



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Rainer Conrad (Hrsg.):

**Rundfunkfreiheit, Geld und Politik
- 25 Jahre KEF -**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 129

Köln, im August 2000

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 129: 3-934156-18-5

Schutzgebühr 12,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
Rundfunkinstitut@cs.com
oder mit dem im Anhang enthaltenen Bestellformular
an die u. g. Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: +49(0)221-23 35 36

Telefax: +49(0)221-24 11 34

I. Wortbeiträge zum Festakt

Rundfunkfreiheit, Geld und Politik - 25 Jahre KEF -

am Donnerstag, dem 4. Mai 2000, 11.00 Uhr,
im Festsaal der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

Ministerpräsident Kurt Beck, Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder	5
Prof. Peter Voß, Vorsitzender der ARD	11
Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF	21
Rainer Conrad, Vorsitzender der KEF, Vizepräsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofes	25

II. Wortbeiträge zum Symposium

Die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft

am Donnerstag, dem 4. Mai 2000, 15.00 Uhr,
im Frankfurter Hof, Mainz

Prof. Dr. Dieter Grimm, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.: Die verfassungsrechtlichen Perspektiven	33
Prof. Albert Scharf, Präsident der European Broadcasting Union, Vorsitzender der ARD: Die Entwicklung im europäischen Maßstab	39

I. Wortbeiträge zum Festakt

**Rundfunkfreiheit, Geld und Politik
- 25 Jahre KEF -**

am Donnerstag, dem 4. Mai 2000, 11.00 Uhr,
im Festsaal der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

**Ministerpräsident Kurt Beck,
Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder**

**Rundfunkfreiheit, Geld und Politik
- 25 Jahre KEF -***

Herzlichen Glückwunsch,

sehr geehrter Herr Conrad, Herr Bachmann, verehrte Mitglieder der KEF, meine sehr geehrten Damen und Herren, die sie die Intendanten vertreten, insbesondere für die ARD Herr Prof. Voß, für das ZDF Herr Prof. Stolte, meine sehr geehrten Damen und Herren, die sie die Gremien in der Rundfunk- und Fernsehlandschaft repräsentieren, verehrte Gäste!

Es ist mir eine Freude, Sie alle willkommen zu heißen, und es ist mir eine Freude, ein herzliches Wort des Glückwunsches zu sagen an die KEF zu diesem 25-jährigen Jubiläum und wenn ich, Herr Conrad, ihren Stellvertreter Herrn Bachmann miteinbeziehen darf, dann möchte ich ihm auch gratulieren, denn er hat auch 25 Jahre Jubiläum in dieser Aufgabe, alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Ich möchte zunächst einmal Danke schön sagen, Danke alle den Frauen und Männern, die über diesen Zeitraum hinweg sich dieser Aufgabe gestellt haben, denn auch wenn hier dieser etwas selbstironische, aber auch die Geschichte widerspiegelnde Film am Ende ein Feuerwerk gezeigt hat und damit freudige Erwartungen ausgelöst worden sind - das was die KEF zu erarbeiten hat, löst ja nicht allenthalben immer freudige Erwartung aus. Denjenigen, die seitens der Politik den Bericht entgegen zu nehmen haben und früher auch noch mitarbeiten durften bei der Erstellung des Berichtes ist natürlich immer ambivalent zumute. Ich bin mir der Wichtigkeit für unser öffentlich-rechtliches Fernsehen und letztendlich für die Funktionalität von Hörfunk und Fernsehen insgesamt bewusst, aber ich weiß natürlich aus der Erfahrung der letzten Jahre auch, was alles auf einen an Protestbriefen zukommt.

Dennoch glaube ich, dass die Entscheidung, die sich über die Jahre und Jahrzehnte hinweg zum heutigen Stand entwickelt hat, die Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten staatsfern zu organisieren, richtig war. Damit wurde eine Grundlage geschaffen, öffentlich-rechtliches Fernsehen und öffentlich-rechtlichen Hörfunk an den Entwicklungen der medialen Welt teilhaben zu lassen. Wir erinnern uns noch an die Zeiten, als es nur Hörfunk gab und die Gebühr nur 2 Mark betragen hat und dann, als das Fernsehen dazu kam, 5 Mark draufgelegt wurden, aber diese Zeiten sind nicht mehr so. Wir haben uns in den letzten Jahren dazu entschieden, dass wir ein duales Angebot im Bereich von Hörfunk und Fernsehen von privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern haben wollen und ich glaube, dass es nach wie vor wichtig ist, bei allen aktuellen und in die Zukunft gerichteten Diskussionen über die Entwicklung von Hörfunk, Fernsehen und Multimedia in

* Rede zum Festakt anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten am 4. Mai 2000 in Mainz



Deutschland diese Dualität dadurch lebendig zu halten, dass beiden Beinen auch der erforderliche Bewegungsraum ermöglicht wird. Beide sollen gleich stark bleiben, zumindest die Chance dazu haben, gleich stark zu bleiben und das, was wir in den letzten Jahren und verstärkt in den letzten Monaten an Fusionen im Bereich der privaten Anbieter erlebt haben, macht mich in der Aussage, den öffentlich-rechtlichen Teil nicht zu vernachlässigen, noch sicherer.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, mit der steigenden Bedeutung der KEF, untermauert durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, ist die Kompetenz der Länderregierungen und der Länderparlamente zurückgegangen, unsere Spielräume, die Empfehlungen der KEF zu beurteilen, sind begrenzt. Ich beklage mich nicht darüber, denn ich glaube, dass wir da eine sehr vernünftige Art des Zusammenwirkens der parlamentarischen bzw. der exekutiven Verantwortung einerseits und auf der anderen Seite ein hohes Maß an Sachkenntnis, an Unabhängigkeit, aber auch an Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit den Rundfunkanstalten haben, damit eine vertretbare Gebührenempfehlung zustande kommt. Ich glaube durchaus, dass dies in der Balance ist. Deshalb würde ich dem zustimmen, dass die KEF auch für die Zukunft ein richtiges Instrumentarium ist, die Herausforderungen zu meistern, und wir stehen ja mitten in einer Reihe von Diskussionen hinsichtlich der Entwicklung des gesamten Fernseh- und Hörfunkbereiches, des multimedialen Bereiches und natürlich auch der Frage, wie denn der öffentlich-rechtliche Teil in Zukunft finanziert werden soll.

Ich möchte diese Gelegenheit heute nutzen, hierzu einige Betrachtungen anzustellen. Zunächst einmal hoffe ich, dass wir uns auch in Zukunft darauf verständigen können, dass der öffentlich-rechtliche Teil von Hörfunk und Fernsehen im Rahmen des dualen Systems weiter finanziert wird, was bedeutet, dass ich mich ausdrücklich dafür ausspreche, dass wir Werbeeinnahmen nicht durch rechtliche Regelungen den Garaus machen. Wir werden in den nächsten Tagen in der Rundfunkkommission und dann noch vor der Sommerpause in der Ministerpräsidentenkonferenz auch über diese Fragen zu beraten haben, und ich bleibe nach gründlichen Überlegungen und vielen Gesprächen und Diskussionen dabei, dass es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gut tut, wenn sie sich auch um Werbeeinnahmen bemühen und sich dadurch zumindest in begrenzter Weise am Markt bewegen müssen. Das fordert heraus, das zwingt dazu, die Konkurrenten noch genauer im Auge zu behalten, als dies aufgrund des Konkurrierens um Marktanteile der Fall wäre, und es ist auch eine Chance, den öffentlich-rechtlichen Auftrag auch in diesem Werbesegment erkennbar werden zu lassen. Ich selber habe mich sehr darüber gefreut, dass bei der einen oder anderen Anstalt in den für Werbung offengehaltenen Zeiträumen auch z. B. Verbraucherinformationen, Verbrauchermagazine platziert werden. Ich weiß, man muss diese Zeiten auch attraktiv halten, um die entsprechenden Einschaltquoten erreichen zu können, damit die Werbeeinnahmen nicht weiter absinken, aber ich glaube, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, die besondere öffentlich-rechtliche Verantwortung auch bei diesen Sendeblocken deutlich werden zu lassen.



Aber natürlich kann dies nur eine ergänzende Finanzierung sein, und es wird zentral bleiben, dass ab und an Gebühren angepasst werden müssen, um die Kostenentwicklung aufzufangen, damit die Programmqualität gehalten werden kann. Die KEF und die Ministerpräsidenten leisten hierzu ihren Beitrag, die Gremien tun das ihrige dazu, aber man muss, wie in allen anderen Bereichen der Gesellschaft, gerade auch im öffentlich-rechtlichen Sektor schauen, wie die Effizienz durch entsprechende Anstrengungen in den eigenen Reihen verbessert werden kann. Denn wer sich aus Gebühren oder aus Steuern finanziert, hat auch eine besondere Verantwortung wahrzunehmen.

Allerdings wird auch in der Öffentlichkeit nicht immer wahrgenommen, dass die in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Erhöhung ihrer Effizienz und Steigerung ihres Kostenbewusstseins beachtlich sind, auch wenn wir sicher noch nicht am Ende der Bemühungen sind. Das, was erreicht worden ist, kann sich sehen lassen. Diese Effizienzsteigerungen bleiben auch immer eine Grundvoraussetzung, wenn man höhere Gebühren anstrebt. Trotz dieser Anstrengungen ist zu bestimmten Zeitpunkten eine Anpassung der Gebühren erforderlich; wir stehen derzeit wieder vor einer solchen Entscheidung.

Aber es geht ja bei der aktuellen Diskussion nicht nur darum, dass ab und an die Gebühren angepasst werden müssen und um den Streit, um wie viel dies sein kann, soll und darf, sondern es geht derzeit auch darum, wie die technologische Entwicklung auf die Gebührenfrage in Zukunft Einfluss haben wird. Da gibt es vielfältige Vorschläge, und ich bin nicht immer sicher, ob alle ausreichend bedacht worden sind, bevor sie gemacht wurden. Insoweit möchte ich von meiner Seite aus hier deutlich sagen, dass nach meiner Überzeugung der Ruf nach einer steuerähnlichen allgemeinen Abgabe, um öffentlich-rechtliches Fernsehen und Hörfunk zu finanzieren, in die Irre geht. Ich denke, all das, was wir an Entwicklungen, auch aus der Geschichte der KEF und aus der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland, ableiten können, geht eher in eine andere Richtung, denn wir kennen in unserem Gemeinwesen keine Steuern, die für einen ganz bestimmten Zweck in den Ausgaben gebunden sind, und insoweit wäre da schon ein erster Bruch zu sehen.

Zum zweiten ist der Anspruch der Staatsferne mit einer solchen vom Staat zu erhebenden Abgabe nur schwer in Einklang zu bringen und im Einklang zu halten. Wir müssen wissen, wenn wir über die Gestaltung von Gebühren, über die Gestaltung der rechtlichen Grundlagen von Hörfunk und Fernsehen in Deutschland reden, dass ein großer Überbau, nämlich die Europäische Gemeinschaft, die Europäische Kommission, ihre Vorstellungen von der Sicherstellung des Wettbewerbs mit ins Spiel bringen wird. Alles, was eher dazu führen könnte, dass die aus dem Kulturbegriff abgeleitete Kompetenz der nationalen Verantwortung, was in Deutschland Länderverantwortung bedeutet, in den Hintergrund rückt, ist letztendlich nicht klug. Denn die politisch breit getragene Position, an dem dualen System und damit eben auch an einer starken öffentlich-rechtlichen Seite des dualen Systems festhalten zu wollen, sollte auch in der Zukunft Gültigkeit behalten. Das muss



immer mitbedacht werden, wenn solche Vorschläge gemacht werden, sonst laufen wir unter Umständen in eine Falle hinein, in die niemand hinein will, aber die dennoch zuschnappen könnte. Insoweit glaube ich nicht, dass die allgemeine Abgabe ein geeigneter Ansatz ist.

Ich glaube im Übrigen auch nicht, dass eine Indexierung richtig wäre, wonach in bestimmten Zeiträumen die Gebühren orientiert an bestimmten Preisentwicklungen angepasst würden. Wir wissen sehr wohl, dass die KEF ihrerseits solche Maßstäbe mitentwickelt und mit einsetzt in ihre Vorschläge, aber ein Automatismus wäre, glaube ich, nicht unproblematisch, weil er letztendlich, und da darf ich auch einmal pro domo reden, die Entscheidungskompetenzen der Länder völlig auf Null bringen würde. Ich glaube aber auch, und das ist das für mich entscheidende Argument, dass der Frucht bringende Dialog in der Erörterung der Fragen über den notwendigen Bedarf den Rundfunkanstalten auf der einen Seite und die Spielräume, die die KEF einräumt, auf der anderen Seite, dass dieser Dialog, der ja vieles bewegt hat, bei der Anwendung eines Preisindex wegfallen würde. Ob wir da wirklich zu konstruktiveren, zu besseren, zu akzeptableren Lösungen kämen, da habe ich eher Zweifel.

Insoweit bleibt die Frage, welchen Weg man beschreiten sollte, wenn die klassische Feststellung, was ein Fernsehgerät und was ein Hörfunkgerät ist, in der Zukunft nicht mehr so ohne weiteres getroffen werden kann. Ich glaube aber, dass wir durchaus Lösungen finden könnten, die sich gar nicht so weit von der bisherigen Regelung entfernen müssen. Denn die Eignung eines Gerätes, Fernsehen, Hörfunk und andere Angebote zu empfangen, könnte nach wie vor der entscheidende Orientierungspunkt sein, der freilich vielfältiger Ergänzung und Modifikation bedarf. Im Privathaushalt halte ich das für relativ einfach, denn Zweitgeräte sind auch heute schon gebührenbefreit, so dass wir hier schon eine zufrieden stellende Lösung haben. Die Frage ist, wie es in den betrieblichen Bereichen aussieht. Man muss sich hier sehr gründlich und sachkundig unterhalten und auseinandersetzen, was als Gerätebestand definiert werden soll, der zwar dem Grunde nach geeignet sein könnte, Hörfunk und Fernsehen mitzuempfangen, aber eben so eindeutig der betrieblichen Nutzung im allgemeinen multimedialen Bereich zuzuordnen ist, so dass die Erhebung einer Gebühr nicht zumutbar und sicher auch rechtlich nicht haltbar wäre.

Sich über diese Abgrenzung zu unterhalten, schiene mir insoweit vorteilhaft zu sein, als wir damit nicht all das, was wir bisher an Maßstäben, an Erfahrungen gewonnen haben, über Bord kippen müssen. Wir müssten dann nicht etwas völlig Neues erfinden, was weder rechtlich abgesichert noch politisch zu Ende überlegt ist, gerade vor dem Hintergrund der europäischen Ansprüche. Wenn wir uns in eine solche Richtung bewegen würden, dann ist es eindeutig, dass wir nach wie vor ein unabhängiges Gremium brauchen, das diese Entwicklungen in seiner Arbeit berücksichtigt und Gebührenvorschläge unterbreitet. Wenn ich gefragt werde, wie lange würden sie denn prognostizieren, dass es die KEF noch gibt - 25 Jahre ist ein langer Zeitraum im Bereich der medialen Entwicklung, wie wir sie aktuell erleben - spreche ich von einem 10-Jahres-Zeitraum. Ich glaube, dass man zwar das



Ende der Entwicklung nicht voll überblicken kann, aber man kann die Hoffnung formulieren, dass die Grundstruktur erhalten werden kann, wie wir sie derzeit in Hörfunk und Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland haben. Ich hoffe, dass es möglichst viele Mitstreiterinnen und Mitstreiter gibt, die um die Erhaltung einer solchen Struktur ringen.

Es gibt zunehmende Anzeichen, dass diese Grundübereinkunft in unserer Gesellschaft in Frage gestellt ist, nicht politisch, sondern de facto. Es gibt nicht nur konkrete Gefährdungen, was die Konzentrationsentwicklung der letzten Jahre angeht, es gibt auch zunehmend Entwicklungen, was die Programmangebote nicht aller, aber vieler privater Anbieter angeht, die einen sorgenvoll machen müssen. Das langsame, aber stetige Absinken dessen, was wir Qualität nennen - bei aller Schwierigkeit, den Begriff wirklich zu definieren - ist deutlich zu spüren. Es scheint Repräsentanten bestimmter Sender und der dahinter stehenden Verantwortlichen zu geben, denen fast jedes Mittel recht zu sein scheint, um bestimmte Einschaltquoten zu erreichen. Deshalb meine ich, dass die gesellschaftliche, die politische und die rundfunkpolitische Diskussion im Besonderen in unserer Zeit nicht weniger, sondern intensiver geführt werden muss über das, was wir letztendlich wollen. Ich möchte mir auch nicht ausreden lassen, dass es für dieses Europa und seine Entwicklung von Vorteil und nicht von Nachteil ist, wenn in einzelnen Nationalstaaten eines weiter zusammenrückenden Europas gerade auch im Bereich von Hörfunk und Fernsehen vielfältige Entwicklungen möglich sind, um Maßstäbe zu haben im Vergleich mit anderen Ländern und um das Bemühen immer wieder neu anzustacheln, die Bürgerinnen und Bürger mit einem Maximum an Information, einem Maximum an kulturellem Angebot, an Bildungsangebot, aber auch an Unterhaltung zu versorgen.

Wenn sie am Programmangebot Freude haben, werden sie die Gebühr, wenn auch knurrend, am Ende doch akzeptieren. Schließlich werden auf der anderen Seite auch die Kosten der Werbung, womit der private Sektor finanziert wird, auf den Produktpreis aufgeschlagen. Noch besteht in Deutschland die Bereitschaft, die Rundfunkanstalten zu bezahlen, aber das muss nicht unbedingt so bleiben, wenn die Qualität absinkt, wenn das Interesse absinkt, wenn letztendlich dann nur noch Pay-TV, Pay-per-view und ähnliches gegen Extrabehaltung verbleibt, wenn man sich ordentlich unterhalten fühlen will. Insoweit haben wir alle gemeinsam die Verantwortung. Die KEF wird es nicht leichter haben in den kommenden Jahren und Jahrzehnten, ich möchte ihr auf jeden Fall zu dem Erreichten gratulieren und aus dem Erreichten heraus die Kraft wünschen, dass sie die kommenden, ich bleibe mal bei meiner Zahl, 10 Jahre gut und erfolgreich besteht wie bisher. Herzlichen Glückwunsch!



**Prof. Peter Voß,
Vorsitzender der ARD**

**Rundfunkfreiheit, Geld und Politik
- 25 Jahre KEF -***

Sie haben den heutigen Festakt unter das schöne Motto „Rundfunkfreiheit, Geld und Politik“ gestellt. Ein Thema, irgendwo zwischen William Shakespeare's Dramen und Pedro Almodovar's Filmen angesiedelt und vermutlich vom KEF-Vorsitzenden Rainer Conrad formuliert, dessen Liebe zu Zahlen ebenso wie zur Kunst sozusagen amtsnotorisch ist. Eine Geschichte von Geld und Politik also? - Nein, nicht schon wieder, möchte man da ausrufen. Das Thema derart zu reduzieren, hieße auch, ein wirklich zu billiges Klischee aufzugreifen. Außerdem ist es gerade der dritte Begriff - nämlich die Rundfunkfreiheit - der die beiden anderen erst ins Gleichgewicht setzt und austariert.

Das sei jetzt doch übertrieben und Ausdruck typisch öffentlich-rechtlicher Hybris, finden Sie? Vielleicht liegt da ein Missverständnis vor, dergestalt etwa, dass die Rundfunkfreiheit nur - je nach eigenem Standort - eine besonders raffinierte oder besonders perfide Erfindung des Systems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei, um den eigenen Bestand auf Dauer zu sichern. In einer Zeit, der die großen Ideen auszugehen scheinen und alles Denken sich nur noch auf Claims und ihre Sicherung, auf Marktanteile und ihre Steigerung sowie auf die Gewissheit oder besser gesagt den Glauben zu beschränken scheint, dass wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fortschritt ausschließlich aus dem world wide web erwächst, wäre dies ja ein naheliegender Gedanke.

Vielleicht muss man von Zeit zu Zeit einfach wieder neu erklären, wie alles begann und was daraus geworden ist. Dass nämlich - es ist gar nicht so lange her - die Menschen sich auf eine faszinierende Idee besonnen hätten - die Freiheit, die sie für die existenzielle Grundlage einer lebenswerten Gesellschaft hielten, gerade weil sie das Gegenteil intensiv kennengelernt hatten. Und weil sie aus ihrer Erfahrung der Unfreiheit und ihrer Entstehungsbedingungen keine Illusionen über ihre Mitmenschen hatten, hätten sie die Rundfunkfreiheit als wesentliche Voraussetzung der Freiheit überhaupt angesehen und deswegen so hochgestellt. Der Grund dafür sei gewesen, dass sich schon lange vor dem Fälscher Born die leichte Manipulierbarkeit der Menschen gerade durch die elektronischen Medien abgezeichnet hätte, längst bevor BlueBox, virtuelle Studios, Digitaleffekte, Computerdesign und ähnliche Dinge bekannt waren. Vielleicht müsste man auch noch erklären, dass sich daran überhaupt nichts geändert hat - ganz im Gegenteil.

Nicht um Existenzgarantien, Erhaltung von Privilegien und Beschränkung des Wettbewerbs geht es also bei der Rundfunkfreiheit, auch nicht um das Aushebeln rechtlicher Schranken, sondern um die Frage, wie die Freiheit dieser Gesellschaft

* Rede zum Festakt anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten am 4. Mai 2000 in Mainz



gesichert und bewahrt werden kann, was sich diese Gesellschaft dafür zu leisten bereit ist und welche Entscheidungskompetenz in all diesen Fragen der Politik zusteht. Fragen von einer Bedeutung und Tragweite, die sicherlich die Einsetzung einer Royal Commission rechtfertigten. Gleichzeitig geht es aber - wenn die Grundsatzfragen denn geklärt sind - um ungleich trivialere, aber dennoch bedeutungsvolle und folgenreiche Fragestellungen: Natürlich haben die Bürger und die Politik das Recht nachzufragen, ob die übertragenen Aufgaben so effektiv und wirtschaftlich wie möglich erledigt werden, ob eine Kostenentwicklung über die allgemeine Steigerung der Lebenshaltungskosten hinaus tatsächlich unvermeidbar ist, ob die Mitarbeiter dieses Systems angemessen bezahlt werden usw..

Alles in allem ein Bündel von Fragen, zu dessen Beantwortung es den Soziologen und den Philosophen genauso braucht wie den Betriebswirt, den Staatsrechtler sowie den Ingenieur - eigentlich könnte man auch einen Futurologen ganz gut brauchen. Und so ähnlich ist die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs in ihrer heutigen Gestalt ja auch zusammengesetzt - die Aufgabe der Soziologen, Philosophen und Futurologen muss allerdings noch nebenamtlich wahrgenommen werden.

Eine lange Entwicklungsgeschichte geht dieser Kommission voraus. Am Anfang stand ein Verfahren, das einer meiner Vorgänger - Prof. Hans Bausch - wie folgt beschrieben hat: „Referenten aus Staatskanzleien und Rechnungshöfen der Länder prüfen die von der ARD und ZDF vorgelegten Unterlagen. Sie formulieren Erwartungen und Bedingungen, die mit der in Aussicht gestellten Gebührenerhöhung verbunden werden“. Ein ziemlich willkürliches Verfahren also - kein Wunder, dass dagegen der Vorwurf des „politischen Preises“ erhoben wurde. Ein Vorwurf, der schon zwei Elemente aus dem Motto der heutigen Veranstaltung umfasste - nämlich Geld und Politik - und der aus dem dritten Element genährt wurde, nämlich der Rundfunkfreiheit.

Offenbar war die Faszinationskraft dieses Begriffs noch ungebrochen, denn es gab recht schnell Einigkeit unter den Landesregierungen über die Notwendigkeit einer Objektivierung der Gebührenfestsetzung. Ungebrochen war allerdings auch noch das Selbstbewusstsein der Rundfunkanstalten, die dafür plädierten, dass die Höhe der Rundfunkgebühr von den vom Gesetzgeber bestimmten Organen der Rundfunkanstalten festgesetzt werden sollte. Sie hatten eigentlich auch sehr gute Argumente dafür, aber - ganz anders natürlich als heute - wurden damals politische Entscheidungen nicht ausschließlich von der Kraft der eingebrachten Argumente bestimmt. Soweit wollte man mit Ausnahme einiger Landesregierungen denn doch nicht gehen. Die aus heutiger Sicht salomonische Lösung bestand in der Bildung einer „Rundfunkgebührenkommission“, die auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 04. - 06. Dezember 1974 in Homburg/Saar beschlossen wurde. Sie bestand zu jeweils einem Drittel aus Vertretern der Staatskanzleien der Länder, Vertretern der Rechnungshöfe sowie unabhängigen Sachverständigen.

Bei den Verhandlungen über die Einführung des Dualen Systems im Jahre 1984 wurde die Frage der Staatsnähe der KEF zu einem zentralen Punkt der medienpolitischen Auseinandersetzungen. Die Diskussion mündete in neue Verfahrensregul-

larien, die auf eine stärkere Objektivierung des Verfahrens zur Gebührenfestsetzung hinwirken sollten.

Aufgrund der bekannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahre 1994 kam es dann zu der wesentlichen Änderung in der Zusammensetzung der KEF, nämlich dem Ausscheiden der Vertreter der Staatskanzleien und der ausdrücklichen Feststellung, dass die Mitglieder der KEF in ihrer Aufgabenerfüllung unabhängig und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind. Ein weiterer wesentlicher Punkt aus Sicht der Rundfunkanstalten war die Verpflichtung, den Rundfunkanstalten vor der abschließenden Meinungsbildung in der KEF Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben und diese Stellungnahmen in den endgültigen Bericht einzubeziehen und zu bewerten. Darauf will ich vor diesem sachkundigen Publikum aber den Rückblick auf die junge Geschichte der KEF beschränken.

Bereits dieser knappe Rückblick zeigt: Dem Gesetzgeber ist mit der beschriebenen Evolution des Systems zur Festsetzung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten - in einem zugegebenermaßen Jahre und Jahrzehnte dauernden Verfahren - eine fast Salomonische Lösung gelungen angesichts eines grundsätzlichen Dilemmas. Einerseits sind die Rundfunkanstalten - das hat das Bundesverfassungsgericht in großer Klarheit ausgeführt - grundsätzlich frei, wie sie ihren verfassungsrechtlich vorgegebenen publizistischen Auftrag erfüllen. Deswegen darf die Politik - ihr mag es gefallen oder nicht - den Rundfunkanstalten keine Vorgaben machen, was den Umfang, die Art, die Vielfalt und die Qualität des Programmangebots angeht.

Auf der anderen Seite haben die Rundfunkanstalten keinen Anspruch auf finanzielle Honorierung jedweder Programmentscheidung. Im Dualen System lautet der Auftrag an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ein ihrem Auftrag entsprechendes Programm für die ganze Bevölkerung anzubieten, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann. Was darüber hinaus geht, mag rundfunkrechtlich zulässig sein, hat aber damit noch keinen Anspruch auf Finanzierung.

In der Theorie und im Grundsätzlichen lässt sich das alles gut begründen. Ein Konsens über den konkreten Umfang der Rundfunkgebühr wird sich aus diesen abstrakten Vorgaben allerdings schwerlich erzielen lassen.

Erschwerend kommt hinzu, dass natürlich auch immer die Versuchung aufkommen kann, unter willkürlicher Festlegung der Grenzen des Rundfunkauftrages das Verbot staatlicher Einflussnahme auf das Programm dadurch zu umgehen, dass eben doch das verfassungsrechtlich geschützte Programmangebot nicht ausreichend finanziert, damit die finanzielle Basis zur Erfüllung des Rundfunkauftrages entzogen und somit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit im Dualen System beschädigt wird. Gerade weil wir uns in einem harten Wettbewerb befinden, mit einer Marktdynamik, die gerade noch einmal vom Internet übertroffen wird, gibt es schlichtweg keine exakten Kriterien zur Bestimmung des angemessenen Pro-



grammumfangs, genauso wenig wie zur Bestimmung des erforderlichen Finanzbedarfs für die Veranstaltung der erforderlichen Programme.

Dies ist gar keine besonders originelle Feststellung. Genau das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Gebührenurteil vom 22. 02. 1994 festgestellt. Gerade weil das Dilemma strukturell bedingt sei, könne die Lösung nur darin bestehen, eine rechtliche Struktur zu schaffen, welche die beschriebenen Gefahren so weit wie möglich ausschließt. Anstelle des untauglichen Versuchs, exakte Kriterien für einen dynamischen Prozess zu finden, könne dies nur in einer angemessenen Regelung des Verfahrens zur Gebührenfestsetzung geleistet werden. Was das Verfassungsgericht damals als „gestuftes und kooperatives Verfahren“ skizziert hat, ist heute geltendes und praktiziertes Recht.

Es ist aus Sicht der Rundfunkanstalten kein bequemes, kein problemloses und kein völlig zufriedenstellendes Verfahren. Auf einige grundsätzliche Kritikpunkte und Besorgnisse werde ich später noch eingehen. Aber: es ist das beste aller bisher praktizierten Verfahren, es wahrt die Rechte von Rundfunkanstalten, Gebührenzahlern und Politik gleichermaßen und es ist ein - bei aller gelegentlichen Schärfe der Auseinandersetzung - faires und von Sachkunde getragenes Verfahren.

Alles in Ordnung also? Merkwürdig: die meisten Schlachten der Vergangenheit sind geschlagen, die meisten Konflikte gelöst, der Volkszorn über anstehende oder beschlossene Gebührenerhöhungen kann diesmal, so scheint es, nicht einmal durch die entschlossenen Bemühungen unserer publizistischen Konkurrenten geweckt werden.

Dennoch gibt es plötzlich einen regelrechten Boom an Diskussionsveranstaltungen, Kolloquien und Symposien zur Frage der künftigen Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese Diskussion - soweit sie konstruktiv geführt wird - hat einen nachvollziehbaren Anlass: Eigentlich ist es mehr eine Prognose, die Prognose nämlich, dass die technische Konvergenz die klassischen Rundfunkempfangsgeräte wie Fernseher und Radiogerät einerseits und andererseits den PC bzw. den Internetempfang zusammenwachsen und dieser Umstand letztlich die Gebührenpflicht erodieren lasse, weil das Empfangsgerät als Anknüpfungspunkt für die Gebühr sozusagen definitorisch verschwimme.

Die genauere Betrachtung zeigt allerdings auch, dass ungeachtet der vielen Diskussionsveranstaltungen dem Thema gegenwärtig gar keine besondere Dringlichkeit und Brisanz zukommt. Vor allem geht es nicht darum, eine neue Geldquelle zu erschließen. In einem System, in dem der Gesamtbedarf von ARD und ZDF festgestellt und in eine Gebührenempfehlung umgesetzt wird, wäre dies schon theoretisch ein untauglicher Versuch. Zum anderen besteht auf absehbare Zeit zwischen dem klassischen Rundfunkgerät und einem PC-Arbeitsplatz eben keine - ich wiederhole: keine Verwechslungsgefahr.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Wir verweigern uns gar nicht einer Überprüfung und Modifikation der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wenn sie denn wirklich notwendig und zweckdienlich ist. Die nähere Betrachtung

des Themas zeigt aber auch, dass einfache Lösungen von vornherein ausscheiden und die verbleibenden Lösungswege rasch so kompliziert werden, dass man sich mit Recht fragen kann, ob der ganze Aufwand überhaupt lohnt. Hinzu kommt, dass es den hauptsächlich betroffenen Zuschauern und Zuhörern vermutlich völlig egal ist, ob sie eine Gebühr oder eine Abgabe zu zahlen haben, wenn die Summe für sie gleich bleibt. Sollten sich allerdings - bei gleichbleibender Gesamtsumme - die Beträge für den einzelnen ändern, wäre dies der Beginn einer öffentlichen Diskussion, die unter Umständen viel mit Familienpolitik, mit Medienpolitik aber nur noch am Rande zu tun hat.

Für den weit überwiegenden Teil der Zuschauer und Zuhörer ist die Gebühr keine ernstliche Beschwerde. Diejenigen, die sie nicht bezahlen können, sind durchweg von der Gebührenpflicht befreit. Anders ausgedrückt: aus der Sicht der Betroffenen ist diese Diskussion ein nicht besonders aufwühlender Streit um juristische Termini ohne große inhaltliche Relevanz.

Der Verdacht liegt deshalb nahe, dass es nicht nur oder auch nicht in erster Linie um einen Streit über Begriffe geht. Sicherlich ist es auch nicht die tiefe Sorge um die Sicherung der Gebührenlegitimation im 21. Jahrhundert, die Herrn Doetz und andere dazu treibt, sich nachhaltig und engagiert an dieser Diskussion zu beteiligen. Ich halte diese Debatte zum einen für den Ausdruck eines grundsätzlichen Vorbehalts gegenüber einem System, das an seinem öffentlich-rechtlichen Adjektiv nicht etwa leidet, sondern im Gegenteil darauf besonderen Wert legt. Was offenbar im Zeitalter von Privatisierung, Deregulierung und beginnender Massenhysterie bei Börsengängen als Anachronismus erscheinen mag, halten wir für zeitgemäß und im Sinne von Gemeinwohlorientierung auch für ein notwendiges Korrektiv zu dem, was ich gerade skizziert und vielleicht auch sarkastisch überzeichnet habe.

Ich glaube auch, dass hinter dieser Debatte - neben anderen Motiven - eine Reihe von großen Missverständnissen aufscheint.

Missverständnis Nr. 1 besteht darin, dass die technische Entwicklung mit dem schon genannten Stichwort der Konvergenz eine rasche Neupositionierung erfordere. Gerade weil wir die technische Entwicklung sehr aufmerksam verfolgen und in nicht unwesentlichen Teilen auch selbst mitbestimmen, können wir mit einiger Verlässlichkeit sagen: Nachdenken ist notwendig, Hektik ist unbegründet. Es wird noch längere Zeit ein Nebeneinander von klassischen Empfangsgeräten und PCs geben und die Substitution des Einen durch das Andere wird noch längere Zeit in Anspruch nehmen.

Das Missverständnis Nr. 2 liegt in der Annahme, durch die Anwendung der Gesetze des Marktes werde automatisch alles günstiger und wirtschaftlicher. Wenn dem so wäre, müsste man die Tatsache, dass morgen die Bundesligaspiele und andere publikumsattraktive Sportarten über Pay-TV und übermorgen wohl nur noch über Pay-Per-View zu sehen sein werden, als Fortschritt ansehen. Ich bin nicht sicher, ob sich dazu heute schon breite Zustimmung ergäbe. Die Zeit ist vermutlich erst reif dafür, wenn wir alle zu Big-Brother-Stammsehern geworden sind.



Das Missverständnis Nr. 3 gipfelt in der suggestiven, auf spontane Zustimmung zielenden Frage, warum eigentlich alle für die abstrakte Möglichkeit der Nutzung unserer Programme zahlen sollten statt nur desjenigen, der sie auch tatsächlich nutzt. Zunächst einmal: wir alle zahlen durch den in der Kalkulation aller Konsumgüter enthaltenen Werbekostenanteil auch für das kommerzielle Free-TV - unabhängig von der individuellen Nutzung. Zum anderen aber bleibt die Diskussion zu diesem Thema immer vordergründig und stößt selten zum Kern dessen vor, worum es geht, nämlich um die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern.

Oh je - mag da einer innerlich stöhnen - jetzt folgt der letzte Kampf der öffentlich-rechtlichen Dinosaurier. Jeder, der so denkt, sollte sich erst einmal vergewissern, ob er selbst denn noch an der Spitze der Entwicklung steht oder nicht nur gedankenlos nachredet, was andere mit ganz anderen Interessen für ihn vorausgedacht haben. Auch wenn es gelegentlich scheint, als ob alles störe, was die technischen Möglichkeiten analoger und digitaler Informations- und Verteilungstechnologie nicht wirtschaftlich nutzbar macht, gibt es doch längst schon nachhaltige Gegenbewegungen. Besonders hervorzuheben, weil international, sind hier der Stockholmer Aktionsplan der UNESCO vom 02. 04. 1998 und der Entwurf einer „Seattle Declaration“ -, die vom europäischen „Forum Informationsgesellschaft“ zur Vorbereitung der GATS-Verhandlungen entworfen und publiziert wurde.

Die Beispiele zeigen zugleich, dass die Mißachtung kultureller Aspekte in der allgemeinen Globalisierungsdebatte tendenziell auch zu einer widerspruchslosen Übernahme der amerikanischen Paradigmen dieser Debatte führt. Es geht nicht um europäische oder gar nationale Verweigerung gegenüber der internationalen Globalisierung. Es geht vielmehr darum, ob wir in dieser Debatte kritiklos nachplaudern, was andere vorgeben, oder selbstbewusst eigene Kräfte und Potenziale einbringen und so zu einem wirklichen Mitspieler und nicht nur zu einem bloßen Nachahmer internationaler Entwicklungen werden. Dieser Gesichtspunkt kommt mir in Deutschland gelegentlich zu kurz - auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern.

In diesem Sinne wird die gegenwärtige Diskussion nicht nur der Bedeutung eines gesellschaftlich verantworteten Rundfunks für die Meinungsfreiheit und damit für die Freiheit unserer Gesellschaft insgesamt nicht gerecht. Zu kurz kommt mir in diesem Zusammenhang vor allem die Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie auch des Dualen Systems insgesamt, als Infrastrukturvoraussetzung und Standortfaktor allerersten Ranges in einer Gesellschaft, die ja an sich selbst den Anspruch einer Informationsgesellschaft stellt.

Welche Standortfaktoren hat Deutschland denn heute zu bieten, von hohen Personalkosten, einer außerordentlich belasteten Verkehrsinfrastruktur, einem Bildungssystem, das zumindest seine frühere Vorrangstellung wohl zugunsten anderer eingebüßt hat, dem faktischen Nichtvorhandensein von Rohstoffen, einem eher abschreckenden Klima und einer hohen Bevölkerungsdichte einmal abgesehen? Diese Negativliste kann de facto nur durch die Kompetenz der hier lebenden Menschen aufgewogen werden, gerade wenn es um anspruchsvolle Entwicklungen

und die Fertigung von komplexen Wirtschaftsgütern geht. Dies bedeutet sicherlich zuerst die Notwendigkeit zu nachhaltigen Investitionen in unser Bildungs- und Ausbildungssystem. Letztlich geht es aber - gerade in einer globalen Informationsgesellschaft - um mehr, um den vielseitig gebildeten und ausgebildeten Menschen, dessen Kompetenz neben unmittelbar berufsqualifizierenden Fähigkeiten in zunehmendem Maße eben auch soziale und Medienkompetenz umfassen muss.

Gerade der Vergleich mit dem Bildungswesen zeigt aber auch, dass der Verweis auf markt- und privatwirtschaftliche Strukturen vordergründig ist und in die Irre führt, dort jedenfalls, wo er als Prinzip und nicht als Systemvielfalt verstanden wird. Insbesondere die schon wieder ein bißchen abgeebbte Debatte um die Privatuniversitäten hat gezeigt, dass der Ansatz einer konsequenten Privatisierung des Bildungssystems völlig unrealistisch wäre.

Damit soll beileibe nicht dem status quo das Wort geredet werden. Aber der scheinbar konsequente Ansatz - Privatisierung in der Weise, dass die Kosten nur von den Nutzern getragen werden - führt nicht einmal in der Theorie zum gewünschten Erfolg. Das Gegenteil wäre der Fall. Die Zahl der Nutzer des Bildungssystems würde drastisch sinken, mit ebensolcher Folge für das allgemeine Bildungsniveau und entsprechend katastrophalen Konsequenzen für den einzigen nennenswerten Standortfaktor unseres Landes.

Ähnliches lässt sich auch für den Umgang mit dem Rundfunk vorhersagen. Eine komplette Privatisierung dieses öffentlichen Gutes mit der verursachergerechten Zuweisung der entstehenden Kosten würde faktisch dazu führen, dass der Preis gerade unserer hochwertigsten Produkte für die vergleichsweise wenigen Nutzer so teuer würde, dass das Produkt nicht konkurrenzfähig wäre. Selbst schuld, meinen sie? Ich glaube nicht. Ähnliches lässt sich ohne viel Aufwand auch für alle Angebote der Hochkultur, von Museen über Theater bis zu Orchestern nachweisen bzw. prognostizieren.

Der Effekt wäre in den genannten Fällen immer der gleiche: Eine kaum spürbare finanzielle Entlastung aller ginge mit einem so schweren Verlust an Standortqualität dieses Gemeinwesens einher, dass diese Gesellschaft sich selbst insgesamt nachhaltig schädigen würde.

Weil dies so offensichtlich ist, werden ja auch die genannten öffentlichen Güter und die Art und Weise ihrer Finanzierung durch das Gemeinwesen von - fast - niemandem in Frage gestellt. Es sollte allerdings niemand meinen, die hier beschriebenen Folgen würden nicht eintreten, wenn der noch immer bestehende gesellschaftliche Konsens über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als öffentliches Gut verloren ginge. Die Folgen wären insgesamt für den Standort Deutschland mindestens so fatal wie bei einer Reduzierung der Angebote der Hochkultur.

Schon jetzt zeigt sich zunehmend für die Politik, in welchem Ausmaß die Wettbewerbsmechanismen des kommerziellen Fernsehens die Voraussetzungen gefährden, die erst Politik ermöglichen. Politik lebt vom Urteilsvermögen der Bürger, von ihrer Bereitschaft, sich auf komplexe Diskussionen einzulassen, sich schwierige



Themen erläutern zu lassen, um am Schluss ein eigenes Urteil bilden zu können. Das bedeutet im Zeitalter veränderter Seh- und Hörgewohnheiten natürlich nicht mehr die Erklärung der Weltlage durch einen monopolistischen Politikvermittler und -erklärer Fernsehen oder Radio. Diese Aufgabe kann aber auch nicht geleistet werden durch Trivialisierung und Boulevardisierung sämtlicher Themen, die aus dem Ticker kommen, durch die Beschränkung der Berichterstattung auf „Events“, durch die Beschränkung der Realität des Zuschauers auf Skandale, Gags und Entertainment.

Die Konsequenz kann nur lauten, mit einem differenzierten Gesamtangebot, das veränderten Nutzergewohnheiten, besonders der Tendenz zur Verspartung und Vernetzung der Programme in der digitalen Medienwelt Rechnung trägt, Differenzierungs- und Urteilsvermögen zu vermitteln - bis in die Sportberichterstattung und die Unterhaltung hinein.

Ich habe schon darauf hingewiesen: Deutschland hat sicherlich einen herausragenden Standortfaktor. Sein Mediensystem in seiner Gesamtheit, vom öffentlich-rechtlichen Fernsehen und Radio bis zu dessen kommerzieller Konkurrenz, seine Zeitungsvielfalt und -qualität, das Angebot an Zeitschriften und Büchern ist in der Welt hoch respektiert. Weitere ähnlich herausragende Standortfaktoren im Sinne von Alleinstellungsmerkmalen haben wir nicht. Wir sollten mit dem, was wir haben, nicht allzu leichtfertig und sorglos umgehen. Alles spricht deshalb dafür, dass wir uns das hohe Niveau unseres Mediensystems inklusive seines starken öffentlich-rechtlichen Pfeilers auch weiterhin leisten sollten - und auch leisten können.

Das bedeutet keine Verwahrung gegen Kritik und keinen Verzicht auf das Nachdenken über Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten. Aber jeder, der ein so leistungsfähiges, transparentes und nachprüfbares System auf andere Grundlagen mit womöglich existenziellen Auswirkungen stellen will, ist in der Beweis-pflicht.

Bisher leben wir jedenfalls ganz gut mit einem System, das seine Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit in vielen Jahren unter Beweis gestellt hat, ebenso wie seine Reformfähigkeit - dies in programmlicher wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Wir unterliegen vielfachen Prüfungen und Rechenschaftspflichten - und wir bejahen diese uneingeschränkt. Das bedeutet im Verhältnis zur der Kommission, der der heutige Festakt gewidmet ist, keine ständige liebevolle Umarmung in herzliche Symbiose. Jedesmal, wenn ein neuer KEF-Bericht ansteht, steigt der Blutdruck, liegen Nervenenden bloß, wird die Stimmung ein bißchen angespannt.

Aber das ist wohl Prüfungssituationen so eigen und es ist auch ein Indiz dafür, dass es - bei aller gegenseitigen Wertschätzung - keine Verwischung der Verantwortlichkeiten und keine Überschreitungen von Grenzen, keine augenzwinkernden Absprachen gibt.

Natürlich können wir mit ihren Vorschlägen zur Gebührenhöhe nie zufrieden sein, weil die Elemente der Begrenzung und der Streichung immer immanent sind. Aber wir räumen ein: Wir haben keine bessere Lösung für das schon beschriebene Dilemma anzubieten.

Natürlich haben wir einige ganz grundsätzliche Punkte, die uns beschweren und über die wir reden müssen, was wir aber in vielen Fällen auch gegenwärtig schon tun. Ich nenne deshalb auch nur noch als Stichworte, sozusagen als Memento:

Wie sie wissen, ist die Systematik des Rationalisierungsfaktors, den die Kommission seit einiger Zeit bedarfsmindernd ansetzt, für uns nur schwer nachvollziehbar. Dies nicht deshalb, weil wir uns gegen Rationalisierungen wehren wollten - ganz im Gegenteil. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in der Vergangenheit enorme Rationalisierungs- und Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen getroffen und werden dies weiterhin mit aller Konsequenz tun. Uns leuchtet nur nicht so recht ein, weshalb auf diese belegbaren Rationalisierungsmaßnahmen, die ja auch den Finanzbedarf entsprechend mindern, noch weitere pauschale Abschläge vorgenommen werden, deren Berechnungs- oder besser gesagt Schätzungsgrundlage sich uns nicht immer voll erschließt. Natürlich sehen wir auch die Zwänge, die das Verfahren zur Bemessung des Finanzbedarfs der Kommission auferlegt. Umgekehrt haben wir Probleme, die Logik eines Verfahrens nachzuvollziehen, in dessen letzter Stufe - nach außerordentlich aufwendigen Erhebungen, Prüfungen und Nachweisen des tatsächlichen Finanzbedarfs - mit viel geringerem Begründungsaufwand ein in der Summe doch sehr bedeutender Abschlag wegen allgemeinen Produktivitätsfortschritts erfolgt, obwohl wir die effektive Erhöhung der Produktivität schon bedarfsmindernd berücksichtigt haben. Hier wird noch Überzeugungsarbeit geleistet werden müssen - von beiden Seiten. Aber das macht ja gerade das kooperative Verfahren aus, von dem das Verfassungsgericht gesprochen hat. Ich bin jedenfalls zuversichtlich, dass wir auch hier zu einem Konsens finden werden.

Eine weitere Sorge - und ich denke, es ist eine gemeinsame Sorge - gilt dem ständig gestiegenen und weiter steigenden Bearbeitungsaufwand bei der Ermittlung des Finanzbedarfs. Die Perfektionierung des Verfahrens oder jedenfalls der Ehrgeiz, es zu perfektionieren, führt die damit befassten Mitarbeiter allmählich an die Grenzen der Belastbarkeit. Beide Seiten werden überlegen müssen, wie das Verfahren nachhaltig vereinfacht werden kann, ohne an Qualität zu verlieren. Es wäre jedenfalls kontraproduktiv, um nicht zu sagen grotesk, wenn ein Verfahren, das letzten Endes Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zum Ziel hat, zu deutlich erhöhtem Personaleinsatz auf beiden Seiten führt.

Ein Beispiel dafür, dass überzeugende Argumente von der Kommission auch aufgegriffen und umgesetzt werden, scheint mir die Entwicklung beim Benchmarking zu sein. Wir hatten immer erklärt, dass ein reiner Zahlenvergleich auf der Basis von Durchschnittskosten weder aussagekräftig noch mit der Programmautonomie vereinbar sei. So faszinierend der Ansatz auch war und ist, so mühsam und aufwendig ist andererseits auch die Ermittlung und so zwiespältig und nur beschränkt aussagekräftig waren auch die bisherigen Ergebnisse. Auch in diesem Erkenntnisprozess und der sich abzeichnenden Neuausrichtung hin zu Zeitreihenvergleichen sehe ich eine Bestätigung des kooperativen Verfahrens mit seinem institutionalisierten Diskurs zwischen Rundfunkanstalten und Kommission.



Dieser Diskurs ist vielleicht der Schlüsselbegriff für die Begriffspole aus dem Motto der heutigen Veranstaltung. Das Verhältnis zwischen den Medien, besonders dem gesellschaftlich verantworteten öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der Politik, darf nie und wird hoffentlich nie ein völlig entspanntes, ein spannungsfreies Verhältnis sein. Beide brauchen aus ihrer Zweckbestimmung heraus und zur Erfüllung ihrer spezifischen Aufgabe ein Spannungsverhältnis, durchaus im positiven Sinne, auf der Basis von kritischer Distanz genauso wie von gegenseitigem Respekt. Das ist kein Selbstzweck: Auch dieses Land, diese Gesellschaft braucht dieses Spannungsverhältnis, nicht zuletzt, um sich selbst ständig zu vergewissern, wo wir stehen bei der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Sicherung der Freiheit.

In diesem Spannungsverhältnis, zwischen diesen beiden Polen scheiden auch aus den vom Verfassungsgericht einleuchtend beschriebenen Gründen scheinbare Alternativen - im Extrem von der politischen Gebühr bis zur Automatik einer vollständigen Indexierung - bei näherer Betrachtung rasch aus. Das eben beschriebene notwendige Spannungsverhältnis kann und darf nicht aufgelöst werden, es bedarf allerdings des Moderators, der von beiden Seiten respektiert und anerkannt wird.

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs hat es in den 25 Jahren ihres Bestehens geschafft, diese Rolle des ehrlichen Maklers zu übernehmen und auszufüllen, dessen Kompetenz unbestritten ist, der sich ein hohes Maß an Autorität verschafft hat und dessen Votum deshalb entscheidendes Gewicht zukommt.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Interessen, der Standpunkte, der Meinungen und gelegentlich auch der Rechenergebnisse: Ich habe wie alle meine Kollegen, das heißt die Rundfunkanstalten insgesamt haben hohen Respekt vor dieser Leistung, vor allem der persönlichen Leistung ihrer Mitglieder von Beginn an bis heute, die mit ihrem Sachverstand, ihrer Fairness und ihrer Objektivität diese Leistung begründet haben. Ich möchte ihnen dazu nicht nur gratulieren, sondern dafür auch unser aller Dank aussprechen. Unsere guten Wünsche begleiten sie auf der nächsten Etappe ihres Weges, die wie ich zuversichtlich hoffe, mit einer ebenso würdigen Feier zum 50jährigen Bestehen der KEF enden wird !

**Prof. Dieter Stolte,
Intendant des ZDF**

**Rundfunkfreiheit, Geld und Politik
- 25 Jahre KEF -***

Meine Damen und Herren,

25 Jahre KEF bedeuten auch 25 Jahre Ringen um die Bewahrung der Rundfunkfreiheit im Spannungsfeld aufgabengerechter Finanzausstattung und sich verändernder technologischer und politischer Rahmenbedingungen.

Die in Artikel 5 unseres Grundgesetzes verankerte Rundfunkfreiheit bedeutet in ihrem Kern Freiheit der Selbstverwaltung und Programmfreiheit. Beides hängt unmittelbar miteinander zusammen. Rundfunkfreiheit ist eine dienende Freiheit. Der Rundfunk dient freier, öffentlicher und individueller Meinungsbildung und politischer Willensbildung. Er darf daher – wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Rundfunkrechtsprechung von Anfang an betont hat – weder dem Staat, noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen, noch dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden.

Besondere Bedeutung für die gemeinwohlorientierte Ausübung und Ausfüllung der Rundfunkfreiheit kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu: Nur er verfügt über die dazu nötige Unabhängigkeit, da er nicht im Dienste von vorrangig kommerziellen Interessen privater Unternehmer oder Unternehmensgruppen steht. Allerdings ist seine Unabhängigkeit und damit die Rundfunkfreiheit selbst immer wieder und mit wechselndem Schwergewicht unterschiedlichen Formen von äußeren und inneren Gefährdungen ausgesetzt, die wir uns von Zeit zu Zeit bewusst machen müssen, um gegensteuern zu können.

Wodurch wird die Rundfunkfreiheit im Jahre 2000 bedroht?

Erstens aus sich selbst heraus, wenn diejenigen, denen sie anvertraut ist, sich nicht gesetzeskonform verhalten, indem sie gemeinsame Sache mit der Politik machen. Eine solche stark ideologiebehaftete Diskussion herrschte Ende der 60er Jahre vor: Journalisten wurde die gezielte Parteinahme für Politiker und die von ihnen vertretenen Politikinhalt vorgehalten.

Davon kann heute keine Rede mehr sein. Wenn es eines Beweises bedarf, so ist das Verhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Presse angesichts der Polit-Skandale und -Affären der letzten Monate zu nennen. ARD und ZDF haben ebenso wie Nachrichtenmagazine und Wochenzeitungen unvoreingenommene und überparteiliche Aufklärungsarbeit geleistet und somit unserem Rechtsstaat und dem demokratischen Gemeinwesen einen wichtigen Dienst erwiesen. Trotzdem ist auch in Zukunft Aufmerksamkeit geboten, dass Journalisten ihre Unabhängigkeit wahren und sich nicht für die Interessen einzelner Parteien einspannen lassen.

* Rede zum Festakt anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten am 4. Mai 2000 in Mainz



Rundfunkfreiheit ist zweitens dadurch bedroht, dass sie finanziell gegängelt wird. Am augenscheinlichsten kann dies dort registriert werden, wo Rundfunkfinanzierung durch den Staat oder eine Steuer geschieht, wie dies in Italien, Spanien oder den Osteuropäischen Ländern der Fall ist. Im Vergleich zu diesen Ländern, die im Zuge der sog. „Beihilfe-Diskussion“ innerhalb der EU allzu gerne mit der Gebührenfinanzierung in Deutschland in einen Topf geworfen werden – verfügen wir über ein vorbildliches Rundfunksystem, das die Staatsfreiheit des Rundfunks gerade auch hinsichtlich der Finanzierung garantiert. Die Unabhängigkeit der Rundfunkfinanzierung von staatlicher und anderer politischer Einflussnahme wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. 02. 1994 zur Gebührenfinanzierung bekräftigt und durch die neue Zusammensetzung der KEF als eigenständige Sachverständigenkommission ohne Vertreter der Länder ausgeweitet.

Diese Unabhängigkeit – so kann nach sechs Jahren konstatiert werden – hat gut getan und Früchte getragen. Zum einen wurde die Diskussion um die Erhöhung der Rundfunkgebühren versachlicht, zum anderen wurde die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten verstärkt. Auch wenn nicht alle Prüfungsergebnisse und Feststellungen der KEF die ARD und das ZDF erfreuen und in der Sache in dem einen oder anderen Punkt hart und engagiert gestritten wird, so verdient doch die Kompetenz des Gremiums, die Sachlichkeit der Ermittlung des Gebührenbedarfs und ihre anschließende Vermittlung in die Ebene der Landesgesetzgeber ausdrückliche Anerkennung.

Um so erstaunlicher ist es, wenn der Ministerpräsident des Freistaates Sachsen in einem Interview in der Zeitschrift „proMedia Berlin + Brandenburg“ in Kenntnis des 12. KEF-Berichts den Vorschlag unterbreitet, man könne zusätzlich auf Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verzichten, ohne den Gebührenvorschlag der KEF zu erhöhen, d. h. ohne einen Ausgleich zu schaffen. Damit wird nicht nur dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk unwirtschaftliches Verhalten unterstellt, sondern zugleich die detaillierte, gewissenhafte und sachliche Arbeit der KEF in Frage gestellt und vom Tisch gewischt.

Rundfunkfreiheit wird im Jahre 2000 drittens und wohl auch grundlegend durch eine falsch verstandene Wirtschafts- und Deregulierungspolitik bedroht. Wenn heute Rundfunk insbesondere auf EU-Ebene in erster Linie als Wirtschaftsgut verstanden wird, das allein wettbewerbs- und kartellrechtlichen Schranken unterworfen werden dürfe, so wird damit nicht nur die Sonderstellung des Rundfunks als eines Kulturgutes und eminent wichtigen Instruments der Meinungsbildung außer Acht gelassen, es wird darüber hinaus verkannt, dass der Markt gar nicht in der Lage ist, Rundfunk so zu organisieren, dass er dem Gemeinwohl dient bzw. die allgemeine Wohlfahrt fördert oder einen ökonomisch effizienten Zustand zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen.

Denn: freie Marktwirtschaft ist nur dort allen anderen Organisationsformen der Wirtschaft, sei es im Sinne einer staatlich gelenkten Planwirtschaft oder anderen Eingriffen von staatlicher Seite überlegen, wo es einen Preis gibt, über den Angebot und Nachfrage zum wechselseitigen Vorteil von Produzenten und Konsumenten auf ein wirtschaftlich optimales Niveau einreguliert wird. Aber weder beim ge-

bührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen noch beim werbefinanzierten kommerziellen Fernsehen gibt es in der entscheidenden Dimension zwischen Programmveranstalter und Zuschauer einen Preis, über den Angebot und Nachfrage aufeinander abgestimmt werden könnten. Einen Markt im eigentlichen Sinne, und dies heißt allemal ein Marktgeschehen, dem die Vorzüge unserer freien Marktwirtschaft zugesprochen werden können, gibt es im Rundfunkbereich in Deutschland nicht. Damit fällt die üblicherweise vorausgesetzte regulierende Funktion des Marktes, derzufolge jeder seine eigenen Interessen verfolgt und sich dennoch daraus wie von einer „unsichtbaren Hand“ geleitet auch das Beste für die Gemeinschaft ergibt, von vornherein aus.

Hart umkämpfte Märkte im engeren Sinne, bei denen sich Angebot und Nachfrage über den Preis regulieren, gibt es im Rundfunkbereich dagegen zwischen Programmveranstaltern und Werbewirtschaft, im Bereich der Auftragsproduktion, des Rechteerwerbs, der Beschaffung von Produktions- und Sendetechnik oder auch des kreativen und produktiven Personals.

Das Marktversagen lässt sich neben dem Fehlen eines Preises auch anhand des spezifischen Charakters des Rundfunks als „öffentliches Gut“ erklären. Öffentliche Güter sind Güter, bei denen die Ausweitung der Leistung auf eine weitere Person nichts kostet und von deren Nutzung man niemanden ausschließen kann. Beide Merkmale öffentlicher Güter – Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit – treffen sowohl auf den gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen als auch auf den werbefinanzierten kommerziellen Rundfunk zu: Sie können gleichzeitig von einer Vielzahl von Personen konsumiert werden, ohne dass der Konsum einer Person den Konsum anderer Personen beschränkt. Das heißt, sie sind im Unterschied zu privaten Gütern nicht teilbar, ihre Eigentumsrechte nicht klar definierbar. Ebenso können Personen, die nicht für die Nutzung des werbefinanzierten Fernsehens zahlen, nicht ausgeschlossen werden und auch die Schwarzseher des gebührenfinanzierten Fernsehens können nur schwer ermittelt und technisch nicht ausgeschlossen werden. Hinzu kommen 2,8 Millionen gebührenbefreite Haushalte.

Namhafte Ökonomen haben daher herausgestellt: der Tausch öffentlicher Güter kann nicht im gleichen institutionellen Rahmen und nach den gleichen Spielregeln organisiert werden wie der Tausch privater Güter wie Autos, Bananen oder Kleidung.

Bereits die immanente ökonomische Betrachtung des Rundfunks zeigt, dass bloße Deregulierung und alleiniges Vertrauen auf das freie Spiel der Marktkräfte zwangsläufig versagen muss, da essentielle Voraussetzungen einer funktionierenden Marktwirtschaft nicht gegeben sind. Aus einer ethischen oder gesellschaftspolitischen Perspektive kommt verschärfend hinzu, dass gesellschaftliche Aufgaben und Wertvorstellungen wie Meinungsvielfalt, Förderung des Gemeinwohls, Integration, Verpflichtung zur umfassenden, objektiven und unabhängigen Information und Aufklärung über politische Meinungen, Tendenzen und Fehlentwicklungen – wie sie insbesondere dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk abverlangt



werden – ohnehin sich nicht mit ökonomischen Effizienzkriterien messen oder erfassen lassen.

Es bleibt nach wie vor Aufgabe der Politik, hier die Rahmenbedingungen und Spielregeln zu schaffen, die das Gemeinwohl und die gesellschaftliche Wohlfahrt am besten zu fördern in der Lage sind. Und hierbei wird, was die aufgabengerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angeht, der KEF als unabhängiger Sachverständigenkommission und Kontrollorgan auch in Zukunft eine entscheidende Rolle zukommen. Sie ist zugleich das Korrektiv, das der öffentlich-rechtliche Rundfunk braucht, um immer wieder Herausforderungen und Anstöße zu bekommen, seinen Programmauftrag möglichst wirtschaftlich zu erfüllen. Nur im Zusammenspiel von Politik, die den strukturellen Rahmen und den spezifischen Funktionsauftrag der einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten definiert, der konkreten Ausfüllung ihres Funktionsauftrags durch die Rundfunkanstalten (inkl. ihrer Gremien Fernseh- und Verwaltungsrat) in Wahrnehmung ihrer Programmautonomie und der kontinuierlichen Überprüfung der Finanzbedarfs durch die KEF konnte sich in Deutschland ein Rundfunksystem ausbilden, das hinsichtlich programmlicher Vielfalt und Qualität führend in Europa ist. Damit dies auch in der digitalen Zukunft so bleibt, gilt es angesichts des Zusammenwachsens von TV-Programmen und Onlinediensten und der damit einhergehenden Megafusionen im Medien- und Kommunikationssektor nunmehr neue Gestaltungsspielräume und Finanzierungsbedingungen zu schaffen, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestatten, ein integriertes Angebot von Fernsehprogrammen und Datendiensten zu machen, ohne den Gebührenzahler weiter zu belasten.

Aber damit sind wir bereits bei dem Thema unserer Nachmittagsdiskussion angekommen: Die Beibehaltung von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Zulassung von Werbung im Online-Bereich und erweiterte Möglichkeiten von Public-Private-Partnerships sind kein präpotentes Gehabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern sie ergeben sich als Notwendigkeit der Rundfunkfreiheit in einem globalen Wettbewerb.

Ich danke Ihnen.

**Rainer Conrad,
Vorsitzender der KEF
und Vizepräsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofes**

**Rundfunkfreiheit, Geld und Politik
- 25 Jahre KEF -***

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren,

ich habe Ihnen eine Neuigkeit zu verkünden: Nicht etwa, dass es einen Sondernachlass bei der Rundfunkgebühr gäbe aus Anlass des Jubiläums, aber ich weiß seit ungefähr 1 1/2 Stunden, warum die Erhöhung 3,33 DM beträgt. Es gibt auf Mallorca einen Berg, der heißt Puig di Maria del Mar. Auf diesem Berg pflegt der Stellvertretende Vorsitzende der KEF vor den Entscheidungen über die Gebühr zu sitzen und kontemplativ aufs Meer zu sehen. Und dieser Berg ist 333 Meter hoch. Ich hoffe sehr, Herr Voß und Herr Stolte, dass Sie in Zukunft Herrn Bachmann nicht anstrengendere Klettertouren zumuten wollen.

Zunächst einmal Ihnen, Herr Ministerpräsident, herzlichen Dank für dieses Fest. Wir wissen es zu schätzen, dass Ihnen 25 Jahre KEF einen Festakt wert sind. Vielen Dank Ihnen allen, die ihn schmücken. Wir freuen uns über jeden einzelnen von Ihnen, unabhängig von Rang und Namen. Das sehen Sie schon daran, dass keine Plätze reserviert sind.

Geschmückt wurde und wird dieses Fest auch von Hildegard Werth, die den Film zum Aufwärmen gemacht hat, unseren Appetizer, wie Herr Schächter das so süffig nannte, und von unserem Duo: Karin Scholz und Thomas Richter. Beide haben in ihrem Fach schon zahlreiche nationale und internationale Preise gewonnen und sich in verschiedenen Gruppierungen einen Namen gemacht. In dieser Formation sind sie erst seit kurzem zusammen und auch die erste CD lässt noch ein paar Tage auf sich warten. Falls das irgendwo auf Sendung gehen sollte: Das ist keine Schleichwerbung oder Productplacement, sondern ein kostenloser Beitrag zum Programm. Gespielt haben sie übrigens vorhin Jacques Ibert, Villa Llobos und Celso Maschado.

Danken möchte ich meinen Vorrednern für die freundlichen Worte, die sie über die KEF gefunden haben. Selbst wenn man das Maß an Huld abzieht, das der feierlichen Stunde geschuldet war, so bleibt doch Anerkennung. Und die tut gut, auch wenn keiner von uns blindlings in eine Rolle gestolpert ist, in der man oft genug nur nobody's darling sein kann. Denn da machen wir uns nichts vor: Niemand kann uns wirklich lieben, so richtig innig jedenfalls. Die Anstalten nicht wirklich, die Politik nicht ohne Vorbehalt und die Gebührenzahler schon gleich gar nicht, obwohl die am ehesten Grund dazu hätten.

* Rede zum Festakt anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten am 4. Mai 2000 in Mainz



Die Anstalten sehen sich von uns immer wieder gebremst in ihrem Eifer, ihren Auftrag optimal und vor allem lückenlos zu erfüllen. Und das ist in Ordnung. Beides, der Eifer wie die Bremse. Denken Sie nur an Beispiele aus dem allseits so geliebten Sport.

Ich gehöre nicht zu denen, die behaupten, nur bittere Armut mache wirklich kreativ. Sie lähmt die meisten, ebenso wie Überfluss. Worum es geht, das ist, wie so oft, die aurea mediocritas, wie Horaz das zur heimlichen, ohnmächtigen Wut zahlloser Lateinschüler genannt hat. Dass die mediocritas heute so einen abwertenden Beigeschmack in Richtung Mittelmäßigkeit hat, ist sicher auf einen kollektiven Racheakt dieser Lateinschüler zurückzuführen. Aber das gehört nun wirklich nicht hierher.

Die Funktion der KEF erschöpft sich aber nicht im Bremsen. Sie hat nicht nur die Aufgabe, die Gebührenzahler vor allzu begehrlischen Griffen in ihre Tasche zu schützen, sondern genauso die Anstalten in der Wahrnehmung ihrer Programmautonomie vor Eingriffen in die erforderliche Finanzausstattung. Derartige Gefahren hielt das Bundesverfassungsgericht immerhin für denkbar. Ich habe den Eindruck, dass sich die Anstalten bei der KEF jedenfalls in dieser Funktion ganz gut aufgehoben fühlen. Und das nicht erst seit den Vorgängen um die Deutsche Welle.

So ganz einfach ist das mit der Achtung der Programmautonomie übrigens nicht. Schließlich sehen auch Mitglieder der KEF gelegentlich fern und hören Radio. Oft natürlich mit Gewinn, keine Frage. Und in anderen Fällen schließe ich dann jedenfalls die Augen und sage laut vor mich hin: "Das geht dich nichts an." Vielleicht sind Intendanten gelegentlich auch versucht, die Augen zu schließen. Die können aber nicht sagen, das geht dich nichts an. Und wenn ich daran denke, bin ich wieder froh, dass ich nicht Intendant bin.

Natürlich sind wir da bei einem ganz heißen Thema. Wenn die Anstalten ihren Auftrag wahrnehmen wollen, können sie auf Breitenwirkung nicht verzichten. Zu Sendern ausschließlich für eine Informations- und Bildungselite sowie für ältere Herrschaften dürfen sie nicht verkümmern (rein quantitativ gesehen). Und vor allem die Jugend dürfen sie nach dem Kinderkanal nicht verlieren. Niemand in den Anstalten - oder auch unter uns hier zum Beispiel - dürfte seine persönlichen Vorlieben und Bedürfnisse zum ausschließlichen Maßstab für Programminhalte und -formen machen. Dennoch ein mahnendes Wort ohne jede Einmischung in die Programmautonomie: Ein allzu starres Schielen auf die Quote halte ich persönlich für viel gefährlicher als einen begrenzten Verlust an Massenattraktivität, denn die Rechtfertigung für die Rundfunkgebühr liegt im Auftrag, nicht in der Quote.

Nun besteht die Zusammenarbeit zwischen der KEF und den Anstalten natürlich nicht in Debatten über die Programmphilosophie. Und außerhalb mehr oder minder spektakulärer Auseinandersetzungen über die Gebührenhöhe, aus einer Fülle von gemeinsamen Arbeiten nunmehr über Jahrzehnte. Nur ein Beispiel: das Methodengerüst, mit dem und an dem die KEF heute arbeitet, wäre ohne die engagierte und oft aufwendige Mitarbeit der Anstalten nicht so weit gediehen. Viele ha-

ben dazu beigetragen, und das Thema Wirtschaftlichkeit hat in den Anstalten durchaus keine schwache Lobby.

Niemand wird es wundern, dass mir da der Name Jutta Lowag einfällt. Sie, liebe Frau Lowag, waren die erste führende Vertreterin einer Rundfunkanstalt, mit der ich in meiner beruflichen Beschäftigung mit dem Rundfunk zu tun bekam, und ich ahnte damals nicht, wie sehr Ihr Kenntnisreichtum und Ihr Engagement mich noch ins Schwitzen bringen würden. Soll man übrigens wirklich an Zufall glauben, wenn auch ZDF und DeutschlandRadio mit Petra Birkenbeil und Karin Brieden jeweils Frauen zu Hüterinnen der Zahlen und des Geldes gemacht haben? Ich lasse die Frage einfach so stehen und danke dieser Fügung schon deshalb, weil sie mir eine elegante Gelegenheit gibt, mich auf drei Namen zu beschränken. Denn natürlich wären hier von Intendanten über Direktoren bis zu Sachbearbeitern zahlreiche Namen zu nennen, für heute einmal unbenannt wenn auch gewiss nicht unbekannt. Ihnen allen herzlichen Dank für die kritische, immer wieder aber auch verständnisvolle Begleitung unserer Arbeit.

Wenn wir nicht immer ein Herz und eine Seele sind, so liegt das in der Natur der Sache und hier einmal ein Wort zum Thema Wirtschaftlichkeit. Freilich, sie hat viel mit Rechnen zu tun; aber anzunehmen, ihr sei ausschließlich mit dem Taschenrechner beizukommen, wäre ein Kinderglaube. Hier sind immer wieder Ermessensentscheidungen zu treffen, wie jeder Kaufmann weiß. Und den dazu nötigen Spielraum nimmt die KEF für sich in Anspruch. Ihn nie missbraucht zu haben, allerdings auch.

Die Politik, sagte ich eingangs, liebt uns auch nicht vorbehaltlos. Im übertragenen Sinn natürlich, denn Politiker, die von Amts wegen erklären, sie liebten einen oder gar alle, haben sich eher verdächtig gemacht. Bei manchen Politikern - und das gilt beileibe nicht für alle, schon gar nicht für Anwesende - höre ich gelegentlich Reste eines Traumas aus Sätzen, wie "Wir haben ja nichts mehr zu sagen." Sie haben das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 1994 offenbar als ein Stück Machtverlust erlebt. Ich will da nicht allzu tief schürfen, aber klar herausstellen:

Wieviel öffentlich-rechtlichen Rundfunk in welcher Form wir uns leisten wollen - wie ein beliebtes Thema auf Medienkongressen lautet - bestimmt immer noch maßgebend die Politik. In den Grenzen des Verfassungsrechts - versteht sich. Und die Anstalten selbst in der Ausfüllung des politisch gesetzten Rahmens. Aber weiß Gott nicht die KEF.

Und deshalb bin ich auch dankbar, dass Sie, Herr Ministerpräsident, sich als Vorsitzender der Rundfunkkommission nicht hinter der KEF verstecken, wenn's um Gebührenerhöhungen geht. Die Verantwortung von richtiger Einschätzung von Wirtschaftlichkeitsfragen übernehmen wir gerne, aber nicht dafür, dass, um nur einmal ein Beispiel zu nennen, das ZDF einen Theaterkanal veranstaltet. Deshalb könnten wir auch ganz entspannt hineinsehen, wenn wir ihn mal wo zu sehen kriegten.



Beim Thema Politik liegt das Thema Unabhängigkeit nahe. Das ist kurz zu machen. Zunächst ist es eine Frage der inneren Einstellung. Die bringen die Mitglieder der KEF im allgemeinen mit oder lernen sie gegebenenfalls schnell. Darüber hinaus war ich persönlich noch nie ernsthaft Beeinflussungsversuchen ausgesetzt, und das gilt - soweit ich sehe - für die übrigen Mitglieder der Kommission in gleicher Weise. Deshalb ist es für uns auch kein Problem, die Unterstützung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in materieller, vor allem aber auch in ideeller Hinsicht mit Vergnügen anzunehmen. Dafür Ihnen, Herr Ministerpräsident, aber insbesondere auch Herrn Rüter und Herrn Drewitz, unseren herzlichen Dank.

Übrigens geht das nun schon 25 Jahre so. Wer meint, mit der Neugestaltung der KEF vor 5 bis 6 Jahren sei ein völliger Umbruch im Inhalt unserer Arbeit einhergegangen, der irrt. Die KEF war auch früher eine fachlich orientierte Kommission und kein politischer Kungel-Klub, um das mal so drastisch zu sagen. Es ging von Anfang an um die gleichen Probleme. Ich habe noch einmal in die ersten KEF-Berichte hineingesehen und manchen Satz gefunden, der sich leicht in einen aktuellen Bericht schmuggeln ließe, ohne aufzufallen. Natürlich sind wir in vielen Punkten, beispielsweise bei den Themen Objektivierung des Finanzbedarfs und Nachweis der Wirtschaftlichkeit, seit damals sehr viel weitergekommen. Auch dank der Mitarbeit der Anstalten. Und über manch erbitterten Streit von früher lässt sich heute milde schmunzeln. Aber das bedurfte einer langen Reihe von Schritten, von denen viele unsere Vorgänger getan haben. Manche Fußstapfen kann der geübte Spurenleser heute noch in den KEF-Berichten entdecken. Ich denke etwa an die sagemuwobene Investitionsquote des Herrn Seelig, der leider heute nicht bei uns sein kann. Wir freuen uns deshalb besonders, dass heute so viele Ehemalige zu uns gefunden haben, darunter die Gründungsmitglieder Udo Andrioff, Wolfgang Knieß und Eckhart Schieb mit dem ersten Vorsitzenden, Willibald Hilf, an ihrer Spitze, von dem dank öffentlich-rechtlich geordneter Archive sogar noch ein passendes Fernseh-Interview aufzutreiben war. Und die späteren Vorsitzenden Waldemar Schreckenberger und Karl-Heinz Klär. Außerdem Horst Bereswill, Mathias Knothe, Gerd Kopper, Hartmut Schiedermeier, Walter Schmidt-Bens. Last not least: Die früheren Geschäftsführer Konrad Laube und Fritz-Helmut Karraß. Ihnen allen herzlichen Dank.

Lebendiger Ausdruck der Tradition in der KEF ist mein Stellvertreter Horst Bachmann, als einziger die ganze Zeit dabei. Ein Mann von wahrhaft weit gespannten Interessen. Nicht nur als Rechtsanwalt und Bonner Karnevalspräsident, wie manche wissen. Fast genauso lange wie in der KEF war er Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks und hat sich dabei um die Beziehungen unter den europäischen Universitäten so verdient gemacht, dass ihn Frankreich vor kurzem mit dem Comturkreuz, der höchsten Stufe des Ordens palmes academiques ausgezeichnet hat. Dazu herzlichen Glückwunsch.

Ein besonderer Willkommensgruß gilt auch den Damen und Herren von der Presse. Sie haben unsere Arbeit in den vergangenen Jahren objektiv (soweit man das selbst beurteilen darf) und wohltuend sachverständig begleitet. Dass wir zu be-



stimmt Zeiten etwas zugeknöpft erscheinen, bitte ich uns nachzusehen. Genutzt hat es ja nicht viel. Bleiben Sie uns dennoch gewogen!

Nun bleibt mir noch, mich bei der aktuellen KEF zu bedanken. Sie, liebe Frau Ueltzen, liebe Kollegen, machen mir die Arbeit leicht und meistens zum Vergnügen. Sie sind die ideale Mischung aus Individualität und Teamgeist, aus Dynamik und Gelassenheit und vor allem: Die KEF regelt sich weitgehend von selbst, so dass ich zuweilen den Eindruck habe, meine Hauptaufgabe bestünde darin, die Reihenfolge der Wortmeldungen zu notieren. Vielleicht liegt es auch an der unmerklichen Regie durch unseren Geschäftsführer Horst Wegner. Auch ihm ein herzliches Dankeschön.

Mein Damen und Herren, bevor uns Ministerpräsident Beck zur Befriedigung leiblicher Bedürfnisse zu einem Imbiss lädt, noch einmal Karin Scholz und Thomas Richter mit drei Stücken von Astor Piazzolla, zweien aus der Oper Maria des Buenos Aires und einem dritten aus der Histoire du Tango. Es hat ebenfalls mit der Befriedigung leiblicher Bedürfnisse zu tun und heißt: Bordell.



II. Wortbeiträge zum Symposium

Die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft

am Donnerstag, dem 4. Mai 2000, 15.00 Uhr,
im Frankfurter Hof, Mainz

**Prof. Dr. Dieter Grimm,
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.**

Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft

Die verfassungsrechtliche Perspektive*

Die Finanzierungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die unter den Bedingungen des dualen Systems aus der Rundfunkfreiheit folgt, ist eine Funktionsgarantie. Sie wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht um seinerwillen, sondern im Interesse der gesellschaftlichen Funktion gegeben, die er zu erfüllen hat. Erfüllte er diese Funktion nicht mehr oder würde sie durch andere ausreichend erfüllt, dann entfielen auch die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates. Der Staat dürfte dann zwar immer noch öffentlich-rechtlichen Rundfunk unterhalten, aber er müsste es nicht mehr. Damit wäre zugleich der KEF die Grundlage entzogen. Sie verdankt ihre Daseinsberechtigung als unabhängige Mittlerin zwischen Rundfunkanstalten und Staat ja dem Umstand, dass der Staat im gegenwärtigen System zwar eine ausreichende finanzielle Ausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichern muss, aber nicht selbst bestimmen darf, was ausreichend ist, weil damit politische Einflüsse auf das Programm einhergehen könnten, die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gerade ausschließen will. Ebenso wenig darf die Bestimmung aber den Rundfunkanstalten überlassen werden, weil sie dann allzu leicht ihren institutionellen Eigeninteressen nachgeben und die Handlungsgrenzen, die sich aus ihrer Funktion ergeben, überspringen könnten.

Die Funktion, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllen muss, hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Normziel von Artikel 5 Absatz 1 GG, der Sicherung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl von Persönlichkeitsentfaltung als auch von demokratischer Herrschaft, abgeleitet. Da Meinungsbildung unter den Bedingungen der Massenkommunikation nur gelingen kann, wenn die Kommunikationsmedien und voran das Fernsehen als Leitmedium das Publikum dazu instandsetzen, müssen Rundfunkprogramme angeboten werden, in denen die Fülle der interessierenden Gegenstände und die Breite der gesellschaftlichen Meinungen wiederkehren. Das gilt unabhängig von der Ausgestaltung des Rundfunksystems, für die sich der Gesetzgeber entscheidet. Was die Bestimmung seiner Funktion angeht, ist der Rundfunk also nicht frei, sie wird in ihren Grundsätzen von der Verfassung vorgezeichnet. Die dem Rundfunk verfassungsrechtlich garantierte Freiheit bezieht sich vielmehr auf die publizistische Vermittlungstätigkeit und sichert diese gegenüber jeder Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, politische ebenso wie ökonomische. Das hat der Gesetzgeber durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen.

* Rede zum Symposium anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten am 4. Mai 2000 in Mainz



Anfangs bestanden diese Vorkehrungen in dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol. Als der Gesetzgeber dieses in den 80er Jahre aufgab und auch private Rundfunkveranstaltung erlaubte, die es aufgrund ihrer Zielsetzung und Finanzierungsweise fraglich erscheinen ließ, ob sie die Funktion in vollem Umfang erfüllen würde, hat das Bundesverfassungsgericht die Erfordernisse der gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt – erweitert um das Kriterium allgemeiner Zugänglichkeit – als Grundversorgung des Publikums bezeichnet, die jedenfalls vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk geleistet werden müsse, wenn die Vielfalt- und Reichweitendefizite des Privaten hinnehmbar sein sollten. Zugleich wurde damit eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbunden, weil sich andernfalls die Gewichte im dualen System schnell verschieben könnten und dieses verfassungsrechtlich fragwürdig machen würden. Grundversorgung ist also nicht eine Minimalversorgung mit denjenigen Programmteilen, denen sich der private Rundfunk wegen ihrer Ertragsschwäche nicht widmet, sondern eine Vollversorgung. In der Koppelung der Zulässigkeit privaten Rundfunks in seiner jetzigen Form an die ungeschmälerte Funktionserfüllung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt bis heute der eigentliche Sinn des Begriffs der Grundversorgung, weniger in der quantitativen Bestimmung der Programme, Frequenzen und Geldmittel, die dafür nötig sind.

Die Koppelung liefert auch den Grund dafür, dass die Rundfunkgebühr ohne Rücksicht darauf fällig wird, ob der Zuschauer öffentlich-rechtliche Programme einschaltet. Hängt die Zulässigkeit privat veranstalteter Programme davon ab, dass es einen voll ausgebauten öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt, dann ist auch die Heranziehung derer, die nur an privaten Programmen interessiert sind, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das hat das Bundesverfassungsgericht angesichts der immer wieder vorgetragenen Zweifel jüngst bestätigt. Die Verfassung erzwingt allerdings die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht, sondern ist auch für andere Finanzierungsweisen offen, sofern sie die funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten gewährleisten und politische Einflussnahmen ausschließen. Bei einer Finanzierung aus dem Staatshaushalt wären allerdings Staatsferne und Entwicklungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erheblich schwerer zu sichern als im gegenwärtigen System. Umgekehrt wird die Werbefinanzierung angesichts der Kautelen, die im Rundfunkgebührenurteil gegen politische Einflussnahmen mit Mitteln der Gebührenpolitik aufgerichtet worden sind, nicht mehr in dem selben Maß wie früher als Unanhängigkeitsgarant für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk benötigt. Dementsprechend fallen die von dieser Finanzierungsart ausgehenden vielfaltbeschränkenden Zwänge desto stärker ins Gewicht.

Die Frage, um die es heute geht, lautet, ob sich in der digitalen Zukunft daran etwas ändern wird oder ob die künftige Entwicklung das bisherige rechtliche Arrangement unberührt lässt. Dass der soziale Wandel Interpretationsänderungen nötig macht, wenn sonst das Normziel verfehlt würde, steht heute außer Frage. Digitalisierung ist zunächst freilich nur eine technische Neuerung, die änderungsrelevant erst durch ihre gesellschaftlichen Folgen wird. Die wichtigsten Folgen im Rundfunkbereich bestehen in der Möglichkeit einer erheblichen Vermehrung der Pro-

gramme sowie der Ermöglichung neuer Nutzungsmodalitäten und Finanzierungsweisen: des Programmabonnements (pay-TV), der Bezahlung nach Konsum (pay per view) und der zeitlich beliebigen Abrufbarkeit bestimmter Sendungen aus einem vorrätig gehaltenen Angebot (video on demand). Ferner erscheint eine Konvergenz der Endgeräte möglich, dergestalt, dass sie die Funktion des Personal Computers und des Fernsehgeräts künftig in sich vereinen. Was sich von diesen Möglichkeiten durchsetzt und wie die elektronische Kommunikation der Zukunft aussehen wird, ist derzeit nur begrenzt absehbar. Entsprechend ungenau müssen deswegen auch die Aussagen über die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bleiben.

Zwei Feststellungen lassen sich allerdings schon jetzt treffen. Wie auch immer die tatsächliche Entwicklung im Rundfunkwesen verläuft, kann sich dadurch nichts am Normziel von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG ändern. Wohl aber ist es möglich, dass die Vorkehrungen, welche unter den bisherigen Bedingungen zur Verwirklichung des Normziels erforderlich waren, sich ändern. Doch wird die technisch ermöglichte weitere Lockerung und vielleicht einmal Behebung der Frequenzknappheit für sich genommen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht entbehrlich machen. Zwar hat die Frequenzknappheit ursprünglich bei der Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine große Rolle gespielt. Implizit schon im zweiten Rundfunkurteil von 1971, ausdrücklich im dritten Rundfunkurteil von 1981 ist diese Rechtfertigung aber von der Knappheit gelöst und auf andere Grundlagen, namentlich die herausragende Bedeutung des Mediums für Persönlichkeitsentfaltung und Demokratiesicherung, umgestellt worden. Die zum Grundversorgungsbegriff gehörende, ursprünglich auf die begrenzte terrestrische Reichweite der privaten Veranstalter zielende allgemeine Empfangbarkeit gewinnt durch die Digitalisierung sogar neue Aktualität, wenn sich das Bezahlfernsehen ausbreitet und damit anstelle der entfallenden technischen Restriktionen neuartige finanzielle gesetzt werden. Im Kurzberichterstattungsurteil des Bundesverfassungsgerichts finden sich dazu Andeutungen.

Natürlich kann auch die herausragende Bedeutung des Fernsehens entfallen, wenn es eines Tages – so wie es selbst ältere Medien aus ihrer Leitposition verdrängt hat – seinerseits von neuen Medien abgelöst werden sollte. Doch ist das eine Eventualität, die heute noch keine Vorsorge verlangt. Dagegen erscheint es ziemlich gewiss, dass infolge der Digitalisierung eine erhebliche Vermehrung der Programme eintritt. Allerdings wird es sich dabei nicht um die heute noch vorherrschenden Vollprogramme, sondern um Programme, die auf spezielle Interessen zugeschnitten sind, handeln. Deswegen lässt sich schon jetzt absehen, dass den Hunderten von Programmen, die empfangbar sein werden, nicht ebenso viele unabhängige Veranstalter entsprechen. Vielmehr werden sich wenige Senderfamilien die Programme teilen und versuchen, sie in Form von „Bouquets“ an Abonnenten zu verkaufen. Neben die Vollprogramme, möglicherweise aber auch an ihre Stelle, werden also zahlreiche Spartenprogramme treten. Unter diesen dürften aller Voraussicht nach auch solche sein, die informations-, bildungs- oder kulturorientiert sind und also Bedürfnisse decken, die bislang vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllt.



Es ist allerdings fraglich, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon damit seine Existenzberechtigung verliere. Die bloße Vermehrung der Programme garantiert ja noch nicht, dass das Publikum künftig mit denjenigen Angeboten versorgt wird, die zur Meinungsbildung im Persönlichkeits- und Demokratieinteresse nötig sind. Weder ist es hinreichend sicher, dass derartige Angebote auch auf Dauer Bestand haben, noch kann man ohne weiteres unterstellen, dass sie die vom Rundfunkauftrag geforderten Inhalte in der nötigen Breite und Ausgewogenheit präsentieren. Ganz ungewiss ist, ob sie auch für alle erlangbar sind oder so teuer angeboten werden, dass sie weite Kreise vom Empfang ausschließen und dadurch die Wissensklüfte in der Gesellschaft vertiefen. Ebensowenig macht die Programmvermehrung künftig Vorkehrungen zur Qualität entbehrlich. Vielmehr lässt sich bereits jetzt sagen, dass der Wettlauf um Zuschauer, die in der digitalen Zukunft das eigentlich knappe Gut sind, nicht diejenige Art der Berichterstattung begünstigen wird, die die Gesellschaft mit den zur Orientierung und Selbstbestimmung notwendigen Informationen ausstattet. Gerade deswegen erschöpft sich die verfassungsrechtliche Garantie der Rundfunkfreiheit nicht in der Staatsabwehr, sondern zielt überdies auf die gesellschaftliche Funktion des Fernsehens.

Das wird auch in dem ganz auf Deregulierung setzenden Gutachten anerkannt, das kürzlich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium erstattet hat. Der Beirat geht davon aus, dass der Markt nicht in ausreichendem Maße meritorische Güter produziert. Darunter versteht er solche Rundfunkangebote, die zur gesellschaftlichen Integration beitragen. Deswegen empfiehlt der Beirat auch nicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abzuschaffen, wohl aber soll er auf eine Kompensationsfunktion für Marktversagen begrenzt werden. Dafür genügt dem Beirat, wie es scheint, ein einziges öffentlich-rechtliches Programm. Dabei bleibt jedoch außer Betracht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in gegenständlich geschrumpfter Form auch diese Leistung nicht mehr effektiv zu erbringen vermöchte. Die gesellschaftliche Integration, die nach dem Gutachten die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks rechtfertigt, bezieht sich auf die Gesamtgesellschaft. Eine Chance, diese zu erreichen, besteht nur, wenn die als integrationsrelevant angesehenen Sendungen in ein Programmumfeld eingebettet sind, das auch sonst für die Allgemeinheit interessant ist. Zu diesem Umfeld gehören gerade diejenigen Programmbestandteile, die das kommerzielle Fernsehen auch ohne besondere Vorkehrungen von sich aus pflegt, weil sie ihr Publikum und damit auch Werbekunden finden.

Es wäre freilich eine Verkürzung, wenn man diese Programmbestandteile im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur als Lockvogel für informative und kulturelle Inhalte betrachtete, die der kommerzielle Rundfunk vernachlässigt. Gesellschaftliche Integration, Weltdeutung, Sinnvermittlung, Normbestätigung oder Normkritik finden ja keineswegs nur in den politischen und kulturellen Sendungen im engeren Sinne statt, sondern auch und vermutlich nachhaltiger in den unterhaltenden. Der Vorzug des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht darin, dass er nicht den Zwängen der Werbefinanzierung unterliegt und deswegen auch auf diesem Sektor Alternativen in Machart und Sichtweise bieten kann. Überhaupt ist dies die stärkste Rechtfertigung für die unverkürzte Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: In ei-

ner Gesellschaft, die ihre Zukunft immer stärker von ökonomischen Imperativen bestimmen lässt und diesen auch gesellschaftliche Funktionsbereiche öffnet, deren Beitrag zum Gemeinwohl auf anderen als den ökonomischen Rationalitätskriterien beruht, kommt es darauf an, Inseln des Nichtkommerziellen zu verteidigen und auszuweiten, von denen aus die technisch-ökonomische Rationalität noch unabhängig beobachtet und einer kritischen Prüfung unterzogen werden kann.

Der Umstand, dass diejenigen Programmbestandteile, die der nicht an Gemeinwohl-Erfordernissen, sondern am Gewinn ausgerichtete private Sektor vernachlässigt und die deswegen mittels der öffentlich-rechtlichen Struktur gewährleistet werden müssen, nicht die höchsten Einschaltquoten erzielen werden, ist auch kein Grund, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an den Rand zu drängen oder die allgemeine Gebührenpflicht in Frage zu stellen. Die Gesellschaft bedarf im Interesse ihrer Zukunftsfähigkeit nicht nur der Orte für Selbstbeobachtung und Reflexion, wie sie Wissenschaft und Kunst darstellen. Sie bedarf auch der Vermittlung der dort gefundenen Ergebnisse in demjenigen Medium, aus dem der größte Teil des Publikums seine Informationen bezieht. Dazu müssen die Informationen so aufbereitet und angeboten werden, dass sie nicht nur auf kleine Zirkel von Fachleuten beschränkt bleiben, sondern sich dem Verständnishorizont eines breiteren Publikums erschließen. Mit Paternalismus hat das nichts zu tun, denn die Vorsorge betrifft nur das Angebot, nicht die Nutzung. Es werden Wahlmöglichkeiten offengehalten, aber keine Wahlvorschriften gemacht. Über die Nutzung entscheidet der Zuschauer, aber er hat nur etwas zu entscheiden, wenn Alternativen, und zwar solche nicht bloß quantitativer Art, bestehen.

Die öffentlich-rechtliche Struktur gibt den Anstalten die Voraussetzungen, als eine derartige Insel des Nicht-Kommerziellen zu fungieren. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die unter den Bedingungen des dualen Systems aus der Rundfunkfreiheit folgt, ist dafür unerlässlich. In der digitalen Zukunft vermag er seine Funktion nur zu erfüllen, wenn er an den Veränderungen, die sie mit sich bringt, teil hat und sie sich auch finanziell leisten kann. Er darf nicht ins analoge Gehäuse eingesperrt werden. Spartenprogramme sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk deswegen nicht von vornherein verwehrt, wenn die Digitalisierung zu einer Verspartung der Programme führt. Allerdings müssen die öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme den Bezug zum Rundfunkauftrag wahren. Beliebige Serviceangebote wären damit unvereinbar. Ebensov wenig darf eine stärkere Verspartung zur Entleerung der Hauptprogramme um alle Inhalte führen, die in Spartenprogrammen gepflegt werden. Grenzen ergeben sich ferner daraus, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich nicht am Pay-TV beteiligen darf. Entweder gehören die Spartenprogramme zur Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dann sind sie aus dem Gebührenaufkommen zu finanzieren, oder sie zählen nicht zu seiner Funktion, dann müssen sie unterbleiben.

Auch die infolge der Digitalisierung vorausgesagte Konvergenz entzieht den Vorkehrungen für Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht den Boden. Denn die Konvergenz betrifft, sofern sie eintritt, die Empfangsgeräte, nicht die Angebote und Leistungen. Die Differenz zwischen Individualkommunika-



tion und Massenkommunikation, die allein von der Adressierung an einen bestimmten Kommunikationspartner oder einen unbestimmten Empfängerkreis abhängt, wird dadurch nicht obsolet. Dagegen erscheint es durchaus möglich, dass Rundfunkbegriff und Rundfunkrecht partiell entkoppelt werden. Nicht alles, was unter den Rundfunkbegriff fällt, bedarf notwendig einer Regelung nach dem Muster des gegenwärtigen Rundfunkrechts. Die Diversifizierung der Angebote, die die Digitalisierung ermöglicht, erlaubt auch mehr Regelungsvarianten. Maßstab für die Regelungsdichte ist dabei die Gefahr für den Normzweck im Art. 5 Abs. 1 GG. Wo sie gering ist, kann auch die Regelung gelockert werden. Eine fundamentale Änderung könnte allerdings eintreten, falls es in Zukunft gar keine „Programme“, sondern nur noch die individuelle Abrufbarkeit einzelner Sendungen aus Katalogen gäbe.

Ob ein solcher Zustand jemals eintreten wird, ist höchst ungewiss. Für die überschaubare Zukunft wird man ihn ausschließen können. Damit behält aber auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Daseinsberechtigung neben dem kommerziellen, und der Staat hat die Voraussetzungen seiner Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Eine Privilegierung liegt darin nicht. Vielmehr steht eine für die Zukunft der Gesellschaft wichtige Funktion auf dem Spiel, deren Erfüllung durch den Markt und also ohne staatliche Vorkehrungen ungesichert ist. Die rechtliche und finanzielle Absicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist freilich an die Erfüllung dieser Funktion geknüpft. Zwar lässt sie sich nicht ohne Rücksicht auf die kommerzielle Konkurrenz und die von ihr mitbestimmten Nutzungsgewohnheiten des Publikums erfüllen. Ebensowenig ist sie jedoch in Anpassung an den kommerziellen Sektor zu erbringen. Man sollte sich freilich immer bewusst halten, dass das Verfassungsrecht nur die Voraussetzungen dafür schaffen kann. Nutzen muss sie der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst.

**Prof. Albert Scharf,
Präsident der European Broadcasting Union (EBU),
Intendant des Bayerischen Rundfunks**

**Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in der digitalen Zukunft**

Die verfassungsrechtliche Perspektive*

Verehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren!

Ich bin in der misslichen Lage, als sechster zu einem Thema zu reden, das unvermeidbar jedem die gleichen Fragen stellt und zu ähnlichen Antworten führt. Gleichzeitig bin ich in der an sich angenehmen Lage, dass ich all meinen Vorrednern auch zustimmen kann und das, was ich sorgsam in eigenen Worten vorbereitet habe, Ihnen nicht mehr zumuten muß.

Nur an einer Stelle würde ich zu den Ausführungen von Herrn Professor Grimm einen respektvollen Widerspruch wagen. Sie sprechen von einer Inselfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das ist mir zu minimalistisch, zu defensiv. Dies erweckt das Bild, dass wir die letzten Verteidiger insularer Paradiese der Kultur, des höheren Anspruches, der besseren Qualität sein sollen. Das sollen wir auch sein, aber nicht nur, und nicht nur insular in einem großen weiten Meer der Durchschnittlichkeit, des Mittelmaßes, des Trivialen. Für mich bleibt - und so habe ich Sie auch im Kern verstanden - die Funktion des öffentlichen Rundfunks eine Basisfunktion, eine Kernfunktion, um den viel diskutierten Ausdruck Grundversorgung zu vermeiden. Ich glaube zu verstehen, wie er wirklich gemeint war, aber er ist immer wieder missbraucht worden. Daher sollte man das Bild von der Insel nicht allzu sehr strapazieren. Es könnte auch wieder mißverstanden werden.

Ich möchte nun zu meinem eigentlichen Thema kommen und den Schwerpunkt auf einen europäischen Überblick legen. Hier herrscht mittlerweile Übereinstimmung, auch politische Übereinstimmung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wenn er so organisiert ist wie z. B. in Deutschland oder in Großbritannien - als eine unabhängige publizistische Einrichtung, staatsfern, soweit das nur je möglich ist - ein wesentlicher Faktor der öffentlichen Meinungsbildung bleiben muss, Medium und Faktor der für die freie Gesellschaft konstituierenden Diskursprozesse über alle Fragen und Phänomene von gesellschaftlicher Relevanz, was auch die Einschränkung auf die kommerziell nicht interessanten Bereiche des Gesamtangebotes ausschließt. In zahlreichen Dokumenten, Resolutionen und Beschlüssen von EU-Ministerräten, des Europäischen Parlaments und insbesondere sehr nachdrücklich der Ministerkonferenzen des Europarates wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk als dynamischer Träger und Motor der audiovisuellen Entwicklung verstanden. Dies sollte möglichst gemeinsam erfolgen mit dem privaten Sektor in

* Rede zum Symposium anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten am 4. Mai 2000 in Mainz



einem dualen System, zu dem wir uns bekennen und das in allen europäischen Ländern mittlerweile eingeführt ist, ob die Märkte dafür geeignet sind oder nicht. Es ist auch ein Grundfaktum, dass in allen europäischen Ländern die digitale Zukunft eingeleitet ist, auch wenn der Entwicklungsstand naturgemäß noch unterschiedlich ist.

Aber die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist gerade unter den Bedingungen und Aussichten der digitalen Technologien mit der Übermenge an Information und audiovisuellen Inhalten jeglicher Art ein dringendes Postulat. Dabei stimme ich Ihnen zu, Herr Professor Grimm, dass die hunderte und aberhunderte von Programmen nicht bedeuten, dass es eine entsprechende Vielzahl von unterschiedlichen Veranstaltungen geben wird. Über die Wege, die Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten, bestehen unterschiedliche Vorstellungen, es werden unterschiedliche Wege gegangen oder gesucht. Aber Wettbewerb ist ja auf jeden Fall die Voraussetzung dieses Postulats, ein Wettbewerb um Inhalte und um Erfolg.

An der Stelle werden Sie eine Bemerkung zu der im Grunde richtigen Warnung von Herrn Conrad in seiner Rede von heute morgen gestatten, dass der Auftrag alles und die Quote nichts sei. Dem stimmen wir sicherlich alle zu, die wir uns für diesen öffentlich-rechtlichen Rundfunk einsetzen, aber auf der anderen Seite würde ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der in der öffentlichen Einschätzung an Boden verliert - und die Akzeptanz drückt sich auch in der quantitativen Zuwendung aus - über kurz oder lang die Unterstützung für die Legitimation seiner Finanzierung und damit seiner Existenz verlieren. Das heißt, auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss auf programmlichen Erfolg achten, allerdings in einer anderen Bandbreite, mit einer anderen Themenvielfalt, mit dem Bewusstsein und Ziel, nicht nur ein mehrheitsfähiges Programm anzubieten, sondern auch die Minderheiten angemessen zu berücksichtigen. Das hat sich in zahlreichen europäischen Ländern herausgestellt. Dies gilt aber auch in umgekehrter Hinsicht: Dort wo die Anpassung an die neuen dualen Herausforderungen des Wettbewerbs auf dem Niveau der kommerziellen Programme versucht wurde, blieb der Erfolg beim kommerziellen Rundfunk, und gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist ein Vertrauensverlust eingetreten. Das lässt sich insbesondere in jenen Ländern Mittel- und Osteuropas beobachten, die gewissermaßen vom Kapitalismus kommerziellen Fernsehens von außen her überfallen wurden, nicht vertraut mit diesen Vorgehensweisen und Konzepten und selber noch in einer tiefen Vertrauenskrise im Übergang von einem kommunistischen Staatsrundfunk auf einen anders sich gestaltenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk, möglichst in Regierungs- und Staatsferne. Dies ist ein schwieriger Prozess, ein Thema für sich, gleichzeitig aber auch ein Beispiel dafür, dass der Versuch, die eigene Vergangenheit dadurch zu überwinden, dass man sich auch ins kommerzielle Programmkonzept einpasst, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk perniziös ist. Aus diesem Extrembeispiel lässt sich lernen, dass Profiltreue eine ganz wesentliche Zukunftsvoraussetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist. Unbeschadet dessen kann jedoch auch der Erfolg beim Publikum nicht außer Acht gelassen werden, der mehrheitsfähige Programme und Programmereignisse voraussetzt.

Ein Europa durchziehendes Thema ist die spekulative Bewertung der modernen digitalen Technologien. Sind sie wirklich die Trendsetter, führen sie wirklich von der Massenkommunikation weg zu einer umfassenden Individualkommunikation? Nach anfänglicher Euphorie ist nunmehr die allgemeine Einschätzung, die ich teile, dass diese individualkommunikativen Möglichkeiten, die in der digitalen Technologie stecken, auch in massenkommunikativen Angeboten genutzt werden müssen, dass aber das individuelle Kommunizieren lediglich supplementär, komplementär in Erscheinung treten wird. Den eigentlichen Zweck und Auftrag der Massenkommunikation werden sie nicht verändern. Denn auch Online ist ein massenkommunikatives Konzept, auch wenn der Zugriff des einzelnen individueller geschieht, als das je bei unseren bisherigen massenkommunikativen Technologien möglich war. Aber diese Art der Zugriffsbeweglichkeit, der Zugriffsfreiheit und der Gestaltungsfreiheit der Nutzung können wir in unseren digitalen Bouquets in einem weiten Maße auch anbieten und damit unsere Inhalte benutzerfreundlicher anbieten. Ersetzen wird die Individualkommunikation auf unabsehbare Zeit den massenkommunikativen Auftrag nicht.

Daraus folgt, dass der massenkommunikative Auftrag unverändert bleibt: der Dienst für die Allgemeinheit, der Rundfunk für jedermann und der Auftrag, die Grundversorgung, wie immer man sie im einzelnen definieren mag, zu gewährleisten. Das heißt aber auch, jede neue Art der Distribution, jeden Weg zum Publikum zu nutzen. Konkret heißt dies: Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss Online gehen. Das haben wir ja in Deutschland gemacht, und in anderen Ländern ist die Entwicklung nicht anders, zum Teil sogar viel entschiedener und mit einem ungleich größeren Investitionsvolumen ausgestattet. An dieser Stelle will ich ein Defizit ansprechen, das uns in der Zukunft sehr beschäftigen wird. Die zögerliche und unentschiedene Bewertung der Online-Dienste durch die KEF ist durch die Entwicklung längst überholt. Wo wir uns mit 60 % von Planungsansätzen pro Jahr im einstelligen Bereich begnügen müssen, investieren nicht nur unsere privaten Konkurrenten in Deutschland in dreistelliger Millionenhöhe, auch die BBC setzt schon seit Jahr und Tag einen dreistelligen Millionenbetrag jährlich für Online-Dienste an. Auf diesen Betrag kommen ARD und ZDF zusammen nicht. Mit unseren Planansätzen sind wir nicht wettbewerbsfähig.

Dies zeigt ein zentrales Problem bei der Bewältigung der digitalen Zukunft. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist an Perioden gebunden; die Zukunft hält sich dummerweise aber nicht an diese vorgegebenen Phasen von vierjährigen Finanzplanungszeiträumen, sondern sie ist einfach da und muss dann zeitgerecht gestaltet werden, auch wenn unglücklicherweise gerade ein KEF-Bericht abgeschlossen wurde und die nächste Gebührenerhöhung noch nicht ansteht. Es muss Raum bleiben, zumindest aus dem Erwirtschafteten durch Prioritätenverlagerung die erforderlichen Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Da geht es nicht, diese Einsparungen durch Anwendung eines Produktivitätsfaktors zur Senkung der Gebühr zu verwenden, so dass die Zukunft auf Kredit finanziert werden muss. Ich sage das an dieser Stelle aus deutscher Sicht selbstkritisch, weil nach meinem Eindruck die Chance besteht, dass das deutsche Finanzierungssystem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eines Tages sogar von Brüsseler Instan-



zen als beispielhaft hingestellt wird. In anderen Ländern, wie zum Beispiel Frankreich, gibt es Tendenzen, dieses Modell aufzugreifen und umzusetzen, um aus der Staatsabhängigkeit herauszukommen, die natürlicherweise den Vorwurf der Staatsfinanzierung, der Staatsbeihilfen, zumindest dem Anschein nach noch untermauert. Hier muss der nicht auf vier oder fünf Jahre voraus konkret planbaren Zukunft mehr Raum gegeben werden in unserem finanziellen Planungssystem. Das zeigen auch die Beispiele etwa der BBC, der Franzosen, der Italiener, der Spanier, die nicht über die finanziellen Möglichkeiten der deutschen Rundfunkanstalten verfügen, aber in dem Moment, wo gehandelt werden muss, viel innovationsfähiger sind. Ich sage nicht risikofähiger; dies ist ein anderer Terminus, der bei der Verwaltung öffentlicher Gelder wahrscheinlich ausscheiden muss; dieses Handicap wird uns bleiben. Aber wir müssen innovationsfähig sein zu jedem Zeitpunkt, im Interesse des Funktionsauftrages.

An einer anderen Stelle allerdings sollten wir ausländische Beispiele nicht nachahmen: Dort, wo wie bei der BBC digitale Bouquets erstellt wurden und, auch aus Mangel an Finanzierungskapital, der Weg einer feinsinnigen Unterscheidung zwischen der Kernaufgabe öffentlich-rechtlicher Rundfunk, dem Core Business, und sonstigen Dienstleistungen beschränkt wurde mit der Folge, dass man das eine in allgemein zugängliche Kanäle verpackt hat und das andere in Premiumkanäle, die nach Pay-Modalitäten - auch gegen Abonnement oder auf Abruf angeboten werden. Dies wurde sogar noch als besonders wettbewerbsgerecht angesehen. Ich glaube es ist aufgabenwidrig, nicht nur weil die Verlockung besteht, das eigentlich interessante Angebot in den verkaufbaren Sektor zu schicken und das Kernangebot, das eigentliche Auftragsangebot, allmählich auszudünnen, verkümmern zu lassen, sondern auch, weil damit das Grundkonzept, einen Rundfunk für jedermann mit quasi freier Zugänglichkeit gegen geringe Gebühr zu liefern, in Frage gestellt wird. Übrigens wissen die meisten Leute nicht, wie viel sie zahlen. Über 70 % glauben, schon jetzt viel mehr zu bezahlen, als nach der von KEF empfohlenen Erhöhung herauskommen könnte. Wir sollten uns in Deutschland nicht auf diesen gefährlichen Weg begeben, unser Programm teilweise gegen gesondertes Entgelt anzubieten. Das, was wir anbieten, sollten wir in Erfüllung unseres Funktionsauftrags allen gemeinsam anbieten, dann kommen wir übrigens auch aus den Problemen mit der Transparenzrichtlinie heraus.

Denn die EU-Kommission will zwar diese Transparenzrichtlinie auch auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk anwenden; sie würde aber nur Platz greifen für Tätigkeiten kommerzieller Art, die außerhalb unseres öffentlich-rechtlichen Auftrages liegen. Kommerzielle Tätigkeiten, die der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags dienen, fallen unter die gesonderte Buchführungspflicht nicht. Ich sehe überhaupt kein Problem mehr, wenn sich das in der Richtlinie dann auch so niederschlägt.

Auch on-line-Angebote programmbezogenen Inhalts sind Teil des Funktionsauftrags. Online ist für mich ein Muss. Wir haben damit 1994/1995 begonnen, und hätten wir dies nicht getan, dann wäre es ein Fehler gewesen. Es muss nur dann wenigstens im nachhinein auch als Bedarf anerkannt und nicht als Pilotprojekt

weitergeschleppt werden, das nicht richtig finanzierbar ist. Ähnliches gilt für andere technische Entwicklungen. Auch diese müssen wir in den Dienst der Aufgabe stellen dürfen und finanzieren können, wie z. B. DAB und DVB, so wie wir alle technischen Entwicklungen der letzten 50 Jahre in den Dienst der Aufgabe gestellt haben. Kein Mensch wäre auf die Idee gekommen zu fragen, wozu man eigentlich UKW braucht, es gebe doch Mittelwelle. Von daher gesehen meine ich, dass man auch im Rahmen der Finanzplanung zu einer zukunftsfähigeren Grundlage kommen muss. Man muss wissen, dass die Zukunft immer schneller kommt und leider oft viel teurer ist, als dies nach aller Erfahrung auf Jahre hinaus vorhersehbar ist. Hier sitzen an dem Tisch einige geschätzte Kollegen, die sehr wohl wissen, wie rasch über Nacht gewissermaßen durch neue Koalitionen und Konstellationen Mehrkosten von 100, 150, 200 Millionen entstehen, ohne dass man das je geplant hat. Wenn Herr Hahn wie wir vor 1 1/2 Jahren die Sportkosten bis zum Jahr 2004 der KEF hätte vorlegen müssen, dann hätten dort wahrscheinlich nicht jährlich 750 Millionen für die Bundesliga gestanden. Dies ist alles kein Vorwurf, so ist das Geschäft, so ist der Markt. Zukunftsfähig ist auf diesem expansiven Markt nur, wer zum rechten Zeitpunkt agieren kann. Das setzt rasche Dispositionsfähigkeit und Spielräume im Einsatz der Mittel voraus.

Ein drittes, was sich in allen europäischen Ländern zeigt, ist das Vertrauen in die Verlässlichkeit, die Seriosität, die Objektivität, aber auch die Kontinuität des öffentlichen Rundfunkdienstes; dies ist eine Grundvoraussetzung für seine Wettbewerbsfähigkeit. Es ist ein Asset für ihn in allen Verhandlungen, und dieses Vertrauen muss auch über eine mittelfristige Periode hinausreichen. Noch haben wir dieses Vertrauen, auch bei unseren Partnern. Wir müssen dieses Vertrauen dem Publikum vermitteln können, aber auch das setzt Dauerhaftigkeit voraus. Das ständige Zündeln um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk - Braucht man ihn eigentlich noch? Wie sollte er künftig finanziert werden? - ist sehr schädlich. Ich habe es als wohltuend empfunden, Herr Ministerpräsident, was Sie heute zu diesem Thema gesagt haben, und ich kann Sie nur dringend bitten, dabei zu bleiben.

Man fragt sich in der Tat, ob die Leute, die über Bürgerabgaben und neue Steuern diskutieren, wissen, worüber sie reden. Wenn behauptet wird, es würde dann alles billiger und die Gebühr könnte 30 % niedriger sein, frage ich mich, warum man sich über nachprüfbare Sachverhalte nicht vorher kundig macht. Eine Anfrage bei den Kirchen hätte z. B. ergeben, wie teuer der Einzug der Kirchensteuer ist, denn auch der Fiskus macht es ja nicht umsonst, er ist teurer als die GEZ. Dieses permanente Infragestellen eines unglaublich erfolgreichen Modells, das zu den Merkmalen europäischer Kultur gehört, auch die in Brüssel geführte Diskussion, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht vielleicht immer noch die marktstörenden Monopolisten von vorgestern sind, ist kurios. Wir müssen in Brüssel ständig zu vermitteln suchen, dass der Monopolist von vor 10, 15 Jahren, der öffentlich-rechtliche Rundfunk in ganz Europa, heute nicht nur kein Monopolist mehr ist, sondern im Grunde der einzige selbständige Garant dafür, dass es wirklichen Wettbewerb gibt, national wie international. Ohne den öffentlich-rechtlichen Rundfunk reduzierte sich der Wettbewerb auf die zwei, drei, vier Großallianzen oder Konglomerate oder wie man die Konstrukte in ihrer kunstvollen Ressourcenopti-



mierung vertikaler und horizontaler Art nennen mag und letztlich auf drei, vier, fünf Menschen. Das kann noch nicht einmal das Ziel der Jünger von Adam Smith sein. Die einzige unabhängige Kraft im publizistischen Wettbewerb ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk, und noch hat er diese Aktionskraft. Seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten ist so auch ein Gebot der Wettbewerbspolitik, wenn schon nicht der Kultur- und Kommunikationspolitik. Das ist auch eine Lehre, die man aus Europa ziehen kann.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-18-5