

Antrag

der Abgeordneten Martin Erwin Renner, Marc Bernhard, Petr Bystron, Siegbert Droese, Dietmar Friedhoff, Mariana Iris Harder-Kühnel, Norbert Kleinwächter, Jörn König, Tobias Matthias Peterka, Jürgen Pohl, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz und der Fraktion der AfD

Einsetzung einer Enquete-Kommission – Für eine neue Rundfunkordnung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine breite medienpolitische Debatte mit und in der deutschen Öffentlichkeit zur Zukunft der Rundfunkordnung in Deutschland im Zeitalter unbegrenzt verfügbarer digitaler Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsangebote sollte dringend geführt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

gemeinsam mit den Ländern eine Enquete-Kommission einzurichten, um die folgenden Themen zu untersuchen:

- Erarbeitung eines Überblicks über die Situation der Massenmedien in Deutschland (Zeitungen, Zeitschriften, Radio, Fernsehen, Internet): Konzentrationsprozesse, Strukturen, Angebote aus dem In- und Ausland, Konkurrenz durch das Internet;
- Erarbeitung eines Überblicks über den Wandel im Medienwesen durch die Möglichkeiten der Digitalisierung;
- Erarbeitung eines Überblicks über die Veränderungen der Medienkonsumgewohnheiten der Bevölkerung in Deutschland;
- Erarbeitung eines Überblicks über Entwicklungen im Journalismus selbst: Arbeits- und Produktionsbedingungen, journalistisches Selbstverständnis im Wandel, „Haltungsjournalismus“, Framing, „Infotainment“ und Mainstreaming;
- Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Zeitgemäßheit der überkommenen deutschen Medienordnung;
- Erarbeitung eines Überblicks über Medienordnungen im internationalen Vergleich;
- Erarbeitung argumentativ fundierter Standpunkte zur generellen Notwendigkeit und Zulässigkeit von Regulierung, zur Definition von Regulierungsgegenständen, zu Möglichkeiten der Regulierung auf nationaler und internationaler Ebene;

- Prüfung grundsätzlicher Alternativen zur bestehenden föderalen deutschen Medienordnung;
- Einschätzung der Notwendigkeit, Zulässigkeit und Legitimität eines gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zeitalter unbegrenzt verfügbarer Informationen;
- Bestandsaufnahme des inneren Zustands des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Binnen- und Meinungspluralismus, Vertretung der gesellschaftlich relevanten Gruppen, redaktionelle Ausrichtung, Themenbehandlung, Darstellungsmethoden, Framing, Kampagnen, Beeinflussung; Ausgewogenheit des Programms; Gewichtung der Programmbestandteile Unterhaltung, Bildung, Information; Doppelangebote zum privaten Rundfunk; Kostenstrukturen;
- Erarbeitung von Vorschlägen für eine Neuausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Senderfusionen, Konzentration des Programms, Notwendigkeit und Zulässigkeit allgemeiner Gebühren – Abschaffung des Gebührenzwangs; demokratische Formen der Mitbestimmung der Nutzer und der Aufsicht über die Einhaltung der Programmgrundsätze; Neudefinition des Auftrags; Erweiterung der Nutzung der Mediathekenangebote; Zulässigkeit der Onlineangebote in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern;
- Überprüfung der Strukturen des dualen Systems, des Fortbestands der Landesmedienanstalten.

Berlin, den 5. Oktober 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

1. Das bisherige Verfahren zur Erarbeitung eines neuen Medienstaatsvertrags ist zu intransparent. Die deutsche Öffentlichkeit ist in diesem für die Zukunft der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts eminent wichtigen Verfahren nicht ausreichend und angemessen beteiligt worden. Angesichts der Komplexität der Aufgabe und in Anbetracht der Bedeutung der Rundfunkordnung für den demokratischen Staat und die demokratische Debattenkultur ist nicht mehr hinnehmbar, dass die Grundzüge dieser Ordnung maßgeblich in vertraulichen Verhandlungen der Staatskanzleien der Länder entworfen und lediglich die fertigen Ergebnisse den Landtagen zur Ratifikation vorgelegt werden. Nötig ist die Einbeziehung einer breiten deutschen Öffentlichkeit schon in den Prozess der Erarbeitung der Grundzüge einer solchen Medienordnung, die unter den im Zuge der Digitalisierung vollkommen veränderten Grundbedingungen öffentlicher Kommunikation Bestand für das 21. Jahrhundert haben kann.
2. Die deutsche Rundfunkordnung stammt aus der unmittelbaren Nachkriegszeit. Sie war bestimmt von dem Mangel an Frequenzen für die Übertragung von Rundfunk und geprägt von den Erfahrungen der totalitären Diktatur. Ihr Kernanliegen war die Verhinderung der Ausnutzung von Medienmacht zu Propagandazwecken. Auch heute muss dies das Kernanliegen einer neuen Medienordnung sein.
3. Für die Printmedien wurde in der Bundesrepublik von Anfang an der freie Wettbewerb zugelassen, wie er in den westlichen Demokratien, aber auch noch in der Weimarer Republik bestanden hatte. Nach dem Grundrecht der Staatsbürger (Artikel 5 GG), sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten zu können, darf hier keine staatliche Beschränkung vorgenommen werden, soweit diese nicht zum Schutz der Jugend oder dem Recht der persönlichen Ehre dient oder anderweitig durch allgemeines Gesetz verlangt wird. Da Papier keiner Knappheit unterlag, bedurfte es hier keiner Regulierung. So obliegt es der freien Entscheidung mündiger Staatsbürger sich für das Presseerzeugnis der eigenen Wahl zu entscheiden oder auch gänzlich auf das Angebot zu verzichten. Die Informationsfreiheit wird durch die Vielzahl des Angebots und die Freiheit des Zugangs zum Pressemarkt gewährleistet.
4. Für den Rundfunk stellte sich die Situation anders dar. Durch die Knappheit an Frequenzen war hier lange Zeit kein freier Wettbewerb unterschiedlicher Rundfunkanbieter möglich. Dies galt im Besonderen für das Fernsehen. Da hier zunächst nur ein Programm ausgestrahlt werden konnte, dann viele Jahre nur drei Sendeprogramme flächendeckend zu empfangen waren, war die Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems die Lösung des Knappheitsproblems. Das faktische Sendemonopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten gebot in der Demokratie sowohl die Staatsferne als auch die gesellschaftliche Kontrolle der Einhaltung der Programmgrundsätze der weltanschaulichen und parteipolitischen Neutralität der Berichterstattung sowie der Ausgewogenheit des Programms selbst. Die Beteiligung gesellschaftlicher Interessengruppen an der Besetzung der Rundfunkräte sollte Einseitigkeiten im Programm verhindern und die Fülle unterschiedlicher Perspektiven auf die gesellschaftliche Wirklichkeit im Rundfunk widerspiegeln.
5. Zur deutschen Besonderheit gehörte die dezentrale Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wie schon durch die föderale Verfassungsordnung selbst – mit der Länderhoheit über das Medien-, Kultur- und Bildungswesen – sollte auf diese Weise dezidiert verhindert werden, dass mit einer erneuten Machtübernahme einer diktatorischen Partei dieses sogleich das gesamte Rundfunksystem in die Hände fiele, um es als Propagandainstrument nutzen zu können. Auch die dezentrale Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ist damit historischen Gründen geschuldet. Auch sie ist unter den Voraussetzungen und Bedingungen des Mangels an Frequenzen entstanden, die heute in keiner Weise mehr gegeben sind.
6. Entgegen weit verbreiteter Auffassungen ist die deutsche Rundfunkordnung in ihrer heutigen Form keineswegs vom Grundgesetz vorgegeben. So stellte das Bundesverfassungsgericht schon in seinem ersten Rundfunkurteil 1961 klar: „Artikel 5 GG fordert zur Sicherheit der Freiheit auf dem Gebiet des Rundfunks allerdings nicht die in den Landesrundfunkgesetzen gefundene und für die Rundfunkanstalten des Bundes übernommene Form. Insbesondere ist von der Bundesverfassung nicht gefordert, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.“ (BVerfGE 12, 205 (262)).

7. In seinem dritten Rundfunkurteil bestätigte das Bundesverfassungsgericht 1981 diese Ansicht noch einmal ausdrücklich und definierte zugleich die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 GG als „dienende Freiheit“, die „freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ zu dienen habe: „Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit.“ (BVerfGE 57, 295 (319)) Die freie individuelle Meinungsbildung zu ermöglichen, ist der Auftrag des Grundgesetzes. Diesen Zweck zu erfüllen, ist Aufgabe einer zeitgemäßen Rundfunkordnung, nicht die Konservierung einer einmal gefundenen Struktur: „Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, ist Sache seiner eigenen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt ihm keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor; es kommt allein darauf an, daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargestellten Sinne gewährleistet ist, daß Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen vermieden werden. Der Gesetzgeber hat insbesondere Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, daß die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen und daß die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.“ (BVerfGE 57, 295 (321 f))
8. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in seinen letzten beiden Rundfunkurteilen die prinzipielle verfassungsrechtliche Offenheit der Rundfunkordnung zugunsten einer umstrittenen sogenannten „Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ zu relativieren schien (BVerfGE 83, 238 (298 f)), so gilt weiterhin, dass diese nur im gesetzten Rechtsrahmen der dualen Rundfunkordnung Gültigkeit beanspruchen kann. Grundsätzliche Alternativen zur überkommenen Medienordnung bleiben dem Gesetzgeber offen.
9. Über solche Alternativen nachzudenken, ist aber dringliche Aufgabe eines jeden Gesetzgebers. Und zwar deshalb, weil die Medienlandschaft seit Etablierung der deutschen Medien- und Rundfunkordnung grundlegenden Wandlungsprozessen unterworfen war und ist. Und auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst hat sich, was Programmausrichtung und journalistisches Ethos anbetrifft, sehr weitreichend verändert. Die Medienordnung läuft diesen Entwicklungen jedoch seit Jahrzehnten mit großer Verzögerung hinterher. Die Anpassungen – die meist auf Initiative der Verfassungsrechtsprechung erfolgten – haben dem technischen Wandel nur insofern Rechnung getragen, als sie stets neue Begründungen für die Aufrechterhaltung der einmal gefundenen Struktur schufen, obwohl die Voraussetzungen und Bedingungen sich seit ihrer Einführung mehrfach drastisch – nicht zuletzt mit der Digitalisierung – ganz grundlegend gewandelt haben.
10. So trat der Auftrag der Grundversorgung der Bevölkerung mit Information und Unterhaltung in den Vordergrund, als durch den Fortschritt der Übertragungstechnik – vor allem Kabelfernsehen und später die Satellitentechnik – neue und zusätzliche Übertragungswege für Rundfunkprogramme zur Verfügung standen. Das Rundfunkmonopol der öffentlichen-rechtlichen Anstalten war damit obsolet und wich dem dualen System aus öffentlichen und privaten Sendern. Die Notwendigkeit des Weiterbestehens der öffentlich-rechtlichen Anstalten wurde nun damit begründet, dass kommerzielle Rundfunkanbieter Minderheiteninteressen und regionale Programme nicht bedienen könnten, da sie auf Werbeeinnahmen angewiesen seien. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten dagegen hätten den Auftrag, flächendeckend in Deutschland ein Vollprogramm aller Sparten anzubieten und sowohl regionale Berichterstattung wie auch Programme für Minderheiten bereitzustellen, die sich kommerziell nicht tragen würden.
11. Durch die Digitalisierung ist diese Argumentation nun ebenfalls hinfällig geworden. Fernseh- und Rundfunkprogramme sind über Kabel und Satelliten heute in kaum noch überschaubarer Fülle für jedermann zu empfangen. Insbesondere über das Internet sind Programme und darüber hinaus einzelne Medienangebote in nahezu unbegrenzter Zahl verfügbar. Mit dem Fortschreiten der Breitbandverkabelung und der Einführung neuer Funknetze – wie 5 G – werden auch die letzten „weißen Flecken“ in Deutschland mit Angeboten und Programmen aus der ganzen Welt versorgt werden können.
12. Zur Versorgung von gesellschaftlichen Minderheiten bedarf es selbst der seinerzeit eingerichteten offenen Kanäle nicht mehr. Jederzeit abrufbare Inhalte und selbst Programme sind durch die technische Weiterentwicklung zu einem Bruchteil der früheren Produktionskosten erstellbar. Sowohl nichtkommerzielle wie auch kommerzielle Medienangebote – ob aus Deutschland selbst oder aus dem Ausland – stehen für Minderheiten und Interessengruppen inzwischen in unüberschaubarer Anzahl zur Verfügung. Überdies sind solche Zielgruppenangebote gerade für die Werbewirtschaft äußerst interessant.

13. Weder für Minderheiten, noch für abgelegene ländliche Regionen bedarf es heute einer „Grundversorgung“ durch öffentlich-rechtliche Rundfunkkanäle. Dies gilt erst recht für Unterhaltungsangebote. Unterhaltungsangebote jeder Art und für jede Zielgruppe sind nahezu unbegrenzt verfügbar. Auch in diesem Sektor hat das Internet die Entwicklung revolutioniert. So werden Spielfilme und Serien über Streamingdienste aus dem Internet bezogen. Entsprechende Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender haben dagegen erheblich an Zuschauerzahlen verloren. Insbesondere jüngere Menschen konsumieren kaum noch Rundfunkprogramme der öffentlich-rechtlichen Sender. Diese Entwicklung muss in den Blick genommen werden, weil hierdurch die Legitimität der Zwangsgebühren für öffentlich-rechtliche Vollprogramme aller Sparten grundsätzlich in Frage gestellt wird.
14. Die Legitimität der Rundfunkordnung des dualen Systems muss darüber hinaus aus weiteren Gesichtspunkten einer tiefer gehenden Analyse und Neubewertung unterzogen werden. So hat sich auch die Verbreitung von Informationen und Nachrichten mit der Digitalisierung vollkommen gewandelt. Nachrichten und Informationen verbreiten sich über das Internet und die sozialen Medien heute innerhalb von Minuten in millionenfacher Weise. Sie können von jedermann ins Netz gestellt werden. Zur Überprüfung, Vertiefung und Bewertung stehen zahllose Portale bereit. Diese Entwicklung hat die Kommunikation demokratisiert: Es gibt keine Zugangsschranken mehr. Zu jeder Öffentlichkeit ist binnen kürzester Zeit eine Gegenöffentlichkeit herstellbar. Informationen und Nachrichten sind so nicht mehr lange zu unterdrücken. Falschmeldungen können richtiggestellt, Bewertungen hinterfragt werden. Für die demokratische Kommunikation ist die Freiheit des Internets heute wichtiger als öffentlich-rechtliche Sendeanstalten.
15. So hat die Entwicklung des Internets den klassischen Rundfunk schon heute überrollt. Daher drängen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Macht in den online-Bereich. Das wirft viele Fragen auf, die von der derzeitigen deutschen Medienordnung nicht zufriedenstellend beantwortet werden können. Insbesondere die, ob nicht durch die Marktmacht, die die erhebliche Finanzausstattung der öffentlichen Anstalten durch den Beitragszwang für jeden Haushalt ermöglicht, nicht nur der Wettbewerb in einem bisher funktionierenden Markt eingeschränkt wird, sondern darüber hinaus auch der Meinungspluralismus und die Meinungsvielfalt.
16. In dem Maße, in dem gerade in den öffentlich-rechtlichen Sendern Grundsätze journalistischen Handelns wie parteipolitische Neutralität, Objektivität und Ausgewogenheit der Berichterstattung zurückgedrängt werden und ein sogenannter „Haltungsjournalismus“ sich breitmacht, der offen Partei nimmt für politische und ideologische Ziele, Darstellungen einfärbt; Frames setzt, die die Wirklichkeit in einem gewünschten Licht erscheinen lassen, Themen bewusst emotionalisiert und damit Meinungen und Einstellungen der Zuschauer und Zuhörer beeinflussen will, wird Marktmacht zur Meinungsmacht und damit zu einem Problem für die Demokratie selbst.
17. Gerade dieser Aspekt ist trotz sinkender Zuschauerquoten der Sendungen von ARD und ZDF von hoher Bedeutung. Denn diese offen zutage tretende Abkehr vom journalistischen Ethos widerspricht den – den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedingenden und rechtfertigenden - Forderungen der normsetzenden ersten Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts. Wenn von Binnenpluralismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Rede mehr sein kann, wenn das Gros der Journalisten einem bestimmten politischen Spektrum zuzurechnen ist, wenn dessen „Haltung“ die redaktionelle Ausrichtung, die Themenauswahl und Themenbehandlung bestimmt oder dominiert, wenn wesentliche Teile der Gesellschaft im Gesamtprogramm nicht mehr zu Wort kommen, ihre Meinungen – weil unliebsam – verzerrt, verkürzt, denunziert und diffamiert werden, wenn Kampagnen gefahren werden, um politischer und gesellschaftlicher Ziele willen, wenn bestimmte Botschaften durch das gesamte Programm – subtil in die Unterhaltung eingeflochten – transportiert werden, dann stellt sich die Frage der verfassungsrechtlichen Legitimität der Privilegierung des durch Zwangsgebühren für jeden Haushalt finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems auch von dieser Seite.
18. Die grundsätzliche Diskussion der Folgen des technologischen Wandels – mit seiner schier unbegrenzten Ausweitung des Angebots an Informationen, Nachrichten, Inhalten und Unterhaltung, die frei zur Verfügung stehen –, der Folgen der Änderung des Nutzerverhaltens und der erheblichen Veränderung der Ausrichtung und des journalistischen Selbstverständnisses des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – seiner Ambitionen, breit in den Online-Bereich ein- und hier nicht nur umfassend in Konkurrenz zu den privatwirtschaftlich organisierten Printmedien zu treten, sondern dort zunehmend Meinungsdominanz und Meinungsmacht zu gewinnen – ist für die aus der Nachkriegszeit überkommene Medienordnung dringend an der Zeit.

Es ist Aufgabe der Gesetzgeber wie auch der Öffentlichkeit selbst, sich ein umfassendes Bild von den Veränderungen zu machen und Vorschläge für eine zeitgemäße Medienordnung zu erarbeiten, die den Auftrag des Grundgesetzes nach Artikel 5 erfüllt, eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen.

19. Die Gesetzgebungskompetenz für das Presse-, Medien- und Rundfunkrecht liegt bei den Ländern. Das Rundfunkrecht ergibt sich im Wesentlichen aus dem Rundfunkstaatsvertrag (RStV) der Länder sowie dem ARD-Staatsvertrag, dem ZDF-Staatsvertrag, dem Deutschlandradio-Staatsvertrag, dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag und dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Die Länder verhandeln derzeit die Umwandlung der Rundfunkstaatsverträge in Medienstaatsverträge. Die Medienordnung der Bundesrepublik Deutschland ist im gesamtgesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Interesse. Viele Entwicklungen im Medienbereich kommen aus dem Ausland und entziehen sich der Regulierung auf der Länderebene. So stellt das dem letzten Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2018 zugrunde liegende wissenschaftliche Gutachten des Hans-Bredow Instituts unter anderem fest: „Moderne Media Governance sieht sich einem komplexen und hochdynamischen Mediensystem in einem regulatorischen Viel-Ebenen-System gegenüber, das schon bei der Phänomen- oder Problembeschreibung an Grenzen stößt. Es kann schwierig sein, die Phänomene überhaupt so zu beschreiben, dass sie einer Risikoeinschätzung und einer gesetzlichen Regelung zugänglich werden – man muss „lernen, Dinge zu regulieren, die wir nicht verstehen“ (Drucksache 19/6970 S. 257).
20. Die Neufassung einer Medienordnung für Deutschland erfordert nicht zuletzt auch von daher eine umfassende nationale Debatte über denkbaren Alternativen zur bestehenden Ordnung. Diese breite gesellschaftliche Debatte insbesondere über Notwendigkeit, Zulässigkeit, Sinn, Auftrag, Organisationsstruktur und Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland zu führen und mit umfassend erarbeiteten Argumenten und Analysen zum Sachstand sowie mit gründlich erörterten Vorschlägen zu bereichern, ergibt sich im gesamtgesellschaftlichen Interesse an der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie in gesamtstaatlicher Verantwortung für alle Ebenen der Gesetzgebung und die gesamte politische Öffentlichkeit Deutschlands.

