

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 6/2007

5. Juni 2007

Warum zahlen? Oder: Lassen sich Rundfunkgebühren rechtfertigen?

Von Susanna Kochskämper

„Ihre Gebühren machen ein unabhängiges Programm erst möglich.“ Mit diesem Satz wirbt die GEZ auf ihrer Homepage für die Rundfunkgebühren. Gemeint ist wahrscheinlich „unabhängig von staatlicher Einflussnahme“ – lesen könnte man es auch als „unabhängig von Ihren Wünschen, denn Sie müssen es finanzieren, egal ob es Ihnen gefällt“.

Vielleicht überspitzt, aber diese Aussage findet sich implizit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994: „[Die Gebührenfinanzierung] erlaubt es ihm [dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk] unabhängig von Einschaltquoten [...] ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. [...] in der Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen [...] findet die Gebührenfinanzierung ihre Rechtfertigung“ (vgl. BVerfGE 90, 60 – 8. Rundfunkentscheidung).

Gut, nicht der Staat entscheidet, was gesendet wird – aber der Bürger anscheinend auch nicht. Denn außer den Einschaltquoten gibt es keinen Maßstab für ein Programm, das die Bürger auch wirklich empfangen möchten. Gleichzeitig können die Bürger auch nicht über die Höhe der „Grundversorgung“ entscheiden: Für jeden Bürger, der Rundfunk und Fernsehen empfangen möchte – inzwischen ist sogar die Nutzung des Internets hinzugekommen – wird automatisch der öffentlich-rechtliche Rundfunk bereitgestellt, egal, ob er ihn tatsächlich empfangen und konsumieren möchte. Außerdem ist er verpflichtet, einheitlich vorgegebene Gebühren zu zahlen, mit denen (größtenteils) die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanziert werden und deren Höhe unabhängig von Einschaltquoten und damit unabhängig von der tatsächlichen Nutzung erhoben werden.

Qualität, Quantität und Preis werden also nicht durch die Nachfrage, sondern unabhängig davon bestimmt. Dies bedarf einer Rechtfertigung – durch bedeutsame gesellschaftliche Ziele, die auf anderem Wege nicht erreicht werden könnten.

Rechtfertigung „Unabhängigkeit“ und „Vielfalt“?

Ein Argument, das für die gegenwärtige Ausgestaltung des Rundfunkmarktes angeführt wird, ist das der oben bereits kurz angesprochenen „Unabhängigkeit“: Rundfunk soll nicht vom Staat bereitgestellt werden, da dieser – so die Furcht – das Massenmedium gezielt zur Meinungsbildung und damit zum Machtmissbrauch einsetzen könnte. Dieses durchaus gerechtfertigte gesellschaftliche Ziel kann jedoch nicht nur durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk erreicht werden. Denn auch privater Rundfunk ist per Definition unabhängig von staatlicher Einflussnahme und Lenkung. Somit bedarf die gegenwärtige Ausgestaltung des Rundfunkmarktes einer weiteren Rechtfertigung: Wettbewerbstheoretisch muss gezeigt werden, dass ein privater Markt versagen würde.

Aber ein Markt, auf dem verschiedene Sender um Zuschauer und Zuhörer werben, auf dem die Sender eigenständig Preise für ihr Programm erheben, die durchaus unterschiedlich sein können, und auf dem die Zuschauer nur für die Programme bezahlen, die sie auch tatsächlich empfangen möchten, ist vorstellbar und im Zeitalter des „Bezahlfernsehens“ auch technisch realisierbar. Marktversagen ist nicht erkennbar. Auch dass der Marktzugang aufgrund der begrenzten Anzahl von Frequenzen beschränkt ist, ist kein Argument gegen die Privatisierung. Die Vergabe der Frequenzen könnte als Versteigerung ausgestaltet werden. Würde diese Versteigerung regelmäßig wiederholt, hätten ebenso neue Sender eine Chance, in den Markt einzutreten.

Die Sorge um den Verlust der „meinungsmäßigen Vielfalt“, wodurch private Meinungsmacher gesellschaftliches Denken in ihrem Sinne beeinflussen könnten, ist ebenfalls ein weiteres, durchaus gerechtfertigtes gesellschaftliches Ziel. Möglich wäre diese Gefahr durch eine Marktkonzentration oder Monopolisierung des Marktes. Allerdings spricht auch das nicht gegen eine Privatisierung. Denn wie auf jedem anderen Markt sollten Institutionen wie Kartellamt und Monopolkommission auf nationaler sowie die Europäische Kommission auf europäischer Ebene zuständig sein, über den Wettbewerb zu „wachen“ und entsprechende Fusionen oder Übernahmen wenn nötig zu verhindern. Eher führt der Wettbewerbsvorteil für öffentlichen Rundfunk und Fernsehen durch die Gebühren zu einer Marktkonzentration dort und kann dem Ziel der Vielfalt sogar zuwider laufen.

Die Regulierung des Rundfunkmarktes in der gegenwärtigen Form ist somit mit den Argumenten Unabhängigkeit und Vielfalt keineswegs zu rechtfertigen. Denn sowohl aus dieser gesellschaftspolitischen als auch aus wettbewerbstheoretischer Sicht lässt sich kein Grund finden, weshalb der Rundfunkmarkt nicht vollständig privatisiert werden sollte.

Rechtfertigung aus einem „Bildungsauftrag“?

Gegen die vollständige Privatisierung des Rundfunkmarktes und für seine gegenwärtige Regulierung wird noch ein zweites Argument ins Feld geführt: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfülle eine Art „Bildungsauftrag“, der mit der medialen Grundversorgung einhergehe. Gerne wird hierbei die Qualität des privaten Rundfunks als Vergleich herangezogen und das Szenario eines privatisierten Marktes mit qualitativ schlechten Sendungen entworfen. Hinter diesen Argumenten findet sich, sieht man genauer hin, eine bestimmte Sicht über die eigenen Mitbürger: Überlässt man es den Menschen, selbständig zu entscheiden, was sie sehen und hören möchten, führt dies zu einem Verschwinden von „qualitativ hochwertigen“ Programmen. Gemeint sind hier, hört man genauer zu, vor allem die so genannten „bildungsfernen Schichten“, die dafür sorgen würden, dass auf so einem Markt wahrscheinlich nur noch „Unterschichtenfernsehen“ zu sehen wäre. Was „qualitativ hochwertig“ ist, weiß der Vertreter dieser Argumentation natürlich genau und rechnet sich selbst zu der besseren bildungsnahen Schicht. Die Zwangsfinanzierung ermöglicht zwar keinen Zwangskonsum, setzt jedoch immerhin Preissignale außer Kraft und macht den Konsum unabhängig von der Zahlungsbereitschaft in der Hoffnung, die unmündigen Ignoranten auf diesem Wege zu erreichen.

Ordnungspolitisch ist diese Sicht nicht zu akzeptieren oder zu rechtfertigen. Sie verstößt gegen die Konsumentensouveränität und damit gegen die Vorstellung, jeder Mensch könne für sich selbst am Besten entscheiden, was ihm nützt und somit, was er nachfragen möchte. Dazu gehört auch die Art und Qualität des Rundfunk- und Fernsehprogramms. Am Rande sei hier zusätzlich erwähnt, dass selbst die „Zwangsfinanzierung“ und der daraus resultierende Zugang zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk noch lange nicht bedeutet, dass das so genannte „Bildungsangebot“ auch angenommen wird. Wird also letztlich nicht ein Programm, das den selbst ernannten „Bildungsbürgern“ gefällt, von allen anderen, die es nicht nutzen, mitfinanziert?

Wichtig: Freier Zugang zu, nicht Bereitstellung von „Meinungsvielfalt“

Ordnungspolitisch lässt sich die gegenwärtige Ausgestaltung des Rundfunkmarktes nicht rechtfertigen. Meinungsfreiheit bzw. „meinungsmäßige Vielfalt“ ist auch auf dem Markt der Printmedien gewährleistet, der für jeden Bürger frei zugänglich und frei von Zwangskonsum ist. Das Argument, Bedürftige könnten sich eine Tageszeitung nicht leisten, kann nicht zählen: Sollte dies tatsächlich der Fall sein, so müsste die Gesellschaft dafür sorgen, dass der Bezug einer Tageszeitung mit der Sozialhilfe bzw. dem AIG II möglich ist. Was aber, wenn die Menschen gar keine Zeitung kaufen? Was, wenn sie das Geld für andere Dinge ausgeben? Oder was, wenn sie die „falsche“ Zeitung kaufen? Sollte man nicht auch sicherstellen, dass jeder Bürger eine Tageszeitung bezieht? Denn immerhin sind die Informationen in Zeitungen noch detaillierter als in Rundfunk und Fernsehen. Sollte nicht eine Zeitung auserkoren werden, die dann jedem zugänglich gemacht, aber auch von jedem finanziert wird? Und zwar zu einem Preis, den diese Zeitung mehr oder weniger selbstständig festlegt. Somit ist sichergestellt, dass auch wirklich jeder eine „vernünftige“ Zeitung bezieht. Ob er oder sie diese dann liest oder nur den Fisch darin einwickelt, spielt ja schließlich keine Rolle.

So seltsam das für eine Zeitung klingen mag, bei Rundfunk und Fernsehen scheint dieses Vorgehen weitestgehend akzeptiert zu sein. Nicht die Möglichkeit des freien Zugangs zählt. Die Entscheidung findet nicht zwischen verschiedenen Sendern statt, die bewusst gewählt und finanziert werden, weil sie den eigenen Präferenzen entsprechen. Die Entscheidung lautet: Finanziere entweder alle öffentlich-rechtlichen Programme oder nutze weder Fernsehen, noch Radio oder Internet.

„Meinungsvielfalt“ kann nicht von einer kleinen Zahl von Entscheidern vorgegeben werden. Sie entfaltet sich am besten auf einem freien Markt, der ein Programmangebot möglich machen kann, das den unterschiedlichen Interessen der Bürger entspricht und von irgendeiner anderen Einflussnahme als der der Zuschauer selbst unabhängig ist. Gezahlt wird dann zwar immer noch nicht gerne, aber mit der Überzeugung, eine angemessene Gegenleistung zu erhalten.

8983 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Volksw. Susanna Kochskämper ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 6609. email: kochskaemper@wiso.uni-koeln.de