



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Symposium

in Kooperation mit



Dienstag, 29. Januar 2019, Berlin

Die Bedeutung des BVerfG-Urteils zum Rundfunkbeitrag für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags

Tagungsbericht

Das BVerfG hat mit seinem Urteil vom 18. Juli 2018 entschieden, dass der Rundfunkbeitrag im Grundsatz mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Lediglich in Bezug auf die Regelung für Zweitwohnungsinhaber sah es einen Bedarf zur Neuregelung durch die Landesgesetzgeber spätestens bis zum 30. Juni 2020. Doch das Urteil enthält darüberhinausgehende Aussagen zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) lud vor diesem Hintergrund in Kooperation mit ARD

und ZDF zur vertieften medienrechtlichen Auseinandersetzung mit dieser Thematik im Rahmen eines Symposiums am 29. Januar 2019 ein.

In drei Vorträgen sowie einer für Fragen aus dem Fachpublikum offenen Podiumsdiskussion wurde unter anderem beleuchtet, welche Aussagen das Urteil über die zukünftige Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, den Konzentrationsdruck privatwirtschaftlicher Anbietersysteme sowie die Gefahren durch algorithmisch gesteuerte Meinungsangebote trifft.

Begrüßung

In seiner Begrüßung lenkte *Prof. Dr. Stephan Ory, Direktor des EMR*, die Aufmerksamkeit unmittelbar auf die betreffenden Passagen der Urteilsbegründung.

„Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der ökonomischen Anreize folgt und da-

mit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann [...] Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung sind daher Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt geboten.“

Dabei hob er die Bedenken der Richter in Karlsruhe hinsichtlich der effektiven Meinungsvielfalt in einer digitalisierten Medienwelt allein durch



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Anbiertervielfalt hervor und leitete zu der Folgerung des Gerichts über den Bedeutungszuwachs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet über.

„Dieses Leistungsangebot wird durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt. [...] Allein der Umstand eines verbreiteten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbiertervielfalt führt für sich noch nicht zu Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen - im Gegenteil - Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen

und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. [...] Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.“

Ziel des Symposiums sei es nun zu hinterfragen, was diese Bedeutung sei und was sich daraus ergebe. Dies wolle man wissenschaftlich diskutieren.

Der Rundfunkbeitrag und der öffentliche Rundfunk als Instrumente der Vielfaltssicherung

In einem ersten Impulsvortrag ging Prof. Dr. Joachim Wieland, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer, auf den verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein. So knüpfte das BVerfG in seinem aktuellen Urteil an den klassischen Funktionsauftrag an und übertrug ihn in eine Zeit neuer Kommunikationstechnologien. Dies führe zu einem neuen Konzept der Vielfaltssicherung in Zeiten der Digitalisierung.

Hierzu stellte Wieland zunächst moderne Mediennutzungsformen und deren Probleme für journalistische Angebote im Allgemeinen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Besonderen vor.

Sodann stellte er den beitragsrechtlichen Hintergrund des Urteils vor: Das Gericht habe zunächst geklärt, dass der Rundfunkbeitrag keine Steuer sei. Trotz „medialer Grundversorgung“, einer

Vielzahl von Abgabepflichtigen und einer teilweise vertretenen These einer „informationellen Daseinsvorsorge“ über und einer „Demokratieabgabe“ durch den Rundfunkbeitrag, habe das BVerfG diesen als Vorzugslast eingestuft. Die Beitragspflicht sei Gegenleistung für den Vorteil der individualisierbaren Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch den Einzelnen. Im Unterschied zum medienrechtlichen Blickwinkel knüpfte aus beitragsrechtlicher Sicht die Beitragspflicht nicht an den Nutzen für die Gesellschaft, sondern an den individuellen Vorteil an.

In seinem Vortrag ging Wieland darauf ein, dass das Bundesverfassungsgericht trotz Digitalisierung den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bekräftige. Das verbreiterte Angebot sichere noch nicht die Vielfalt des Rundfunks. Das Verfassungsgericht verweise auf eine Vielzahl problematischer Entwicklungen neuer Kommunikationstechnologien, unter anderem,



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

dass diese auf Verweildauer, nicht auf Meinungsvielfalt ausgerichtet seien und eine Trennbarkeit von Fakten, Meinungen und Inhalten erschwere. Hieraus folgerten die Verfassungsrichter eine größere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um authentische, sorgfältig recherchierte Informationen bereitzustellen und eine Orientierungshilfe als Gegengewicht zu den sozi-

alen Medien zu bieten. Der klassische Funktionsauftrag sei damit nicht obsolet, sondern wichtiger denn je.

Zum Schluss hob *Wieland* aus der beitragsrechtlichen Herleitung des Funktionsauftrags hervor, dass dementsprechend auch ein Anspruch des einzelnen Beitragszahlers auf ein vielfältiges Programm bestehe.

Das Urteil zum Rundfunkbeitrag im Kontext der Rechtsprechungslinie zur positiven Rundfunkordnung

Der zweite Vortrag befasste sich mit der Einordnung des jüngsten Urteils in die Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts. Die Referentin *Dr. Eva Wagner, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz*, stellte hierbei die in bisherigen Rundfunkurteilen entwickelten Grundsätze vor und folgerte, dass das aktuelle Urteil zum Rundfunkbeitrag sich in die bisherige Rechtsprechungslinie zur positiven Rundfunkordnung friktionsfrei einfüge. Das Gericht nehme nach wie vor Bezug auf die Stellung und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, erweitere jedoch auch den Blick auf Einflüsse der globalen Netzkommunikation, deren Möglichkeiten, Angebote aber auch Gefährdungslagen den Meinungsbildungsprozess zunehmend prägen würden. Hierbei äußerte *Wagner* jedoch auch Kritik an der ihrer Auffassung nach nicht ausreichend differenzierten Zeichnung der Gefährdungslagen.

Das Gericht lasse im Ergebnis auch angesichts einer noch nie dagewesenen Masse an medial verfügbaren Inhalten keinen Zweifel an der Wichtigkeit verantwortlicher, journalistischer, ökonomischem Druck enthobener Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die verfassungsrechtlich geforderte freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Ein originärer, vom Programmrundfunk losgelöster Funktionsauftrag im Bereich der massenmedialen Internetkommunikation sei den Aussagen des Gerichts allerdings nicht zu entnehmen.

Dem prozessualen Modus der Verfassungsbeschwerde geschuldet, habe sich das BVerfG zu der Frage geäußert, ob das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch unter den Bedingungen umfassender Informationsmöglichkeiten als ein die Erhebung eines Beitrags rechtfertigender Vorteil begriffen werden könne. Hierzu habe das Gericht klare Worte gefunden: Es bestehe nach wie vor ein sachlicher Rechtfertigungsgrund zur Finanzierung des Angebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Die Sicherung der Meinungsvielfalt als aktuelle Herausforderung für die Medienpolitik

Im Rahmen des dritten Vortrags ging *Prof. Dr. Georgios Gounalakis, Vorsitzender der KEK*, auf die Sicherung der Meinungsvielfalt als aktuelle Herausforderung an die Politik ein. Er beschrieb

dabei zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus dem Auftrag zur Vielfaltssicherung aus Art. 5 Abs. 1 GG sowie der Rundfunkrechtsprechung des BVerfG ergeben. Der Gesetzgeber müsse „Maßnahmen treffen, die



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern.“ Das Rundfunksystem müsse „in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entsprechen.“

Für *Gounalakis* bestand in der Folgerung ein akuter Änderungsbedarf im Recht der Vielfaltssicherung. Das vor mehr als 20 Jahren entwickelte Konzept der Konzentrationskontrolle allein anhand des Fernsehbereichs sei überholt. Es bestünde Schutzbedarf vor der drohenden Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt aufgrund der veränderten Medienangebote und Mediennutzung auf dem Gesamtmedienmarkt. Hierunter fasste *Gounalakis* alle Medienangebote, einschließlich Plattformen und Intermediären, die

Einfluss auf die Meinungsbildung in einem demokratischen Staat haben.

Neben einer Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht müsse im Konzentrationsrecht auch der Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt im Gesamtmeinungsmarkt begegnet werden.

Zur Vielfaltssicherung entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 GG sei das geltende Konzentrationsrecht der §§ 26 ff. RStV weder geeignet noch bestimmt. Den Ländern obliege daher der verfassungsrechtliche Regulierungsauftrag und die Pflicht, zeitnah zu handeln.

Podiumsdiskussion

Die anschließende Diskussion wurde von *Prof. Dr. Mark D. Cole*, *Wissenschaftlicher Direktor des EMR*, moderiert. Neben den Referenten nahmen *Bernd Radeck*, *Justitiar des Saarländischen Rundfunks*, *Richard Deicke* vom *Justitiariat des ZDF* und *Dr. Marc Jan Eumann*, *Direktor der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz*, auf dem Podium teil.

In seinem Eingangsstatement bezog sich *Radeck* auf eine Passage des Urteils wonach im Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk verschiedene Entscheidungsrationalitäten aufeinander einwirken. Dies sei eine besondere Herausforderung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Anforderungen an die Qualität des Programms seien einerseits Legitimationsbegründung, andererseits aber auch Verpflichtung und Aufgabe diesem Anspruch gerecht zu werden. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei nach dem Urteil gerade ein umfassender, alle Genres abdeckender Auftrag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe das gehaltvollere Programm anzubieten und damit Mehrheiten, aber auch „wechselnde Minderheiten“ zu erreichen. Im Hinblick auf die Erreichung der Nutzer seien auch technische Aspekte der Distribution wichtig. *Radeck* warf dabei die Frage auf, ob

der den Grundrechten zu dienen verpflichtete Staat nicht auch aufgefordert sei, eine gemeinwohlorientierte digitale Infrastruktur bereit zu stellen.

Deicke betonte danach, dass das Urteil im Hinblick auf die geschaffene Rechtssicherheit für das bestehende Beitragsmodell und die Bestätigung des öffentlich-rechtlichen Auftrags von großer Bedeutung für das ZDF sei. Der hervorgehobene Begriff der Grundversorgung sei als weiterhin vollumfänglicher Auftrag zu verstehen. Dies sei auch bei der Verbreitung der Angebote über das Internet so. Maßgeblich sei, dass die Angebote bei den Nutzern ankommen. Die Entwicklung der Medien hin zu einer unüberschaubaren Vielzahl von journalistisch oft nicht gestalteten bzw. kontrollierten Angeboten führe dazu, dass der positiven Vielfaltsicherung noch größere Bedeutung zukommen werde. Hiermit gehe ein Bedeutungszuwachs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der zukünftigen Medienordnung einher, dem auch die Aufgabe der Orientierung und Einordnung zukomme.

Angesprochen auf den Aspekt des gegenseitigen Hineinwirkens im dualen Rundfunksystem machte *Eumann* deutlich, dass die Balance dabei nicht verloren gehen dürfe. Das Urteil schaffe



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Klarheit im Spagat zwischen medialer Grundversorgung und Entwicklungsgarantie. Hieraus erwachse eine besondere Verantwortung. Aus Sicht der Medienanstalten sei auch existenziell für die publizistische Vielfalt, dass weiter die Voraussetzungen geschaffen werden, dass es kommerziellen Rundfunk geben kann. Hierfür brauche es auch neue Formen der Zusammenarbeit, beispielsweise über eine gemeinsame Streaming-Plattform. Zugleich müsse man sich auf alte Formen der Zusammenarbeit besinnen, so im Bereich der Nachrichtenagenturen. *Eumann* ging zudem auf die im Urteil herausgearbeitete besondere Rolle der Medienanstalten für die gesamte duale Medienordnung ein. Es gebe neue Vielfalts-herausforderungen, was für die Plattformen, Intermediäre und neue Technologien wie Sprachassistenten gelte. Die Bewältigung der neuen Aufgaben erfordere auch eine verbesserte Finanzausstattung der Medienanstalten.

Wagner wies darauf hin, dass zwischen dem Rundfunkbereich und anderen medialen Erscheinungsformen zu unterscheiden sei. Das BVerfG habe auch die Vielfaltsprobleme außerhalb des Rundfunks angesprochen, sich in erster Linie aber mit der vielfaltssichernden Funktion des Rundfunkbereichs selbst beschäftigt.

Erneut betonte *Wieland* in seinem Statement, dass die abgaben- und gleichheitsrechtliche Herleitung des Rundfunkbeitrags zugleich einen Mehrwert, als auch eine Verpflichtung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darstelle. Für *Gounalakis* war es wichtig Entwicklungen dahingehend einzuschätzen, wie sie sich gesamtgesellschaftlich ausprägen. Hier sei die Politik gefragt, rechtzeitig die rechtlichen Weichen zu stellen. Einig waren sich alle Panelteilnehmer, dass die Bedeutung des Urteils des BVerfG weit über die Frage der beitragsrechtlichen Beurteilung hinaus gehe.

Die anschließende Fragerunde spiegelte die Komplexität der Herausforderungen an eine moderne Medienordnung wieder. So wurde unter anderem im Hinblick auf den Funktionsauftrag und dahingehende individuelle Ansprüche nachgehakt. Es wurde unter anderem Fragen nach der Zukunftsfähigkeit und Verfassungsfestigkeit des dualen Rundfunksystems sowie danach aufgeworfen, ob es zukünftig mit Blick auf die Herleitung der Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags aus dessen Individualnützlichkeit möglicherweise Klagen Einzelner auf Sicherung eines umfassenden programmlichen Portfolios des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geben könne.

Den Tagungsbericht finden Sie auch auf der Website des EMR emr-sb.de mit ergänzenden Unterlagen.