

Hanno Beck, Andrea Beyer

Zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ein Vorschlag

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht immer wieder in der Kritik, denn weder die aktuelle Fokussierung auf die Einschaltquoten noch die jetzigen Skandale entsprechen dem Anspruch öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hanno Beck und Andrea Beyer sprechen sich hier für einen Rundfunkfonds als Alternative aus. In diesen Fonds soll das Mittelaufkommen aus den Rundfunkgebühren fließen. Um diese Mittel können sich dann alle Rundfunkanstalten bewerben, die Qualitätssendungen planen.

Die öffentlich-rechtlichen Sender kommen in diesem Jahr nicht aus den Schlagzeilen heraus, die sie selbst produzieren: Da wird der Chefredakteur des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) zum Streitfall für die Politik,¹ die Fernsehspielchefin des NDR wird entlassen, nachdem sich herausstellt, dass sowohl sie als auch ihr Mann unter Pseudonymen Drehbücher verfasst und beim Sender eingereicht haben.² Der Bundesverband der Fernseh- und Filmregisseure spricht in einer Reaktion auf diesen Fall von einer „krakenhaften Ausdehnung öffentlich-rechtlicher Anstalten ... vor allem in den Bereichen Produktion, Technik und Rechthehandel“.³

Auch in den vergangenen Jahren gab es immer wieder Skandale um Schleichwerbung, Bestechlichkeit und Vorteilsnahme. So wird der ehemalige Sportchef des Hessischen Rundfunks im Oktober 2008 wegen Bestechlichkeit und Untreue sowie der Beihilfe zur Bestechung zu zwei Jahren und acht Monaten Haft verurteilt,⁴ eine Fernsehgarten-Moderatorin hat ohne Wissen des ZDF für eine Diätfirma Schleichwerbung gemacht (und wird nach vorübergehender Kündigung wieder eingestellt),⁵ und in einer täglichen Serie der ARD wurde über zehn Jahre hinweg systematisch Schleichwerbung betrieben – Firmen konnten sogar Handlungsstränge und Dialoge für ihre Produkte bestellen.⁶ Nicht zuletzt gab es auch eine Beschwerde der Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK), dass der SWR-Beitrag „Quoten, Klicks und Kohle“ „... in weiten Teilen anerkannte journalistische

Grundsätze, insbesondere aufgrund der fehlenden Objektivität, Sachlichkeit und Ausgewogenheit sowie der fehlenden Trennung von Information und Meinung ...“ verletze.⁷

Auch wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk kein Monopol auf Medienskandale hat, so sind diese Vorgänge doch als besonders negativ zu werten, da ein wichtiges Argument für dessen Existenz darin besteht, eine ausreichende Distanz des Rundfunks zur Politik und zum Staat herstellen sowie qualitativ hochwertigen Journalismus anbieten zu können – einem freien Rundfunkmarkt traut man dies nicht zu.⁸

¹ Vgl. beispielsweise H.-P. Siebenhaar: Kesselreiben auf dem Lerchenberg, in: Handelsblatt, Nr. 46, vom 6. März 2009, S.13.

² Vgl. Michael Hanfeld: ARD-Skandal: Drehbücher vom Ehemann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 2009, URL: <http://www.faz.net/s/Rub510A2EDA82CA4A8482E6C38BC79C4911/Doc~EAAFE5EADC2B54AADBB2EBD3D8AB54E23~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

³ Vgl. Jochen Voß: ARD/ZDF: Regisseure gegen „krakenhafte Ausdehnung“, URL: http://www.dwdl.de/story/22609/ardzdf_regisseure_gegen_krakenhafte_ausdehnung/page_1.html.

⁴ Vgl. David Hein: Emig muss hinter Gitter, in: Horizont, Nr. 41, vom 9. Oktober 2008, S. 31.

⁵ Vgl. o.V.: Kiwis Fernsehgarten wieder proppenvoll, in: Kress Report, Nr. 11, vom 20. Mai 2009, S. 19.

⁶ Vgl. o.V.: 10 Jahre Schleichwerbung bei ARD daily, in: Medien Aktuell vom 6. Juni 2005, S. 7.

⁷ Vgl. o.V.: LMK fordert gemeinsame Medienaufsicht über öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk, Pressemitteilung Nr. 12/2008 der Landeszentrale für Medien und Kommunikation, http://www.lmk-online.de/wirueberuns/presseseite/ansicht/article/lmk-fordert-gemeinsame-medienaufsicht-ueber-oeffentlich-rechtlichen-und-privaten-rundfunk-nr-12/243/?tx_ttnews%5BpS%5D=1252596286&cHash=cce7f4e1f4.

⁸ Vgl. Jörn Kruse: Ökonomische Probleme der deutschen Fernsehlandschaft, in: ders. (Hrsg.): Ökonomische Perspektiven des Fernsehens in Deutschland, München 2000, S. 17 f.; sowie Manfred Kops: Brauchen wir öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten?, in: Jörn Kruse (Hrsg.): Ökonomische Perspektiven des Fernsehens in Deutschland, München 2000, S. 71 ff.; und Dirk Wentzel: Medien im Systemvergleich. Eine ordnungsökonomische Analyse des deutschen und amerikanischen Fernsehmarktes, Stuttgart 2002, S. 7 ff.

Prof. Dr. Hanno Beck, 43, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim; Prof. Dr. Andrea Beyer, 55, lehrt Betriebswirtschaftslehre und Medienökonomie an der Fachhochschule Mainz.

Mehr als 7 Mrd. Euro werden jährlich für diese Ziele ausgegeben – gemessen an den obigen Ereignissen und angesichts etlicher Programmteile der Öffentlich-Rechtlichen, die kaum dem Ideal eines Qualitätsrundfunks fern des Massengeschmacks entsprechen, muss man fragen, ob dieses Geld gut angelegt ist, zumal das aktuelle System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einige weitere verbesserungswürdige Bereiche aufweist.

Im Folgenden werden kurz die wesentlichen Organisationsprinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dargestellt und die damit verbundenen Probleme erörtert; im Anschluss daran wird ein alternatives Modell zur Diskussion gestellt.

Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Aktuell ist die deutsche Rundfunklandschaft im sogenannten dualen System organisiert:

- Neben den privaten Anbietern gibt es den Komplex des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dessen Auftrag darin besteht, „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen“⁹. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk erfüllt eine Forumsfunktion (Plattform für den öffentlichen Meinungsaustausch), eine Legitimations- und Kontrollfunktion (Kontrolle und Legitimation politischer Macht) sowie eine Integrationsfunktion (Partizipation der Bürger an der Gesellschaft).
- Als wichtiges Gestaltungselement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Staatsferne gewollt. Dies gilt für alle anderen Medien allerdings ebenso. Schwerer zu erreichen ist die Forderung, den Rundfunk fern von Interessen der politischen Parteien zu halten.
- Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist keine staatliche, sondern eine öffentliche Einrichtung. Sie ist gemeinnützig und finanziert sich vorrangig über die Rundfunkgebühr der Zuschauer und Zuhörer,¹⁰ die auf den Besitz von Empfangsgeräten entrichtet wird. Die Höhe der Rundfunkgebühr wird in einem komplexen Verfahren nach Bedarfsanmeldung der Anstalten von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ermittelt und den Landesparlamenten und Landesregierungen zur Entscheidung vorgelegt.

⁹ § 11, Abs. 1, 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

¹⁰ Vgl. § 13, Abs. 1, 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

- Ein wichtiger Aspekt des Finanzierungssystems ist die Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Sender:¹¹ Unabhängig von ihrer tatsächlichen Leistung und ihrer Reputation sind die Einnahmen und damit die Existenz der Sender sowie auch die Teilnahme an der technischen Entwicklung dadurch gesichert.
- Die Kontrolle der Sender und Sendeinhalte erfolgt über Kontrollgremien wie den Rundfunk-, Fernseh- und Verwaltungsrat. Diese Gremien sollen die gesellschaftlich relevanten Gruppen repräsentieren und über Programmstruktur, Programminhalte und Finanzen wachen und mitentscheiden. Die Zusammensetzung dieser Kontrollgremien wird vom jeweiligen Landesgesetzgeber festgelegt. Ziel dieser Konstruktion ist es, den Einfluss des Staates auf den Rundfunk zu minimieren. Ebenfalls der Unabhängigkeit der Sender dient die föderale Struktur des Rundfunks; dieser ist Ländersache.

Mangelnder Wettbewerb und falsche Anreize

Die einleitenden Bemerkungen zu den Skandalen der öffentlich-rechtlichen Sender zeigen erneut, dass in Hinblick auf die Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Verbesserungspotential besteht. Zunächst muss man konstatieren, dass die Gebühreneinnahmen der Sender in den vergangenen 15 Jahren kontinuierlich gestiegen sind – was angesichts der Gestaltung des Budgetierungsprozesses zu erwarten ist (vgl. Tabelle). Die Bedarfsanmeldung durch die Sender dürfte strategischer Natur sein und enthält keine wirksamen Anreize zum wirtschaftlichen Umgang mit Ressourcen: Ein steigendes Budget führt zu einer höheren Bedarfsanmeldung.

Ein wichtiger Faktor ist hierbei die Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Sender. Sie könnte erklären, warum sich zahlreiche Skandale bei den öffentlich-rechtlichen Sendern häufen: Private Sender müssen auf ihre Reputation achten – Schmiergeldskandale, Schleichwerbung und sonstige reputationsschädigende Ereignisse führen zu einem Verlust an Ansehen, Einschaltquoten und Einnahmen. Auch die werbetreibende Industrie dürfte wenig Interesse verspüren, in einem solchen Umfeld zu werben. Damit sind die Anreize der privaten Sender, solches Verhalten zu unterbinden respektive dies durch eine strikte Kontrolle zu verhindern, höher als bei öffentlich-rechtlichen Sendern mit expliziter Bestandsgarantie. Das soll nicht heißen, dass es solche Skandale nicht auch bei Privatsendern gibt, doch grundsätzlich

¹¹ Vgl. § 12, Abs. 1, 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

Einnahmen aus Rundfunkgebühren

(in 1000 Euro)

Jahr	Hörfunk	Fernsehen	Gesamt
1995	1 788 956	2 876 778	4 665 734
1996	1 816 463	2 913 260	4 729 723
1997	2 087 031	3 523 065	5 610 096
1998	2 125 116	3 562 457	5 687 573
1999	2 175 358	3 623 928	5 799 286
2000	2 224 740	3 693 414	5 918 154
2001	2 467 941	4 182 093	6 650 034
2002	2 513 470	4 235 750	6 749 220
2003	2 538 324	4 252 373	6 790 697
2004	2 574 202	4 280 610	6 854 812
2005	2 657 872	4 465 098	7 122 970
2006	2 719 053	4 567 187	7 286 240
2007	2 729 350	4 563 670	7 298 927
2008	2 722 301	4 527 163	7 260 483

Quelle: GEZ: Geschäftsbericht 2004, 2008. Die Differenz der Gesamterträge 2007 und 2008 zu der Summe der Hörfunk- und Fernsehgebühr resultiert aus den Einnahmen aus den Gebühren auf neuartige Rundfunkgeräte, die seit 2007 anfallen.

ist zu vermuten, dass die Anreize zu regelkonformen Verhalten bei einem Unternehmen, das im Wettbewerb steht, größer sind als bei einem Unternehmen mit expliziter Existenzgarantie.

Zusätzlich ist zu vermuten, dass eine solche Existenzgarantie dazu führt, dass eine effiziente und wirtschaftliche Verwendung der zugestandenen Mittel nicht gegeben ist, solange diese mehr oder weniger garantiert sind und kontinuierlich steigen. Allerdings ist diese Bestandsgarantie – sowie die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – durch das Verfassungsgericht garantiert.¹² Damit stellt sich die Frage, ob es Möglichkeiten gibt, die Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten zu erhöhen, ohne die verfassungsrechtlich garantierte Existenz eines öffentlich-rechtlichen Angebots in Frage zu stellen.

Gefahr der Einflussnahme

Ein weiteres Problem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner derzeitigen Ausgestaltung ist die anteilige Werbefinanzierung: Will man den Einfluss der Industrie auf das öffentlich-rechtliche Angebot unterbinden, so darf man in letzter Instanz keine Werbefinanzierung zulassen. Solange diese Einnahmen eine Rolle spielen, besteht auch die Gefahr der Einflussnahme.¹³ Zudem führt die Aussicht auf Werbeein-

¹² Im 5. Rundfunkurteil von 1987 wurde den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern eine „Entwicklungsgarantie“ zugesprochen (BVerfGE 74, 297). 1991 kam mit dem 6. Rundfunkurteil die „Bestandsgarantie“ hinzu (BVerfGE 83, 238).

¹³ Vgl. Andrea Beyer, Petra Carl: Einführung in die Medienökonomie, 2. Aufl., Konstanz 2008, S. 153 und S. 165 f.

nahmen dazu, dass die öffentlich-rechtlichen Sender auch auf Einschaltquoten Rücksicht nehmen. Das kollidiert mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag, haben doch die Verfassungsrichter festgestellt: „Sendungen, die nur für eine geringe Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft – wie namentlich anspruchsvolle kulturelle Sendungen – einen hohen Kostenaufwand erfordern, werden in der Regel zurücktreten, wenn nicht gänzlich fehlen, obwohl erst mit ihnen die ganze Breite umfassender Information zu erreichen ist, ohne die es keine Meinungsbildung im Sinne der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben kann.“¹⁴ Das Schielen nach Einschaltquoten schadet nach dieser Lesart also der gewünschten Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Minderheitsformate werden nicht zu Werbezeiten gesendet.¹⁵

Wettbewerbsverzerrungen

Die teilweise Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wirft ein weiteres, aus ökonomischer Perspektive schwerwiegendes Problem auf: Auf dem Markt für Werbedienstleistungen konkurrieren die privaten Sender mit öffentlich-rechtlichen Giganten mit verfassungsrechtlicher Existenzgarantie – was zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Auch auf der Zuschauerseite ist mit Wettbewerbsverzerrungen zu rechnen, wenn ein Anbieter mit Existenzgarantie in Konkurrenz zu privaten Sendern steht.¹⁶ Die Tatsache, dass die öffentlich-rechtlichen Sender sich nur in geringem Ausmaß dem Wettbewerb stellen müssen – nämlich nach Maßgabe des Wettbewerbs auf dem Werbemarkt – dürfte zudem dazu führen, dass bei diesen der oft heilsame Druck zu mehr Effizienz und Qualität unterbleibt.

Unter dem Strich führt die Existenz eines mit verfassungsrechtlicher Überlebensgarantie ausgestatteten Rundfunkgiganten dazu, dass dieser erstens den Wettbewerb am Rundfunkmarkt sowohl auf der Zuschauerseite als auch auf der Seite der Werbetreibenden verzerrt und zweitens wenig Anreize hat, effizient zu arbeiten und ausreichend auf reputations-schädigende Praktiken zu achten bzw. Vorkehrungen dagegen zu treffen.

Aufgrund der ordnungspolitisch fragwürdigen Mischfinanzierung aus Werbe- und Gebühreneinnahmen lässt sich nicht eindeutig erfassen, welche Pro-

¹⁴ BVerfGE 73, 118 (155 f.).

¹⁵ Bei der britischen BBC beispielsweise existiert ein striktes Werbeverbot, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht zu gefährden.

¹⁶ Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 2004/2005: Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor, Baden-Baden 2006, S. 345.

grammteile dem Programmauftrag dienen oder welche Mittel für öffentlich-rechtliche oder kommerzielle Inhalte genutzt werden. Diese Problematik war auch Gegenstand des Beihilfeverfahrens der EU gegen die Bundesrepublik Deutschland bezüglich des Verbotes unzulässiger Beihilfen nach Art. 87, Abs. 1, des EG-Vertrags (EGV). Im Zuge des Beihilfekompromisses wurde deshalb u.a. für neue oder veränderte Online-tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der sogenannte „3-Stufen-Test“ aufgenommen. Die Vorschriften und Probleme im Zusammenhang mit diesem Vorgehen zeigen, dass diese Problematik nicht so einfach zu lösen ist.¹⁷

Ziele eines alternativen Rundfunksystems

Die Ziele einer Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesens ergeben sich aus den Anforderungen der Verfassung und des Verfassungsgerichts an das duale System. So müssen

- Vielfalt und Meinungsvielfalt gesichert sein,
- die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet sein und
- die Bestands- und Entwicklungsgarantie dieser Institution sichergestellt werden.

Aus ökonomischer Perspektive sollte ein solches System zum einen mehr Anreize für wirtschaftliches Verhalten (Effizienz) setzen, zum anderen möglichst wettbewerbsneutral sein (Wettbewerbsneutralität). Allerdings kann aus dem Grundgesetz kein Gebot abgeleitet werden, ein bestimmtes Ordnungsmodell zu wählen¹⁸ – damit gibt es die Freiheit, über eine Veränderung in der Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesens nachzudenken. Nicht die Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht also auf dem Prüfstand, sondern dessen Institutionen.

Unabhängig von dem Werturteil, das der Idee eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde liegt und

das man kritisch hinterfragen sollte,¹⁹ muss als erste Rahmenbedingung für eine Reform sichergestellt werden, dass die Idee eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks unangetastet bleibt. Ein realistischer Reformvorschlag muss sich an den politischen und juristischen Gegebenheiten orientieren. Die Inhalte und Formate des bisherigen Angebotes sowie dessen Umfang sollen also nicht hinterfragt werden. Was allerdings hinterfragt werden soll, ist die Rolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten – im Folgenden ist also strikt zu trennen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Auftrag und den Institutionen, mit denen dieser Auftrag umgesetzt werden soll. Auch das aktuelle Mittelaufkommen soll nicht in Frage gestellt werden, wenngleich die Summe von 7 Mrd. Euro pro Jahr auf Einsparpotentiale hindeutet, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist weltweit der teuerste.

Rundfunkfonds als Alternative

Im ersten Schritt geht es darum, den öffentlich-rechtlichen Auftrag aus den bisherigen Institutionen herauszulösen.²⁰ Zu diesem Zweck soll das bisherige Mittelaufkommen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einen Rundfunkfonds eingestellt werden, aus dem öffentlich-rechtliche Programmangebote finanziert werden. Mit diesem Schritt ist zunächst sichergestellt, dass sich nichts an der aktuellen Höhe des Gebührenaufkommens ändert und die Finanzierung des aktuellen öffentlich-rechtlichen Angebots nicht gefährdet wird. Dieser Schritt hat keinen Einfluss auf die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, er ist rein organisatorischer Natur.

Im Gegensatz zum aktuellen System allerdings soll es beim Rundfunkfonds grundsätzlich allen Anbietern freistehen, sich um Mittel aus diesem Fonds zu bewerben, um damit Beiträge zu erstellen, die den Ansprüchen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen. Der Fonds kann entweder Ausschreibungen für bestimmte Sendungen durchführen oder aber Initiativ-Bewerbungen von Sendern zulassen. Er vergibt Aufträge für Sendungen mit öffentlich-rechtlichen Inhalten und bezahlt – nach einer Qualitätskontrolle – den Produzenten der Beiträge. Auf diesem Weg wird die Entscheidung über die Programminhalte von deren

¹⁷ Vgl. Manfred Kops, Karen Sokoll, Viola Bensinger: Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität Köln, Nr. 252/2009; oder auch Butz Peters: Der „Drei-Stufen-Test“: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote, in: Kommunikation & Recht, 1/2009. Streng genommen muss man die Frage erörtern, warum ein solcher Drei-Stufen-Test nur für Online-Aktivitäten erforderlich ist, nicht aber für das reguläre Fernsehprogramm. Ökonomisch gesehen gibt es für diese Inkonsistenz keine Rechtfertigung.

¹⁸ Vgl. Bernd Holznagel: Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF). Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft, ZDF Schriftenreihe 55, Mainz 1999.

¹⁹ Zur Kritik an der Idee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. beispielsweise Hanno Beck: Medienökonomie. Print, Fernsehen und Multimedia, 2. Aufl., Heidelberg 2005, S. 68 ff.; oder Wissenschaftlicher Beirat: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Offene Medienordnung, Bonn 1999.

²⁰ Zur grundsätzlichen Idee vgl. auch Jörn Kruse: Ökonomische Probleme der deutschen Fernsehlandschaft, in: ders. (Hrsg.): Ökonomische Perspektiven des Fernsehens in Deutschland, München 2000, S. 19 f.

Produktion getrennt.²¹ Ein öffentlich-rechtlicher Auftrag benötigt keine öffentlich-rechtliche Produktion; bereits jetzt senden die Öffentlich-Rechtlichen auch von außen zugekaufte Beiträge unabhängiger Produktionsfirmen. Die tagesaktuelle Berichterstattung kann für einen bestimmten Zeitraum ausgeschrieben werden. Ein solches Verfahren gibt den Anbietern täglicher Sendeformate Planungssicherheit, ohne dass Anreize verloren gehen, weiterhin hohe Qualitätsstandards zu liefern.

Mehr Wettbewerbsneutralität

Diese Lösung hat den Vorteil einer größeren Wettbewerbsneutralität: Grundsätzlich kann sich jeder Sender um Mittel aus dem Fonds bewerben, damit hat auch jeder Sender die gleichen Chancen auf diese Mittel. Solange die Vergabep Praxis transparent ist, kann jeder Sender öffentlich-rechtliche Programminhalte mit den dafür bestimmten Mitteln aus dem Fonds produzieren und diese Inhalte an den Fonds verkaufen. Dies entspricht dem üblichen Vorgehen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Dieses Verfahren ist wettbewerbsneutral. Es steht im Gegensatz zum aktuellen Regime, in dem die privaten Sender im Wettbewerb mit den öffentlich-rechtlich subventionierten Anbietern benachteiligt werden. Gesendet werden die Beiträge, die aus der Sicht des Rundfunkfonds die höchste Qualität haben und am kostengünstigsten produziert werden.

Insgesamt hätte die Fondslösung den Vorteil, dass sich die Öffentlich-Rechtlichen stärker dem Wettbewerb stellen müssten, ohne dass die Inhalte und der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährdet sind – diese bleiben unangetastet.

Mehr qualitätswirksame Anreize

Außerdem dürfte der Kampf um Aufträge aus dem Rundfunkfonds die Qualität der Beiträge verbessern und deren Kosten reduzieren. Im aktuellen System gibt die Bestandsgarantie, gepaart mit dem ständig steigenden Budget und der fehlenden Konkurrenz, keine Anreize zu effizientem Verhalten. Die Möglichkeit, auch auf eigene Initiative Sendungen dem Fonds anzudienen, dürfte zudem erhebliches kreatives Potential bei den Anbietern freisetzen – zum Wohle der Zuschauer.

Auch den öffentlich-rechtlichen Sendern könnte dieser Wettbewerb zu Qualitätssteigerungen verhel-

²¹ Auch der Bundesverband der Fernseh- und Filmregisseure verweist auf die in den USA übliche Trennung von Produktion und Übertragung als Reformoption; vgl. Jochen Voß: ARD/ZDF: Regisseure gegen „krakenhafte Ausdehnung“, a.a.O.

fen, denn die Sender sind gezwungen, um Mittel zu konkurrieren und sie müssen mit ihren Mitteln effizienter umgehen. Die privaten Sender allerdings müssen sich den hohen Qualitätsstandards anpassen, welche der Fonds für die von ihm bestellten Produktionen verlangt. Stimmt die Darstellung der öffentlich-rechtlichen Sender, dass sie in Hinblick auf Qualitätssendungen einen komparativen Vorteil gegenüber den Privaten haben, so sollten sie in diesem Wettbewerb zumindest mit einem Vorteil starten. Das könnte ihnen den Übergang in das neue System erleichtern.

Wichtig ist zu betonen, dass diese Lösung anreizkompatibel ist, ohne dass durch das Verfahren die Idee oder die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags gefährdet wären. Dieser wird nach wie vor durch den Fonds erfüllt – es müssen weder an den Inhalten, noch an deren Qualität, noch am Mittelaufkommen Abstriche gemacht werden. Wenn aber Wettbewerb dazu führt, dass bei den Öffentlich-Rechtlichen Effizienzpotentiale ausgeschöpft werden, dann dürften der gleiche Programmumfang und die gleichen Programminhalte wie im aktuellen System in Zukunft billiger produziert werden. Dies würde eine Erleichterung für den Gebührenzahler bedeuten.

Mehr Trennschärfe und weniger staatlicher Einfluss

Weiterhin wäre die Fondslösung auch mit der jüngsten EU-Rechtsprechung kompatibel, da auf diesem Weg eine klare Trennung öffentlich-rechtlich gewünschter Inhalte und kommerzieller Inhalte möglich wäre – was über den Fonds finanziert wird, ist öffentlich-rechtliches Programm, alles andere ist kommerziell. Wenn sich auch Produzenten aus den anderen EU-Ländern um Aufträge aus dem Rundfunkfonds bewerben könnten, würde dies den Gedanken eines europäischen Gemeinsamen Marktes stärken.

Die Frage nach dem staatlichen Einfluss auf die Vergabep Praxis des Fonds ist schwieriger zu beantworten; dieser hängt von der Organisation des Fonds ab. Die Aufsicht über den Fonds – die Programmgestaltung, Auftragsvergabe, Mittelverwendung und -kontrolle sowie die Qualitätskontrolle muss von einem unabhängigen Gremium übernommen werden, das keinem Einfluss von staatlicher oder politischer Seite ausgesetzt ist.

Im aktuellen System wird diese Aufgabe bei den öffentlich-rechtlichen Sendern zum Großteil von den Rundfunkräten bzw. dem Fernsehrat wahrgenommen. Aus pragmatischen Gründen ebenso wie aus Akzeptanzgründen wäre es naheliegend, diese Aufgabe in-

nerhalb des Rundfunkfonds zunächst den bisherigen Rundfunkräten anzuvertrauen, auch wenn die Gefahr besteht, dass die Auftragsvergabe damit zunächst die privaten Sender benachteiligt, da diese sich als Außenseiter um Aufträge bewerben. Auf lange Frist wäre es nötig, diese Räte aus den organisatorischen Strukturen der öffentlich-rechtlichen Sender herauszulösen und dem Rundfunkfonds zuzuordnen. Die Grundstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – unabhängige Gremien entscheiden über Programmgestaltung und -finanzierung – bleibt damit erhalten. Demgegenüber ändert sich die organisatorische Einbindung der Aufsichtsgremien. Diese sind nicht mehr für bestimmte Sendeanstalten verantwortlich, sondern allein für ihr Programm.

Der direkte staatliche Einfluss auf die Programmgestaltung dürfte damit reduziert werden: Ereignisse wie der oben erwähnte Streit um den Chefredakteur des ZDF sind in diesem Verfahren unwahrscheinlich, da die Politik nun keinen direkten Einfluss mehr auf die Sender hat. Politik erhält eher einen Einfluss bei der Verwaltung des Fonds bzw. bei der Vergabe der Aufträge aus diesem Fonds. Dieser Einfluss kommt über die Besetzung der Kontrollgremien indirekt zustande – in dieser Hinsicht hat der Rundfunkfonds das gleiche Problem wie das aktuelle System.

Will man das Problem staatlicher Einflussnahme auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ernsthaft lösen, sollten weitergehende Schritte erwogen werden. Beispielsweise könnte man die Kontrollgremien – ähnlich wie bei den Sozialwahlen in den Sozialversicherungen – einer Abstimmung unter den Bürgern aussetzen.²² Auch das dürfte den Einfluss der Politik reduzieren.²³ Eine solche Wahl wäre dem aktuellen System vorzu-

²² Vgl. Insa Sjurts: Der Markt wird's schon richten!?, in: Klaus-Dieter Altmeppen, Matthias Karmasin (Hrsg.): Medien und Ökonomie, Bd. 2: Problemfelder der Medienökonomie, S. 180. „Als zukunftsbezogene Regulierungskonzepte werden insbesondere Mischmodelle aus hoheitlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstregulierung diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei die Idee gesellschaftlich breit besetzter Gremien...“

²³ Streng genommen wirft dieser Vorschlag allerdings ein Problem auf, wenn man sich auf die Argumentation der Befürworter öffentlich-rechtlichen Rundfunks einlässt: Letztlich wird öffentlich-rechtlicher Rundfunk damit begründet, dass die Präferenzen der Rezipienten nicht dem entsprechen, was der Staat für „richtig“ oder „wertvoll“ hält – hier geht es um ein meritorisches Gut. Wenn aber ein Gremium zur Mittelvergabe und -verwendung aus dem Fonds demokratisch gewählt wird, muss man befürchten, dass dieses Gremium genau die Vorlieben widerspiegelt, die man als wie auch immer „verzerrt“ und nicht meritorisch erachtet. Dies ist ein grundsätzlicher Widerspruch, an dem jede Form des Paternalismus scheitern muss: Wer etwas tut, um die Präferenzen der Bürger zu korrigieren, kann dieses Handeln streng genommen nicht demokratisch legitimieren, solange die demokratisch ermittelten Präferenzen eben jene sind, die man zu korrigieren trachtet. Zum Konzept der meritorischen Güter vgl. Norbert An der: Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, Bd. 42 (1984), S. 630-648.

ziehen, in dem die Besetzung der Rundfunkräte sehr heterogen und alles andere als transparent gehandhabt wird. Am Ende dieses Prozesses steht ein Fonds, der öffentlich-rechtliche Mittel verwaltet, um aus diesen Mitteln öffentlich-rechtliche Rundfunkbeiträge zu vergeben und zu finanzieren; kontrolliert und gelenkt von demokratisch gewählten Institutionen. Dies dürfte eine größere Distanz zu der Regierung und den Parteien zur Folge haben.

Mehr Sendefreiheit

Weiterhin offen ist die Frage danach, wo diese Programme gesendet werden. Aus ökonomischer Perspektive gibt es keinen Grund, warum diese nur auf öffentlich-rechtlichen Kanälen gesendet werden sollten. Man könnte die Sendepunkte – sowohl in Hinblick auf die Zeit als auch den Sendort in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben. Der Fonds entscheidet darüber, an welchem Sendepunkt die jeweilige Sendung gesendet werden soll, die Sender bieten an, zu welchem Preis sie diesen Sendepunkt zur Verfügung stellen. Auch das wäre eine Lösung, die zu weniger Wettbewerbsverzerrungen führt. Zugleich würde der Wettbewerb der Sender dafür sorgen, dass die Kosten des Sendepunktes nicht ausufern. Haben Sender unterschiedliche Reichweiten, so kann dies bei der Vergabepaxis und der Preisforderung für den Sendepunkt berücksichtigt werden. Auch der Wettbewerb um Sendepunkte dürfte dazu führen, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk tendenziell billiger wird. Lediglich im Übergang und um den öffentlich-rechtlichen Sendern Zeit zur Anpassung an das neue Regime zu geben, könnte man in der Anfangsphase die öffentlich-rechtlichen Inhalte auf den aktuellen öffentlich-rechtlichen Sendern senden – gegen entsprechende Bezahlung.

Die Öffentlich-Rechtlichen könnten einwenden, dass die Rezipienten solche Programminhalte nicht bei privaten Sendern erwarten. Die Sehgewohnheiten sollten sich allerdings mit der Zeit ändern. Mit öffentlich-rechtlichen Inhalten, die auf vormals privaten Sendern angeboten werden, könnten im Übrigen sogar neue Zuschauerkreise erreicht werden, die gewohnheitsmäßig keine öffentlich-rechtlichen Sender einschalten.

Ein weiterer Einwand könnte darin bestehen, dass öffentlich-rechtliche Inhalte nur in der Umgebung eines Vollprogramms akzeptiert werden.²⁴ Tatsächlich

²⁴ Vgl. beispielsweise Peter Voss: Zwischen Freiheit und Zwang – wer braucht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und wie lange noch?, in: Peter Oberender (Hrsg.): Herausforderung Medien zwischen Freiheit und Zwang, Berlin 1997, S. 27-39.

existieren zahlreiche Vollprogrammangebote im privaten Bereich. Letztlich ist das Bestreben der öffentlich-rechtlichen Sender, neben den öffentlich-rechtlichen Programminhalten auch massentaugliche Programme zu senden, als Versuch zu sehen, die Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Sender zu erhöhen, indem man die Anzahl der durch dieses System Begünstigten vergrößert.²⁵ Solange auch massentaugliche Programme gesendet werden, so das Kalkül, akzeptiert die breite Bevölkerung die öffentlich-rechtlichen Sender und die damit verbundenen Gebühren eher. Will man diesem Argument Rechnung tragen, so dürfte man die öffentlich-rechtlichen Inhalte nicht in Nischensendern senden, was aber kein Problem ist – es gibt genügend Vollprogramme in Deutschland.

Ein weiteres Argument gegen die Lösung, öffentlich-rechtliche Inhalte auf allen Kanälen zu senden, kann darin gesehen werden, dass das Qualitätssignal und der Markenartikelcharakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks partiell verloren geht, wenn die meritorischen Sendungen in unterschiedlichen Programmfeldern auftauchen (sogenannte Lokomotivfunktion).²⁶ Diesem Argument lässt sich zum einen entgegenhalten, dass auch im aktuellen Programmumfeld der Öffentlich-Rechtlichen für den Zuschauer nicht eindeutig festzustellen ist, wann Sendungen meritorischen Inhalts gesendet werden und wann nicht – solange Sendungen wie „Verbotene Liebe“ oder „Marienhof“ auf öffentlich-rechtlichen Kanälen laufen, besteht dieses Problem für den Zuschauer auch derzeit. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass Zuschauer aufgrund der Reputation der Öffentlich-Rechtlichen kommerzielle Sendungen fälschlicherweise als Sendungen meritorischen Inhalts einschätzen, was die eingangs erwähnten Phänomene wie Schleichwerbung noch attraktiver macht. Die Tatsache, dass es auch auf den privaten Kanälen hochwertige Sendungen gibt, die von den Zuschauern als solche identifiziert werden können, spricht gegen dieses Argument. Dem Verlust des Qualitätssignals kann man mit entsprechender Werbung und Kennzeichnung der Sendungen entgegenwirken – der Fonds kann bei den Vereinbarungen zur Sendung auch zugleich festlegen, in welchem Umfang für diese Sendung im Vorfeld Werbung gemacht werden soll.

Bestandsschutz für die Inhalte

Bleibt noch die Frage nach der Kompatibilität dieser Lösung mit der nationalen und internationalen

²⁵ Vgl. Hanno Beck, Aloys Prinz: Die Zukunft des Fernsehens: Welche Rolle spielen Pay-TV und Pay-per-view in Deutschland, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 50 (1999), Heft 1, S. 72.

²⁶ Vgl. Jörn Kruse, a.a.O., S. 19 f.

Rechtsprechung. Grundsätzlich genießt der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Bestandsgarantie, er soll vor den Kräften des Wettbewerbs und der potentiellen Einflussnahme der Werbewirtschaft geschützt werden und erfüllt einen Grundversorgungsauftrag. Inhaltlich werden diese Forderungen von der hier vorgeschlagenen Lösung vollständig erfüllt – jedenfalls solange man unterstellt, dass mit der Bestandsgarantie des Bundesverfassungsgerichtes die Inhalte und Sendungen eines solchen Rundfunks gemeint sind und nicht die Organisationen ARD und ZDF geschützt werden sollen – wofür es ökonomisch gesehen keinen Grund gibt. Es gibt weiterhin keinen Grund zu der Annahme, dass öffentlich-rechtliche Sendehalte nur auf dem Lerchenberg, nicht aber in Unterföhring produziert werden können.

Selbst wenn es um den Schutz dieser Organisationen geht, kann man argumentieren, dass diese bei dieser Lösung einzig und allein davon abhängen, dass sie ihren Grundversorgungsauftrag zufriedenstellend und effizient erfüllen – solange dies der Fall ist, erhalten sie auch Mittel aus dem Rundfunkfonds, und ihre Existenz ist gesichert. Kommen sie ihrem Auftrag aber nicht nach, ist auch nicht einzusehen, warum sie dann noch schützenswert sind – die Bestands- und Entwicklungsgarantie bezieht sich auf öffentlich-rechtlichen Rundfunk, und wenn diese Sender kein Programm abliefern, das den zu definierenden Ansprüchen an ein solches Programm entspricht, ist auch nicht einzusehen, warum man sie schützen soll. Ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot gäbe es in diesem Vorschlag auch unabhängig davon, ob ZDF oder ARD existieren oder nicht. Ökonomisch gesehen ist das die korrekte Ratio: Nicht die Organisation, sondern die zu vermittelnden Inhalte genießen den Bestandsschutz.

Kritische Erfolgsfaktoren

Die hier vorgeschlagene Lösung bietet mehr Effizienz und Wettbewerb, ohne die rechtlichen Anforderungen an das duale System zu vernachlässigen. Nichtsdestotrotz hängt das Funktionieren dieser Lösung von einigen kritischen Erfolgsfaktoren ab:

Es muss sicher gestellt sein, dass ausreichend Wettbewerb in der Medienbranche herrscht; die Struktur des Marktes und der Konzentrationsgrad müssen beachtet werden. Dies ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik; hier ist die Arbeit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) von herausragender Bedeutung.

Die Definition dessen, was als öffentlich-rechtlich wertvolle Sendungen einzustufen ist, löst dieser Vorschlag nicht – dieses Problem hat man aber auch im aktuellen System. Das ist nicht verwunderlich, da diese Frage auch nicht objektiv zu beantworten ist. Das ist ein grundsätzliches Problem jeglicher meritokratischer Güter: Die Definition dieser Güter ist eine Norm, die sich objektiven Kriterien entzieht. Es gibt keine wissenschaftlichen, objektiven Kriterien dafür, wie die Inhalte öffentlich-rechtlichen Rundfunks definiert werden.

Rundfunk ist Ländersache, dies muss dieser Fonds berücksichtigen. Durch die jeweiligen Vertreter in den Aufsichtsgremien haben die Länder hinreichend Einfluss auf die Programmpolitik. Es ist auch vorstellbar, dass die Länder zusätzlich eigene Fonds für regionale Bedarfe einrichten, die aus dem allgemeinen Mittelaufkommen gespeist werden. Diese Lösung würde zudem dazu beitragen, dass sich keine Konzentration von Macht innerhalb des Rundfunkfonds bildet. Statt einem großen Rat, der über alle Sendungen entscheidet, gibt es ländereigene Räte, die über die regionalen Programminhalte abstimmen; daneben auch einen bundesweiten Rat, der über länderübergreifende Aspekte befindet. Die genaue Ausgestaltung des Fonds und seiner Aufsichtsgremien bedarf sicherlich weiterer Überlegungen, ist aber grundsätzlich realisierbar.

Die größten Veränderungen wirft dieses System für die öffentlich-rechtlichen Sender auf – dies gilt es bei einer praktikablen Lösung zu berücksichtigen. Zum einen kann man – wie bereits geschildert – in einer Übergangsphase die Sendungen bei den Öffentlich-Rechtlichen laufen lassen, das reduziert den Anpassungsdruck. Zudem muss in dieser Lösung auch das Werbeverbot der Öffentlich-Rechtlichen entfallen, damit sich diese auch über andere Quellen finanzieren können. Dies ist auch deswegen nötig, damit den Öffentlich-Rechtlichen kein Wettbewerbsnachteil gegenüber den Privaten entsteht, mit denen sie ja nun im Wettbewerb stehen. Möglicherweise kann man den Übergang in das neue System auch in einer Art Sunset-Regelung gestalten, bei dem die Budgets zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Inhalte schrittweise über mehrere Jahre von den öffentlich-rechtlichen Anstalten in den Fonds verlagert werden.

Die Gefahr politischen Einflusses besteht auch in dem hier vorgeschlagenen Modell bei der Bestimmung der Aufsichtsgremien – umso mehr, je stärker die Politik Einfluss auf die Besetzung dieser Gremien

hat. Allerdings ist auch dies kein spezifisches Problem dieses Vorschlags, sondern ein grundsätzliches Problem bei öffentlich-rechtlichem Rundfunk,²⁷ solange dieser staatsfern, aber zugleich nicht privat sein soll. Der hier vorgeschlagene Weg hätte den Vorteil, dass die Einflussnahme des Staats transparenter und der unmittelbare Einfluss der Aufsichtsgremien auf die meritokratischen Programmteile besser sichtbar werden.

Ein weiterer Einfluss des Staates auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist bei der Ermittlung der Finanzierung zu suchen – dies gilt auch für die hier vorgeschlagene Lösung. Grundsätzlich verträgt sich die Fonds-Lösung mit allen zur Verfügung stehenden Finanzierungsoptionen – der Fonds lässt sich über Gebühren ebenso finanzieren wie über Steuern oder indexierte Einnahmen. Dieses Problem ist also unabhängig von der hier vorgeschlagenen Lösung zu diskutieren.²⁸

Neue Wege wagen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist einer der teuersten der Welt. Auch findet er nicht den Weg aus den Schlagzeilen. Das ist ein Armutszeugnis. Die hier vorgeschlagene Lösung bietet die Möglichkeit, mehr Wettbewerb, Effizienz und mehr Anreize zu wirtschaftlichem und korrektem Verhalten zu erreichen, ohne auf die politisch gewollten und verfassungsrechtlich garantierten Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verzichten. Das duale System bleibt voll erhalten, während zugleich die Effizienz der Sender gesteigert wird. Sicherlich müssen noch Teilaspekte näher diskutiert werden, insofern soll dieser Beitrag als Aufruf zu weiterer Diskussion und Forschung verstanden sein. Eine solche Debatte – mit positivem Ausgang – könnte helfen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus den Schlagzeilen zu bringen.

²⁷ Vgl. dazu auch Thorsten Held, Barry Sankol: Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Überblick über die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur, in: Wolfgang Schulz (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Materialien zur Diskussion um eine Reform, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12; S. 9 ff.

²⁸ Vgl. hierzu beispielsweise Andreas Hadamitzky, Korbinian von Blanckenburg: Haushaltsabgabe statt Gerätegebühr: Eine Zukunft ohne GEZ?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 11, S. 729-734; Manfred Kops: Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität Köln, Nr. 19/1994; oder Manfred Kops (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührengesetz des Bundesverfassungsgerichts, Schriften zur Rundfunkökonomie 1, Berlin 1995.