

Shownotes: Immer wieder Ärger mit dem Rundfunk?

Teil 1: Warum brauchen wir einen staatsfreien Rundfunk?

- „Nach dem Kriege ergossen sich die Heuschreckenschwärme der Ost-Juden über das deutsche Land. Sie trugen ihren zersetzenden Einfluss in die Kreise des deutschen Handels. Sie vergewaltigten auch die deutsche Kultur, zersetzten die Literatur, beuteten den Bauern und Arbeiter aus und würdigten den deutschen Handel herab. Auf allen Lebensgebieten des deutschen Volkes zerschlugen sie über all die Sitte und das deutsche Wesen durch ihren raffenden, spekulationslüsternden Geist der Verantwortungslosigkeit.“ - Zitat aus einem judenfeindlichen Animationsfilm, der im Dritten Reich im Fernsehen ausgestrahlt wurde.¹
- Der Rundfunk als Massenmedium trägt maßgeblich zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung der Gesellschaft bei.² Es ist durch eine besonders hohe Reichweite und Aktualität gekennzeichnet und bietet die Möglichkeit massiver Einflussnahme.³
- einseitige Ausgestaltung der Berichterstattung ist demnach problematisch; wird am Beispiel der Propaganda im deutschen nationalsozialistischen Regime besonders deutlich; Neben dem Fernseher wurde hauptsächlich das Radio (staatlich kontrolliertes Propaganda Instrument⁴ und billiges Volksmedium) genutzt, um die Reden Hitlers und Goebbels auszustrahlen, sowie um einseitige Kriegsberichterstattung zu betreiben.⁵
- kulturelle Gleichschaltung = ausgeglichene Meinungsbildung nicht möglich. Für eine funktionierende Demokratie ist die unabhängige Meinungsbildung aber wesentlich⁶ und gewährleistet, dass die Staatsgewalt, i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG, vom Volk ausgeht.
- „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“⁷

Teil 2: Rechtliche Seite der Rundfunkfreiheit

- Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.“
- Definition Rundfunk gemäß § 2 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag: Rundfunk ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Der Begriff schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind.
- BVerfG definiert diese grundgesetzliche Freiheit nochmal gesondert: Die Rundfunkfreiheit dient der Ausgestaltung der freien Meinungsbildung und muss diese demnach frei und umfassend gewährleisten;⁸ verfassungsrechtliche Anforderung an den Rundfunk =

¹ <https://youtu.be/lGVkD8okXp8?t=352>

² BVerfG, Urt. v. 25.1.1961, BVerfGE 12, 127; BVerfG, Urt. v. 28.2.1961, BVerfGE 12, 260; BVerfG, Urt. v. 16.6.1981, BVerfGE 57, 319; BVerfG, Urt. v. 4.11.1986, BVerfGE 73, 152.

³ BVerfG, Urt. v. 27.7.1971, BVerfGE 31, 325; BVerfG, Urt. v. 22.2.1994, BVerfGE 90, 87.

⁴ Pohle, H. (1955): *Der Rundfunk als Instrument der Politik*, Hamburg, Verlag Hans Bredow-Institut, S. 42 ff.; 118 ff. u. 124.

⁵ Pürer, H. (2010): *Medien in Deutschland (1. Auflage)*, Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft mbH, 107 ff.

⁶ Müller, S. (2010): *Ökonomischer und staatlicher Einfluss auf die Medien in Europa*, vorgänge 2010 (4), S. 46.

⁷ Luhmann, N. (2009): *Die Realität der Massenmedien (4. Auflage)*, Wiesbaden, Springer VS, S. 1.

⁸ BVerfG, Urt. v. 16.6.1981, BVerfGE 57, 320.

Unterstützung der Demokratie, indem es die gesamte Vielfalt der bestehenden Ansichten und Meinungen umfassend und vollständig der Allgemeinheit zugänglich macht.⁹

- Missbrauch des Mediums, bspw. interessensgeleitete Meinungsbeeinflussung, soll verhindert werden¹⁰
- Dieser Grundsatz gilt für die öffentlich-rechtlichen sowie für die privaten Rundfunkangebote. Jedoch werden diese Anforderungen beim privaten Rundfunk milder ausgelegt, da dieser sich privatwirtschaftlich selbst finanzieren muss;¹¹ Nichtsdestotrotz besteht die Verpflichtung zur Vielfaltssicherung, sodass z.B. nicht nur die profitabelsten Sendungen angeboten werden dürfen.¹²
- Staatsferne: Damit eine ähnliche Instrumentalisierung des Rundfunks, wie im Nationalsozialismus, nicht erneut auftritt, wurde ergänzend zur Rundfunkfreiheit, das Prinzip der Staatsferne entwickelt -Staat darf nicht selbst als Rundfunkbetreiber auftreten¹³ + den Rundfunk nicht anderweitig steuern¹⁴ - Verbot der Gestaltung des Programms oder dessen Inhalte¹⁵ + Verbot der expliziten Nutzung des Rundfunks für politische Zwecke.¹⁶ – 1961 verbot das BVerfG so z.B. die Errichtung eines „Deutschland-Fernsehens“, dass sich in staatlicher Hand befunden hätte¹⁷
- BVerfG bejaht aber die Möglichkeit staatlicher Maßnahmen: in Form von Ausgestaltungen oder Eingriffen¹⁸ - Ausgestaltung = Maßnahmen, die die freie Meinungsbildung fördern¹⁹ und mit denen der Staat die Verantwortung übernimmt ein vielfältiges Angebot zu gewährleisten²⁰ - Eingriffe: Einschränkung der Rundfunkfreiheit, um eventuelle andere (übergeordnete) Rechte zu schützen²¹ - aber sehr strikte Auslegung
- Eine vollständige Staatsfreiheit ist dadurch nicht gegeben.
- vollkommene Trennung aber auch nicht unbedingt geboten und nicht möglich, bedenkt man alleine die Funktion der staatlichen Organe als umfassende Volksrepräsentatoren; Hinzu kommt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, im Gegensatz zum privaten Rundfunk, durch seine binnenpluralistische Organisation²² eine Beteiligung des Staates bedarf; Staatsferne somit oftmals zu prüfen²³

Teil 3: ÖRR differenziert und ausgeglichen?

- Kritikpunkt: ÖRR ist eher links ausgerichtet ist

⁹ BVerfG, Urt. v. 28.2.1961, BVerfGE 12, 260; BVerfG, Urt. v. 11.9.2007, BVerfGE 119, 214.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 27.7.1971, BVerfGE 31, 325; BVerfG, Urt. v. 16.6.1981, BVerfGE 57, 319 ff.; BVerfG, Urt. v. 11.9.2007, BVerfGE 119, 214 f.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 4.11.1986, BVerfGE 73, 157 ff.

¹² Paulus, & Nölscher (2017), ZUM 2017 (3), 179.

¹³ BVerfG, Urt. v. 12.3.2008, BVerfGE 121, 52.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 28.2.1961, BVerfGE 12, 260 ff.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 12.3.2008, BVerfGE 121, 50 u. 53.

¹⁶ Ebenda 61.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 30.11.1961, BVerfGE 12, 205.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 16.6.1981, BVerfGE 57, 321; BVerfG, Urt. v. 9.3.1994, BVerfGE 90, 172 f.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 12.3.2008, BVerfGE 121, 59.

²⁰ Eifert, M. (2014): Die Rundfunkfreiheit, JA 2014 (4), S. 359.

²¹ Ebenda.

²² Paulus, A., & Nölscher, P. (2017): Rundfunkbegriff und Staatsferne im Konvergenzzeitalter, ZUM 2017 (3), S. 178 f.

²³ Kühling, J. (2018) in: Gersdorf/Paal Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG, Rn. 87.

- Studien belegen, dass Journalisten als Berufsgruppe eher dazu neigen „links“ zu sein; in den USA werden die meisten massenmediale Marken (CNN, ABC, NBC, BBC, Washington Post, New York Times, NPR etc.) als links der politischen Mitte eingeordnet²⁴
- Eine Befragung unter den Volontären des ARD hat ergeben, dass 57,1% die Grünen, 23,4% die Linke, 11,7% die SPD, 3% die CDU/CSU und 1,3% die FDP wählen würden²⁵
- Auswirkung könnte sein: politische Recht nutzen vermehrt alternative (fragwürdige) Medien und verbreitet so mehr Fake News, da diese unzufrieden mit der sonstigen Berichterstattung sind – ggf. Folge von nicht befriedigter Nachfrage – führt wiederum zu Polarisierung - Teufelskreis²⁶
- Kritikpunkt: ÖRR bildet nicht das ganze Spektrum an (gewählten) Meinungen ab

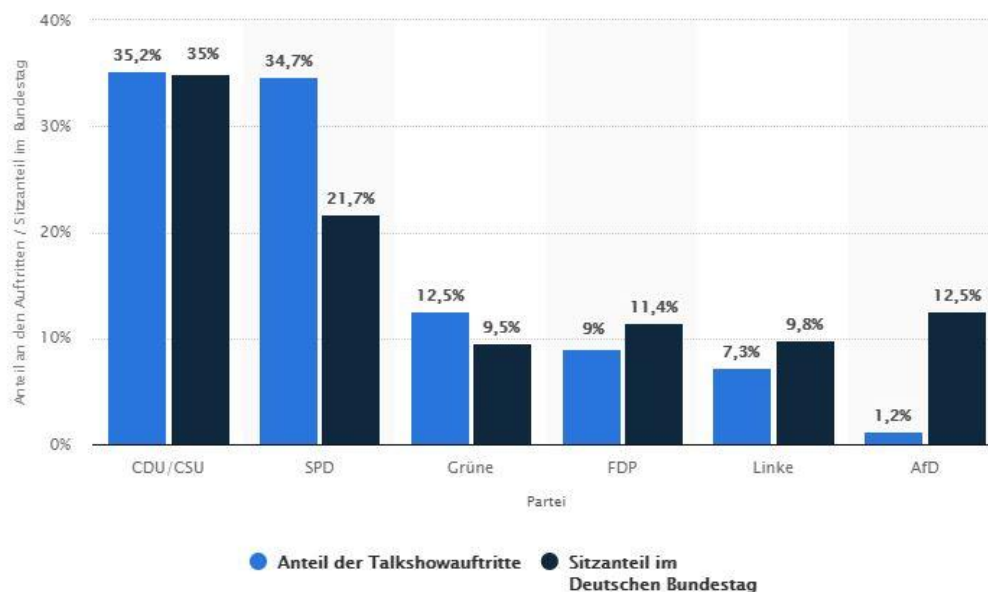


Abbildung 1: Talkshowauftritte und Sitzanteil im BT 2020²⁷

Teil 4: Rundfunkbeitrag

- Höhe Rundfunkbeitrag: 17,50 € - sollte 2021 auf 18,36 € erhöht werden (laut Berechnung der unabhängigen Finanzkommission), ist aber gescheitert; Gesamtertrag 2020: 8,11 Mrd. Euro – damit liegen wir im EU-Vergleich im Mittelfeld (Stand 2019; Schweiz: 26,83 € mtl., GB: 14,41 € mtl.)

²⁴ <https://www.medienpolitik.net/2021/02/das-herz-des-journalismus-schlaegt-links-so-what/>

²⁵ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1184876/umfrage/sonntagsfrage-ard-volontaeere/>

²⁶ <https://www.medienpolitik.net/2021/02/das-herz-des-journalismus-schlaegt-links-so-what/>

²⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/954672/umfrage/parteizugehoerigkeit-der-politiker-in-talkshows-vs-sitzanteil-im-bundestag/>

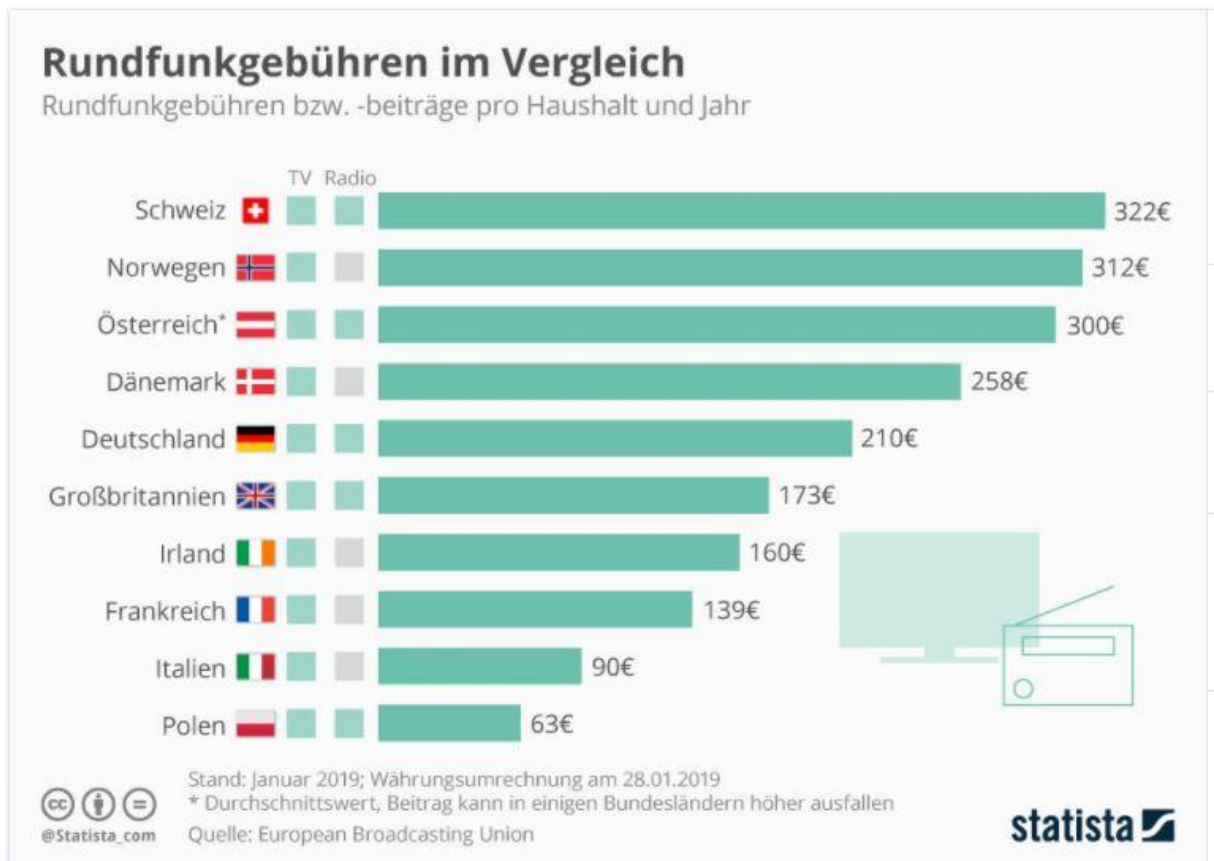


Abbildung 2: EU-Vergleich Höhe Rundfunkbeitrag²⁸

- Laut Schätzungen wird das Geld wie folgt genutzt: 40% Programm, 30% Personal, mehr als 10% Pensionszahlungen - kritisiert werden vor allem Gehälter: Intendanten verdienen bis zu 400.000 € im Jahr²⁹
- Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots über den Staat würde nicht dem Gebot der Staatsferne entsprechen³⁰
- Darum wurde entschieden, dass die Rundfunkanstalten nur selber die Abgaben erheben dürfen³¹ - Fraglich ist jedoch, inwiefern sie dies überhaupt können, dürfen und tatsächlich auch selbstbestimmt tun
- Seit 2013 Rundfunkbeitrag pro Haushalt – Verfahren durch den Staat legitimiert = öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dürfe den Rundfunkbeitrag nur von den Bürgern erheben, weil der Staat es erlaubt - genauso gut könnte dieser sich dazu entscheiden einer solchen Finanzierung nicht zu zustimmen - Drohpotential und die Macht des Staates über den Rundfunk indirekt gegeben
- Des Weiteren wurde vor dem BVerfG geprüft, ob der Rundfunkbeitrag als solcher überhaupt selbst von den Öffentlich-Rechtlichen erhoben werden darf, oder ob es sich juristisch um

²⁸ <https://de.statista.com/infografik/3150/rundfunkgebuehren-in-ausgewaehnten-laendern/>

²⁹ <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rundfunkbeitrag-wofuer-ard-zdf-und-deutschlandradio-geld-ausgeben-17091678.html>

³⁰ Köster, J. (2012): Einzug von Rundfunkbeiträge durch die Finanzämter -eine tragfähige Alternative, ZUM 2012 (12), S. 947 f; Wagner, E. E. (2010): Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr -Die Neuordnung der Rundfunkfinanzierung, S. 231 f.

³¹ BVerfG, Urt. v. 19.7.1966, BVerfGE 20, 97-112.

eine staatliche Steuer handelt,³² die nur vom Bundestag beschlossen und dementsprechend auch nur über die Staatshaushalte abgerechnet werden darf;³³ Urteil: Rundfunkbeitrag ist im Großen und Ganzen mit der Verfassung vereinbar³⁴

- Landesgericht Tübingen hat den Europäischen Gerichtshof gebeten zu prüfen, inwiefern der Rundfunkbeitrag eine einseitig bevorzugende Subvention des deutschen Staates darstellt, welche der Zustimmung der EU-Kommission bedarf³⁵ -EuGH urteilte, dass auch dies nicht vorliegt³⁶

Teil 5: Rundfunkgremien

- 2014 veranlasste die Landesregierung Rheinland-Pfalz ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, um die Besetzung des ZDF-Fernsehrats und Verwaltungsrates auf überwiegend staatliche Dominanz zu prüfen³⁷
- Laut dem ZDF-Staatsvertrag aF sollte der Fernsehrat aus insg. 77 Mitglieder bestehen, worunter auch 19 direkte Vertreter des Staates,³⁸ 16 Mitglieder bei denen ein unmittelbares und 25 Personen bei denen ein indirektes Berufungsrecht seitens der Ministerpräsidenten bestand und 12 weitere Parteivertreter³⁹ fallen – können nicht alle unmittelbar dem Staat zugerechnet werden, jedoch sind sie auch schwer davon abzugrenzen⁴⁰ -eine genaue Differenzierung ist schwierig⁴¹ - ZDF-Fernsehrat bestimmt auch die meisten Vertreter des ZDF-Verwaltungsrates, die die dort bereits vorhandenen staatlichen Mitglieder ergänzen⁴²
- Urteil BVerfG: weites Verständnis bei der Identifizierung von staatlichen Vertretern + Zusammensetzung des Fernsehrats und die Benennung des Verwaltungsrats waren demnach verfassungswidrig; da jedoch alle gesellschaftlichen Gruppen in den Gremien vertreten sein sollten, um die Vielfalt des Rundfunks zu sichern, erkannte das Gericht, dass eine gewisse Beteiligung politischer Vertreter unabdingbar ist - jedoch max. 1/3 der gesamten Besetzung⁴³
- Diese Entscheidung dient der Vielfaltssicherung,⁴⁴ wobei eine problemlose Unterscheidung zwischen staatlichen und öffentlichen Vertretern in der Praxis weiterhin nicht gegeben ist. Somit wird die genaue Bestimmung von ausreichender oder unzureichender Staatsferne auch in Zukunft schwierig bleiben. Aus diesem Grund bleibt die Thematik umstritten, während einerseits z.B. eine weiterführende externe Rundfunkaufsicht ohne

³² Koriath, S. & Koemm, M. (2013): *Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig*, DStR 2013 (17), 833 ff.; Kämmerer, A. (2017): Rundfunkbeitrag oder verkappte Wohnungssteuer?, DStR 2016 (41), S. 2370 ff.

³³ Wefing, H. (2018): Ein System unter Stress, Die Zeit Online (abgerufen am: 24.6.2021), unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-05/rundfunkbeitrag-ard-zdf-karlsruhe-verfassungsgericht>

³⁴ BVerfG, UrT. v. 18.7.2018, 1 BvR 1675/16.

³⁵ EuGH, Vorabentscheidungsersuchen v. 17.8.2017, C-492/17.

³⁶ EuGH, Urteil v. 14.12.2018, ECLI:EU:C:2018:1019.

³⁷ BVerfG, UrT. v. 25.3.2014, BVerfGE 136, 9.

³⁸ § 21 Abs. 1 lit. a u. b ZDF-Staatsvertrag aF.

³⁹ § 21 Abs. 3 u. Abs. 1 lit. c ZDF-Staatsvertrag aF.

⁴⁰ BVerfG, UrT. v. 4.11.1986, BVerfGE 73, 165.

⁴¹ Kühling, J. (2018) in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG Rn. 87-87a.

⁴² § 24 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag aF.

⁴³ BVerfG, UrT. v. 16.6.2014, BVerfGE 136, 33 f., 37, 84 ff.

⁴⁴ Kühling, J. (2018) in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, Art. 5 GG Rn. 87-87a..

Exekutivmitglieder gefordert wird,⁴⁵ besteht andererseits die Auffassung, dass eine direkte Zuordnung von Parteimitgliedern zum Staat verfehlt ist.⁴⁶

- Derzeitige Besetzung mit neuem angepassten ZDF-Staatsvertrag geregelt⁴⁷

Teil 6: Internetangebot und Medienkonvergenz

- Internet = kostengünstiger Vertriebskanal für Rundfunk und Presse⁴⁸
- Aufgrund der technischen Möglichkeit Informationen medienungebunden zu verbreiten, wird jedoch die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Medienfreiheiten nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und zwischen den Begriffen Rundfunk und Presse so gut wie unmöglich,⁴⁹ sodass diese zunehmend konvergieren⁵⁰
- Das OLG Köln entschied, dass die Tagesschau-App, als Angebot eines öffentlich-rechtlichen, vom Rundfunkbeitrag finanzierten Rundfunkanbieters, zu presseähnlich sei und den Markt verzerre; presseähnlich, weil Texte und Sachbilder im Vordergrund standen - App müsse den Schwerpunkt auf Hörfunk- oder fernsehähnliche Gestaltung haben – OLG hat aber nur über die App-Version aus 2011 geurteilt⁵¹
- Rundfunk und Presse im Internet somit nicht klar voneinander abtrennbar; somit ist es fraglich inwiefern die beim Rundfunk gebotene Staatsferne auch im Internet gilt - Das Internet vollständig als Rundfunk zu klassifizieren wäre verfehlt,⁵² völlig losgelöst ist es davon jedoch auch nicht⁵³
- Livestreams der Bundesregierung vllt. Rundfunk?⁵⁴ – staatsferne da ein bisschen schwierig
- Um diese Unklarheiten zu beseitigen, gibt es bereits einige Lösungsvorschläge, wie z.B. Internetdienstfreiheit (Rundfunk nur lineare Angebote, die gleichzeitig empfangen werden können; alles andere nicht-lineare Dienste, die unter die Internetdienstfreiheit fallen)

⁴⁵ Schoch, F. (2015): Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten medialer Vielfaltsicherung, in Kment, M. (Hrsg.): Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem Öffentlichem Recht – Festschrift für Hans D. Jarass, S. 532 ff. u. 536 f.

⁴⁶ Cornils, M. (2009): Parteilicher Rundfunk? – Die politischen Parteien als Gegenstand und Faktor der Berichterstattung im Privatrundfunk, ZJS 2009 (5), S. 473.

⁴⁷ Fernsehrat: <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-mitglieder-100.html>; Verwaltungsrat: <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-verwaltungsrat-mitglieder-100.html>

⁴⁸ Beck, H. (2011): Medienökonomie (3. Auflage), S. 243.

⁴⁹ Paulus, A., & Nölscher, P. (2017): Rundfunkbegriff und Staatsferne im Konvergenz-zeitalter, ZUM 2017 (3), S. 177 u. 182 f.

⁵⁰ Neuhoff, H. (2012): Die Dynamik der Medienfreiheit am Beispiel von Presse- und Rundfunk, ZUM 2012 (5), S. 371.

⁵¹ OLG Köln, Urt. v. 30.9.2016, ZUM 2017 (3), S. 247; <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/olg-koeln-az6u18812-tagesschau-app-presseaehnlich/>

⁵² Paulus, A., & Nölscher, P. (2017): Rundfunkbegriff und Staatsferne im Konvergenz-zeitalter, ZUM 2017 (3), S. 177 u. 184. u. OLG Köln, Urt. v. 30.9.2016, ZUM 2017 (3), 247.

⁵³ Korte, S. (2014): Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit in Zeiten medialer Konvergenz, AÖR 2014 (139), S. 390 ff.

⁵⁴ <https://www.juwiss.de/34-2018/>

(YouTube, Facebook, Twitter etc.),⁵⁵ gemeinsame Medienfreiheit,⁵⁶ oder Anpassung des Rundfunkbeitrags⁵⁷ und der Rundfunkfreiheit an die neue mediale Konvergenz.⁵⁸

Fazit:

- Staatsferne ist nicht immer eindeutig und muss immer wieder überprüft werden
- Programm der ÖRR könnte etwas ausgeglichener werden, damit der verfassungsrechtliche Auftrag der differenzierten Meinungsbildung auch erfüllt wird
- Rundfunkbeitrag diskussionsbedürftig – mehr Transparenz bei der Verwendung notwendig
- Aber: Im Großen und Ganzen haben wir einen guten und stabilen staatsfernen Rundfunk.

⁵⁵ *Holznagel, B.* (2011): Internetdienstfreiheit und Netzneutralität, AfP 2011 (6), S. 532. <https://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/oer/wp-content/uploads/2011/12/AfP-2011-532-539.pdf>

⁵⁶ *Hain, K.-E.* (2012): Medienmarkt im Wandel: Technische Konvergenz und Anbieterkonkurrenz als Herausforderung an Verfassungsrecht und Regulierung, AfP 2012 (4), S. 313.

⁵⁷ *Dörr, D. & Natt, A.* (2014): Suchmaschinen und Meinungsvielfalt, ZUM 2014 (11), S. 843.

⁵⁸ *Korte, S.* (2014): Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit in Zeiten medialer Konvergenz, AÖR 2014 (139).