

Öffentlich-rechtlicher (G)rundfunk?

VB verfassungsblog.de/offentlich-rechtlicher-rundfunk-afd-emfa/



Marc Bovermann



Samuel Stowasser

19 June 2024

Nicht nur in den Kommentarspalten unter Social-Media-Posts von ARD und ZDF werden immer öfter Forderungen nach der Abschaffung des ‚zwangsfinanzierten‘ öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) laut. Ähnliche Forderungen genießen auch im analogen Leben große Beliebtheit, vor allem bei Anhängern der AfD. Die AfD sieht den ÖRR als Instrument für „Indoktrination und Propaganda“, das in dieser Form abgeschafft gehört. Entsprechend hat Björn Höcke in einem „Fünf-Punkte-Plan“ für Thüringen die Kündigung des Medienstaatsvertrags (MStV) gefordert, was bereits an anderer Stelle behandelt wurde. Angeheizt wird diese Grundsatzkritik am ÖRR durch Bewegungen wie „meinungsvielfalt.jetzt“, die kritisieren, dass ‚Andersdenkende‘ in der Programmgestaltung der Sender nicht zu Wort kommen – womit sie Öl in das Feuer der ‚Woke-Gegner‘ gießen. Angesichts der in Thüringen, Sachsen und Brandenburg anstehenden Landtagswahlen scheint daher die Frage zwingend: Sind die Strukturen des ÖRR gegen Angriffe von Rechtsaußen abgesichert?



Im Ergebnis kann Entwarnung gegeben werden: Der ÖRR ist in Deutschland gut geschützt. Grund dafür ist die Konturierung der Rundfunkfreiheit durch das BVerfG in seinen Rundfunkentscheidungen. Die dort entwickelten Prinzipien schützen den ÖRR vor einer

großflächigen Abschaffung. Die Medienfreiheit in der EU hinkt hinter diesen Entwicklungen aber noch hinterher. Nicht nur spielt die Medienfreiheit in Art. 11 der Grundrechte-Charta nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle in der Rechtsprechung des EuGH. Auch der neue European Media Freedom Act (EMFA-E) bleibt wohl hinter seinen Möglichkeiten zurück.

Doch zuletzt lauert noch eine andere Gefahr. Die Aufmerksamkeitsökonomie greift um sich und kennt keine Kompromisse. Das wissen auch rechtsextreme Kräfte nur zu gut, wie die Kontroverse um AfD-Spitzenkandidat Maximilian Krah zeigt. Rechtsextremen wird es auf diesen Plattformen einfach gemacht politischen Einfluss auf die deutsche Öffentlichkeit auszuüben. Grund dafür ist nicht zuletzt, dass es sich für privatwirtschaftlich organisierte Medienunternehmen lohnt, polarisierende – und daher oftmals extreme – Inhalte zu vermarkten. Von dieser Logik muss sich der ÖRR daher abgrenzen. Ansonsten besteht die Gefahr der Einflussnahme durch Private.

Europarechtliche Sicherungsmechanismen

Wie viele andere Rechtsgebiete wird auch das deutsche Medienrecht durch die EU-Gesetzgebung überbaut. Interessiert man sich für den Schutz der Organisationsform des ÖRR, kommt man um einen Blick in das Europarecht nicht herum. Und: Man wird fündig. Am 13.03.2024 hat das EU Parlament den EMFA-E beschlossen. Das Vorhaben ist ein zentraler Teil der EU-Medienpolitik, der seit dem Kommissionsentwurf im Herbst 2022 einige Aufmerksamkeit erfahren hat. Wichtiger Treiber dieser Entwicklung sind nicht zuletzt die Rechtsstaatskrisen in Polen und Ungarn. In beiden Staaten ist mit dem Rechtsruck eine systematische Eingrenzung der Medienfreiheit einhergegangen. Dass Kräfte von Rechtsaußen versuchen den ÖRR zu erodieren, ist freilich kein exklusiv deutsches Phänomen – im Gegenteil: Es ist Teil eines europäischen, wenn nicht globalen Trends. Wie äußert sich der EMFA-E nun zur Institution des ÖRR?

Der EMFA-E definiert den Begriff der „öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter“ in Art. 2 Nr. 3 EMFA-E als „einen Mediendiensteanbieter, der nach nationalem Recht mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag betraut ist und der für die Erfüllung eines solchen Auftrags nationale öffentliche Mittel erhält“. Die konstituierenden Faktoren sind also der öffentlich-rechtliche Auftrag und die öffentlich-rechtliche Finanzierungsmethode. In ErwGr. 27 betont der EMFA-E auch deren Wichtigkeit für die öffentliche Meinungsbildung und die Demokratie, weshalb durch Art. 5 EMFA-E die Funktionsfähigkeit des ÖRR abgesichert wird. Im Mittelpunkt steht dabei, dass die Mitgliedstaaten die Leitungsorgane der öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter nur erschwert austauschen können und dass eine angemessene Finanzierung der Anstalten sichergestellt ist. Eine Norm, die den Bestand des ÖRR sichert, enthält der EMFA aber nicht. Dies mutet bei der ersten Lektüre zwar seltsam an, da die Existenz des ÖRR einfach vorausgesetzt wird. Im Ergebnis überrascht das aber kaum. Letztlich ist die duale Medienordnung in einem Großteil der Mitgliedsstaaten Realität

und sind grundlegende Vorgaben für die mitgliedsstaatlichen Medien jedenfalls politisch schwer zu rechtfertigen. EU-rechtlich vorgegeben ist dieses Ergebnis jedoch nicht: Aus Art. 11 GRCh leitet sich lediglich das Pluralismusprinzip als leitendes Prinzip des europäischen Medienrechts ab. Dass der Pluralismus aber durch den ÖRR beziehungsweise eine duale Rundfunkordnung hergestellt werden müsste, folgt daraus nicht. Gleiches gilt auch für Art. 10 EMRK.

Beachtlich ist aber, dass sich der Rat im Jahre 1999 für eine starke Rolle des ÖRR in der europäischen Medienlandschaft ausgesprochen hat. Die Gefährdungslage vor 25 Jahren war aber noch eine vollkommen andere. Die Sorge galt (zurecht) eher der Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien im digitalen Zeitalter. Steht der Rat immer noch zu dem, was er damals beschlossen hat, so sollte er sich in Anbetracht der rechtsextremen Gefährdungslage auch jetzt um den ÖRR sorgen.

Verfassungsrechtliche Sicherungsmechanismen

Im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik unterscheidet sich der ÖRR von privaten Rundfunkunternehmen durch seine öffentlich-rechtliche Organisation. Damit ist er weitgehend unabhängig von den Einflüssen des Marktes. Da er nicht von marktwirtschaftlichen Parametern wie einer hohen Einschaltquote oder Werbeeinnahmen abhängig ist, erachtete das BVerfG es als notwendig die Grundversorgung der Bevölkerung rechtlich zu garantieren. Der Grundversorgungsauftrag umfasst die Versorgung der Bevölkerung mit vollumfänglich informierenden Rundfunkprogrammen und die Sicherung der Meinungsvielfalt innerhalb der Programme (BVerfG, Urt. v. 04.11.1986 – 1 BvF 1/84 BVerfG). Auch der private Rundfunk kann dieser Aufgabe nachkommen. Das heißt im Umkehrschluss aber auch, dass die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrer Organisationsform nicht verfassungsrechtlich garantiert sind – denn wer den Funktionsauftrag erfüllt, ist letztlich irrelevant. Hält das BVerfG zwar die bestehende duale Struktur für besonders geeignet, den Auftrag zu erfüllen, so garantiert es sie dennoch nicht. Stattdessen hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Ordnungsrahmens.

Innerhalb des dualen Rundfunksystems garantiert das BVerfG den ÖRR jedoch durch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie. Diese soll die Vielfalt des Programmangebots im ÖRR sowie der gesamten Senderlandschaft gewährleisten (BVerfG, Urt. v. 05.02.1991, 1 BvF 1/85). Die Garantie besteht aber eben nur innerhalb des dualen Rundfunksystems – und das ist gerade nicht unantastbar. Entscheidet sich der Gesetzgeber also dazu, die Grundversorgung auf privatrechtlich organisierte Veranstalter zu übertragen (und könnten diese der Aufgabe auch nachkommen), würde die Bestandsgarantie entfallen.

Durch die Bestandsgarantie trägt innerhalb des dualen Rundfunksystems auch der Staat die Verantwortung dafür, dass der ÖRR sachgemäß funktioniert (Lindschau, Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 234). Die Entwicklungsgarantie ergänzt die

Bestandsgarantie und sorgt dafür, dass der ÖRR flexibel bleibt. Er soll sich weiterentwickeln können, um im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Sendern auf Augenhöhe bleiben zu können.

Ein weiterer, zentraler Sicherungsmechanismus betrifft die Finanzierung: Der ÖRR wird durch Gebühren bedarfsgerecht unterhalten. Die Rundfunkgebühren sind die vorrangige Finanzierungsquelle des ÖRR, welche um Einnahmen aus Werbung und anderen Quellen ergänzt wird. Um den Rundfunkbetrieb finanziell zu ermöglichen, hat das BVerfG den Gesetzgeber verpflichtet eine bedarfsgerechte Finanzierung zu gewährleisten. Ergänzt wird dies durch die Vorgabe, dass der ÖRR staatsfern agieren muss. Das bedeutet konkret, dass der Staat nicht selbst redaktionell tätig werden darf und auch keine anderen journalistischen Angebote mittelbar oder unmittelbar beeinflussen darf. Dies beugt einer politischen Vereinnahmung vor und schließt einen Staatsfunk aus. So wird auch garantiert, dass antidemokratische (aber auch demokratische) Kräfte den ÖRR nicht für ihre Zwecke missbrauchen können.

Wie wehrhaft ist der ÖRR?

Wie gut ist der deutsche ÖRR also vor den geschilderten Herausforderungen durch Rechtsaußen geschützt? Wir finden, die geschilderten Strukturmerkmale schützen ihn gut vor rechtspopulistischer Einflussnahme im großen Stil.

Zentral ist dabei die mehrheitlich öffentliche Finanzierung des ÖRR durch Gebühren, die ihn vor den Kräften des Marktes und damit privater Einflussnahme schützt. Die AfD fordert indes die Abschaffung der Gebührenfinanzierung. Auch ein Abo-Modell stellt die Partei zur Diskussion. Beide Vorschläge wären fatal: Ein Abo-Modell würde durch die Umverteilung der Kosten auf eine kleinere Gruppe den Abo-Preis zwangsläufig erhöhen und somit zu einem Angebot für Besserverdienende verkommen. Ohne Gebührenfinanzierung wäre der ÖRR nicht mehr unabhängig von politischen oder ökonomischen Einflüssen und damit nicht mehr bedarfsgerecht finanziert. Beide Varianten gewährleisten somit keine unabhängige Berichterstattung, die allen Meinungsspektren Raum bietet und der gesamten Bevölkerung zugänglich ist. Die Verfassung schützt den ÖRR daher: Eine Abschaffung der Gebührenfinanzierung würde dem Prinzip der funktionsgerechten Finanzierung widersprechen; ein Staatsfunk dem Gebot der Staatsferne.

Aus ähnlichen Gründen wäre auch der Betrieb eines AfD-freundlichen Senders durch Staat oder Partei, wie er zuletzt in Magdeburg gefordert wurde, undenkbar. Den Betrieb eines Rundfunkprogramms durch eine politische Partei untersagt § 53 Abs. 3 MStV schon auf einfachrechtlicher Ebene. Auch die gebotene Staatsferne des Rundfunks widerspricht dem (BVerfG, Urt. v. 12.03.2008 – 2 BvF 4/03). Unauffälliger und wahrscheinlicher scheint höchstens die Gründung eines parteinahen Senders durch Privatpersonen, die den Sender den Parteiinteressen entsprechend beeinflussen könnten. Wie realistisch solche Pläne sind, zeigte zuletzt die Etablierung des rechtsextremen Fernsehsenders „Auf1“ in Österreich, der

auch die AfD beheimaten wollte. Auch der Reichelt Sender „Nius“ ist auf politische Einflussnahme ausgerichtet, wie Berichte über einen dahinterstehenden Investor zeigen. Ergänzend ist an die Pläne der AfD in Thüringen unter Landespartei- und Fraktionschef Björn Höcke zu denken, der „viele überflüssige Programme“ abschaffen will, um einen „Grundfunk“ zu etablieren. Dieses Framing erweckt den Eindruck, dass der Sender die Bevölkerung weiterhin mit den für die öffentliche Meinungsbildung notwendigen Programmen versorgen würde. Doch eine solche Verschlankung des ÖRR auf ein Zehntel des aktuellen Programmes ist nicht nur mit dem Grundversorgungsauftrag unvereinbar, sondern auch mit dem Prinzip der funktionsgerechten Finanzierung des ÖRR.

Zuletzt spricht noch ein anderes Argument für die besondere Organisationsform des ÖRR. Die zurzeit marktbeherrschenden Regeln der Aufmerksamkeitsökonomie stellen selbst eine Gefahr für den öffentlichen Diskurs dar (bspw. durch gezielte Desinformationen). Aufmerksamkeit ist knapp und das Geschäft mit ihr sehr lukrativ. Besonders in Wahlkampfzeiten ist der Schutz der öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter vor einseitiger Programmgestaltung besonders wichtig, um zu gewährleisten, dass die Wahlberechtigten Zugang zu unparteiischen, hochwertigen Informationen haben (vgl. ErwGr. 27 EFMA-E). Denn mit der steigenden Abhängigkeit der Mediendiensteanbieter vom Markt wächst auch die Gefahr, dass Privatpersonen oder politische Strömungen direkt oder indirekt Einfluss ausüben und so die öffentliche Debatte verzerren (man denke nur an die Kontroverse um Maximilian Krahl). Im Mittelpunkt der Grundversorgung sollte immer die Gewährleistung des demokratischen Diskurses stehen. Gewinnstreben und Privatinteressen sind hiermit nur bedingt vereinbar.

Ergebnis

Festzuhalten bleibt damit, dass weder der dualen Rundfunkordnung, der Organisationsform des ÖRR oder den einzelnen Rundfunkanstalten eine Existenzgarantie zukommt. Das ist aber auch nicht weiter schlimm. Auf nationaler Ebene hat das BVerfG durch sein Rundfunkrichterrecht Strukturmerkmale und Leitsätze zum Schutz des ÖRR entwickelt. Zwar scheint ein rein marktorientiertes Rundfunksystem grundsätzlich denkbar. Praktisch ist der ÖRR aber weiterhin unverzichtbarer Bestandteil der deutschen Rundfunkordnung. Die duale Rundfunkordnung ist damit insgesamt gut gegen die existenzgefährdende Einflussnahme von Rechtsaußen gesichert.

Gefahren gehen jedoch von der aufmerksamkeitszentrierten Ausrichtung des Medienmarktes aus. Dieser bietet ein Einfallstor für rechtspopulistische Kräfte. Klar ist: Demokratiefeindliche Strömungen gehen subtil vor und versuchen demokratische Institutionen mit demokratischen Mitteln von innen heraus zu zersetzen. Durch die Garantie der öffentlich-rechtlichen Finanzierung trägt der Gesetzgeber bereits dazu bei unseren


demokratische Ordnung zu schützen. Diesen Schutz könnte er durch den Schutz der Organisationsform ergänzen und verstärken – so würden private Interessen vollends eliminiert und der öffentliche Diskurs abgesichert.

- -
 -
-

LICENSED UNDER CC BY-SA 4.0

EXPORT METADATA

Marc21 XMLMODSDublin CoreOAI PMH 2.0

SUGGESTED CITATION Bovermann, Marc; Stowasser, Samuel: *Öffentlich-rechtlicher (G)rundfunk?*, *VerfBlog*, 2024/6/19, <https://verfassungsblog.de/offentlich-rechtlicher-rundfunk-afd-emfa/>, DOI: [10.59704/98f2f780540f5e17](https://doi.org/10.59704/98f2f780540f5e17) .

Explore posts related to this:

Other posts about this region:

Deutschland

LICENSED UNDER CC BY-SA 4.0