – künftig stärker grundrechtsbezogene Wertevorstellungen einzbezogen werden. Dazu gehört auch, daß Kultur und eine eigene Identität für die EU-Bürger ebenso notwendig sind wie ein funktioniegender Binnenmarkt.

Medienmarkt ist mehr als Wirtschaftsmarkt

Ein eigenständiges Medienkonzentrationsrecht bleibt für mich unverzichtbar. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht den Begriff des Meinungsmarktes geprägt, der eben mehr als nur ein Wirtschaftsmarkt ist. Daß sich das Länderrecht dabei durchaus auch an Denk- und Prüfstrukturen des Wirtschaftsrechts anlehnt, ist kein Widerspruch. Denn selbstverständlich unterliegen Meinungsmärkte ähnlichen Abläufen wie Wirtschaftsmärkte. Insoweit haben Landesmedienanstalten und das Bundeskartellamt auf diesem Sektor einen ständigen Informationsaustausch vereinbart.

Das geltende Kartellrecht der Fusionskontrolle ist jedoch nicht geeignet, die medienkonzentrationsrechtlichen Fragen zu lösen. Denn zusätzliche Lizenzen bedeuten keine Fusion. Der Vorschlag des Beirats läuft daher allein auf eine Eingliederung des Medienkonzentrationsrechts der Länder in das Bundesrecht hinaus. Auch wenn ich einen solchen Vorschlag ablehne, so zeigt er mir jedoch, daß selbst der Beirat Regelungen auf diesem Gebiet für notwendig erachtet.

Der Aussage, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk komme in einer offenen Medienordnung nur noch eine, wenn überhaupt, sehr eingegrenzte Aufgabe zu, halte ich schlichtweg für falsch. Sie zeigt aber überdeutlich den grundverschiedenen Ausgangspunkt, den der Beirat im Gegensatz zu vielen Rundfunkpolitikern und Rundfunkrechtlern einnimmt.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist keineswegs ein Markthindernis oder gar selbst Gegenstand, Konzentrationsbefürchtungen auszulösen. Wenn ich die Medienmonopole in unseren europäischen Nachbarstaaten aber durchaus auch weltweit sehe, so muß die vom Beirat aufgestellte These zurückgewiesen werden, die hohe Konzentration auf den Rundfunkmärkten sei zunächst und vor allem durch die Dominanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedingt.

Ich meine, das Gegenteil ist der Fall. Ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist eines der wirkungsvollsten Mittel, um Medienkonzentration auf den Märkten wirksam zu begegnen. Angesichts der hohen Vorlauf- und Betriebskosten auf dem elektronischen Massenkommunikationsmarkt bestimmen große Allianzen wie Kirch, Murdoch, Bertelsmann/CLT-UFA und möglicherweise noch andere „Global Player“ auch den deutschen Medienmarkt maßgeblich. Daß sie ihn nicht allein bestimmen, verdanken wir der Tatsache eines funktions- und wettbewerbsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Vielfältiges Medienangebot

Wenn angesichts dieser Entwicklungen der Beirat konstatiert, künftig könne ohne großen finanziellen Aufwand jedermann über Internet seine Home page einrichten und damit sei in ausreichender

Weise Meinungsvielfalt gesichert, geht diese Feststellung nicht nur völlig am Problem vorbei. Sie mutet fast schon provozierend an. Nur wenn es gelingt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch in Zukunft bei einem Anteil von rund 40% am Zuschauermarkt zu halten, wird es möglich sein, den Zuschauern und Nutzern ein unabkömmliges und vielfältiges Angebot zu sichern. Daß damit auch deutsche und europäische Film- und Fernsehproduzenten notwendige Aufträge erhalten und kulturelle Einrichtungen in den Ländern Förderung erfahren, sei nur am Rande bemerkt. Und daß damit einschließlich der Mitarbeiter bei ARD und ZDF auch Arbeitsplätze gesichert werden, halte ich keinesfalls für einen Nachteil, sondern für einen Vorteil.

Sind nun mögliche negative Auswirkungen der Medienordnung auf den deutschen privaten Rundfunksektor ein Grund, einer völligen Deregulierung das Wort zu reden? Die Antwort kann nur mit einem klaren Nein versehen werden:

Wir haben in Deutschland eine Vielzahl an Hörfunk- und Fernsehsendern wie in keinem anderen europäischen Staat. In den Breitbandkabeln haben sich ganze Wartelisten für einspeisungsbeherrschende Anbieter gebildet. Die privaten Hörfunk- und TV-Anbieter erzielten zusammen Nettoerträge von rund 9,9 Mrd. DM und damit einen Zuwachs von 7% bzw. 650 Mill. DM gegenüber 1997. Betrachtet man darüber hinaus die durch die gesamte Rundfunkwirtschaft veranlaßten Waren- und Dienstleistungen, so beläuft sich deren Wert auf insgesamt 17,45 Mrd. DM.

Rundfunk ist damit auch mit seiner öffentlichen Aufgabe und seinem kulturellen Auftrag eine echte Wachstumsbranche mit hohen

wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Die geltenden Regelungen können daher kaum als Negativfaktor herangezogen werden. Sie haben vielmehr die Rahmenbedingungen für diesen erfolgreichen Markt gesetzt.

Schlußfolgerung

Alle diese Überlegungen führen mich zu einer Schlußfolgerung:

Die Aussagen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beruhen auf einer ausschließlich wirtschaftsbezogenen verengten Sichtweise. So wird der Markt zum überhöhten absoluten Zielwert erhoben, nicht zu einem Mittel, um für Staat, Gesellschaft und vor allem für die Bürgerinnen und Bürger zu optimalen Randbedingungen zu gelangen.

Ich halte diesen Ansatz für unrichtig. Wir brauchen für die elektronische Massenkommunikation, dort wo der Nutzer passiver Konsument ist, Rahmenregelungen, die Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt sichern. Ob man dies wie gestern oder heute auch morgen Rundfunk nennt, ist dabei gleichgültig. Nicht der gewählte Begriff, sondern die verfassungsrechtlich dahinter stehenden Schutzgüter sind für Regelungen maßgeblich. Dies hat das Bundesverfassungsgericht völlig zu Recht klargestellt.

Deshalb bleibt der Staat gefordert, etwa bei der Zuteilung von Frequenzen dafür zu sorgen, daß solche Anbieter zum Zuge kommen können, die diesen Verfassungszielen entsprechen. Ein

Markt, der außer Teleshoppingkanälen und Movie Channels keine Vollprogramme, Regionalprogramme und Lokalangebote mehr enthält, mag zwar wirtschaftlich funktionieren. Gesellschaftspolitisch wäre er ein volliger Fehlschlag.

Eine funktionierende Demokratie setzt eine Bevölkerung von Demokraten voraus. Dies ein Stück zu gewährleisten, ist Aufgabe unseres demokratischen Rechtsstaates mit seinen normierten Verfassungszielen. Demokraten sind sicherlich immer auch Konsumenten. Aber ich befürchte, die Gleichung geht umgekehrt nicht auf: Eine auf bloße Konsumenten reduzierte marktgesteuerte Bevölkerung könnte allzuschnell Verantwortung und Wertevorstellungen verlieren, die einen Demokraten prägen.

Peter Voß

Das Kartellrecht allein ist kein ausreichendes Instrument zur Kontrolle des Rundfunks

Deregulierung – das ist ein schönes Wort. Es strahlt Brandstches Pathos aus, es klingt nach blauem Himmel über der Ruhr, nach „Selbstverwirklichung“ oder nach dem vielzitierten Begriff des „mündigen Bürgers“. Deregulierung – das ist aber auch ein Tot-schlagargument. Niemand kann – zumal in der heutigen Zeit – das Wagnis eingehen, gegen Deregulierung zu sein, so wie in den frühen Siebzigern niemand gegen den blauen Himmel über der Ruhr sein konnte – oder gegen die unter dem Schlagwort „Selbstverwirklichung“ zusammengefaßte Selbstbefreiung der Deutschen aus der Miefigkeit der Nachkriegszeit. Täte man es, man wäre unheilbar „ge-

strig“, „altbacken“, mit einem Wort: Man würde in der öffentlichen Diskussion nicht mehr ernst genommen, so wie man nicht ernst genommen wurde, wenn man die „Selbstverwirklichung“ der 68er-Bewegung als das bezeichnete, was sie war, der Versuch, Immanuel Kant und sein Wort vom „Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“ für ein politisches Konzept zu usurpieren. Visionäre Worte, wie geschaffen auch für „Bewußtseinsbildung“ im politischen Sinne – und das war ja auch wohl das Hauptziel.

Mündige Bürger als Ziel

Knapp dreißig Jahre später ist der blaue Himmel über der Ruhr

Wirklichkeit – allerdings nicht nur als Resultat der Politik, sondern auch der wirtschaftlichen Entwicklung. Und die war den politischen Instanzen oft genug nicht angenehm. Der „mündige Bürger“, der ja eigentlich die Zielvorstellung des Kantschen Konzepts sein müßte, ist hingegen weiterhin nur ein Wunschtraum, ein Ziel, dem man nachjagt, um es doch nie zu erreichen. Nicht umsonst klagen Bildungsexperten und Professoren landauf landab über die unzureichende Schulbildung der jungen Generation. Das hat auch – vielleicht vor allem – mit den Medien zu tun. Niemand würde behaupten, daß den Menschen in Deutschland über die Medien ein zu schmales