

promedia: Das jüngste Urteil des BVerfG betont, dass zum Auftrag auch Unterhaltung gehört, ohne das zu quantifizieren. Also könnte man hier reduzieren, ohne gegen die Entscheidung des BVerfG zu verstoßen?

Castendyk: Ja. Das Gericht hat außerdem dazu aufgefordert, „über Standardformate hinauszugehen“. Es geht darum, das öffentlich-rechtliche Profil zu schärfen und sich mehr zu trauen. Beispiel Unterhaltung: Die BBC probiert mehr neue Unterhaltungsformate aus jedes Jahr als ARD und ZDF zusammen. Auch „Wetten, dass..?“ war am Anfang mal ein Experiment. Dazu brauchen wir eine risikofreundlichere Kultur, nicht nur bei den Sendern, sondern auch beim Publikum und bei den Medienjournalisten. Allerdings, jetzt kommt das große „aber“: Die Entscheidung über den Umfang von Unterhaltung und wie diese Programme aussehen sollen, treffen die Sender, nicht die Länder. Eine gesetzliche Vorgabe, die, wie eine Quote, Mengen von Genres oder Programmattungen vorschriebe, wäre verfassungswidrig.

promedia: Hochwertige fiktionale Angebote gibt es auch auf Plattformen und bei privaten Sendern. Rechtfertigt das nicht eine Reduzierung?

Castendyk: Es gibt qualitativ sehr hochwertige Angebote von anderen Anbietern. Netflix hat mit Serien wie „Breaking Bad“ gezeigt, dass eine Serie innovativ, kulturell wertvoll und sehr unterhaltend sein kann. Aber es ist eine US-Serie, die die USA, ihre Kultur, ihre Lebenswelten spiegelt. Wir brauchen auch Angebote aus Deutschland, die sich mit unserer Realität beschäftigen. „Dark“, „Pastewka“ oder „Deutschland 86“; bieten hohe Qualität, aber ihre Zahl reicht nicht aus. Da bieten die deutschen linearen Sender derzeit einfach noch in einer anderen Dimension als die Streaming-Anbieter.

promedia: Aber wie kann man den Rundfunkbeitrag stabil halten, ohne den Auftrag zu reduzieren?

Castendyk: Die Produktion von TV-Programmen wird jedes Jahr teurer. Löhne und Gehälter steigen, Technik muss erneuert werden, usw. Dies ist ein Faktum, um das man nicht herumkommt. Sollte deswegen der Rundfunkbeitrag erhöht werden müssen, dann werden sich die Inhalte-Produzenten dafür einsetzen. Gleichzeitig unterstützen wir die Länder und die KEF in ihrem Bestreben, die Effizienz der Beitragsverwendung zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, würden wir uns noch mehr Transparenz wünschen, z.B. um vergleichen zu können, ob Eigenproduktionen günstiger sind als Auftragsproduktionen oder umgekehrt. ■

„Die Akzeptanz wird so nicht erhöht“

Die Unterhaltung ist verfassungsrechtlicher Bestandteil des Auftrages



Prof. Dr. Bernd Holznagel
Geboren: 1957
Studium der Rechtswissenschaften und der Soziologie
Forschungstätigkeit an der Harvard Law School/MIT
Seit 1997 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Münster
Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM), öffentlich-rechtliche Abteilung

Interview mit Prof. Dr. Bernd Holznagel, Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster

Nach Ansicht einiger Bundesländer sollen, unter dem Stichwort Fokussierung des Auftrags, Unterhaltung und Sport im Programmauftrag der Öffentlich-Rechtlichen eine kleinere Rolle spielen. Sie fordern, dass sich ARD und ZDF künftig auf die Bereiche Information, Kultur und Bildung konzentrieren sollten. Auch die privaten Sender sind der Auffassung, dass das Programm der Öffentlich-Rechtlichen zu breit aufgestellt ist. Prof. Dr. Bernd Holznagel, Medien- und Verfassungsrechtler der Universität Münster betont dagegen, dass zur Grundversorgung auch Unterhaltung gehöre. „Die Unterhaltung hat zudem eine wichtige Brückenfunktion. Sie erleichtert den Zugang zu nachfolgenden Informationssendungen. Vor diesem Hintergrund darf die Unterhaltung von Verfassungs wegen im Programm nicht marginalisiert werden“, so Holznagel. Thematische Vorgaben der Länder für das Programm würden eine inhaltliche Bewertung des Programms implizieren und damit eine staatliche Intervention in die Programmautonomie.

promedia: Herr Holznagel, in der aktuellen Debatte um eine Präzisierung des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern nach wie vor mehrere Bundesländer eine Fokussierung des Auftrages auf die Themen Information, Bildung und Kultur. Ist das verfassungsrechtlich möglich?

Holznagel: Das Bundesverfassungsgericht bestätigt in seinem jüngsten Urteil erneut den klassischen Funktionsauftrag des Rundfunks.¹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sorgt für eine *umfassende*

mediale Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger, die in einer Demokratie gleichberechtigten Zugang zu allen Informationen haben müssen, die für ihre Teilhabe am öffentlichen Leben wichtig sind.² Grundversorgung umfasst deshalb nicht nur Beiträge zur politischen Meinungs- und Willensbildung, zu „Hochkultur“ und zu klassischer Bildung, sondern auch Beiträge zur Unterhaltung.³ Abgesehen davon, dass sich „Hochkultur“ und „Unterhaltungskultur“ ohnehin nicht

trennscharf unterscheiden lassen, erfolgen Meinungs- und Willensbildung in einer offenen Gesellschaft auch anlässlich der Ausstrahlung von Unterhaltungsformaten. Die Unterhaltung hat zudem eine wichtige Brückenfunktion. Sie erleichtert den Zugang zu nachfolgenden Informationssendungen. Vor diesem Hintergrund darf die Unterhaltung von Verfassungen wegen im Programm nicht marginalisiert werden. Eben dies aber verbirgt sich hinter dem Begriff der „Fokussierung“.

promedia: Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag hat betont, dass zum Auftrag auch Unterhaltung gehört, es hat aber nichts über den Umfang gesagt. Also könnten die Länder

„Um Geld einzusparen, könnten die Länder die Zahl der Programme zurückführen. Aber das ist offenbar unpopulär.“

doch hier reduzieren, ohne gegen die Entscheidung des BVerfG zu verstoßen?

Holznapel: Es kommt - wie immer bei Juristen - darauf an, was mit „den Umfang reduzieren“ gemeint ist und wie dies erfolgen soll. Fest steht: Rundfunk muss staatsfern organisiert werden. Deshalb obliegt es grundsätzlich den Rundfunkanstalten selbst, im Rahmen ihres Programmauftrags den klassischen Funktionsauftrag mit Leben zu erfüllen. Thematische Vorgaben der Länder für das Programm implizieren notwendig eine *inhaltliche* Bewertung des Programms und damit eine staatliche Intervention in die Programmautonomie. Ist z.B. die Heute Show im ZDF Unterhaltung, politische Information oder Comedy und damit Kultur? Können nicht auch Volksmusiksendungen oder Kochshows Beiträge zur Völkerverständigung und zu gesellschaftlicher Toleranz liefern? Deshalb sind Quoten und Abgrenzungen im Programmbereich immer schwierig. Schnell kann hier der Vorwurf der inhaltlichen Einflussnahme erhoben werden.

promedia: Wie weit dürfen die inhaltlichen Vorgaben gehen? Dürften sie z.B. eine prozentuale Festlegung enthalten?

Holznapel: Eine solche prozentuale Festlegung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen die Programmfreiheit der

Anstalten verstoßen. Ich sehe auch gar keinen Sachgrund für ein solches Vorgehen. Um Geld einzusparen, könnten die Länder die Zahl der Programme zurückführen. Dies ist aber offenbar unpopulär, sodass andere Akteure gesucht werden, die für die Sparmaßnahmen die Verantwortung übernehmen sollen.

promedia: Würde eine Fokussierung auf die Kernaufgaben, die von privaten Anbietern auch aus Kostengründen nicht so umfangreich erfüllt werden können, die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhöhen?

Holznapel: Im jüngsten Rundfunkurteil wird nochmals breit ausgeführt, dass sich das von der Verfassung geforderte Vielfaltziel nicht mit einer Werbefinanzierung erreichen lässt. Deshalb *muss* der beitragsfinanzierte Rundfunk die Grundversorgung für alle übernehmen. Gerade die gut gemachten und reichweitenstarken Unterhaltungssendungen sind populär und nehmen die oben erwähnte „Brückenfunktion“ zu den Informationsformaten wahr. Es ist nicht ersichtlich, dass ein Verzicht gerade auf diese Formate die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhöhen könnte. Anders mag die Einschätzung der bekannten Kritiker der Rundfunkanstalten sein.

promedia: Die Filmwirtschaft ist in Sorge, dass auch fiktionale Produktionen reduziert werden würden. Könnten die fiktionalen Formate nicht unter den „Kulturbegriff“ fallen?

Holznapel: Ja. Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 17 RStV fallen unter Kultur auch Fernsehspiele und Fernsehfilme. Das findet seine Grundlage im verfassungsrechtlichen Kulturbegriff.⁴ Die Produzenten erwirtschaften zwei Drittel ihrer Umsätze mit Aufträgen von ARD und ZDF. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk weniger fiktionale Programme ausstrahlen dürfte, ginge dies direkt zu Lasten der Produzenten und damit zu Lasten der deutschen Filmwirtschaft insgesamt.

promedia: Es gibt inzwischen Netflix und Amazon auch mit deutschen Serien, auch RTL oder Sat1. zeigen fiktionale Produktionen. Warum ist das kein Argument für eine Reduzierung bei den öffentlich-rechtlichen Sendern?

Holznapel: Es geht beim Angebot des öffentlichen Rundfunks nicht nur um die Schließung von Lücken, die in der Programmversorgung durch die privaten Anbieter (Amazon, Netflix, dt. Sender) verbleiben. Die öffentlich-rechtlichen Sender bilden nach der Konzeption des

Bundesverfassungsgerichts eine autonome, mediale Infrastruktur für alle Bürgerinnen und Bürger und damit für unsere Demokratie, die aus guten Gründen aus den Rundfunkbeiträgen *unabhängig* vom Werbemarkt finanziert wird.

promedia: Die Länder wollen den Rundfunkbeitrag ab 2021 möglichst gar nicht oder nur gering erhöhen. Ist das ohne Reduzierung des Auftrages nach dem jüngsten Urteil des BVerfG möglich?

Holznapel: Das Bundesverfassungsgericht stellt in der Rundfunkbeitragsentscheidung dazu fest, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk angesichts der neuen Gefährdungslage für die demokratische Öffentlichkeit durch die Filterblasen im Internet an Bedeutung *gewinnt*.⁵ Das Gericht fordert ein, dass er ein vielfaltsicherndes Gegengewicht hierzu bildet. Nur authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen erkennbar auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darstellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund rücken, können eine verlässliche Orientierungshilfe bieten.⁶ Dies erfordert Umstellungen von Ausgaben hin zu einem Mehr an nicht-linearen Angeboten. Es ist Sache des üblichen Gebührensatzungsverfahrens nach dem RFinStV, den

„Die Unterhaltung hat eine wichtige Brückenfunktion. Sie erleichtert den Zugang zu nachfolgenden Informationssendungen.“

jeweiligen Finanzbedarf zu überprüfen und festzulegen. ■

¹ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn. 77.

² BVerfGE 73, 118 (157 ff.); 74, 297 (324 f.); 83, 238 (298); 90, 60 (90); 87, 181 (199).

³ Vgl. BVerfGE 59, 231 (257 f.); 73, 118 (152); 97, 228 (257); 136, 9 (30).

⁴ Vgl. BVerfGE 74, 297 (351); Jarass, AfP 1998, 133; Schulz, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 2 RStV, Rn. 11.

⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn. 80.

⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn. 80.