

ÖFFENTLICH-RECHTLICHE

Ein Gutachten wie ein Donnerhall: GEZ-Sender haben ausgedient

Deutsche Wirtschafts Nachrichten | Veröffentlicht: 26.12.14 01:15 Uhr | 229 Kommentare

Das Gutachten, das 32 Wirtschaftswissenschaftler für das Bundesfinanzministerium erstellt haben, ist der bisher radikalste Vorschlag zu einer grundlegenden Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in

Deutschland. Die Ökonomen kommen zu dem Schluss, dass der Rundfunkbeitrag eine Steuer ist. Sie skizzieren, warum ARD, ZDF und Deutschlandradio zu teuer sind und fordern das Ende von „Zwangsabgaben“. Schließlich weisen sie einen Weg, wie man mit mehr privatem Wettbewerb zu einem besseren Programm kommen kann.

15.853

Empfehlen

Twittern

207

Diese Seite wurde bisher 207 mal geteilt. Diese Tweets anzeigen.

483



**Jeder BANNER ist ein Beitrag zur
Unabhängigkeit der DWN!**

Daher lohnt es sich, die Botschaft von
Center Parcs anzusehen.

Partner der Woche:



Diese Woche begrüßen
wir Center Parcs als Kunden

Themen: [ARD](#), [Bundesfinanzministerium](#), [Bundesverfassungsgericht](#), [Demokratie](#), [Deutschlandfunk](#), [Disziplin](#), [Fernsehen](#), [GEZ](#), [Gutachten](#), [Kosten](#), [Medien](#), [Medienfreiheit](#), [Öffentlich-Rechtliche](#), [Pressefreiheit](#), [Radio](#), [Rundfunkbeitrag](#), [Staat](#), [Staatssender](#), [Unabhängigkeit](#), [Verlage](#), [ZDF](#), [Zwangsabgabe](#)

Warum die EZB druckt
Die große Umverteilung

ABONNIEREN SIE
JETZT DAS NEUE
FEBRUAR-MAGAZIN

In einem soeben vorgelegten Gutachten mit dem trockenen Titel „Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung“ liefern 32 Ökonomen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen ein **schlüssiges Modell zu einer sehr grundlegenden**

Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland.

Zunächst kritisieren die Professoren die bisherige höchstgerichtliche Rechtssprechung, die faktisch unisono das umstrittene Konzept des Rundfunkbeitrags als einer zulässigen Zwangsgebühr unterstützt hat. **Die Logik der Argumentation in dem Gutachten ist glasklar:** Die Gerichte haben sich nicht mit der Realität beschäftigt, sondern sind stets nur ihren eigenen Argumenten gefolgt. Die Deutlichkeit dieser Aussage zeigt in erfrischender Weise, dass der Gesetzgeber, wenn er nur wollte, nicht auf juristische Hilfskonstruktionen angewiesen wäre, sondern selbst die Maßstäbe festlegen könnte.

Die Kritik an den diversen Urteilen:

„Diese Ausführungen sind für den vom Gesetzgeber gewählten Rahmen einer dualen Rundfunkordnung getroffen, das Gericht selbst geht jedoch der Sache nach kaum noch wirklich von Alternativen aus. Zur Problematik dieser Rechtsprechung gehört es, dass die Basis der **rechtsdogmatischen Folgerungen ausschließlich mit Eigenzitate belegt wird und weder ökonomische, sozialwissenschaftliche oder sonstige Fachliteratur einbezieht**, der Begründungsduktus mithin zunehmend selbstreferentiell erscheint. Das alles hat entsprechende Auswirkungen auf die rundfunkverfassungsrechtliche Literatur und damit die medienrechtliche Diskussion insgesamt gehabt.“

Anders als die Gerichte kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass die Rundfunkabgabe sehr wohl eine Steuer ist – und als solche abgeschafft werden sollte:

„Denn aus ökonomischer Sicht sind die jetzigen Pflichtbeiträge eine Steuer, die einer Zweckbindung

unterliegt. Anstelle dieser Mischform sollte sich der Gesetzgeber entweder für eine klare Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt oder für eine moderne Nutzungsgebühr entscheiden. Entweder man betrachtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als ein Gut, das allen Bürgern gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden soll. Dann ist eine Finanzierung über Steuern sachgerecht, da sich damit – im Gegensatz zu den jetzigen Pflichtbeiträgen – eine Belastung nach der Leistungsfähigkeit gewährleisten lässt. Oder man trägt den veränderten technologischen Rahmenbedingungen Rechnung, die die Bereitstellung einer breiten Palette von Programmen als Clubgüter ermöglichen, und finanziert diese Programme durch nutzungsabhängige Gebühren.“

Das Gutachten hält fest, dass das überbordende öffentlich-rechtliche System kein Spiegelbild einer pluralistischen Medienwelt ist:

„Wichtig ist dabei, nicht einer dem Status quo verhafteten Denkblockade zu verfallen, wie sie vor allem die neuere verfassungsgerichtliche Judikatur nahelegen könnte. Die Funktionsfähigkeit eines privatwirtschaftlichen Hörfunk- und Fernsehangebots kann und darf nicht nur aus der Perspektive eines bestehenden Systems empirisch erschlossen werden. Entscheidend ist nicht die Frage, ob angesichts des derzeit bestehenden privatwirtschaftlichen Angebots der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine bedeutsame Aufgabe erfüllt. Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk bilden ein interdependentes System. Das privatwirtschaftliche Angebot hat sich angesichts des bestehenden, gebührenfinanzierten und breit aufgestellten öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt. **Ein reformierter oder anders ausgerichteter öffentlich-rechtlicher Rundfunk würde ein entsprechend verändertes privatwirtschaftliches Angebot nach sich ziehen.** Würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein Programmangebot einschränken, würden

dadurch zunächst Lücken entstehen. Nicht alle, aber viele dieser Lücken würden durch entsprechende neue Angebote der Privaten gefüllt werden. Bei einer Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen diese Reaktionen mitberücksichtigt werden.“

Neben der Kritik an den diversen Gerichtsurteilen weist das Gutachten auch auf die europarechtliche Problematik des neuen Zwangsbeitrages hin – und meldet Zweifel an, ob diese Neuregelung vor dem EuGH Bestand haben könnte:

„Der EuGH behandelt den Rundfunk als Dienstleistung i.S.v. Art. 56 AEUV, auf den die Wettbewerbsregeln für Unternehmen (Art. 101 ff. AEUV) grundsätzlich Anwendung finden. Die Gebührenfinanzierung löste daher seinerzeit einen Beihilfenstreit aus, der zwar beigelegt wurde, im Zuge der Reform des Finanzierungsmodells jedoch erneut aufflackern könnte.“

Das Gutachten räumt mit einem Argument auf, das gerne von den Vertretern der Sender angeführt wird, um Reformen zu verhindern: Deutschland brauche ein derart ausuferndes System, um in einem 80-Millionen-Volk eine entsprechende Grundversorgung sicherzustellen. Genau das Gegenteil sei der Fall: Die Kosten steigen nämlich nicht prinzipiell, wenn man mehr Zuseher erreichen kann:

„Die Einnahmen aus Zwangsabgaben hatten 2012 ein Gesamtvolumen von ca. 7,5 Mrd. Euro. Bezogen auf die öffentlichen Mittel pro Kopf liegt Deutschland zwar nicht ganz am oberen Ende in Europa, wohl aber, was die Gesamtsumme angeht... Grundsätzlich sollte man angesichts der spezifischen Kostenfunktion der Produktion von Rundfunkprogrammen eine deutliche Kostendegression erwarten: **Viele Kosten der Produktion eines bestimmten Programmangebots sind praktisch unabhängig von der Zahl der Empfänger.**

Nur einige Kostenbestandteile, insbesondere die Lizenzgebühren für Filme und Serien, mögen ungefähr proportional mit den Zuschauerzahlen steigen. Wenn sich also gegebene Kosten in Deutschland auf 80 Millionen potentielle Nutzer verteilen, sollte deren Finanzierungsbeitrag pro Kopf bei gleicher Versorgungsqualität nur ein Bruchteil dessen sein, was in kleinen Ländern wie der Schweiz, Norwegen oder Österreich pro Kopf aufzubringen ist. **Der hohe Finanzierungsbeitrag pro Kopf in dem bevölkerungsreichen Deutschland ist insofern ein Indikator für eine weit überdurchschnittliche Versorgung.**“

Diese Über-Versorgung ist nicht in einem intensiveren öffentlich-rechtlichen Angebot begründet, sondern in der Tatsache, dass sich die von „Zwangsgebühren“ finanzierten Sender in wesentlichen Elementen nicht von dem unterscheiden, was die privaten Anbieter am Markt produzieren.

„Eine Aufgabenabgrenzung, die sich am Subsidiaritätsprinzip orientiert, wird derzeit nicht praktiziert. Im Gegenteil: Man beobachtet den **Bieterwettbewerb der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten um Sendeformate, die inhaltlich und konzeptionell von der privaten Konkurrenz praktisch kaum zu unterscheiden sind.** Beispiele finden sich im Fernsehen besonders im Bereich der Sportberichterstattung, im Bereich von Vorabendserien sowie bei Diskussionsveranstaltungen. Es könnte der Eindruck entstehen, dass nicht der grundgesetzliche Versorgungsauftrag und die Vielfalt im Zentrum der Aufmerksamkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen, sondern die Einschaltquoten. Auch im Hörfunk gibt es erhebliche Doppelungen, z. B. wenn öffentliche und private Sender gleichermaßen die ,größten Hits aus den 80er und 90er

Jahren‘ spielen.“

Das Gutachten verwendet in seiner Terminologie konsistent den bei den öffentlich-rechtlichen Sendern stets umschiffen Begriff einer „Zwangsabgabe“. Der „Rundfunkbeitrag“, wie die Zwangsabgabe als Nachfolge der GEZ heißt, garantiere keine höhere Programmqualität, sondern lähme die Kreativität geradezu:

„Mit einer Finanzierung durch nutzungsunabhängige Zwangsabgaben wie dem sog. Haushaltsbeitrag seit dem 1. Januar 2013 wurde die Sonderrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Wirtschaft und Gesellschaft weiter verfestigt. Ziel der Finanzierung ist die Bereitstellung der bereits diskutierten Grundversorgung, also eines gesellschaftlich gewünschten Angebots, insbesondere soweit dieses nicht durch private Anbieter gewährleistet ist. **Eine der Höhe nach maßgeblich vom Anbieter bestimmte, nutzungsunabhängige Zwangsabgabe kann keine Impulse für eine optimale Angebotssteuerung setzen.** Alternative Finanzierungskonzepte könnten die nachfrageseitige Zahlungsbereitschaft, gerade auch für die von den privaten Anbietern möglicherweise nicht bereitgestellten Angebote, einbeziehen.“

Daher fordert das Gutachten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gleich lieber durch eine ehrliche Steuer zu finanzieren – wodurch die parlamentarische Kontrolle der Finanzierung besser sichergestellt werden könnte:

„Gegen eine Finanzierung aus den allgemeinen Staatshaushalten (der Länder) wird gelegentlich eingewandt, dass den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten damit die erfolgreiche Beeinflussung der Entscheidungsträger für (zu hohe) Finanzierungsbeiträge erleichtert würde. Allerdings ist unklar, ob die Rundfunkanstalten leichter Einfluss auf die

Parlamentarier als auf die 16 Mitglieder der KEF nehmen können. **Für eine Steuerfinanzierung sprechen die verbesserte demokratische Legitimierung und Kontrolle sowie die parlamentarischen Hürden gegenüber einem Ausufern der Finanzierungsansprüche.**“

Vor allem die neuen Technologie des Internet hätte das System eines staatlich finanzierten Rundfunks „überflüssig“ gemacht:

„Die beschriebene Theorie zum Entstehen einer ineffizienten Programmvielfalt geht meist (implizit) von knappen Transmissionskapazitäten aus. Wenn Sender privatwirtschaftlich um eine beschränkte Zahl von Rundfunkfrequenzen konkurrieren, werden sich die Programme mit den höchsten Marktanteilen durchsetzen. Bei rein werbefinanziertem Programm kann das, wie bereits ausgeführt, zu ineffizienter Programmvielfalt und zur Doppelung von Programminhalten führen. **Durch neue Technologien – insbesondere das Internet, aber auch die Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks – haben sich die Rahmenbedingungen geändert.** Die Zahl der möglichen Sender ist technisch für alle praktischen Belange unbegrenzt. Und in der Tat findet sich für praktisch jede Musikvorliebe inzwischen ein geeignetes Internetradio. Zumindest was die Bereitstellung von Musik über Rundfunk betrifft, sind damit Staatseingriffe zur Sicherung der Programmvielfalt allem Anschein nach überflüssig geworden.“

Doch nicht nur bei der Musik sehen die Gutachter die Gefahr, dass durch einen staatlichen Eingriff nicht mehr produziert wird, was die Nutzer wollen, sondern von oben herab ein Programm ins Internet getragen wird, das den Markt für unabhängige, private Anbieter verstopft:

„Die kostenlosen Nachrichtenangebote von ZDF.de oder tagesschau.de im Internet konkurrieren hier mit den Online-Angeboten der klassischen Printmedien. Die beitragsfinanzierten Angebote behindern in der Tendenz Prozesse, durch die sich ein selbst tragendes, qualitativ hochwertiges Subskriptionssystem privatwirtschaftlicher Anbieter (spiegel.de, faz.net, welt.de, ...) entwickeln kann. **Ein solches Subskriptionssystem hätte nicht nur den Vorteil, dass es sich über die Zahlungsbereitschaft der Nutzer selbst finanziert.** Es hätte auch den Vorteil, dass die Zahlungsbereitschaft der Nutzer eine wichtige Steuerungsfunktion ausüben kann.“

Die im Gutachten formulierten „Leitlinien“ kommen zu dem Schluss, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland drastisch eingeschränkt werden könne, ohne dass die Medien-Konsumenten deshalb Schaden nehmen würden:

„Die Übernahme von Leistungen durch den öffentlichen Sektor und ihre Finanzierung durch Zwangsabgaben stehen unter dem Legitimierungszwang des Subsidiaritätsprinzips. Dieser Schluss ergibt sich aus grundlegenden ökonomischen Überlegungen. Legitim ist die Leistungserbringung durch den öffentlichen Sektor nur dann, wenn ein entsprechendes Leistungsangebot nicht privatwirtschaftlich-konkurrenzwirtschaftlich zu organisieren ist, und zugleich die Qualität eines öffentlichen Angebots im Verhältnis zu den Kosten einen hinreichenden Mehrwert erbringt. **Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte deshalb als Anbieter nur dort auftreten können, wo die Privaten selbst bei Setzung eines geeigneten regulatorischen Umfeldes ein gesellschaftlich und bildungspolitisch gefordertes Angebot nicht von sich aus anbieten würden.** Für staatliche Eingriffe in den Markt ist eine überzeugende Rechtfertigung erforderlich.“

Die Gutachter wollen der Tatsache, dass „angesichts des Finanzvolumens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und einer dem demokratischen Budgetprozess weitgehend entzogenen Finanzierungsweise“ „eine effektive Kostenkontrolle indes besonders wünschenswert“ wäre. Dies könne etwa dadurch geschehen, dass bestimmte Formate öffentlich ausgeschrieben werden:

„Auf der Mikroebene stellt sich bei den Sendeinhalten, die ohne staatlichen Eingriff nicht privatwirtschaftlich bereitgestellt würden, die Frage, ob viele der fehlenden Sendeinhalte nicht auch durch Ausschreibung und Subventionierung ausgeglichen werden können, oder ob für alle Entscheidungen über Sendeinhalte fest etablierte Redaktionen notwendig sind, die in die Hierarchie der Rundfunkanstalten eingebunden sind. **Anstelle einiger öffentlich-rechtlicher Sender könnte man sich auch ‚Arts Councils‘ vorstellen, die einzelne Programminhalte ausschreiben und finanzieren.** Ein solches System existiert bereits in Neuseeland. In beschränktem Umfang – als Ergänzung zur BBC – wird ein solches ‚PSB contract awarding‘ auch von Robin Foster und Kip Meek vorgeschlagen.“

Das Fazit des Gutachtens:

„Ein zukunftsfähiges System des öffentlichen Rundfunks sollte dem Subsidiaritätsprinzip mehr Gewicht geben: **Der öffentlich-rechtliche Anbieter sollte nur da auftreten, wo das privatwirtschaftliche Angebot klare Defizite aufweist.** Angesichts der technischen Entwicklung gibt es kaum noch Gründe, warum der Rundfunkmarkt wesentlich anders organisiert sein sollte als der Zeitungsmarkt, der durch ein breites privates Angebot und Subskriptionsmodelle gekennzeichnet ist. Nur dort, wo die Privaten kein geeignetes Angebot erstellen, entsteht eine Aufgabe für die öffentliche

Hand. Einige Lücken könnten durch eine kluge Regulierung eines weitgehend privaten Angebots geschlossen werden.

Öffentlich-rechtliche Sender könnten die verbleibenden Lücken im Programmspektrum füllen.

Allerdings sollte im öffentlichen Rundfunk auf die Werbefinanzierung komplett verzichtet werden, da ansonsten die Fehlanreize der Programmgestaltung, die mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk beseitigt werden sollen, gleichsam durch die Hintertür wieder eingeführt werden. Hier sollte sich **der Gesetzgeber entweder für eine klare Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt oder für eine moderne Nutzungsgebühr entscheiden.**“