Karl -E. Hain - 27. März 2019

# Rückendeckung für einen verlässlichen Orientierungspunkt

## Die Rundfunkfreiheit und der öffentlich-rechtliche Rundfunk

Der zentralistische, dem Propagandaministerium unterstellte, seit 1939 sogenannte „Großdeutsche Rundfunk“ war ein Herrschafts- und Manipulationsinstrument in den Händen der nationalsozialistischen Machthaber. Der Wiederaufbau des Rundfunks in den Westzonen Deutschlands erfolgte nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur unter der Aufsicht der Westalliierten. Der Rundfunk sollte durch eine geeignete Organisationsform in den Aufbau freiheitlich-demokratischer Strukturen eingebunden werden. Da sowohl eine staatliche Dominanz, aber auch ein bestimmender Einfluss einzelner gesellschaftlicher Kräfte vermieden werden sollte, und die Amerikaner eine dezentrale Struktur favorisierten, die aber angesichts der ökonomischen Situation nicht in Gestalt einer Vielzahl privater Sender geschaffen werden konnte, kam es ab 1948 zur Gründung mehrerer Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts, bei deren Aufbau das Leitbild der BBC Pate stand.

Im Grundgesetz von 1949 wurden die medienbezogenen Freiheiten der Presse sowie der Berichterstattung durch Rundfunk und Film in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG explizit garantiert. Zu einer ersten grundsätzlichen Befassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) mit der Rundfunkfreiheit kam es wegen der vom damaligen Bundeskanzler Konrad Adenauer initiierten Gründung der „Deutschland-Fernsehen GmbH“, die als publizistisches Gegengewicht gegen die in der ARD zusammengefassten Rundfunkanstalten gedacht war. Im daraus resultierenden ersten Rundfunkurteil von 1961, vielfach als „Magna Charta“ der Rundfunkordnung bezeichnet, arbeitete das Gericht die Koordinaten der Rundfunkordnung heraus. Diese Entscheidung, in der die binnenpluralistische Struktur der Anstalten sowie wegen der Sondersituation knapper Frequenzen und notwendiger hoher Aufwendungen zum Senderbetrieb das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol gebilligt und die – später im ZDF-Urteil von 2014 konkretisierte – Staats- und Gruppenferne des Rundfunks sowie die publizistische Länderkompetenz für den Rundfunk betont wurden, bildet den Ausgangspunkt einer langen Reihe von Entscheidungen, durch die das BVerfG maßgeblichen Einfluss auf die Rundfunkordnung und die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rahmen dieser Ordnung ausgeübt hat. Angesichts der Etablierung der aus einer öffentlich-rechtlichen und einer privaten Säule bestehenden dualen Rundfunkordnung in den 1980er Jahren war eine nähere Konturierung der Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in dieser Ordnung erforderlich. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden mit einer verfassungsrechtlichen Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie versehen – wobei ihr Funktionsauftrag, der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung umfasst und nicht zuletzt als ein kultureller zu verstehen ist, allein nach publizistischen Kriterien zu

bestimmen und (nur) das publizistisch Funktionserforderliche zu finanzieren ist. Dabei gilt, wie das BVerfG in den beiden Finanzierungsurteilen von 1994 und 2007 klar herausgearbeitet hat: Die Finanzierung hat dem Auftrag zu folgen und nicht umgekehrt. Insbesondere bei der gesetzgeberischen Konturierung des Auftrags ist die Programmautonomie der Rundfunkanstalten zu wahren, die diesen einen angemessenen journalistischen Freiraum primär in Bezug auf Inhalt und Form ihrer Angebote garantiert. Es darf übrigens bezweifelt werden, ob dies im Hinblick auf die Regelungen zum Verbot der Presseähnlichkeit bestimmter öffentlich-rechtlicher Telemedien hinreichend beachtet worden ist.

Im Zuge der Digitalisierung und der Medienkonvergenz, die zu einer deutlichen Vermehrung medialer Angebote geführt hat, bei der indes noch der analogen Welt entstammende private publizistische Konkurrenten wie die Presse unter erheblichen Druck geraten sind, und der – jüngst vom BVerfG gebilligten – Finanzierungsreform hin zum Rundfunkbeitrag, die die Finanzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf hohem Niveau mittelfristig stabilisiert hat, sowie der Entstehung neuerer systemkritischer politischer Bewegungen ist es zu einer Legitimationskrise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gekommen. Demgegenüber hat das BVerfG in seinen neueren Entscheidungen durchweg betont, dass der auf Vielfalt verpflichtete öffentlich-rechtliche Rundfunk von einer anderen Entscheidungsrationalität getragen wird als die nicht zuletzt der Rationalität des ökonomischen Marktes verpflichteten privaten Anbieter, deren aus der Werbefinanzierung resultierenden strukturellen Defizite er zu kompensieren hat, damit die Medienordnung insgesamt der Rundfunkfreiheit gerecht wird.

Die bei aller dogmatischen Anfechtbarkeit dieser Konzeption der „dienenden“ Rundfunkfreiheit entnommenen Prinzipien – Vielfalt, Staats- und Gruppenferne, Beachtung basaler Werte wechselseitiger Achtung – sind auch im Zeitalter des Internets von fundamentaler Bedeutung für die Rolle gerade auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rahmen einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. Es ist bisweilen gesagt worden, das BVerfG habe durch die Bestimmung der verfassungsrechtlichen Koordinaten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk den Spielraum der Länder zur Konkretisierung seines Auftrags zu sehr beschnitten. Demgegenüber hat das BVerfG indes eben diesen Spielraum im Rahmen der von ihm aufgezeigten Koordinaten stets betont. Die Länder können ihn bei der notwendigen Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags nutzen. Ob der sich derzeit abzeichnende Weg der Länder hin zu einer größeren Flexibilisierung des Auftrags bei einer gleichzeitigen Indexierung des Beitrags der richtige Weg ist, kann indes bezweifelt werden, droht er doch zu einem partiellen Rückzug parlamentarischer Rückendeckung für Auftrags- und Finanzierungsentscheidungen zu führen. Der auf besondere journalistische Standards verpflichtete öffentlich-rechtliche Rundfunk, der in den Verwerfungen der

digitalen Medienwelt ein verlässlicher Orientierungspunkt für individuelle und politische Meinungsbildung sein und damit nach wie vor die ihm zugedachte Rolle für eine freiheitlich-demokratische Ordnung spielen kann, bedarf aber dieser Rückendeckung.

*Dieser Text ist zuerst erschienen in Politik & Kultur 04/2019.*

Copyright: Alle Rechte bei Deutscher Kulturrat