

# Die Grenzen des Wachstums oder die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien

## I. Ausgangspunkt - der "Duale Urknall"

Bei der derzeitigen Diskussion um die Öffnung der Werbegrenze nach 20 Uhr für die öffentlich-rechtlichen Veranstalter geht es im Grunde um die Zukunft und Finanzierbarkeit zweier öffentlich-rechtlicher Systeme innerhalb des Dualen Systems. Diese sich abzeichnende Entwicklung hat ihre Ursache vor allem darin, daß die öffentlich-rechtlichen Veranstalter die mit der Einführung des Dualen Systems auf sie zukommenden Probleme verkannt und infolge dessen ihre konzeptionellen Grundlagen entsprechend fehlerhaft gelegt haben.

Dieser neue medienrechtliche Ordnungsrahmen, ab 1984 landesrechtlich verankert und letztlich durch den Rundfunkstaatsvertrag vom 1. Dezember 1987 - in seiner derzeitigen Fassung im wiedervereinigten Deutschland vom 19. Dezember 1991 - modifiziert, enthält im wesentlichen folgende Regelungsbereiche:

In technischer Hinsicht wurden die öffentlich-rechtlichen Anbieter durch Zuweisung von zwei Kanälen auf den Rundfunksatelliten an Innovation beteiligt. Unter programmlichen Aspekten wurde eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die bereits vorhandenen Satellitenprogramme geschaffen. Bei der Finanzierung wurde einerseits die Werbung auf den erreichten Stand festgelegt, andererseits die Gebühren als vorrangige Finanzierungsquelle bestimmt.

Für die privaten Anbieter - von einigen abschätzig als "Kommerzielle" bezeichnet - wurde ein Rahmen geschaffen, der einheitliche Mindestanforderungen bei der Vielfaltsicherung, den Programmgrundsätzen, den Jugendschutz und der Werbung enthält.

## II. "Bestands - und Entwicklungsgarantie" nebst "Grundversorgung" - die Zauberworte öffentlich-rechtlichen Expansionsdrangs

Diese von der Rechtsprechung im Sinne eine transitorischen Funktion (d.h. "solange" die terrestrische Frequenzknappheit vorherrschte) entwickelten, in die Rundfunkgesetze und Staatsverträge übernommenen und bis heute nicht eindeutig de-

finierten Begriffe sind mitursächlich für den ungehemmten programmlichen Expansionsdrang ("Expansionsrundfunk")<sup>1</sup> der öffentlich-rechtlichen Veranstalter.

Während es bis zum Rundfunkstaatsvertrag 1987 in der Regel nur höchstens drei landesweite Hörfunkprogramme der jeweiligen Landesrundfunkanstalten gab, versuchten sie in Erwartung des Konkurrenzkampfes um die Einschaltquoten mit einer Programmzahlerhöhung den privaten Anbietern zuvorzukommen. Mit dieser Programmzahlerhöhung sollten vor allem die terrestrischen Frequenzen verstopft werden.

Im Rahmen dieser kostenträchtigen *Frequenzverstopfungsstrategie*<sup>2</sup> mußte notwendigerweise eine Änderung der jeweiligen Programmstruktur einhergehen, um auf diese Weise Hörer für die neuen Programme anzulocken.

Ursprünglich wurden Vollprogramme (d.h. mit den Inhalten Information, Kultur, Bildung, Unterhaltung) gesendet, in denen diese Programmsegmente in jedem Fall zu finden waren. Wegen der Programmzahlinflation wurde es aber erforderlich, eine hohe Hörerbindung und damit entsprechende Einschaltquoten sicherzustellen. Damit entstand das Spartenprogramm, etwa ausschließlich für Schwerpunkte Information, Kultur und schließlich für bestimmte Hörergruppen ("Jugend"- bzw. "Seniorenradio"). Das 24-Stunden-Einsschaltdudelprogramm war geboren und damit die vorausseilende Konvergenz<sup>3</sup> im Kampf um die Einschaltquoten hin zu angenommenen Programmen privater Veranstalter schon im Keim gelegt. Jüngste Höhepunkte dieser Entwicklung sind das geplante fünfte Hörfunkprogramm des NDR als Jugendladung und das geplante schätzungsweise 20 Mio. DM/Jahr teure satellitengestützte Jugendprogramm des MDR ("Sputnik"), wobei das letztere wegen der Programmzahlbegrenzung und der Begrenzung des Sendegebietes im MDR-Staatsvertrag nicht zulässig sein dürfte, da mit der Einführung des Dualen Systems jedes neue Programm einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt einer gesetzlichen Grundlage bedarf<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>) H. Schmidt, Zwischenbilanz des Dualen Rundfunksystems, Der verfehlte Auftrag, Expansion und Finanzbedarf im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baromedia 1992; Bullinger, JZ 1987, 928;

Starck, "Grundversorgung" und "Rundfunkfreiheit", NJW 1992, 3257;

<sup>2</sup>) Schmidt, a.a.O.

<sup>3</sup>) vgl. zu diesem Problem ausführlich: VPRT-Studie, Die Zukunft des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland; a.A.M.-L. Kiefer, Partikularinteressen als Leitlinie, Media Perspektiven 10/92, S. 43 ff; Krüger/Schramm; Formen, Inhalte und Funktionen des Fernsehens, Media Perspektiven 11/92, S. 713 ff

<sup>4</sup>) Starck, a.a.O., S. 3260

Interessant ist dabei die angegebene Begründung, nämlich ausdrücklich Hörer außerhalb des eigenen Sendegebietes zu erreichen.

Dabei bleibt noch unberücksichtigt, daß die neuen Landesrundfunkanstalten noch erheblich in neue Liegenschaften investieren müssen, allein der MDR seinen Angaben zufolge 1 Mrd. DM.

Im Ergebnis hat diese Entwicklung unter den genannten Zauberworten "Bestands- und Entwicklungsgarantie" wie "Grundversorgung" und die *Überversorgung* mit derzeit ca. 60 öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen beschert und zumindest den Terminus "Grundversorgung" auf diese Weise pervertiert.

Gleichzeitig beabsichtigen die Landesrundfunkanstalten derzeit darüber hinaus ihre dritten Fernsehprogramme über Satellit und damit über die Gebietsgrenzen ihres Sende- und Programmgebiets abzustrahlen, nachdem die ARD zuvor in einer gegenteiligen Entscheidung die regionalen Vorabendprogramme mit dem Kostenargument entregionalisiert hat. Ein insgesamt also widersprüchliches Verfahren. Die genannte Satellitenabstrahlung gilt auch für das erste ARD-Programm und das ZDF wegen der Zunahme der "Verschüsselung" anstelle herkömmlicher Antennen mit einem Kostenaufwand von ca. 60 Mio. DM allein für erweiterte Rechte und Lizenzen. Weiter plant die ARD noch einen ca. 60 - 70 Mio. DM teuren und verfassungsrechtlich problematischen (zusätzlichen) Informationskanal "Dika" gewissermaßen als verspätete Kopie der privaten Nachrichtenkanäle "n-tv" und "vox". Damit stellt sich das ganze Unternehmen weniger als kreative Neuschöpfung, denn mehr als konzeptionsloses Nachhinken im Sinne des Hase-Igel-Syndroms zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Medien dar, das kaum mit dem Argument der Grundversorgung begründet werden kann.

Die geplante Satellitenabstrahlung hat die ARD zum Anlaß genommen, sich an die Landesmedienanstalten zu wenden, mit dem Begehren, die auf diese Weise herangeführten Programme müßten als Inhalt der Grundversorgung vorrangig vor privaten Programmen in die Kabel eingespeist werden. D.h. es müßten nicht nur das erste, sondern zusätzlich alle Dritte ARD-Programme und schließlich auch noch das ZDF-Programm eingespeist werden. Damit wären bei fortschreitender Entwicklung die Kabel fast voll belegt und auf diese Weise private Anbieter aus den Kabeln zu verdrängt

Das Ziel ist damit klar: Die Frequenzverstopfungsstrategie wird durch die *Kabelverstopfungsstrategie* zu einer Art *Doppelstrategie*

ergänzt, um so zu versuchen, sich der immer erfolgreichereren privaten Konkurrenz zu erwehren.

Damit ist der Expansionsdrang öffentlich-rechtlicher Anbieter keineswegs erschöpft, obwohl ARD und ZDF je nur noch mit einem Fünftel der bisherigen Zuschauermenge auskommen müssen. Trotzdem führten sie auf der Grundlage des durch das Bundesverfassungsgericht geschaffenen unscharfen Begriffs der Grundversorgung Sendungen wie das "Frühstücksfernsehen" und "Mittagsmagazin" ein, nachdem ihnen private Anbieter mit derartigen Programmen zuvorgekommen waren wie im Nachrichtenbereich. Es handelt sich also immer um kostenträchtigere Kopien privater Innovationsschübe, womit der Grundstein zur Programmangleichung<sup>5</sup> gelegt ist. Angesichts der finanziellen Misere der öffentlich-rechtlichen Veranstalter stellt sich ihre Expansionspolitik als geradezu paradox dar.

Die Zukunft hält für die öffentlich-rechtlichen Anstalten weitere finanzielle Aufgabenfelder in Gestalt der Digitaltechnik bereit, die sie ebenfalls unter den genannten Termini zu beackern beginnen. Dazu zählt etwa das digitale Satellitenradio (DSR), für das es derzeit etwa nur 80 bis 100 Tsd Empfangsgeräte gibt, das terrestrisch verbreitete digitale Hörfunkprogramm (DAB) und die neue Fernsehtechnik im 16:9-Format (HDTV), die nicht nur neue Endgeräte erfordert, sondern insgesamt eine neue Studiotechnik. Gerade von der Digitalisierung versprechen sich die Anstalten eine erneute weitere Programmzählerhöhung, selbstverständlich mit dem Argument der "Grundversorgung". Insgesamt ergibt sich hier ein zusätzlicher Ausgabenmarkt von Milliardenbeträgen.

Wie sehr sich die öffentlich-rechtlichen Medien aufgrund des beschriebenen Expansionsdranges zu Medienimperien entwickeln, verdeutlichen auch ihre Diskussionen und Planübungen hinsichtlich der Zusammenarbeit mit (privaten) Dritten und entsprechenden Beteiligungen.

Bei den Privaten haben die Landesmedienanstalten die Gefahr der sich bildenden Medienimperien erkannt, was sich an der derzeitigen Praxis der Lizenzvergabe zeigt.

Eine vom Grundansatz her entsprechende Überprüfung der öffentlich-rechtlichen Medien ist daher dringend geboten.

### III. Talfahrt ins finanzielle Fiasko

---

<sup>5</sup>)vgl. 1)

Gleichzeitig offenbaren sich derzeit bei ARD und ZDF als Spitze des Eisberges erhebliche Einbrüche im Bereich der Werbeeinnahmen.

Standen den neun alten Landesrundfunkanstalten und dem ZDF im Jahre 1991 ca. 5,5 Mrd. DM aus Gebühren und ca. 1,6 Mrd. DM aus Werbeeinnahmen zur Verfügung, so belaufen sich die Berechnungen für 1992 - dem ersten Jahr nach der letzten Gebührenerhöhung einschließlich der fünf neuen Bundesländer - für die ARD und ZDF hinsichtlich der Gebühren auf ca. 6,9 Mrd. DM und Werbeeinnahmen von ca. 1,4 Mrd. DM.

Betrachtet man die Werbeeinnahmen der ARD, so beliefen sie sich im Jahre 1988 auf 943,6 Mio. DM und in der Prognose für 1992 auf 576,6 Mio. DM. Nach den neusten Zahlen gingen die Werbeumsätze im Fernsbereich bei der ARD 1992 im Vergleich zu 1991 um 24,2% zurück. Allein der WDR beziffert sein Haushaltsdefizit für 1993 auf 63,6 Mio. DM.

Das ZDF erwartet eine leichte Steigerung für 1992 um 0,3% auf 712 Mio. DM im Vergleich zu 632,4 Mio. DM für 1988.

Dagegen verzeichnen die privaten Veranstalter RTL und Sat 1 eine Steigerung der Werbeeinnahmen für 1988 bis 1992 von 124,6 Mio. DM auf 1,48 Mrd. DM bei RTL und von 115,5 Mio. DM auf 1,05 Mrd. DM bei Sat 1.<sup>6</sup>

Gleichzeitig schossen bei den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern die Personalausgaben nach eigenen Angaben von 1989 bis 1992 in die Höhe von 1,7 Mrd. DM auf 2,0 Mrd. DM bei der ARD und beim ZDF von 353 Mio. DM auf 417 Mio. DM.<sup>7</sup>

Diese Finanzlage bedeutet für die öffentlich-rechtlichen Medien in einem prognostischen Überblick, daß sie in den kommenden 5 Jahren ca. 400 Mio. DM an jährlichen Zusatzeinnahmen erzielen müßten, allein um nur den derzeitigen Bestand zu sichern.<sup>8</sup>

#### IV. Öffentlich-rechtliche "Korrekturversuche"

Angesichts der weiter voranschreitenden Expansionsbestrebungen und finanziell knapper werdenden Ressourcen reagierten ARD und ZDF wie folgt:

##### 1. Programmliche Strukturänderungen

Die programmlichen Strukturänderungen innerhalb der ARD begannen - wie oben angeführt - unter dem Stichwort "Harmonisierung" der Vorabendprogramme, d.h. im Klartext die *Entregionalisierung* und damit *Gleichschaltung* dieser Programme mit vermehrtem Unterhaltungscharakter bei gleichzeitigem Zurückdrängen regionaler Informationssendungen ("Länderreport"), während gleichzeitig bei den privaten Veranstaltern eine verstärkte Hinwendung zu Regionalprogrammen, wie etwa Sat 1 "regional" zu erkennen ist.

Diese avisierte *Programmzentralisierung* widerspricht jedoch eklatant dem föderalistischen Prinzip der Bundesrepublik, innerhalb dessen die Landesrundfunkanstalten als gerade solche durch die Landesgesetzgeber konzipiert wurden; d.h. es widerspricht dem gesetzlichen und damit dem nicht zur Dispositionsbefugnis der Rundfunkräte stehenden Programmauftrag. Sollte es also bei dem *Zentralisierungskonzept* bleiben, werden die Länder im Ergebnis zu einer Korrektur der rechtlichen Grundlagen gezwungen sein.

##### 2. Besetzung von "Werbenischen"

Ein weiterer Versuch der Einnahmenverbesserung führte zur Entdeckung rechtlich umstrittener Werbenischen, wie etwa die Zerteilung der ZDF-"Heute"-Sendung durch einen Werbeblock zwischen den Nachrichten und dem Wetterbericht, also eine künstliche Zerteilen eines ganzheitlichen Programms. Als weiteren Schritt in diese Richtung ist noch die Diskussion um die Werbung nach 24 Uhr, dem sogenannten Drakula- bzw. Vampirblock, zu nennen. Aber dies sind nur erste Schritte auf dem begonnenen, wegen der "Wirtschaftsferne" aber verbotenen Weg der *Selbstkommerzialisierung* von ARD und ZDF<sup>9</sup>. In diesem Zusammenhang hat auch das Sponsoring, das sich immer mehr zur reinen Werbung entwickelt, zwar nicht zu einer spürbaren "Einnahmeverbesserung", wohl aber zur schnelleren Selbstkommerzialisierung beigetragen.

##### 3. Kampf gegen die 20-Uhr-Werbegrenze

Mit welcher Vehemenz dieser Schritt in die Selbstkommerzialisierung vollzogen wird, zeigt sich geradezu beispielhaft an der von ARD und ZDF angefachten und mit viel publizistischem Effekt versehenen Versuch, die im Rundfunkstaatsvertrag festgelegte Grenze des Verbots der Werbung nach 20 Uhr zu durchbrechen.

<sup>6</sup>) Medienspiegel v. 15.3.93, S. 8

<sup>7</sup>) Funkkorrespondenz 10/93, S. 9 ff

<sup>8</sup>) Kofler, WamS 21.3.93, S. 33

<sup>9</sup>) Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Dualen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S.61

Hierzu wandten sich der damalige ARD-Vorsitzende Nowotny und der ZDF-Intendant Stolte in einem gemeinsamen Schreiben entsprechenden Inhalts an die Ministerpräsidenten. In ihrem Beschluß vom 28./30. Oktober 1992 beauftragten diese die KEF mit der Erarbeitung eines Sondervotums zur Beurteilung der Entwicklung. Gleichzeitig forderten sie ARD und ZDF auf, Möglichkeiten zur Einsparung aufzeigen und der KEF für deren Votum vorzulegen.

Inhaltlich geht es den öffentlich-rechtlichen Anstalten derzeit zumindest vorerst um Werbung nach 20 Uhr im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen.

Dieses Ansinnen erscheint von seinem tatsächlichen wie finanziellen Umfang her jedoch unausgereift.

Zum einen ist in tatsächlicher Hinsicht zu bedenken, daß die meisten internationalen und daher werbetätigen Sportveranstaltungen wie Tennis, Fußball und Formel 1 durch vertragliche Verpflichtungen an die privaten Anbieter gebunden sind.

Zum anderen finden diese Veranstaltungen in der Regel einerseits vor 20 Uhr statt, andererseits vorzugsweise an Sonn- und Feiertagen, an denen ohnehin ein Werbeverbot auf der Grundlage des Staatsvertrags besteht.

Schließlich beträgt der Anteil des Sports zur Zeit bei der ARD und ZDF an den Programmaufwendungen nur 2,7 % an den Gesamtaufwendungen sogar nur 1,4 %.

Allein diese tatsächlichen Umstände zeigen, daß es bei der Diskussion um die Aufhebung der Werbegrenze langfristig um die generelle Aufhebung des Werbeverbots nach 20 Uhr gehen muß, da ansonsten das Ziel der "Einnahmeverbesserungen" verfehlt wird.

Die dennoch geforderte Ausdehnung und des damit verbundenen zeitlichen Mehrangebots einer derartigen "Werbefläche" werden natürlich die Preise für den einzelnen Werbespot noch weiter als bisher sinken lassen. Dieser somit fallende Preis führt wiederum zu einem weiteren Angebot und Vergrößerung der genannten "Werbefläche", um auf diese Weise zu einem finanziellen Gesamtergebnis zu kommen. Man befindet sich also in einem Teufelskreis.

Der Wegfall der Werbegrenze - und das ist ein gewichtiger sachlich rechtfertigender Grund für eben diesen Erhalt - wird bis spätestens in diesem

Zeitpunkt zum völligen *Strukturangleich*<sup>10</sup> öffentlich-rechtlicher Programme mit privaten führen und damit im Ergebnis das *Gebührenprivileg* in Frage stellen. Diese Konsequenz scheint weder der ARD noch dem ZDF deutlich zu sein. Spätestens zu diesem Zeitpunkt müßte sich die begonnene *Legitimationskrise* öffentlich-rechtlicher Veranstalter vollständig offenbaren. Das Abendprogramm von ARD und ZDF würde nämlich zu einem reinen Werberahmenprogramm degradiert, was sowohl dem Programmauftrag als auch der Doppelfinanzierung vornehmlich aus Gebühren und nur daneben aus Werbung widerspricht. Somit ist falsch, wenn von interessierter Seite in diesem Zusammenhang von Wettbewerbsverzerrungen gesprochen wird.

Entscheidend für die Beibehaltung der 20 Uhr-Werbegrenze darüber hinaus ist jedoch unter rein finanziellen Gesichtspunkten, daß die zu erwartenden Mehreinnahmen im Vergleich zu den bisher eingefahrenen Verlusten selbst nach Berechnungen von ARD und ZDF minimal sein würden. So prognostiziert die ARD die Einnahmen zwischen 19,5 und 39,8 Mio. DM, das ZDF zwischen 42 und 49 Mio. DM. Der von ihnen betriebene publizistische Aufwand steht also gewissermaßen im umgekehrt proportionalem Verhältnis zum erwarteten Erfolg, der wegen der zu erwartenden Preissenkung für Werbespots real noch weit niedriger sein dürfte und daher im Ergebnis angesichts der oben dargelegten Zahlen lediglich dazu ausreichte, systemimmanente Kostensteigerungen für die Dauer von 2 bis 3 Jahren abzufangen<sup>11</sup>. Also ein perspektivloser und damit nicht brauchbarer Ansatz.

#### **4. Der zukünftig zu erwartende Kampf um die Gebührenerhöhung**

Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag von 1991 kann - soweit sich die Gebührenperiode nicht verlängert - zum ersten Male zum 31. Dezember 1995 gekündigt werden. Damit wird absehbar, daß das Jahr 1995 bzw. 1996 im Zeichen der Auseinandersetzung um verbesserte Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Veranstalter wird und zwar sowohl um höhere Gebühren also auch um mehr Werbezeit zur Abdeckung der bis dato weiter anwachsenden Einnahmeverluste. Die Konnexität dieser öffentlich-rechtlichen Doppelfinanzierung wird also auch hier wieder sichtbar. In diesem Zusammenhang muß noch einmal, deutlich darauf hin- gewiesen werden, daß die letzte Gebührenerhöhung um 4,80 DM auf 23,80 DM monatlich allein nur deswegen unter den Ländern

<sup>10</sup>) vgl. 1)

<sup>11</sup>) Kofler a.a.O.

mehrheitsfähig war, weil im Gegenzug eine Ausdehnung der Werbezeit zugunsten der öffentlich-rechtlichen Veranstalter ausdrücklich ausgeschlossen wurde, was in der Konnexität der Doppelfinanzierung begründet liegt.

Hauptargument für die Gebührenerhöhung wird neben dem Inflationsausgleich die Behauptung sein, die Politik habe mit der Einführung des deutsch-französischen Kulturkanals "ARTE" und des bundesweiten Hörfunks selbst die Ursachen für die Kostenexplosion gesetzt - zumindest teilweise.

In der Tat ist nach dem heutigen Stand der Verhandlungen klar, daß die 0,75 DM, die in der Rundfunkgebühr für den bundesweiten Rundfunk vorgesehen sind, nicht ausreichen werden. Die Hauptursache dieser sich abzeichnenden Fehlentscheidung liegt darin, daß der Bund als derzeitiger Betreiber von DLF und Rias nicht bereit ist, durch dortige Personalabschmelzungen vor Gründung des bundesweiten Hörfunks einer effektiven zu übernehmenden Personalstärke Rechnung zu tragen. Die daraus resultierenden Finanzlasten wird er daher konsequenterweise ausgleichen müssen<sup>12</sup>.

Nicht nur unter finanziellen, sondern auch unter programmlichen Aspekten sollte eventuell erwogen werden, darüber nachzudenken, sowohl "ARTE" wieder einzustellen und von der Gründung des bundesweiten Hörfunks ("Deutschlandradio") Abstand zu nehmen, denn auch die Politik dürfte sich nicht der Erkenntnis verschließen, daß man sich den Grenzen des Wachstums nähert. Damit entfielen auch die Argumente für eine Gebührenerhöhung, die andernfalls erheblich - etwa in Richtung auf 30 DM - steigen könnte.

Weiter kommt hinzu, daß die steuerlichen und abgabenrechtlichen Belastungen der Bürger derzeit ohnehin enorm steigen, wie die Politikverdrossenheit. Weiteren Abgabenerhöhungen sind daher von vornherein Grenzen gesetzt, denn der Gesetzgeber hat auch die Interessen der Gebührenzahler zu berücksichtigen.

Im Klartext heißt dies: Keine Gebührenerhöhung; keine konservative Politik des "Weiter So", die letztlich das Ende der öffentlich-rechtlichen Medien bedeuten müßte.

<sup>12</sup>) vgl. dazu den MPK-Beschluß v. 25.3.93: "... Die Regierungschefs der Länder nehmen den Bericht von Rheinland-Pfalz über den Stand der Bund-Länder-Verhandlungen zur Kenntnis. Sie fordern den Bund auf, bis spätestens Ende April 1993 zu dem vorliegenden Einigungsvorschlag Stellung zu nehmen und die Verhandlungen zum Abschluß zu führen. Die Regierungschefs weisen darauf hin, daß ohne eine Unterzeichnung der Staatsverträge im Juni 1993 das Projekt des bundesweiten Hörfunks insgesamt scheitern kann. ..."

## V. Die Grenzen des Wachstums erreicht

Nachdem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuvor mit Hilfe der Argumentation "Grundversorgung" sowie "Bestands- und Entwicklungsgarantie" die beschriebene Expansion erst rechtlich wie demzufolge tatsächlich ermöglicht hat, ist in dem neusten, dem HR 3 - Urteil ("*7. Rundfunkurteil*") vom 6.10.1992<sup>13</sup>, die dringende *Trendwende* in der Rechtsprechung zu beobachten, die Finanzierungsgrenzen und damit die Grenzen des Wachstums aufzeigt.

In diesem Urteil betont das Bundesverfassungsgericht, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk vorrangig durch Gebühren zu finanzieren sei. In der ungeschmälernten Erfüllung der essentiellen Funktionen des Rundfunks und in der Sicherstellung der Grundversorgung findet dies seine Rechtfertigung. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß andere Einnahmequellen - namentlich Werbeeinnahmen - dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht untersagt sind. Soweit sich der Gesetzgeber wie vorliegend bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung für eine Doppelfinanzierung zwischen Gebühren und Werbefinanzierung entschieden habe, stehe ihm frei, die Werbung nach Zeitdauer und Häufigkeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu begrenzen. Das bedeutet doch wohl, daß der Gesetzgeber lediglich die Finanzmittel zur Verfügung zu stellen hat, die zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung unerlässlich sind. Dazu führt das Gericht weiter aus, daß die Bestimmung des Finanzbedarfs nicht alleine den Rundfunkanstalten überlassen bleiben darf, da keine ausreichende Gewähr dafür besteht, daß sich die Rundfunkanstalten bei der Anforderung der vor allem von den Empfängern aufzubringenden Mittel im Rahmen des funktionsnotwendigen halten. Das bedeutet, daß trotz der Programmfreiheit keine Pflicht des Gesetzgebers besteht, jede Programmentscheidung, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten treffen, finanziell zu fördern. Allein schon aus diesem Grunde ist eine indexmäßig automatisch steigende Gebühr abzulehnen.

Besonders bedeutsam ist, daß das Bundesverfassungsgericht zum Schluß seiner Entscheidung davon ausgeht, daß die Rundfunkanstalten den Nachweis führen müssen, daß die staatliche Finanzierung unter der Erforderlichkeitsgrenze liegt, was nichts anderes als eine Umkehr der Beweislast bedeutet. Danach sind die Anstalten künftig von Verfassungswegen verpflichtet, substantiiert darzulegen, daß auch kostensenkende Maßnahmen

<sup>13</sup>) NJW 1992, S. 3285

vorrangig ausgeschöpft wurden. Es existiert also im Ergebnis kein Anspruch der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf Besitzstand an Einnahmen gegenüber legislativen Maßnahmen.

Auf der Grundlage dieser Entscheidung reicht für finanzielle Mehrforderungen die Berufung auf eine "Bestands- und Entwicklungsgarantie" also nicht mehr aus.

Damit steht einerseits fest, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten prinzipiell mit dem *derzeitigen* Finanzrahmen der Doppelfinanzierung auszukommen und sich mehr als bisher an den Grundsätzen öffentlicher Haushaltswirtschaft in Form der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu halten haben wie es die gesetzlichen Grundlagen fordern. Andererseits ist nun ebenfalls klar, daß die Grundversorgung keine Legitimationsbasis für Programm inflationen darstellt, die zu erhöhtem Finanzbedarf führen.

Schließlich bleibt noch zu erwähnen, daß die Entscheidung das Duale System bestätigt, in dem es auf subtile Weise den privaten Anbietern eine wirtschaftliche Bestandsgarantie einräumt <sup>14</sup>.

## VI. Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien

Eindeutig ist, daß der Erhalt der öffentlich-rechtlichen Medien und damit der Bestand des Dualen Systems weniger von der Politik als vielmehr von der innovativen Einsicht ihrer verantwortlichen Macher in das - unbedingt - Erforderliche abhängt, nachdem sie zuvor immer mehr das Wünschbare verfolgt und damit selbst erheblich zur derzeitigen Finanzkrise beigetragen haben. Wer also den Erhalt der öffentlich-rechtlichen Medien will, muß ihren Umfang nach kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen an den vorhandenen Finanzmitteln ausrichten, nachdem in der Vergangenheit eher umgekehrt gehandelt wurde. Nach diesen Grundsätzen operieren die privaten Veranstalter augenscheinlich sehr erfolgreich.

Es wäre also sachlich falsch, derartig besorgte Hinweise als "Generalangriff auf die öffentlich-rechtlichen Medien" oder "Vernichtungsstrategie" rein verbal abzutun. Richtig ist das Gegenteil.

### 1. Qualität statt Quantität - radikale Programmzahl- und Personalreduktion

Voraussetzung für eine erfolgversprechende innovative Kurskorrektur der öffentlich-rechtlichen Veranstalter ist eine neues Selbstverständnis der

Selbstverwaltungsgremien, d.h. insbesondere der Rundfunkräte. Sie waren in der Vergangenheit eher *Absegnungsgremien* der Intendanz, weniger deren Kontrolleure, ihre eigentliche Aufgabe, d.h. also, die Selbstverwaltung funktioniert hier nicht. Das hingegen erfolgreiche Beispiel vom Verhältnis Rat zu Verwaltung in der Kommune mag hier als Vorbild dienen. Es ist also höchste Zeit, daß die Rundfunkräte ihre *Kontrollfunktion* endlich ernstnehmen, da sie von der Rechtskonstruktion her die Interessen der *Allgemeinheit* und nicht die des Senders bzw. der Intendanz zu vertreten haben (vgl. § 16 Abs. 1 WDRG).

Wenn ARD und ZDF also in neue milliardenschwere Entwicklungen wie der Digitaltechnik investieren wollen, müssen sie logischerweise an anderer Stelle Einsparungen vornehmen wie es jedes Unternehmen tut <sup>15</sup>, d.h. prinzipiell gesund schrumpfen. Für den öffentlich-rechtlichen Bereich können die Einsparpotentiale der Gesundheitsreform als Beispiel dienen. Gegen eine derartige "mediale Gesundheitsreform" haben sich die Anstalten bisher jedoch gewehrt. Die bisher der KEF für ihr Sondervotum zur 20-Uhr-Werbegrenze vorgelegten Unterlagen zeigen nur marginale Einsparpotentiale auf und sind daher unzureichend.

Wirkliche Einsparpotentiale (20 - 25 %) werden im Ergebnis nur durch radikale Programmreduktionen erzielt und eben nicht in kosten-trächtigen Kopien privater Innovationen. Umkehr und Besinnung auf die Stärken öffentlich-rechtlicher Medien ist das Gebot der Zukunft, also weg von dem Schielen auf die Einschaltquoten ("Quotenfernsehen").

Das bedeutet im Hörfunkbereich die Reduktion auf wieder höchstens 3 Programme mit der Struktur eines Vollprogramms und damit verbunden der Abschied eines 24-Stundeneinschaltradios. Weiter der Verzicht auf eine Satellitenabstrahlung solcher Programme.

Für den Fernsehbereich heißt das die Einstellung des "Frühstücksfernsehens", des "Mittagsmagazins", der Verzicht auf die Satellitenabstrahlung der - wenn überhaupt zuvor *zusammenzulegenden* - 3. Programme, Verzicht auf den geplanten zusätzlichen Informationskanal "Dika" sowie eine gemeinsame Ausstrahlung von "1 Plus" und "3 Sat", gegebenenfalls sogar deren Einstellung.

In dem so neu abgesteckten Programmrahmen sind die öffentlich-rechtlichen Veranstalter dann mit intelligenten und qualitativ anspruchsvollen Programmen gefordert, die ihre Schwerpunkte in den bisherigen Stärken öffentlich-rechtlicher Medien haben, nämlich in Information, Bildung und Kultur, wobei die Regionalberichterstattung einen

<sup>14</sup>) Eder, Pressefreiheit vor Werbefreiheit, TM 3/93, S. 6

<sup>15</sup>) Ricker, Zur Sparsamkeit verurteilt, Die Welt v. 26.2.1993

wichtigen Unterpunkt darstellt. Darin liegt die Chance und Zukunft zugleich<sup>16</sup>.

Damit verschafften sie sich im Rahmen der derzeitigen und künftig wohl unveränderten finanziellen Ressourcen die Möglichkeiten, vor allem in die zukünftige Digitaltechnik zu investieren.

Diese erhebliche Programmreduzierung brächte natürlich eine radikale Personaleinsparung mit sich und damit wirklich entscheidende Einspareffekte, die anders offenbar nicht zu erzielen sind. So verkündet der WDR stolz, ihm sei es nach 20 Jahren 1993 erstmals gelungen, sein Planstellen-soll um 6 Stellen abzubauen und feiert diesen Schritt als "ein sehr deutliches Sparsignal"<sup>17</sup>, was wohl eher satirisch gemeint, aber der Lage nicht angemessen sein dürfte.

Wachsen nämlich die Personaletats in dem bisherigen Umfang weiter, so schafften sich die öffentlich-rechtlichen Veranstalter letztlich selber ab, allein schon wegen der genannten explosionsartig wachsenden Personalkosten. Daher müssen die Gehalts- und Versorgungsstrukturen dringend überprüft und denen des allgemeinen öffentlichen Dienstes angeglichen werden, damit im öffentlich-rechtlichen Bereich diese Strukturen einheitlich sind.

## 2. Europarecht - die Chance zur Wende

Ein weiterer, wenn auch bisher wenig beachteter Grund erfordert zusätzlich die geschilderte Wende:

Zunehmend wird unser nationales Rundfunkrecht in EG-Recht einbezogen und daher immer mehr von der EG-Kommission im europäischen Rahmen gestaltet. Dies könnte recht bald zu neuen Lösungsansätzen führen, wenn man die Diskussion zum Vertrag von Maastricht ( Entwurf: Art. 3 b S. 2)<sup>18</sup> zum Stichwort *Subsidiarität*<sup>19</sup> verfolgt, wie es auch schon in EG-Richtlinien zum Ausdruck kommt. Das kann dazu führen, daß sich die bisherige Rechtsprechung des BVerfG zur Grundversorgung unter diesem bislang noch nicht beachteten Aspekt ändern könnte mit der Folge, daß nach dem Axiom der unerläßlichen Grundversorgung öffentlich-rechtlicher Anbieter in der Tat diese zur reinen *Komplementärversorgung* wird und private Anbieter die Vollversorgung übernehmen bzw. in diese Aufgabe hineinwachsen, worauf unter allem Vorbehalt die derzeitige Entwicklung hinzudeuten scheint. Zu diesem Ergebnis gelangt man aber ebenso, wenn man von vorn-

herein Grundversorgung als Vollversorgung interpretiert, wie es teilweise vertreten wird.

Zum Begriff der Subsidiarität aus verfassungsrechtlicher Sicht hat vor allem Isensee in seiner bekannten Monographie "Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht"<sup>20</sup> Stellung genommen, in der er zu dem Schluß gelangt, daß die Verfassung die Ordnungsentscheidung für die Subsidiarität des Staates gegenüber den Grundrechtsträgern in ihrer Individualität wie in ihrer gesellschaftlichen Gesamtheit getroffen hat. Diese Entwicklung könnte also die Hypothese endgültig begraben, Grundversorgung sei nicht privatisierbar. Aber abgesehen davon läßt diese Hypothese außerdem außer Betracht, daß die kommunale Grundversorgung, also die Daseinsvorsorge, bereits zumindest in Teilen sowohl aus ökonomischen Gründen als auch wegen des Subsidiaritätsprinzips privatisiert wurde. Es dürfte also interessant sein, diese Gedanken zum Verfassungsgrundsatz der Subsidiarität und unter Beachtung des EG-Rechts auf das Gebiet des Rundfunkrechts zu übertragen. Damit stehen wir erst am Anfang einer ganz neuen und sehr interessanten Diskussion, deren Schwerpunkt auf der zukünftigen äußeren wie inneren Struktur elektronischer Medien liegt. Die öffentlich-rechtlichen Anbieter werden wohl nur dann ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten oder verbessern, wenn sie sich dieser Herausforderung einer Strukturanpassung ideen- und erfolgreich stellen. Dabei hat sich bereits jetzt gezeigt, daß diese erforderliche Innovation nicht einfach in einer kostenintensiveren Kopie von Ideen der privaten Anbieter bestehen kann.

## 3. Novellierung der Rechtsgrundlagen

Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion ist bei den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern nicht die Einsicht zu erwarten, die erforderliche Programm- und damit verbundene Personalreduktion freiwillig im Rahmen der Selbstverwaltung vorzunehmen.

Daher wird den Gesetzgebern, d.h. den Landtagen als dem Repräsentativorgan des Souverän, die die Rundfunkanstalten gegründet hatten, nichts anderes übrig bleiben, als nach dem Vorbild des MDR-Staatsvertrages (§ 3 Abs.1) die Programmzahl begrenzend festzuschreiben.

Da diese Programmzahlfestsetzung in Kenntnis und auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgte, besteht an der Zulässigkeit einer solchen Festsetzung kein verfassungsrechtlicher Zweifel, da andernfalls eine rechtliche Entmündigung der Landtage drohte.

<sup>16</sup>) Riehl-Heyse, Im Spagat auf die Einschaltquote starren, SDZ v. 28.1.1993

<sup>17</sup>) Funkkorrespondenz 10/93, S. 10

<sup>18</sup>) vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 16/S. 113 ff v. 12.2.1992

<sup>19</sup>) Stewing, Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht, DVBl. 1992, S. 1516 ff

<sup>20</sup>) J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 80, 1968

Des weiteren ergibt sich die Zulässigkeit materiell aus dem dynamisch verstandenen Begriff der Grundversorgung. Denn Dynamik kann nicht nur - wie oft behauptet - offen nach vorn im Sinne einer unbegrenzten Programmvermehrung bedeuten mit den aufgezeigten Konsequenzen der anstehenden Unfinanzierbarkeit, sondern dann auch sehr wohl logischerweise offen nach hinten zu einer dem Erhalt der öffentlich-rechtlichen Medien dienenden Programmreduktion zumindest auf den Stand von 1986.

Diese Frage wird aber wohl wieder das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen.

Im Ergebnis wird kein Weg an der Erkenntnis vorbeiführen, daß die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien nicht mehr in der Expansion wie bisher liegen kann, sondern vielmehr in der Beschränkung auf das Erforderliche - wie das Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung schon andeutet - und eine entsprechende Programmqualität; also die Konzentration der Kräfte und damit verbunden der Abschied von der grundversorgungsbegründeten Omnipotenz. Denn auch andere diskutierte Finanzmodelle - neben Gebühren und Werbeeinnahmen - etwa in Form ergänzender staatlicher Subventionen scheiden sowohl aus wettbewerbsrechtlichen wie verfassungsrechtlichen Gründen - der Staatsferne - aus<sup>21</sup>.

#### **4. Reduktion der Landesrundfunkanstalten, Neudefinition des Auftrages oder Privatisierung**

Wesentliche weitere Einsparungspotentiale liegen in der Reduktion der derzeit 11 Landesrundfunkanstalten - allein wegen der einzusparenden Personalkosten. Dies kann jedoch nicht allein von den Anstalten, sondern muß von der Politik geleistet werden. Wie viele Anstalten es sein sollten - ca. 4 oder höchsten 5 - und wie ihr vom Grundsatz her schlanker Zuschnitt aussehen muß, bedarf noch der Diskussion. Auf jeden Fall werden es Mehrländeranstalten sein müssen. In dieser Reduktion liegt auch ein Grundstein für den weiteren Erhalt des öffentlich-rechtlichen Systems, so daß diese Entwicklung unausweichlich ist, denn schließlich gilt auch hier: *Dinosaurier sterben aus*.

Greift diese Entwicklung nicht Platz, bleibt entweder nur der Weg der Privatisierung eines der beiden öffentlich-rechtlichen Medien wie er schon verschiedentlich ins Gespräch gebracht wurde<sup>22</sup> und damit folglich eine radikale Strukturänderung

<sup>23</sup> des Dualen Systems, die eine Renaissance der öffentlich-rechtlichen Medien von Grundsatz ausschließt oder eine Neudefinition des Auftrags.

Im Rahmen dieser Neubeauftragung könnte etwa das ZDF die nationale und die ARD die regionale Grundversorgung übernehmen. Die dazu erforderliche Umstrukturierung könnte in einem entsprechenden Stufenplan verlaufen<sup>24</sup>.

Ob einer dieser beiden Fälle letztlich eintritt, hängt entscheidend von der Innovationsfähigkeit und Bereitschaft der Verantwortlichen in den öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst ab. Sie sind gefordert.

<sup>21</sup>) vgl. Scholl-Latour, FASZ v. 14.2.1993

<sup>22</sup>) Biedenkopf, Express v. 13.2.1993, S.3

<sup>23</sup>) vgl. dazu die neusten Forderungen der FDP: Ausschließliche Gebührenfinanzierung der ARD, bei gleichzeitiger Privatisierung des ZDF und Werbeeinnahmen nur für private Anbieter (Die Welt, v. 26.5.1993)

<sup>24</sup>) vgl. Kofler a.a.O.