



Sachstand

Politische Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Politik

Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zur Zulässigkeit einer staatlichen Förderung privater Medien

Politische Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Politik

Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Zur Zulässigkeit einer staatlichen Förderung privater Medien

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 030/22
Abschluss der Arbeit: 22.02.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Demokratie

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat laut Bundesverfassungsgericht eine zentrale Bedeutung für die Demokratie. „Die Rundfunkfreiheit dient der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“¹ und ist „schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung“². Der Rundfunk ist Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung³. Er erfüllt eine öffentliche Aufgabe; er trägt öffentliche Verantwortung; er nimmt integrierende Funktionen für das Staatsganze wahr⁴.

Das Bundesverfassungsgericht führte in seinem Beschluss vom 20. Juli 2021⁵, der letzten Entscheidung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zur Bedeutung des Rundfunks in der aktuellen Medienlandschaft Folgendes aus:

„Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 I 2 GG enthaltene **Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit** zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die **Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck** findet. [...]

Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der **demokratischen Ordnung** vollzieht sich in einem **Prozess der Kommunikation**, der **ohne Medien**, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, **nicht aufrechterhalten** werden könnte. Unter den Medien kommt dem **Rundfunk** wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft **besondere Bedeutung** zu. **Freie Meinungsbildung** wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der **Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert**. [...]

Dem **öffentlich-rechtlichen Rundfunk** kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung, dh im Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk, 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 damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so **zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann**. Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass das **Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht**, dass der **Rundfunk nicht einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird** und dass die **in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen** können. [...] Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und der damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf

1 BVerfGE 59, 231/257; 57, 295/319; 74, 297/323.

2 BVerfGE 77, 65/74; 107, 299/329.

3 BVerfGE 12, 205 (260).

4 BVerfGE 31, 314 (322, 329); 47, 198 (225).

5 BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20 u.a., NVwZ 2021, 1283 – **Anlage 1**.

die öffentliche Meinungsbildung sind daher **Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt** geboten. Einmal eingetretene Fehlentwicklungen lassen sich – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen. [...]

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich neben Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen vorrangig aus dem Rundfunkbeitrag. [...] Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein **Programm** anbieten, das den **verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt** entspricht. [...] Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben.

Dieses **Leistungsangebot** wird durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin **nicht infrage gestellt**. Allein der **Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbietervielfalt führt für sich noch nicht zu Qualität und Vielfalt im Rundfunk**. Die **Digitalisierung der Medien** und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets 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 mithilfe 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. Zudem treten **verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung** auf.

Dies alles führt dazu, dass es schwieriger wird, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden, sowie zu **neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit** von Quellen und Wertungen. [...] 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 **vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht** zu bilden. Dies gilt gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits.“

Dieser Ausführungen zur Rolle des öffentlichen Rundfunks als „Gegengewicht“ in Zeiten von einseitigen Darstellungen, Fake News etc. sind zum Teil als nicht hinreichend belegt und gegenüber privaten Anbietern, die seriöse journalistische Arbeit leisteten, diskriminierend kritisiert worden.⁶

2. Staatliche Förderung privater Medienunternehmen

In der Schweiz wurde am 13. Februar 2022 im Rahmen einer Volksabstimmung über eine staatliche Förderung privater Medienunternehmen abgestimmt und diese abgelehnt. Zuvor wurde die Förderung als Gefahr für die Unabhängigkeit und Neutralität des Journalismus im Verhältnis zum Staat kritisiert.⁷

Auch in Deutschland wurde eine staatliche Förderung des privaten Journalismus in der letzten Legislaturperiode durch den damaligen Bundeswirtschaftsminister Altmaier vorbereitet. Dabei sollten **private Verlagsunternehmen** mit 220 Millionen Euro bei der **digitalen Transformation** unterstützt werden. Diese Förderung sollte ursprünglich an die **Auflage der Verlage gekoppelt** sein. Unternehmen mit großer Auflage hätten also mehr Geld erhalten als kleinere Häuser. Aufgrund **erheblicher Kritik als Wettbewerbsverzerrung** sollte die Förderung stattdessen als Soforthilfe wegen durch die COVID-19-Pandemie bedingten Ausfälle erfolgen. Wegen fehlender Zustimmung des Haushaltsausschusses wurde das **Vorhaben jedoch beendet**. Auch dieses Vorhaben wurde mit Verweis auf die so entstehende **finanzielle Abhängigkeit der Medien vom Staat** und die **auflagenbezogene Förderungshöhe** vielfach kritisiert.⁸

In Deutschland erfolgt eine **indirekte Förderung privater Presseerzeugnisse** bereits durch die **Privilegierung bei der Mehrwertsteuer** sowie durch einen **Zuschuss für die Zustellung** von Zeitungen und Anzeigenblättern, deren Zustellung insbesondere im ländlichen Raum teurer geworden war.⁹

Dies ist **verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden**. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 6. Juni 1989 festgestellt, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur die Pressefreiheit als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe gewährleistet, sondern auch eine **Schutzpflicht des Staats für die Presse** enthält. Daraus ergibt zwar sich kein grundrechtlicher Anspruch auf Förderung, entschließt sich der Staat jedoch zu einer Förderung, so muss diese so aus-

6 Berwanger, Anmerkung zum Beschluss, NVwZ 2021, 1290 f. – **Anlage 1**.

7 Süddeutsche Zeitung, Wie viel Staatsgeld verträgt Journalismus?, 10. Februar 2022, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/medien/schweiz-medienfoerderung-1.5526101>.

8 taz, Das schmutzige Geld vom Staat, 09. August 2020, <https://taz.de/Debatte-fuer-und-wider-Pressefoerderung!/5701757/> - **Anlage 2**.

9 NZZ, Vorerst keine Presseförderung in Deutschland: Wie viel staatliche Unterstützung braucht Journalismus?, 29. April 2021, <https://www.nzz.ch/international/deutschland/vorerst-keine-pressefoerderung-in-deutschland-wie-viel-staatliche-unterstuetzung-braucht-journalismus-ld.1614372> - **Anlage 3**.

gestaltet sein, dass „jede Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden“¹⁰. Dem Staat obliegt bei jeglicher Förderung „eine **inhaltliche Neutralitätspflicht**, die jede Differenzierung nach Meinungsinhalten verbietet“¹¹. Eine Förderung kann aber **von meinungsneutralen Kriterien abhängig** gemacht werden. Dazu zählte das Bundesverfassungsgericht die dem Verfahren zugrundeliegenden Kriterien, dass eine vergünstigte Zustellung durch den Postzeitungsdienst ausgeschlossen sei bei periodischen Druckschriften, die zu dem Zweck herausgegeben werden, geschäftlichen Interessen Dritter zu dienen oder die im Text oder Anzeigenteil geschäftliche Empfehlungs- oder Vermittlungsdienste des Verlages anbieten.¹²

Eine staatliche Förderung privater Medienunternehmen ist in Deutschland also unter Einhaltung der vom Bundesverfassungsgericht formulierten inhaltlichen Neutralitätspflicht grundsätzlich zulässig.

* * *

10 BVerfGE 80, 124 (133 f.) – **Anlage 4**.

11 BVerfGE 80, 124 (134).

12 BVerfGE 80, 124 (134 f.).

Anlagen:

BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20, u.a., mit Anmerkung von Jörg Berwanger, NVwZ 2021, 1283 ff.

taz, Das schmutzige Geld vom Staat, 09. August 2020, <https://taz.de/Debatte-fuer-und-wider-Pressenfoerderung/!5701757/>.

NZZ, Vorerst keine Presseförderung in Deutschland: Wie viel staatliche Unterstützung braucht Journalismus?, 29. April 2021, <https://www.nzz.ch/international/deutschland/vorerst-keine-presenfoerderung-in-deutschland-wie-viel-staatliche-unterstuetzung-braucht-journalismus-ld.1614372>.

BVerfGE 80, 124 ff.