

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

9–10/2009 · 23. Februar 2009



Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Stefan Niggemeier

Selbstbewusst anders sein

Volker Lilienthal

Integration als Programmauftrag

Jürgen Wilke

Die zweite Säule des „dualen Systems“: Privater Rundfunk

Lutz Hachmeister · Kai Burkhardt · Claudia K. Huber

Das Ende der Rundfunkpolitik

Jens Lucht

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie

Richard Collins

Die BBC, das Internet und „Public Value“

Editorial

Erst seit 25 Jahren ist das bundesdeutsche Rundfunksystem „dual“: Neben den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten, der ARD („Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“), dem ZDF und dem Deutschlandradio, gibt es seit Anfang 1984 auch privatwirtschaftlich-kommerzielle Sender. Während Letztere werbefinanziert sind und keinen speziellen Programmauftrag verfolgen, werden die Öffentlich-Rechtlichen zu etwa 80 Prozent durch Rundfunkgebühren finanziert und sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Ihr Auftrag lautet: Gewährleistung einer vom Staat unabhängigen „Grundversorgung“ mit Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung.

Angesichts der über sieben Milliarden Euro Rundfunkgebühren, die den Öffentlich-Rechtlichen jährlich zufließen, geraten sie regelmäßig unter Rechtfertigungsdruck: Ist ihr Programm die 17,98 Euro Monatsgebühr (für ein Fernseh- und ein Radiogerät) wert? Ist die „Grundversorgung“ nicht schon durch die Vielfalt der privaten Sender gesichert? Bieten die Öffentlich-Rechtlichen wirklich mehr Qualität, oder achten auch sie nicht nur auf „die Quote“? Wie weit dürfen sie ins Internet „expandieren“?

Mit dem 12. „Rundfunkänderungsstaatsvertrag“, der im Juni 2009 in Kraft tritt, sollen einige dieser Fragen geklärt werden. So beschlossen die Bundesländer darin unter anderem, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote künftig einem „Drei-Stufen-Test“ (*Public Value Test*) unterzogen werden sollen, um zu überprüfen, ob sie dem am Gemeinwohl orientierten Programmauftrag entsprechen. Vorbild ist auch hier – wie bei der Gründung der Öffentlich-Rechtlichen nach 1945 – die British Broadcasting Corporation (BBC), die bereits mehrere solcher Tests durchlaufen hat.

Johannes Piepenbrink

Stefan Niggemeier

Selbstbewusst anders sein

Essay

ambitionierte Fernsehfilme und gelegentlich große Event-Dokumentationen wie den Geschichts-Zehnteiler „Die Deutschen“. Und dennoch ist es frappierend, wie wenig ihr Programm ein unverkennbar öffentlich-rechtliches Programm ist.

Einzigster Auftrag: gutes Programm

Es ist nicht so, dass es den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern in Deutschland an Profil mangelte. Die ARD zum Beispiel ist der deutsche Seifenopern-Sender. Sie zeigt mehr Daily Soaps als jeder andere, vier verschiedene an jedem Werktag, und sie wiederholt sie teilweise auch häufiger als jeder andere: Ein eingefleischter „Sturm der Liebe“-Fan kann die aktuelle Folge dank

Stefan Niggemeier

Geb. 1969; freier Medienjournalist, u. a. für die „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“,

Gründer des „BILDblog“.

stefan.niggemeier@gmail.com

www.stefan-niggemeier.de

der Ausstrahlung in den Dritten Programmen elf mal täglich sehen. Das ZDF profiliert sich als Schaulustigen-Kanal. Die freien Reporter, die ihr Geld damit verdienen, als erste an jedem Unfallort zu sein und Blut- und Ölsuren, Wiederbelebungsversuche und den Abtransport der Leichen zu filmen, haben in den Magazinen „Drehscheibe“ und „Hallo Deutschland“ ihre besten Abnehmer. Das ist natürlich nichts alles. Das ZDF ist auch der Kanal, in dem Verona Pooth und Dieter Bohlen regelmäßig Auskunft über ihre Leben geben, das Erste ist Deutschlands Quizsender Nummer eins und die erste Adresse für Freunde der volkstümlichen Musik, beide sorgen zusammen mit den Dritten Programmen in ungezählten Zoo-Doku-Soaps dafür, dass kein niedliches Tier in einem deutschen Zoo betäubt, gekraut, gewaschen oder gewogen wird, ohne dass ein Millionenpublikum am Bildschirm dabei sein kann, und mit ihren Freitags- und Sonntags-Fernsehfilmen dominieren sie die Süßstoffproduktion in Deutschland.

Kann dies das Profil der öffentlich-rechtlichen Sender sein? Es ist schon richtig: ARD und ZDF stehen neben all dem auch für ihre Nachrichtenkompetenz, haben politische Magazine und Talkshows, Sendeplätze für

Ein solches Programm müsste kein sprödelitäres Graubrot-Fernsehen sein, worauf die Lobby des Privatfernsehens den Auftrag von ARD und ZDF am liebsten reduzieren würde. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben gerade angesichts der Milliarden, die sie von den Gebührenzahlern bekommen, nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, populär zu sein. Sie müssen Sendungen für Minderheiten und Sendungen für Mehrheiten produzieren. Sie müssen Unterhaltungssendungen ausstrahlen dürfen, die nur einem einzigen Auftrag gerecht werden: dem Unterhaltungsauftrag. Und doch muss ein öffentlich-rechtliches Programm, um seine Bevorzugung zu legitimieren, anders sein als ein privates: Es muss ein anderes Selbstverständnis und andere Qualitätskriterien haben, andere Grenzen und Prioritäten setzen. Im kommerziellen Fernsehen sind die Sendungen letztlich nur Mittel zum Zweck einer möglichst hohen Quote, der es eigentlich egal ist, wodurch sie erreicht wird. Ziel des öffentlich-rechtlichen Fernsehens hingegen muss das gute Programm sein, das dann natürlich möglichst viele Zuschauer erreichen soll.

Es geht nicht darum, dass die öffentlich-rechtlichen Sender bestimmte Genres komplett den Privaten überlassen sollten. Es geht darum, dass es den Anschein hat, als hätten ARD und ZDF jedes Maß und das Gefühl für die richtigen Prioritäten verloren. Die Verantwortlichen haben offenbar weitgehend die Denkweise kommerzieller Sender verinnerlicht. In der wirtschaftlichen Logik mag es zum Beispiel sinnvoll sein, einen Erfolg so lange zu kopieren, bis der Markt übersättigt ist. Läuft eine Gerichtsshow am Nachmittag gut, setzt man eine zweite und eine dritte dahinter, bis die Zuschauer sich irgendwann übersättigt abwenden. Programmvelfalt ist kein Unternehmensziel eines privatwirtschaftlichen Senders – sie müsste es aber für einen öffentlich-rechtlichen Sender sein. Und doch scheinen ARD und ZDF der Versu-

chung nicht widerstehen zu können, wenn eine Telenovela gut läuft, gleich noch eine zweite zu produzieren.

Ein kommerzieller Sender darf, wenn es sich denn rentiert, als Kopiermaschine daher kommen; ein öffentlich-rechtlicher muss Kreativschmiede sein. Es fällt schwer, ein Genre zu finden, in dem dieser Begriff heute für ARD und ZDF angemessen wäre. Stattdessen übernehmen sie die von den Privaten etablierten Formen und inflationieren sie hemmungslos. Der Show-Bereich der ARD besteht zu wesentlichen Teilen nur noch darin, die immer gleiche Quiz-Form mit demselben Moderator minimal zu variieren: Das heißt dann mal „Pilawas großes Geschichtsquiz“ und mal „Pilawas großes Märchenquiz“, mal „PISA – der Länder-test“, mal „Der große Erziehungstest“ und mal „Der große Partnerschaftstest“ – und immer wieder einfach „Das Star-Quiz mit Jörg Pilawa“.

Nachdem Vox bewies, wie gerne die Zuschauer Hobby-Köchen beim Um-die-Wette-kochen zusehen, ließ das ZDF in der „Küchenschlacht“ jeden Nachmittag Hobby-Köche um die Wette kochen. Das NDR-Fernsehen versuchte, den RTL-Erfolg „Rach, der Restauranttester“ mit „Retten Sie unser Hotel!“ zu kopieren. Mehrmals versuchte sich das ZDF an eigenen Varianten von Castingshows im Stil von „Deutschland sucht den Superstar“ (RTL). Einige Dritte Programme präsentieren Themen seit einiger Zeit mit Vorliebe im Format der „Ultimativen Chart-Show“ (RTL): als Hitliste mit mehr oder weniger bekannten Menschen, die sekundenlange Filmausschnitte mit „lustigen“ Halbsätzen oder eigenen Erinnerungen kommentieren. Das Hessen-Fernsehen hat unter anderem schon die beliebtesten Berge, Schauspieler, Bauwerke, Reiseziele, Heimatfilme und Fastnachtlieder wählen lassen; das NDR-Fernsehen die schönsten Tierparks, größten Sommerhits, unvergesslichsten Tore und beliebtesten Trecker Norddeutschlands. Hier kommt alles zusammen: Die Format-idee, die in ihrer Atemlosigkeit, Beliebigkeit und Zusammenhangslosigkeit ohnehin dem Privatfernsehen viel angemessener ist, stammt von den Privaten, wird von den ARD-Sendern endlos vervielfältigt und dazu noch handwerklich teilweise viel schlechter umgesetzt.

Selbst ein Lichtblick wie die ZDF-Reportagereihe „37 Grad“ steht längst unter dem Druck, ihre Themen mit drei ineinander verschränkten Geschichten mit verschiedenen Protagonisten zu erzählen – der aus den Doku-Soaps bekannten Form. Und auch die Dritten Programme, in denen die ARD jenseits des Quotendrucks und des Zwangs zur Massentauglichkeit neue Formen und Talente ausprobieren und von der Unterhaltungsfixierung wegkommen könnte, haben diese Funktion weitgehend verloren. Dass der SWR seine Dokumentationsreihe „betrifft“ seit Januar 2009 um 20:15 Uhr zeigt und nicht erst um 22:30 Uhr, ist eine Ausnahme.

Der Grund für all das liegt auf der Hand: die Quote. Aber der Preis ist hoch: ARD und ZDF werden verwechselbar, irrelevant, am Ende scheinbar überflüssig. Eine Forsa-Umfrage unter 14- bis 49-Jährigen im Dezember 2008 ergab, dass nur eine verschwindende Minderheit einen öffentlich-rechtlichen Sender als Lieblingssender nennt. 63 Prozent der Befragten gaben an, dass die Öffentlich-Rechtlichen ihrem Bildungsauftrag nicht mehr nachkämen. Zwar war der Auftraggeber der Umfrage RTL, aber tatsächlich scheint das Bewusstsein, dass ARD und ZDF unverzichtbar sind, nicht weit verbreitet zu sein.

Der Wert des Qualitätsjournalismus

Eigentlich müssten die Menschen gerade in Krisenzeiten den Wert dieser Institutionen erkennen. Die Gebührenfinanzierung soll gewährleisten, dass sie gerade dann, wenn es allen anderen schlecht geht, wenn bewährte publizistische Geschäftsmodelle nicht mehr funktionieren und das Privatfernsehen ächzt und spart, nicht auch gefährdet werden, sondern ihrer gesellschaftlichen Aufgabe nachkommen können. In der öffentlichen Debatte aber wird – nicht nur von interessierter Seite – daraus eine Neiddiskussion: Warum soll es, wenn es allen schlechter geht, ARD und ZDF nicht auch schlechter gehen? Warum wird deren Gebühr sogar noch erhöht? Es gibt kaum eine Stimme, die in dieser Debatte darauf verweist, dass eine solche Argumentation den Sinn der Rundfunkgebühren und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an sich auf den Kopf stellt; dass im Gegenteil gilt: Je schlechter die publizistischen Arbeitsbedin-

gungen sind, umso wichtiger ist es, dass ARD und ZDF noch gut ausgestattet sind.

Jenseits der aktuellen Wirtschaftskrise steht die Frage im Raum, ob und wie in Zukunft guter Journalismus finanziert werden kann. Der Abwanderung des Publikums ins Internet steht kein entsprechender Geldfluss gegenüber: Die Medienunternehmen verlieren in ihren klassischen Märkten mehr als sie online gewinnen. In den Vereinigten Staaten gibt es schon Modelle, wie investigativer Journalismus durch Stiftungen finanziert werden kann. In der Debatte darüber fehlt auffallend der Gedanke, dass ARD und ZDF die natürlichen Institutionen wären, die solche Formen, die sich privatwirtschaftlich nur schwer oder gar nicht refinanzieren lassen, aber für eine Demokratie elementar sind, ermöglichen können. In der Auseinandersetzung um die Frage, was die öffentlich-rechtlichen Sender im Internet tun dürfen, dominiert der Gedanke, dass starke öffentlich-rechtliche Sender im Internet den Privaten das Leben dort schwer machen würden. Dass sie aber auch Garanten sein könnten für eine Publizistik, die nicht von reinem Quotendenken getrieben ist (das im Internet noch dominanter und verheerender ist als im Fernsehen) – dieser Gedanke kommt viel zu kurz.

Das liegt natürlich daran, dass die Verleger die Debatte mit ihren eigenen Interessen prägen. Es hängt aber auch damit zusammen, dass ARD und ZDF viel zu wenig als solche publizistischen Institutionen wahrgenommen werden – und das ist nicht zuletzt ihre eigene Schuld. Relevante, nachrichtliche Inhalte scheinen bei ihnen immer in der Defensive zu sein. Ohne Not hat die ARD ihre politischen Magazine kastriert, das ZDF-„Auslandsjournal“, einstmals um 19:30 Uhr im Programm, läuft nur noch nach dem „heute journal“, die Regionalmagazine haben Landespolitik und brisante Recherchen längst durch harmlose Besuche in der Nachbarschaft ersetzt, der traditionsreiche ZDF-„Länderspiegel“ ist zum Restverwertungsmagazin mit Human-Interest-Schwerpunkt verkommen, Auslandskorrespondenten beschwerten sich über schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Sendeplätze.

Die ARD zeigt keinen „Brennpunkt“ zu den Anschlägen auf Mumbai, um die „Bambi“-Verleihung nicht zu verschieben,

nimmt aber einen Winter-„Brennpunkt“ ins Programm, der atemlos berichtet, dass es nichts zu berichten gibt. Das WDR-Fernsehen informiert seine Zuschauer sogar mehrere Tage in Folge in Sondersendungen zur Primetime darüber, wie Menschen in Nordrhein-Westfalen Schlittschuh laufen. Das kann man natürlich machen, und die Zuschauer belohnen es kurzfristig mit hohen Quoten, aber langfristig darf man sich dann nicht wundern, wenn die Leute nicht mehr als flauschig-harmlose Inhalte vom Programm erwarten, die sie gerne sehen, aber auf die sie auch gut verzichten könnten, wenn sie müssten.

Dinge tun, die andere nicht tun

Es ist nicht so, dass es den Öffentlich-Rechtlichen an Profil mangelte. Es mangelt ihnen an öffentlich-rechtlichem Profil. Sie müssen sich zu einem Teil aus dem Wettlauf mit den Privaten verabschieden und stattdessen an ihrer Unverwechselbarkeit, ihrer Identität arbeiten. Es geht nicht darum, aus ARD und ZDF Nischenprogramme zu machen. Eine hohe Zuschauerzahl ist auch und gerade bei guten Programmen ein Wert. Aber es ist ein relativer Wert. Ein Programm, das einzigartig ist, nachhaltig, relevant oder innovativ, darf es nicht schwer haben, sich intern gegen ein Programm durchzusetzen, das womöglich mehr Zuschauer erreicht, aber die Kopie eines seelenlosen, beliebigen, gerade angesagten Formates ist.

Natürlich gibt es auch jetzt schon Beispiele dafür, dass ARD und ZDF einzelne Nischen dieser Art pflegen. Sie haben sich trotz mauer Quoten dazu durchgerungen, an Sendungen wie der rasanten Krimiserie „Kriminaldauerdienst“ (ZDF) oder der klugen und im besten Sinne leichten Familienserie „Türkisch für Anfänger“ (ARD) festzuhalten. Aber das sind noch viel zu seltene Ausnahmen. Öffentlich-rechtlich sein muss bedeuten: Dinge tun, die andere nicht tun. Und Dinge lassen, die andere tun. Verzweifelt klammern sich ARD und ZDF an das Recht, Werbung auszustrahlen und nach 20 Uhr noch Sponsorenhinweise – dabei würde die Unangreifbarkeit und Unterscheidbarkeit, die sie durch einen Verzicht gewinnen, ungleich mehr wiegen als der Verlust der überschaubaren Einnahmen.

Das ZDF scheint nicht einzusehen, dass es nicht darum geht, ob Thomas Gottschalk das Recht hat oder nicht, in „Wetten, dass..?“ demonstrativ das Logo eines Werbepartners sekundenlang in die Kamera zu halten. Es geht darum, dass das ZDF dafür Gebühren erhält, dass er das nicht tun muss. ARD und ZDF müssten offensiv erklären, was sie alles nicht machen, weil sie öffentlich-rechtlich sind: Sie müssten auf faule Kompromisse wie die Autowerbung in „Wetten, dass..?“ verzichten, mutig und entschlossen gegen Schleichwerbung vorgehen, auf Paparazzi-Aufnahmen in ihren Boulevardmagazinen und peinliche Eigen-PR in ihren Nachrichten verzichten, und Hubert Burda müsste seine Werbeveranstaltung namens „Bambi“-Verleihung selbstverständlich von einem Privatsender übertragen lassen. Sie sollten stolz und laut bekennen, was es für sie bedeutet, öffentlich-rechtlich zu sein, und sich daran messen lassen.

Das wird der eigentliche Test sein, von dem das Überleben dieses Modells abhängt, nicht von der Frage, ob man „Marktführer“ war, weil man zwei Promille mehr Marktanteil hatte als RTL. Wir brauchen starke öffentlich-rechtliche Sender, in Zukunft vielleicht mehr denn je.

Volker Lilienthal

Integration als Programmauftrag

Traditionell, das heißt von seiner Gründungsidee her ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf Integration verpflichtet. Gemeint war damit gesellschaftlichen Zusammenhalt herzustellen, alle gesellschaftlichen Schichten anzusprechen, deren Teilhabe am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu ermöglichen, auseinanderstrebende Tendenzen der Massengesellschaft zusammenzuführen, alle Bürger oder doch möglichst viele am Zeitgespräch der Gesellschaft zu beteiligen sowie Bürgersinn und Engagement für das demokratische Gemeinwesen zu motivieren.

Volker Lilienthal

Dr. phil., Dipl.-Journ., geb. 1959; verantwortlicher Redakteur des Fachdienstes epd medien; Postfach 50 05 50, 60394 Frankfurt/M.; lilienthal@epd.de

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk sollte also als *Kommunikationsmedium* eine aktive Rolle im demokratischen Staat übernehmen. Definition und Ausgestaltung dieser Rolle hingen immer auch von (partei)politischen Konjunkturen ab. Integration kann auch Affirmation des Bestehenden bedeuten. Karl-Günther von Hase, ein früherer Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens, der aus dem Diplomatischen Dienst zum Rundfunk gekommen war, stellte 1977 in einer Rede vor seinen Führungskräften Integration und Konsens ganz oben an: „Wo bisher vielfach Programme in der Darstellung gesellschaftlicher Konflikte endeten, sollte stärker der Konsens betont werden. Fernsehen soll mithelfen, Undurchschaubares erfassbar zu machen, Lebens- und Orientierungshilfe in einer heillosen Welt zu bieten. Fernsehen soll das soziale Bindegewebe in unserem Volk stärken.“¹

„Soziales Bindegewebe in unserem Volk“ – eine Sicht, die gestrig erscheint. Eine andere,

¹ Zit. nach Florian Kain, Die Geschichte des ZDF 1977 bis 1982. Geschichte des ZDF Teil III, Baden-Baden 2007, S. 94.

**11. Bundeskongress zur politischen Bildung:
Entgrenzungen – Gesellschaftlicher Wandel
in Vergangenheit und Gegenwart**
12. – 14. März 2009 in Halle a.d. Saale

Entgrenzungen kennzeichnen die gesellschaftliche Dynamik im 21. Jahrhundert – Grenzen werden verschoben, neue Formen sozialer Einhegung sichtbar. In 10 Sektionen und 25 Workshops werden die verschiedenen Dimensionen der Grenzverschiebungen und ihre Auswirkungen auf die politische Bildung diskutiert. **Teilnahme kostenfrei.**

Der zentrale Fachkongress der politischen Bildung für Lehrer/innen, politische Bildner/innen und Journalisten/innen.

Eine Veranstaltung der Bundeszentrale für politische Bildung in Kooperation mit der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung (DVPB) e.V.

Informationen und Anmeldung:
www.bpb.de/bundeskongress



demokratisch-partizipative Sichtweise des Begriffes „Integration“ würde eher die Beteiligung Vieler an gesellschaftlicher Veränderung betonen. Dies war in der Tat eine wichtige Funktion öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den 1970er und 1990er Jahren: nämlich beizutragen zur gesellschaftlichen Modernisierung Deutschlands, wozu damals der Abschied vom autoritären Adenauer-Staat, die Abflachung von Hierarchien, die Egalisierung der Bildungschancen, die gerechtere Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, die Ermutigung der Frauen zur Gleichberechtigung und Gleichbetätigung, der Abbau von Vorurteilen gegen Minderheiten wie zum Beispiel Homosexuelle und vieles mehr gehörte.

„Mehr Demokratie wagen“ – dieses Willy-Brandt-Wort bezeichnet auch den Impetus, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk lange – und bis heute – in seinen besten Programmschöpfungen motiviert hat. Die Freiheit zur Kritik an gesellschaftlichen Missständen, in den 1970er Jahren durchaus furchtlos und radikal vorgetragen in zahllosen Hörfunk- und Fernsehsendungen, gehörte dazu. Integration in diesem Sinne bedeutete: die „kleinen Leute“, die scheinbar Machtlosen für Mitwirkung an Staat und Gesellschaft zu gewinnen. Was natürlich nur möglich ist, wenn der von allen mittels Gebühren finanzierte Rundfunk sich glaubwürdig als das Medium aller präsentiert.

So verstanden, war und ist öffentlich-rechtlicher Rundfunk auch praktizierte Sozialpartnerschaft. Heute aber wird beim Stichwort „Integration“ an Migrantinnen und Migranten gedacht, die in Deutschland leben und für das Gemeinwesen gewonnen werden sollen, oder an junge Menschen, die der Rundfunk an die Demokratie heranführen soll – so die Vorstellung. Auch die föderale Integration Deutschlands zu fördern, zumal nach der deutschen Wiedervereinigung, und dann noch die europäische Integration voranzubringen – das alles gehört zu neueren Auftragsbeschreibungen.

Auftragsdefinition im neuen Rundfunkstaatsvertrag

Im neuen, dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV), der zum 1. Juni 2009 in Kraft treten soll, haben die Bundesländer

als Rundfunk-Gesetzgeber den Programmauftrag konkretisiert – sie folgten damit einem Verlangen der Europäischen Kommission sowie Forderungen der privaten Medienwirtschaft in Deutschland. Der Text des Gesetzes, das von den Ministerpräsidenten am 18. Dezember 2008 unterzeichnet wurde und derzeit in den Landtagen beraten wird, füllt im § 2 mit Inhalt, was unter den Komplexen „Information“, „Bildung“, „Kultur“ und „Unterhaltung“ detailliert zu verstehen ist und was ARD, ZDF und das Deutschlandradio insofern kontinuierlich zu liefern haben.¹²

§ 11 definiert den Rundfunkauftrag und fügt nach einer eher traditionellen Aufgabenbeschreibung erstmals hinzu, dass auch Unterhaltung bei ARD und ZDF ein gewisses Niveau nicht unterschreiten dürfe: „Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“¹³ Die Begründung zum Änderungsstaatsvertrag geht hier noch ein Stück weiter, beschreibt sie doch als Normziel „eine qualitative Abgrenzung von Angeboten anderer Anbieter. Ein öffentlich-rechtliches Angebotsprofil ist etwa dadurch gekennzeichnet, dass insbesondere Trivialisierung und Boulevardisierung als programmliche Instrumente vermieden werden.“¹⁴

Diese Konkretisierungen des Programmauftrags sind durchaus zu begrüßen, weil sie den Programmverantwortlichen helfen können bei einer Selbstjustierung ihres Tuns im Sinne eines gemeinwohlorientierten Dienstes an Gesellschaft und Kultur. Weniger überzeugend sind die Regelungen des Gesetzgebers zum neuen großen Bereich der Telemedien ausgefallen. Der Begriff bezeichnet im Wesentlichen die Internetangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio, wozu online dargebotene Text-, Bild-, Audio- und Bewegtbild-Inhalte, aber auch interaktive Formen wie Online-Diskussionsforen oder Abrufdienste wie zum Beispiel Podcasts gehören. Eingehend auf Forderungen der privatwirtschaftlichen Verleger von Zeitun-

¹² Vgl. die gültige Entwurfsfassung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags sowie seine Begründung unter www.stk.rlp.de, Unterpunkt „Medien“ (30. 12. 2008).

¹³ Entwurfsfassung (Anm. 2), S. 6.

¹⁴ Begründung (Anm. 2), S. 10.

gen und Zeitschriften, wurde eine gebührenfinanzierte Online-Presse ausgeschlossen. Das heißt, den öffentlich-rechtlichen Programmanbietern sind „alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote“ untersagt, „die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen“.¹⁵

In der Tat sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk kein Vollangebot, das die privatwirtschaftliche (Online-)Presse überflüssig machen würde, online stellen. Aus Nutzersicht geht es aber auch nicht an, dass auf aktuellen Seiten wie www.tagesschau.de oder www.heute.de die Neuigkeiten des Tages schlicht fehlen. Eine Einschränkung für den Internetnutzer (und Gebührenzahler) bedeutet es auch, dass textliche Leseangebote nur „sendungsbezogen“ erlaubt sind, also eine erstausgestrahlte Radio- und Fernsehsendung voraussetzen, deren Inhalte dann für die Online-Präsentation verschriftlicht und neu aufbereitet werden. Natürlich ist es vernünftig, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk vorrangig den Ertrag beispielsweise einer „Monitor“- „Panorama“- oder „Frontal 21“-Recherche als Lesetexte für die nachhaltige Information der Gebührenzahler online vorhält. In der Aktualität aber ist es schlicht unmöglich, sich sklavisch an die vorherige Existenz einer Sendung zu halten, bevor der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Ereignis – wie einen Kriegsausbruch oder einen Börsen-Crash – melden dürfte.

Würde der 12. RÄStV derart eng ausgelegt, gerieten ARD, ZDF und das Deutschlandradio wettbewerbsmäßig ins Hintertreffen. Problematisch sind auch die im Rundfunkgesetz der Länder kodifizierten Zeitgrenzen für die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote. § 11d „Telemedien“ sieht hierfür grundsätzlich eine Sieben-Tage-Frist vor: Sendungen, die man nach ihrer Erstausstrahlung auch noch aus den Mediatheken der Sender online abrufen kann, müssen dort nach einer Woche wieder gelöscht werden; dem Sinne nach gälte dies auch für die begleitenden Textinformationen. Für Übertragungen von Sportereignissen gilt die noch kürzere Frist von nur 24 Stunden. Zwar sind diese Fristen nur Grundregeln, die für bestimmte gesellschaftsrelevante Inhaltssorten wie Politik und Zeitgeschichte, auch für Bildung und Kultur verlängert werden

können – bis hin zu „zeitlich unbefristeten Archiven mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten“, so § 11d, Absatz 2, 4. Erlaubt ist dies aber nur, wenn der Programmanbieter in einem „Telemedienkonzept“ die Notwendigkeit längerer Vorhaltung darlegen kann und die Argumente das zuständige Aufsichtsgremium (Rundfunkrat, Fernsehrat) überzeugen.

Die Zeitgrenzen wurden vom Gesetzgeber mit Rücksicht auf das private Fernsehen eingeführt. Rundfunkpolitik, deren eigentliche Aufgabe es doch ist, eine positive Kommunikationsordnung zum Wohle aller zu gestalten, mutierte hier partiell zu einer reinen Wettbewerbspolitik, die Schutzzäune für die privatwirtschaftlichen Wettbewerber im dualen Rundfunksystem zu errichten versucht. Zeitgrenzen sind – wiederum aus Nutzersicht gesehen – kontraproduktiv, weil der Gebührenzahler und Staatsbürger das Recht haben sollte, sich zeitunabhängig aus verfügbaren Quellen genau dann zu informieren, wenn ein plötzliches Interesse ihn treibt oder der Tagesablauf es erlaubt. Das „*always and everywhere*“-Medium Internet erlaubt dies, es ist die Plattform der nachhaltigen, der permanenten Information. Diese Permanenz mit Zeitgrenzen einschränken zu wollen, widerspricht der Systemlogik des Internets und relativiert die Vorzüge dieser neuen Medientechnik. Es ist, als sollten altdeutsche Zollschranken im virtuellen Reich der Online-Medien wiedererrichtet werden, aber eben nur zu Ungunsten des einen (öffentlich-rechtlichen) Lagers der Medienanbieter.

Drei-Stufen-Test in den Rundfunkräten

Was die neun Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio als nationaler Hörfunk anbieten dürfen und wie lange, darüber entscheiden, wie schon angedeutet, die Rundfunkräte (bzw. der Fernsehrat des ZDF und der Hörfunkrat des Deutschlandradios). Sie sollen den „*Public Value*“ eines öffentlich-rechtlichen Telemediums feststellen. Der englischsprachige Begriff hat sich fest in den medienpolitischen Diskurs eingebürgert und kann am ehesten mit *gesellschaftlicher Mehrwert für die öffentliche Diskussion* umschrieben werden. Denn gefordert sind Medieninhalte, die es so, in dieser Qualität, von privatwirtschaftlichen Anbie-

¹⁵ Entwurfsfassung (Anm. 2), S. 4.

tern, die stets auf Refinanzierung und damit auf eine große Anzahl von Abnehmern angewiesen sind, nicht oder selten gibt.

Die Rundfunkräte, denen der Gesetzgeber mit dem 12. RÄStV einen erheblichen Zuwachs an Aufgaben und Verantwortung zuweisen wird, können die Qualitätsfrage in den kommenden Drei-Stufen-Tests nicht nur auf dem Niveau von Geschmacksurteilen diskutieren.¹⁶ Denn die sind intersubjektiv nicht nachprüfbar und könnten von interessierten Kreisen (private Wettbewerber usw.) angegriffen werden. Die Gremien müssen sich also mit Gutachtern verstärken. Neben Medienökonomern, welche die „marktlichen“ Auswirkungen beurteilen sollen, ist dabei an Kommunikationswissenschaftler, Programmforscher und Inhaltsanalytiker bis hin zur professionellen Fernsehkritik zu denken.

In § 11f (4) des 12. RÄStV hat der Gesetzgeber drei Stufen beschrieben, die bei neuen (und veränderten) Telemedien geprüft werden müssen: „Es sind Aussagen darüber zu treffen,

1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
2. in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und
3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.“¹⁷

Und weiter heißt es: „Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen. Darzulegen ist der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll.“¹⁸ Hier ist noch einmal alles beisammen, was Stärke und Schwäche dieses Gesetzgebungsvorhabens ausmacht: die Betonung von Kommunikations-

bedürfnissen der Gesellschaft, von programmlich-publizistischer Qualität einerseits und die vergleichende Marktorientierung und wettbewerbliche Rücksichtnahme auf privatwirtschaftliche Anbieter andererseits, einschließlich der oben kritisierten Zeitgrenzen.

Zwar ist einsehbar, dass die milliarden-schwere Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – fast 7,3 Milliarden Euro im Jahre 2007 – nicht unbotmäßig zum Nachteil privatwirtschaftlicher Medien ausschlagen darf. Aber dieser Konflikt ist nur mit einer klugen Selbstbeschränkung der Rundfunkanstalten aufzulösen, indem sie nicht anbieten, was Private besser und billiger können. Wo die Selbstbeschränkung unterbleibt oder mangelhaft ist, mag der Gesetzgeber nachhelfen. Doch sollte er dies nur sparsam tun. Denn grundsätzlich muss gelten: Wenn schon Wettbewerb der Medien untereinander, dann richtig.

Politische Legitimität der Rundfunkgebühr

Was schon eher trägt, ist das Argument, dass die finanzielle Belastung der Gebührenzahler nicht übertrieben werden sollte. 17,98 Euro beträgt die Gebühr seit dem 1. Januar 2009. Abgedeckt ist damit ein zum Empfang bereitgehaltenes Fernsehgerät, ein Radio und ein „neuartiges Rundfunkgerät“ (Internet-PCs u. a.). Fast 18 Euro „Zwangsgebühr“ – wie ein politischer Kampfbegriff lautet – mag vielen als zu viel erscheinen. Doch muss man den Betrag in Relation zum Angebot sehen: zwei Fernseh-Hauptprogramme (Das Erste und ZDF), sieben Dritte Programme der Landesrundfunkanstalten, drei Spartensender (3sat, ARTE und KI.KA), sechs Digitalkanäle von ARD und ZDF, zwei nationale Hörfunkprogramme (Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur) sowie 54 Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten. Nicht zu vergessen sind die neuen Telemedien, die auf der Plattform Internet vorhandenes (und vom Rundfunkteilnehmer bereits bezahltes) Programmvermögen neu verfügbar machen.

Über die politische Legitimität der Rundfunkgebühr entscheidet die Akzeptanz der Programme, ihre breite Nutzung durch die Zahlenden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss deshalb auch Unterhaltung anbie-

¹⁶ Zum Professionalisierungsbedarf in der Gremienaufsicht vgl. Volker Lilienthal (Hrsg.), Professionalisierung der Medienaufsicht, Wiesbaden 2009.

¹⁷ Entwurfsfassung (Anm. 2), S. 11.

¹⁸ Ebd.

ten, weil er anderenfalls den Zuspruch der Vielen verlöre. Von ihm, von der Kreativität seiner Programmierer ist zu erwarten, dass sie gerade *im Modus der Unterhaltung* relevante gesellschaftliche Themen verhandeln und so die Mehrheit der Bürger für das interessieren, was für die Meinungsbildung bedeutend ist. Die ARD-Vorabendserie „Türkisch für Anfänger“ ist ein gutes Beispiel für gute Unterhaltung mit Sendungsbewusstsein: Geboten werden Modelle für friedliches, ja freudvolles Zusammenleben von Deutschen und Migranten.

Auf Unterhaltung als Lockmittel kann auch nicht verzichten, wer gerade jüngere Menschen für die Belange von Demokratie und Gesellschaft interessieren will. Dies gilt umso mehr für die Internetmedien, die von den Jugendlichen vorzugsweise – inzwischen weit vor Fernsehen, Radio und Presse – genutzt werden. 96,3 Prozent der 14- bis 19-Jährigen in Deutschland sind inzwischen regelmäßige Internetnutzer, 93,1 Prozent beträgt der Wert bei den 20- bis 29-Jährigen.⁹ Diese Altersgruppen erreicht ein gemeinwohlverpflichteter Rundfunk nur noch über das Netz, kaum noch über klassisches, zeitlineares Fernsehen, das verlangt, sich zu einer bestimmten Zeit vor dem Apparat zu versammeln. *Tempi passati*.

Indes: die oben skizzierte Angebotsvielfalt dessen, was ARD, ZDF und Deutschlandradio mit Rundfunkgebühren produzieren und ausstrahlen, reicht als Argument nicht aus, um die Legitimität des Medienkonzerns „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ dauerhaft zu sichern. Neben der Quantität muss Qualität unbedingt hinzukommen, ja ist als das erst-rangige Kriterium jeglicher Programm-bemühungen zu berücksichtigen. Von hier aus ist die Frage zu beantworten: Erfüllen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Programmauftrag? Produzieren sie genügend „Public Value“, der die Gebührenmilliarden rechtfertigt?

⁹ Vgl. Bigit van Eimeren/Beate Frees, Internetverbreitung: Größter Zuwachs bei Silver-Surfern, in: Media Perspektiven, (2008) 7, S. 332 sowie die gesamte ARD/ZDF-Online-Studie unter www.media-perspektiven.de/2649.html#c6765 (30. 12. 2008).

Zieht man die einschlägigen empirischen Programmanalysen zu Rate, so dokumentieren sie einen hohen Informationsanteil in den beiden öffentlich-rechtlichen Hauptprogrammen Das Erste (ARD) und ZDF. Er betrug 2007 49 Prozent; gegenüber 2001 waren die Inhalte „Information/Infotainment“ damit um fünf Prozent gesteigert worden.¹⁰ Zum Vergleich: RTL und Sat.1 boten zusammengenommen 2007 nur 24 Prozent „Information/Infotainment“. Unterhaltung (Shows u. a.) ist in den öffentlich-rechtlichen Hauptprogrammen auf nur sechs Prozent geschmolzen (zum Vergleich die beiden großen Privatsender: 28 Prozent). Allerdings täuscht diese Mengenrelation, denn die Fiction-Programme (erzählende Serien, Fernsehfilme, Kinofilme), denen man ebenfalls unterhaltsame Wirkung für das „Moodmanagement“ der Zuschauer zusprechen muss, haben mit 35 Prozent einen sehr hohen Anteil an ARD und ZDF; bei RTL und Sat.1 macht dieses Segment nur 24 Prozent aus.¹¹ Von besonderer Bedeutung für die Information der Zuschauer sind naturgemäß die Nachrichten. Die auf insgesamt neun¹² Kanälen ausgestrahlte „Tagesschau“ erreichte im Jahr 2007 täglich 8,96 Millionen Zuschauer, „heute“ (auf ZDF und 3sat) 4,13 Millionen und (zum Vergleich) „RTL aktuell“ 3,85 Millionen.¹³ Den Redaktionen von „Tagesschau“ und „heute“ kann man konzedieren, dass sie den Großteil ihrer Sendezeit auf Informationen über Politik verwenden. Nach der Statistik des regelmäßig erstellten „InfoMonitors“ informierte die „Tagesschau“ im Jahr 2007 2759

¹⁰ Vgl. Maria Gerhards/Walter Klingler, Fernseh- bzw. Bewegtbildnutzung 2007, in: Media Perspektiven, (2008) 11, S. 556, in: www.media-perspektiven.de/uploads/tx_mppublications/Gerhards_01.pdf (1. 1. 2009). Einschränkung ist zu sagen, dass es sich hierbei um Auftragsforschung für ARD/ZDF handelt. Auch die neuere Kategorienbildung „Information/Infotainment“ weist eine gewisse Unschärfe auf, weil sie „harte“ Information (Nachrichten, Politikmagazine) mit „weicher“ (Dokusoaps, Ratgebersendungen) vermischt. Der wahre Anteil von Fernseh-Informationen über Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur wird so nicht (mehr) authentisch abgebildet.

¹¹ Vgl. M. Gerhards/W. Klingler (Anm. 10).

¹² Ausstrahlung um 20:15 Uhr in: Das Erste, 3sat, Phoenix und sechs Dritte Programme (hr-fernsehen, NDR fernsehen, rbb Fernsehen, SR Fernsehen, SWR Fernsehen und WDR Fernsehen).

¹³ Vgl. M. Gerhards/W. Klingler (Anm. 10), S. 557.

Minuten lang über Politik; dies war ein Anteil von 49 Prozent (bei leicht sinkender Tendenz gegenüber 2006: 51 Prozent).¹⁴

Doch schon der Blick auf die insgesamt populärer gemachte „heute“-Sendung des ZDF zeigt, dass öffentlich-rechtliches Nachrichtenfernsehen nicht Politik aus Prinzip bedeutet. Der Politik-Anteil hier betrug nämlich 2007 nur 38 Prozent (Absenkung um drei Prozent gegenüber 2006). Interessant an den Daten des „InfoMonitors“ ist auch, dass die beiden öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen viel auch über „Gesellschaft/Justiz“ berichten (elf bzw. zehn Prozent), eher wenig jedoch über Wirtschaft (je sieben Prozent) und „Wissenschaft/Kultur“ (fünf bzw. sechs Prozent).

Doch sind auch problematische Entwicklungen zu beachten, die auf eine Normabweichung vom Programmauftrag hinauslaufen. Die zu Jahresanfang 2006 vollzogene, senderintern heftig umstrittene Kürzung der politischen Magazine von 45 auf 30 Minuten gehört ebenso dazu wie Statusverluste des Auslandsjournalismus in den Programmschemata der öffentlich-rechtlichen Sender.¹⁵ Nicht zu vergessen gewisse stilistische Anbieterungen an populäre bis populistische Darstellungsweisen von Privatsendern, wie sie sich nicht nur in Boulevardmagazinen („Brisant“/ARD und „Leute heute“/ZDF) beobachten lassen, sondern auch in sogenannten Beratungs- oder Coaching-Formaten wie „Der Große Gesundheits-Check“ und „Hilfe! Wir ziehen zusammen“ (beide WDR Fernsehen).

Trotz dieser Einschränkungen lässt sich mit Fug und Recht immer noch sagen, dass die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender (zumal unter Einbeziehung von 3sat, ARTE und Phoenix) ihrem Programmauftrag nachkommen und der Gesellschaft „Public Value“ in erheblichem Ausmaß bieten. Für den Hör-

funk kann die Diagnose aber nicht so positiv ausfallen.¹⁶ Zwar bieten die Landesrundfunkanstalten dem hörenden Publikum auch reine Infowellen (wie NDR Info, WDR 5, Bayern 5, hr info, SWR Contra u. a.). Für die reichweitenstärksten Tagesbegleitprogramme (wie NDR 2, WDR 2, SWR 3, Bayern 3) wurde der frühere politikintegrierende Ansatz in der Programmgestaltung aber weitgehend aufgegeben: Politische Aktualität wird hier fast nur noch in den (kurzen) Nachrichtensendungen geboten. Hintergrundsendungen gibt es kaum noch (Ausnahme: das „Topthema“ auf SWR 3, täglich um 17:40 Uhr). Die Ausdünnung des Politischen auf den populären Radiowellen ist natürlich eine Reaktion auf gewandelte Publikumserwartungen: Die Programmacher wollen die Hörer mit Musik und Unterhaltung binden und sie nicht mit zuviel Offiziösem aus dem politischen Betrieb zum Umschalten provozieren.

Die Waage zwischen den beiden Polen Publizistik und Publikum hat sich in den vergangenen zehn, zwanzig Jahren auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk mehr und mehr in Richtung des Publikums verschoben. Im Zuge der zunehmenden gebührenpolitisch und betriebswirtschaftlich bedingten Kundenorientierung auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war für die Programmgestaltung mehr und mehr das maßgeblich, was das Publikum tatsächlich oder vermeintlich will. Die neue Kundenorientierung darf aber nicht grenzenlos sein, denkt man an den gemeinwohlverpflichteten Programmauftrag. Guter Journalismus bedeutet insofern auch: politisches Interesse mit raffinierten Darstellungsformen neu zu wecken.

Ausblick

Nicht erst seit Marcel Reich-Ranickis spontaner Pauschalkritik bei der Verleihung des Deutschen Fernsehpreises 2008 wird in der Öffentlichkeit vermehrt die Qualitätsfrage gestellt. Schon die „Süßstoff-Debatte“ des Jahres 2001, die sich gegen romantische TV-Schmonzetten der ARD-Tochter Degeto richtete, zeigte ein Rumoren an. Was ist mediale Qualität? Was ist das bessere Fernsehen, der bessere Hörfunk? Fragen, die sich nicht

¹⁴ Vgl. Udo Michael Krüger, InfoMonitor 2007: Unterschiedliche Nachrichtenkonzepte bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1, in: Media Perspektiven, (2008) 2, S. 59, in: www.media-perspektiven.de/uploads/tx_mppublications/02-2008_Krueger.pdf (1. 1. 2009).

¹⁵ Vgl. Oliver Hahn/Julia Lönnendonker/Roland Schröder, Deutsche Auslandskorrespondenten – Ein Handbuch, Konstanz 2008; Fritz Pleitgen, Existenzpflicht. Festrede zur Notwendigkeit von Auslandsjournalismus beim Otto Brenner Preis 2008, in: epd medien, (2008) 85, S. 26–32.

¹⁶ Vgl. hierzu auch Volker Lilienthal, Der Kampf ums Wort. Radio heute: nur noch schwache Ambition?, in: epd medien, (2007) 71, S. 3–10.

leicht beantworten lassen. Eingedenk der pluralen Angebotsstruktur der audiovisuellen Medien gilt grundsätzlich: *Die* Qualität gibt es nicht, es gibt eine Vielzahl von Qualitäten, die erfüllt sein müssen, um professionellen Standards ebenso zu genügen wie dem Publikum ein Sinnerlebnis zu verschaffen.

Die besondere öffentlich-rechtliche Programmqualität, die in den kommenden Drei-Stufen-Tests immer wieder auf dem Prüfstand stehen wird, lässt sich nicht im Sinne von ISO-Normen definieren. Dagegen steht schon die gebotene Freiheitlichkeit von Meinung und Ausdruck, das offen Prozesshafte im Kampf der Ideen, im Ringen um das bessere Medienprodukt. Aber die Qualitäten, die ein öffentlich-rechtliches Fernsehen oder Radioprogramm oder Telemedium als *mixtum compositum* braucht, lassen sich schon beschreiben und objektivieren. Womit dann auch eine jeweilige Richtschnur für die Programmarbeit gegeben wäre.¹⁷ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk braucht eine Rückbesinnung auf Qualitäten von Aufklärung und Kultur, aber er braucht auch eine Modernisierung, nicht zuletzt was die Stilistik des Programms, seine Anmutung angeht. Die gute alte Integrationsaufgabe sollte revitalisiert werden.

Die wichtigste Zielgruppe dabei sind die jungen Menschen, die, mindestens als Wahlbürger, an die Demokratie gebunden werden sollten. ARD und ZDF haben bei den jungen Mediennutzern aber ein gewaltiges Akzeptanzproblem. Die Hälfte ihres Publikums ist älter als 65 Jahre, nur fünf Prozent unter 30.¹⁸ Diesem Prozess der Vergreisung angemessen zu begegnen ist eine Herkulesarbeit, die man nicht nur den Programmverantwortlichen überlassen sollte, sondern die der Mithilfe von Öffentlichkeit, Politik, Medienkritik und Medienwissenschaft bedarf.

¹⁷ Vgl. Uwe Kammann/Katrin Jurkuhn/Fritz Wolf, Im Spannungsfeld. Zur Qualitätsdiskussion öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme (Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung), Berlin 2007.

¹⁸ Befunde, welche die populäre Fernsehkritik zur puren Häme verleiten: „Die öffentlich-rechtlichen Sender sind für junge Menschen ungefähr so relevant wie Treppenlifter oder Blasentee.“ Alexander Kühn, Hier werden Sie ins Grab geschunkelt!, in: www.stern.de/unterhaltung/tv/:ARD-Hier-Sie-Grab/649630.html (1. 1. 2009).

Jürgen Wilke

Die zweite Säule des „dualen Systems“: Privater Rundfunk

Neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es in der Bundesrepublik Deutschland seit einem Vierteljahrhundert auch privaten Rundfunk. Dieser bildet die zweite Säule des „dualen Rundfunksystems“, von dem zu sprechen man sich hierzulande seitdem angewöhnt hat. Dieser Begriff bürgerte sich seit den 1980er Jahren ein – vielleicht, weil es duale Systeme auch anderenorts gibt, in der beruflichen Bildung zum Beispiel und in der Abfallwirtschaft (ohne dass damit Analogien nahegelegt sein sollen). Der private Rundfunk hat eine langwierige Entstehungsgeschichte. Er hat sich zwar expansiv entwickelt, steht aber bis heute in einer schwierigen Wettbewerbssituation.

Jürgen Wilke

Dr. phil., geb. 1943; Professor für Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Colonel Kleinmann Weg 2, 55099 Mainz. jurgen.wilke@uni-mainz.de

Historische Spuren

Die Versuche, den Rundfunk „an alle“ privatwirtschaftlich zu betreiben, sind in Deutschland fast so alt, wie dieses Medium selbst.¹⁹ Schon in seinen Anfängen in der Weimarer Republik gab es entsprechende Initiativen zunächst von Firmen der Elektroindustrie. Doch kamen diese nicht zum Zuge, weil Hans Bredow (1879–1959), der „Vater“ des deutschen Rundfunks, dieses Übertragungsmittel unter der Ägide der staatlichen Post organisieren und es nicht irgendwelchen Einzelinteressen ausliefern wollte. Da der Staat allerdings die Programme nicht finanzieren konnte, wurden private Kapitalgeber an den

¹⁹ Vgl. Winfried B. Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, München 1980.

neun regionalen Sendegesellschaften beteiligt, die 1923/24 gegründet wurden und ihren Sendebetrieb aufnahmen. Nur in einem Fall, und zwar bei der Mitteldeutschen Rundfunk AG (Mirag, Leipzig), beteiligte sich damals auch der örtliche Zeitungsverleger. Auch nach Gründung der Reichsrundfunkgesellschaft (RRG) als Dachorganisation behielt die Deutsche Post die Mehrheit der Gesellschafteranteile.

Obwohl die Sendegesellschaften Lizenzen für zehn Jahre erhalten hatten, kam es schon 1932, in der sich zuspitzenden politischen Krise der Weimarer Republik, zu einer „Rundfunkreform“, die praktisch eine totale Verstaatlichung dieses Mediums bedeutete. Die privaten Kapitalgeber wurden enteignet. So fiel es den Nationalsozialisten nicht schwer, den Rundfunk nach der „Machtergreifung“ 1933 zu übernehmen und zu einem Instrument ihrer Propaganda zu machen.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ohne Alternative?

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es die alliierten Besatzungsmächte, welche die maßgeblichen Entscheidungen für die Rundfunkorganisation im zerstörten Deutschland fällten.¹² Um ähnliche Fehlentwicklungen wie vor 1945 zu verhindern, sollte dieses Medium künftig staatsfern agieren. Dafür schien das öffentlich-rechtliche Modell, wie es durch die British Broadcasting Corporation (BBC) Vorbild war, am besten geeignet. Im Prinzip wäre auch eine privatwirtschaftliche Organisation nach amerikanischem Muster denkbar gewesen. Aber dagegen sprachen geographische und wirtschaftliche Gründe, das heißt die relativ geringe territoriale Größe des Staatsgebiets und das Fehlen eines Werbemarktes, aus dem der Rundfunk hätte finanziert werden können.

Doch blieb das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol schon in den 1950er Jahren nicht unumstritten. Dies umso mehr, als die Landesrundfunkanstalten neben ihren Hörfunkprogrammen seit 1954 auch gemeinsam im Rahmen der ARD ein regelmäßiges Fernsehprogramm ausstrahlten. Privatwirtschaft-

¹² Vgl. Hans Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, München 1980.

liche Kreise, die sich in einer „Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung“ zusammenfanden, meldeten alsbald Interesse an einem zweiten Fernsehprogramm an.¹³ Ihr gehörten neben dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und Organisationen der Werbewirtschaft (Markenverband, Werbeagenturen) auch Zeitungsverleger an. Letztere argumentierten vor allem mit einer angeblichen „Wettbewerbsverzerrung“ zwischen der auf Absatz und Werbung angewiesenen Presse und dem aus Gebühren finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Auch die damalige CDU-Bundesregierung wollte Einfluss auf den Rundfunk in der Bundesrepublik gewinnen, der ihr wegen der föderalistischen Rundfunkordnung bislang verwehrt war. Um diesem Ziel näher zu kommen, erteilte das Bundeskabinett im Dezember 1959 der „Freies Fernsehen GmbH“ (FFG) den Auftrag für ein zweites Fernsehprogramm und übernahm dafür Bürgschaften.¹⁴ In der FFG sollte eine breite Streuung der Anteile zwischen Wirtschaft und Presse erreicht werden. Dieser Plan war auf parlamentarischem Wege jedoch nicht durchzusetzen. Auch der anschließende Versuch von Bundeskanzler Konrad Adenauer, das zweite Fernsehprogramm durch eine von Bundesregierung und Bundesländern gemeinsam getragene „Deutschland-Fernsehen GmbH“ produzieren zu lassen, scheiterte am Widerstand der Länder.

Deren Klage vor dem Bundesverfassungsgericht führte 1961 zum ersten Fernsehurteil, das aus verfassungsrechtlichen Gründen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk festschrieb. Eine Alternative zu ihm gab es zunächst nicht. Als Gründe führte das Gericht vor allem den Frequenzmangel und den hohen Finanzbedarf an, weswegen eine Vielzahl von Sendern bei diesem Medium nicht zu erwarten sei. Somit blieb eine privatwirtschaftliche Organisation des Rundfunks in Deutschland erst einmal ausgeschlossen. Stattdessen wurde als zweites Fernsehprogramm das öffentlich-rechtliche ZDF gegründet, das 1963 zu senden begann. Die Dritten Programme der Lan-

¹³ Vgl. Harald von Gottberg, Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks, Berlin 1979.

¹⁴ Vgl. Rüdiger Steinmetz, Freies Fernsehen. Das erste privat-kommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland, Konstanz 1996.

desrundfunkanstalten folgten sukzessive seit 1964 mit besonderem Programmauftrag. Eine Konsequenz all dieser Umstände war letztlich, dass die Sozialisation mehrerer Nachkriegsgenerationen in der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (insbesondere das Fernsehen) erfolgte und die Erwartungen der Menschen an die elektronischen Medien dadurch tief greifend geprägt wurden.

Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols

Wie sich herausstellte, war die Zementierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols gleichwohl nicht von langer Dauer. Schon seit den 1970er Jahren traten mit Kabel und Satelliten neue Übertragungswege hinzu, die den Mangel an terrestrischen Frequenzen aufhoben. Gleichzeitig begann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Weg auch für eine andersgeartete Rundfunkorganisation zu öffnen. Im dritten Rundfunkurteil (FRAG-Urteil) von 1981 erkannte das Gericht im Prinzip eine individualrechtliche Rundfunkfreiheit an, deren Realisierung allerdings den Landesgesetzgebern vorbehalten blieb.

Bis zur Entstehung des dualen Rundfunksystems war es jedoch noch ein langer Weg. Es fehlten nicht nur die technischen Voraussetzungen, auch die rechtlichen Grundlagen mussten erst geschaffen werden. Erschwert wurde dieser Prozess durch starke (medien)politische Differenzen zwischen den großen Regierungsparteien, der CDU/CSU und der SPD. Während die Sozialdemokraten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Gemeinwohlprinzip garantiert sahen und von politischen Tendenzen in den Programmen auch profitierten, plädierten die Christdemokraten für mehr Pluralität, zumal sie Verstöße gegen das Ausgewogenheitsgebot beklagten. Verkompliziert wurde die Situation durch die Tatsache, dass der Rundfunk nach der Kompetenzregelung des Grundgesetzes Ländersache ist und die Bundesländer in unterschiedlicher politischer Zusammensetzung regiert wurden.

Im System des kooperativen Föderalismus konnten sich die Bundesländer Ende der 1970er Jahre nur darauf einigen, vier Pilot-

projekte zu veranstalten, in denen die technischen, organisatorischen und inhaltlichen Modalitäten weiterer Programmangebote sowie deren Akzeptanz getestet werden sollten.¹⁵ Dazu hatte auch die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) 1976 in ihrem „Telekommunikationsbericht“ geraten. Unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen und Streitigkeiten über die Finanzierung führten jedoch dazu, dass sich die Umsetzung der Pilotprojekte weiter verzögerte. Noch 1979 verfügte die sozialliberale Bundesregierung unter Helmut Schmidt einen Verkabelungsstopp, der nach dem Regierungswechsel 1982 von der christdemokratisch-liberalen Koalition aber wieder aufgehoben wurde.

Das CDU-regierte Bundesland Rheinland-Pfalz war das erste, das 1980 für sein in Ludwigshafen geplantes Kabelpilotprojekt ein Landesgesetz schuf, das die eigenständige Beteiligung privater Programmanbieter vorsah. Die Verkabelung des Projektgebiets kam jedoch nur schleppend voran und bis zur Aufnahme des Sendebetriebs vergingen nochmals Jahre. Mit den anderen Pilotprojekten wurde zudem aus unterschiedlichen Gründen noch weniger entschieden Neuland betreten. In Bayern können private Anbieter beispielsweise nur unter dem Dach der öffentlich-rechtlich organisierten Landesanstalt für Neue Medien tätig werden, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk dort in der Verfassung festgeschrieben ist (Art. 111a).

Start und Entwicklung des privaten Rundfunks

Der 1. Januar 1984 gilt als das Startdatum des privaten Rundfunks in Deutschland. An diesem Tag strahlte die in Ludwigshafen angesiedelte Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) erstmals Rundfunkprogramme aus, die unter Beteiligung privatwirtschaftlich organisierter Programmanbieter zustande kamen. Manche sprachen von einem „Urknall im Medienlabor“,¹⁶ ein zwar plastisches, aber angesichts der Vorgeschichte nicht ganz zu-

¹⁵ Vgl. Michael Schmidbauer, Die Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, München 1983.

¹⁶ Stephan Ory/Rainer Sura, Der Urknall im Medienlabor. Das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen, Berlin 1987.

treffendes Bild. Zu den neuen Programmanbietern gehörte die Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk (PKS), aus der später der Programmanbieter Sat.1 hervorging. Aus Luxemburg begann zugleich die Ausstrahlung von RTL plus. Bereits zwei Monate nach Projektbeginn wurde der AKK die Vergabe eines Satellitenkanals an diese privaten Programmanbieter zugestanden. Damit war eine „Entbindung“ des privaten Rundfunks über das Versuchsgebiet hinaus vollzogen. In dem Rundfunkstaatsvertrag der Bundesländer von 1987 wurde die generelle Zulassung privater Programmanbieter festgeschrieben und das Notwendige an gemeinsamen Bestimmungen für das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk getroffen. Das betraf insbesondere die Finanzierungs- und Werberegelungen.

Im Zuge der Privatisierung des Rundfunks ist es in den folgenden Jahren in Deutschland zu einer enormen Ausweitung der elektronischen Medien gekommen. Das gilt sowohl für die Zahl der Veranstalter als auch für die Programmangebote und die Nutzung durch Hörer und Zuschauer. In der Bundesrepublik sind heute mehr als 300 Radioprogramme zu empfangen, knapp 250 davon sind private.¹⁷ Pro Bundesland gibt es jeweils mindestens einen privaten Landessender sowie – mehr oder weniger stark ausgeprägt – auch regionale und lokale Sender. Im Einzelnen verfolgten die Länder unterschiedliche Strategien. Die starke Regionalisierung, wie sie in Bayern und Baden-Württemberg anfänglich angestrebt wurde, musste wegen mangelnder Rentabilität der Sendgebiete einer stärkeren Konzentration bzw. Kettenbildung weichen.

Die Entwicklung privater Fernsehanbieter fand in Deutschland in mehreren Wellen statt. Die Anfangsphase 1985/86 war durch die Etablierung der zwei privaten Vollprogramme Sat.1 und RTL plus gekennzeichnet. Das Ruder bei Sat.1 übernahm mehrheitlich der Filmhändler Leo Kirch, der sich dabei auf seine reichhaltigen Programmressourcen stützen konnte. In der zweiten Gründungsphase kamen ab 1989 die beiden Vollprogramme Pro Sieben und Tele 5 (zuvor Musicbox)

¹⁷ Vgl. Frank Böckelmann, *Hörfunk in Deutschland. Rahmenbedingungen und Wettbewerbssituation, Bestandsaufnahme 2006*, Berlin 2006.

hinzu. 1991 begann der Pay-TV-Sender Premiere den Sendebetrieb. Die nächste Expansion begann 1992/93 mit sechs weiteren Anbietern, worunter sich fünf Spartenprogramme befanden: n-tv (Nachrichten), Vox (Information), Kabelkanal (Unterhaltung), VIVA (Musiksendungen) sowie das Deutsche Sportfernsehen (DSF), das an die Stelle von Tele 5 trat. In der nächsten Expansionsphase Mitte der 1990er Jahre verdoppelte sich die Zahl der privaten TV-Angebote in Deutschland durch weitere Spartenprogramme auf rund 20. Ende der 1990er Jahre kamen mit Bloomberg TV und N24 noch zwei Nachrichtenprogramme hinzu (beide mit Schwerpunkt Wirtschaft). Zur gleichen Zeit wurde der Versuch unternommen, in Deutschland auch Pay-TV zu etablieren. Auch hierbei war Leo Kirch die treibende Kraft.

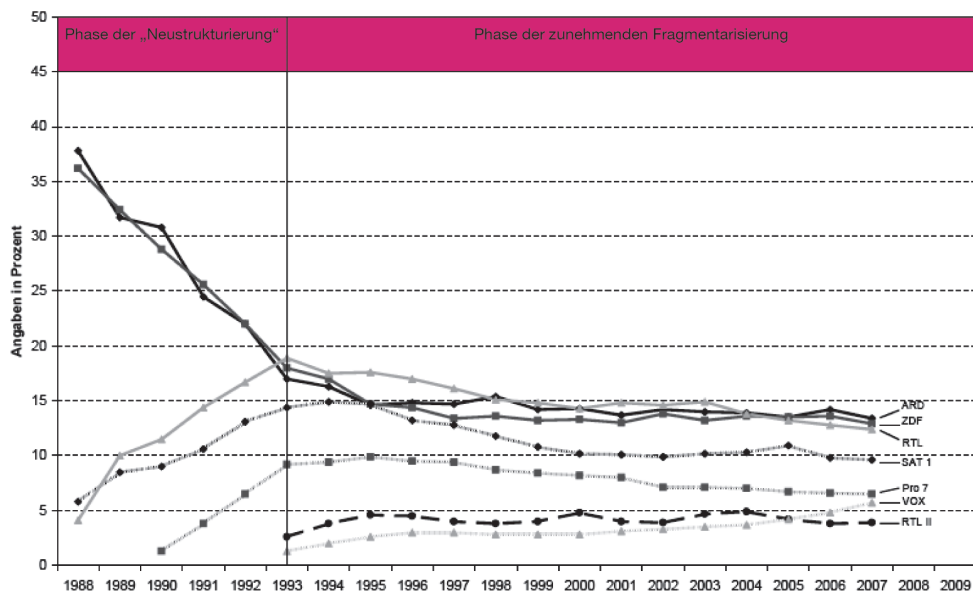
Zu einer weiteren expansiven Vermehrung der Fernsehprogramme hat in den vergangenen Jahren die Digitalisierung geführt. Durch die Erweiterung der Übertragungskapazitäten wurde Platz für zahlreiche weitere Angebote geschaffen. Zumeist handelt es sich um Spartenkanäle und Spezial- bzw. Zielgruppenprogramme. Überdies stehen seit einigen Jahren mit dem Internet und inzwischen mit dem Mobiltelefon weitere Übertragungswege auch für Fernsehangebote zur Verfügung. 2007 wurden in Deutschland insgesamt 354 Fernsehprogramme (inklusive Teleshopping-Kanäle) gezählt, wozu noch ausländische Programme hinzukommen, die ebenfalls hier empfangbar sind.¹⁸ Mit der Vielzahl von Voll- und Spartenprogrammen (sowie den öffentlich-rechtlichen Programmen) besitzt Deutschland ein im internationalen Vergleich einzigartig breit gefächertes Free-TV-Angebot.

Wirtschaftliche Strukturen des privaten Rundfunks

Ungleichartig haben sich die wirtschaftlichen Strukturen des Privatrundfunks in Deutschland entwickelt. Die privaten Radiosender sind zu großen Teilen eine Domäne der Presseverlage. Der Finanzierungsbedarf ist hier begrenzt. Anders ist dies bei TV-Vollpro-

¹⁸ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), *ALM-Jahrbuch 2007*, Berlin 2008.

Abbildung: Marktanteile der TV-Programme in Deutschland (1988–2007)



Quelle: Eigene Darstellung

grammen. RTL ist Bestandteil der RTL-Group, eines international agierenden Konsortiums, dessen Hauptanteilseigner die Bertelsmann AG ist. Sie hat ihre Anteile in den vergangenen Jahren auf 90 Prozent erhöht und strebt eine völlige Übernahme an. Ihr gehören auch Anteile an RTL II (35,9 %), Super RTL (50 %) und Vox (99,7 %).

Anders verlief die Entwicklung bei der zweiten großen Senderfamilie, der Pro Sieben Sat.1 Media AG. Leo Kirch, der wichtigste Inhaber, musste 2002 Insolvenz anmelden – unter anderem, weil er sich im Digitalfernsehen verkalkuliert hatte. Seine Anteile übernahm 2003 der amerikanisch-israelische Medienunternehmer Haim Saban, der diese (nach einem erheblichen Gewinnsprung) seinerseits 2005 wieder zum Kauf anbot. Eine Übernahme durch den Axel Springer Verlag, der bis dahin schon zwölf Prozent der Stamm- und Vorzugsaktien von Sat.1 besaß, scheiterte an Einwänden des Bundeskartellamts. Dieses konstatierte die Gefahr einer marktbeherrschenden Stellung. Gleichmaßen argumentierte die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), wobei sie in fragwürdiger Weise Marktanteile im Rundfunk und in der Presse zusammen-

rechnete. Als Käufer von Pro Sieben Sat.1 kamen daraufhin die Finanzinvestoren Permira und KKR zum Zuge. 2007/08 geriet das Unternehmen wegen hoher Dividenden, die trotz Gewinneinbruchs aufgrund sinkender Marktanteile abgezweigt wurden, in wirtschaftliche Nöte. Die Investoren betrieben einen Sparkurs und Personalabbau, außerdem verschuldeten sie das Unternehmen durch den Kauf der paneuropäischen Sendergruppe SBS. Damit sollte eine Position, wie RTL sie besitzt, erreicht werden. Ein Umzug des Senders von Berlin nach München 2008 diente ebenfalls der Kostenersparnis, drohte aber den Substanzverlust des Senders zu vergrößern. Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ sprach in ihrem Rückblick auf das Medienjahr 2008 davon, Sat.1 müsse „im Grunde genommen neu gegründet werden“.¹⁹

Marktanteile und Finanzierung

Den privaten Fernsehveranstaltern gelang es in der zweiten Hälfte der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre, den Zuwachs an technischer Reichweite in einen Programmerfolg

¹⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 12. 2008.

beim Publikum umzusetzen. In einer scherenförmigen Entwicklung verloren die öffentlich-rechtlichen Sender seit den 1980er Jahren kontinuierlich Marktanteile beim Fernsehpublikum, während die Privaten kontinuierlich hinzugewannen (*Abbildung*). Die Phase der „Neuverteilung“ war 1992/93 abgeschlossen. In den Jahren darauf folgte mit der weiteren Expansion eine Phase der Fragmentierung. Die „großen“ Programme verloren in dem zunehmenden Wettbewerb der Kanäle leicht an Marktanteilen, die „kleinen“ nahmen zu. Während ARD, ZDF, Sat.1 und RTL 1993 noch gemeinsam einen Marktanteil von 69 Prozent ausmachten, waren es 2007 nur noch 50 Prozent. Kabel 1 legte in diesem Zeitraum von 2,0 auf 3,6 Prozent zu, Vox erlebte einen Quotenanstieg auf 5,7 Prozent. Dieser Sender hatte 1993 als Bildungssender begonnen und verdankt seinen Erfolg heute Serien bzw. Soaps. Im Jahr 2008 hatte die ARD mit 13,4 Prozent die meisten Zuschauer, gefolgt von allen Dritten Programmen zusammen (13,2 %), dem ZDF (13,1 %), RTL (11,7 %), Sat.1 (10,3 %) und Pro Sieben (6,6 %). Der Vorsprung der Öffentlich-Rechtlichen resultierte vor allem aus den Übertragungen sportlicher Großereignisse, der Fußball-Europameisterschaft und den Olympischen Spielen.

Insgesamt hat sich durch den privaten Rundfunk die Mediennutzung der Bevölkerung vergrößert. Die tägliche Reichweite des Fernsehens stieg innerhalb von zehn Jahren von 75 Prozent im Jahr 1985 auf 83 Prozent und bis 2005 auf 89 Prozent. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich die durchschnittliche Sehdauer von 121 auf 220 Minuten pro Tag. Jedoch nutzt nur ein kleiner Teil der Zuschauer die Vielfalt des Programmangebots vollständig. Das „Kanalrepertoire“ ist in der Regel begrenzt. 63 Prozent der Zuschauer kommen mit höchstens drei Sendern aus.¹⁰

Schon bald nach der Etablierung der Privaten hatte sich auch eine „Dualisierung“ des Publikums abgezeichnet, und zwar zwischen öffentlich-rechtlich orientierten und eher privat orientierten Zuschauern.¹¹ Beide Grup-

¹⁰ Vgl. Natalie Beisch/Bernhard Engel, *Wieviele Programme nutzen die Fernsehzuschauer?*, in: *Media Perspektiven*, (2006) 7, S. 374–379.

¹¹ Vgl. Uwe Hasebrink, *Das Publikum verstreut sich. Zur Entwicklung der Fernsehnutzung*, in: Otfried Jaren (Hrsg.), *Medienwandel – Gesellschaftswandel?*

pen unterscheiden sich nach demographischen Merkmalen und Programmwartungen. Das Erste und das ZDF werden bevorzugt von älteren Zuschauern und solchen mit höherem Bildungsgrad gesehen, die privaten Programme dagegen von jüngeren Zuschauern und solchen mit niedrigerer formaler Bildung. Die 14- bis 49-Jährigen sind für die Privaten auch die eigentlich werberelevante Zielgruppe.

Die Einführung des privaten Rundfunks zeitigte auch Konsequenzen für den deutschen Werbemarkt. Zwar hatte der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit Mitte der 1950er Jahre zunächst Radio- und dann Fernsehwerbung eingeführt. Aber zeitliche Beschränkungen verknappten die elektronischen Werbemöglichkeiten. Dies änderte sich seit Mitte der 1980er Jahre. Insbesondere die Fernsehwerbung verzeichnete hohe Wachstumsraten: Ihr Anteil am gesamten Werbemarkt verdoppelte sich auf 20 Prozent. Die TV-Werbeinnahmen stiegen von 1,8 Milliarden DM (938,1 Milliarden Euro) 1988 auf 4,7 Milliarden Euro im Jahr 2000. Danach führte ein Einbruch durch die Medienkrise zu Rückgängen – eine Tendenz, die sich erst 2006 wieder umkehrte. 2007 waren es wieder 4,165 Milliarden Euro. Zugleich ist es zu einer Umverteilung der Werbeinnahmen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehen gekommen: Während 1988 nur 16 Prozent der Werbeumsätze den privaten Fernsehsendern zufließen, sind es heute rund 95 Prozent (2007: 3,9 Milliarden Euro). Nur noch fünf Prozent gehen an ARD (2007: 168,4 Millionen Euro) und ZDF (116,7 Millionen Euro). Beim Hörfunk sind die Werbeinnahmen weniger einseitig verteilt. Hier entfielen 2005 gut ein Drittel (188 Millionen Euro) auf die öffentlich-rechtlichen Sender, zwei Drittel (507 Millionen Euro) auf die privaten.

Programme

Die ausschließliche Finanzierung durch Werbung schlägt sich notwendigerweise in den Programmen der privaten Rundfunkveranstalter nieder. Denn diese müssen sich primär an den Einschaltquoten ausrichten. Laut Bundesverfassungsgericht müssen sie deshalb auch nur einen „Grundstandard“ erfüllen,

10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin 1994, S. 265–287.

nicht aber – wie die öffentlich-rechtlichen Programme – eine „Grundversorgung“ bieten. Im privaten Hörfunk haben sich vorzugsweise „Formatradios“ herausgebildet, die sich auf bestimmte „Musikfarben“ und damit auch Hörerschaften spezialisiert haben.

Um sich Marktanteile zu erkämpfen, mussten die privaten Fernsehanbieter ihre Programme auf Sparten und Genres ausdehnen, die bis dahin nicht oder nur wenig bedient worden waren. Die Notwendigkeit von Programminnovationen war somit besonders groß. Zu Anfang erregten bei RTL plus Erotik-Sendungen Aufsehen („Tutti Frutti“). Neu eingeführt wurden das „Frühstücksfernsehen“ und nachmittägliche Talkshows, in denen sich die Moderatoren menschlicher Alltagsprobleme annehmen. Für die Nachrichtensendungen, für die mehrere Formate erprobt worden waren, entschied man sich schließlich für mehr „Boulevardisierung“.¹² Anfang der 1990er Jahre entdeckten die Programmverantwortlichen „Reality-TV“ als neues Format. Über Jahre hinweg erfolgreich liefen Gewinnspiele („Der Preis ist heiß“, „Glücksrad“), Telenovelas („Verliebt in Berlin“), Seifenopern („Gute Zeiten, schlechte Zeiten“), Doku-Soaps („Notruf“) sowie auch die Quizshow „Wer wird Millionär?“. Zeitweise stimulierten die Erfolge deutscher Sportler das Interesse an Übertragungen der Formel 1-Rennen und der Skisprung-Wettbewerbe. Entwickelt wurden auch eigene Action-Serien, Comedy- und Klatsch-Shows. Auch Gerichtsshow erwiesen sich als besonders populär. Erfolgreiche amerikanische Serien („Sex and the City“, „Desperate Housewives“, „Criminal Minds“) wurden in Lizenz übernommen. Bleiben hinreichende Einschaltquoten aus, werden die Sendungen in der Regel schnell wieder abgesetzt.

Gewisse Unterschiede der Sender zeigen sich in den Programmstatistiken.¹³ RTL wendet eine höhere Sendedauer für Information auf als Sat.1, dafür bietet Sat.1 mehr nonfiktionale Unterhaltung. Pro Sieben hat einen

¹² Vgl. Ralf Bartel, *Fernsehnachrichten im Wettbewerb. Die Strategien der öffentlich-rechtlichen und privaten Anbieter*, Köln–Weimar–Wien 1997.

¹³ Zuletzt: Udo Michael Krüger/Thomas Zapf-Schramm, *Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2007*, in: *Media Perspektiven*, (2008) 4, S. 166–189.

hohen Spielfilmanteil. Um die Zuschauer zu binden, setzen die Sender Mittel der Programmgestaltung gezielt ein. So werden bestimmte Sendezeiten stets mit den gleichen Programmen besetzt (*Stripping*). Durch das sogenannte *Blocking* (auch *Stacking* oder *Audience Flow*) sollen die Zuschauer davon abgehalten werden, umzuschalten. Zu diesem Zweck werden beispielsweise mehrere Programme des gleichen Genres oder mit der gleichen Thematik hintereinander platziert. Um Zuschauer von der Konkurrenz wegzulocken, wird „Gegenprogrammierung“ betrieben.

Die großen Sendergruppen sind durch den Rundfunkstaatsvertrag bei einem Marktanteil eines Senders von 10 Prozent zu „vielfaltssichernden Maßnahmen“ verpflichtet und müssen deshalb in bestimmtem Umfang unabhängigen Dritten Sendezeit zur Verfügung stellen. Es gibt solche Fensterprogramme von regionaler und bundesweiter Reichweite. Bei RTL sind dies unter anderem „Spiegel TV Magazin“ und „Stern TV“, bei Sat.1 „Spiegel TV Reportage“ sowie „Weck Up“ und „Planetopia“. Produziert werden diese Sendungen von eigenständigen Unternehmen, gleich mehrere zum Beispiel von der Development Company for Television Program (DCTP), einem Geschöpf des Filmemachers Alexander Kluge. Gewiss tragen diese Sendungen, welche die Sender aus ihren Werbeeinnahmen finanzieren müssen, ohne Einfluss auf den Inhalt und die Werbewirksamkeit zu haben, zum Informationsgehalt und zur Vielfalt der Mutterprogramme bei. Für die Veranstalter der Fensterprogramme, so Roger Schawinski, der ehemalige Senderchef von Sat.1, seien diese Sendeplätze eine „Lizenz zum Gelddrucken“.¹⁴

Die Programme der privaten Fernsehsender boten und bieten immer wieder Anlass zur öffentlichen Kritik. Besonders war dies bei „Big Brother“ der Fall, einer Sendereihe, in dem die Fernsehkamera den Zuschauer zum Voyeur macht. Gezeigt wird, wie sich Menschen, die gemeinsam in eine Wohnung gesperrt sind, verhalten. Unmut erregten auch die Austragung privater Konflikte in den nachmittäglichen Talkshows und die öffentliche Bloßstellung in den Castingshows

¹⁴ Roger Schawinski, *Die TV-Fälle. Vom Sendungsbewusstsein zum Fernsehgeschäft*, Zürich 2007, S. 117 ff.

(„Deutschland sucht den Superstar“). Die Resonanz auf derartige Sendungen nahm mitunter aber nach einiger Zeit von selbst wieder ab. Während die Kritiker moralische Einwände vorbrachten oder mit ihrem Geschmack argumentierten, verwiesen die Sender in solchen Fällen auf die Reichweiten und das Interesse des Publikums. Legendär wurden diesbezüglich Aussagen von Helmut Thoma, dem ersten Geschäftsführer von RTL („Im Seichten kann man nicht ertrinken“ / „Der Wurm muss dem Fisch schmecken, nicht dem Angler“).

Unbestritten hat der private Rundfunk Programminnovationen hervorgebracht, von denen manche auch von den öffentlich-rechtlichen Sendern aufgegriffen wurden. Ja, diese reagierten in ihren Programmen auf die private Konkurrenz. Schon in den 1990er Jahren zogen sich ARD und ZDF den Vorwurf zu, sie passten sich zunehmend den Privaten an. Es war von einer „Konvergenz“ der Programme die Rede.¹⁵ Während ARD und ZDF dem widersprachen – unter Hinweis auf Daten, die allerdings in ihrem Auftrag erhoben wurden¹⁶ –, stützten andere Untersuchungen diese These bzw. deuteten auf eine wechselseitige Konvergenz hin.¹⁷ Anspruchsvolle Sendungen wurden von den öffentlich-rechtlichen Sendern ins Spätprogramm verschoben oder in das Sprachraum-Programm 3sat ausgelagert.

Wettbewerbssituation und Zukunftsaussichten

Die Wettbewerbssituation und die Zukunftsaussichten des privaten Rundfunks in Deutschland werden durch mehrere Faktoren bestimmt – einerseits durch technische, andererseits durch wirtschaftliche und medienpolitische. Infolge der Digitalisierung und des Hinzutritts des Internets differenziert sich die Medienlandschaft weiter aus. Zwar ergibt sich damit ein neuer Entfaltungsspielraum auch für den privaten Rundfunk, doch fragmentiert sich die Phalanx der Anbieter zu-

¹⁵ Vgl. Heribert Schatz, Rundfunkentwicklung im „dualen System“: Die Konvergenzhypothese, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 67–79.

¹⁶ Vgl. U. M. Krüger/T. Zapf-Schramm (Anm. 13).

¹⁷ Vgl. Klaus Merten, Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. Eine Langzeituntersuchung von 1980–1993, Münster 1994.

sätzlich. Beispielsweise treten inzwischen die Kabelnetzfirmen, die sich bislang mit der Weiterleitung von Programmen begnügten, als Plattformbetreiber mit eigenen Angeboten auf.

Was die Finanzierung angeht, so ist der Privatfunk ausschließlich von Werbung abhängig und damit vom Werbemarkt, der seinerseits konjunkturanfällig ist. Dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (in limitiertem Umfang) Werbung gestattet ist, sehen die Privaten als Systemfehler. Auch ihre eigenen Werbemöglichkeiten sind Regeln unterworfen, wenngleich ihnen der Gesetzgeber auch in einzelnen Punkten entgegen gekommen ist. Nichtsdestotrotz tendieren die Sender dazu, in nicht erlaubter Weise Dauerwerbendungen und Schleichwerbung zu betreiben. Während dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus Gebühren jährlich mehr als sieben Milliarden Euro zur Verfügung stehen, betragen die Werbeeinnahmen der privaten Rundfunkveranstalter rund 4,4 Milliarden Euro. Die Kluft, die hier besteht, hat Konsequenzen für die Programminvestitionen und die Wettbewerbsfähigkeit. Im Kampf um die publikumsträchtigen, aber teuren Sportsenderechte ziehen die Privaten daher oft den Kürzeren.

Besonders umstritten war zuletzt, welche Betätigung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Internet erlaubt ist. Durch die einschlägigen Bestimmungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags 2009 verändert sich nach Ansicht der privaten Anbieter (wie auch der Presseverlage) die Wettbewerbssituation zu ihren Ungunsten. Letztlich fielen die neuen Regeln für ARD und ZDF weniger strikt aus als es zunächst schien.

Doch sind Schwierigkeiten des privaten Rundfunks auch hausgemacht. Das zeigt sich insbesondere bei Pro Sieben und Sat.1, bei denen es den Investoren vor allem um Gewinnabschöpfung geht. Dass es dazu kommen konnte, ist auch eine Konsequenz kartellrechtlicher Entscheidungen. Ob hier anders entschieden würde, sollte sich bei einem potentiellen Weiterverkauf der Sendergruppe die gleiche Frage nochmals stellen, ist offen.

Lutz Hachmeister · Kai Burkhardt ·
Claudia K. Huber

Das Ende der Rundfunkpolitik

Es werden in diesen Zeiten so viele Todesannoncen publiziert – für die gedruckte Tageszeitung selbst, für das hergebrachte Programmfernsehen, für die Investmentbanken und „das kapitalistische System“ –, dass man schon gut begründen muss, warum das Ende

Lutz Hachmeister

Dr. habil., geb. 1959; Direktor des Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM), Fasanenstraße 73, 10719 Berlin.
lutz.hachmeister@medienpolitik.eu

Kai Burkhardt

Dr. phil., geb. 1971; Mitarbeiter am IfM, Fasanenstraße 73, 10719 Berlin.
kai.burkhardt@medienpolitik.eu

Claudia K. Huber

Geb. 1980; Mitarbeiterin am IfM, Fasanenstraße 73, 10719 Berlin.
claudia.huber@medienpolitik.eu

Position zu dem von Bundeskanzler Konrad Adenauer favorisierten (und gegen die ARD gerichteten) Mischmodell eines kommerziell-staatlichen „Freien Fernsehens“ bildete sich eine Achse zwischen dem Bundesverfassungsgericht, den Bundesländern und dem Management des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese hat sich über alle politisch-technologischen Brüche hinweg als erstaunlich kräftig erwiesen.

Kommunikationshistorisch gesehen, löst sich die deutsche Rundfunk- und Medienpolitik aus dieser Gegenstellung heraus vom britischen Vorbild, das nach 1945 zunächst strukturbildend gewirkt hatte. Während in Groß-

britannien schon Mitte der 1950er Jahre kommerzieller Rundfunk eingeführt worden war, kam es in Deutschland erst 1984 während der Kanzlerschaft Helmut Kohls dazu – ausgewiesen als explizit politisches Projekt der „geistig-moralischen Wende“, technologiepolitisch umgesetzt mit der flächendeckenden „Kupferverkabelung“ der Bundesrepublik. Das Modell der föderalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkaufsicht durch „gesellschaftlich relevante Gruppen“ (de facto durch die politischen Parteien und ihre „Freundeskreise“) wurde mit der Konstruktion von „Landesmedienanstalten“ auch auf die Regulierung der privat-kommerziellen Sender übertragen. Dies führte vor allem in den 1990er Jahren zu einer kompetitiv-föderalen „Standortpolitik“, mit der sich die Landesmedienanstalten als Kombattanten der jeweiligen Staatskanzleien in Agenturen der Medienwirtschaftsförderung verwandelten, was ihre Aufsichts- und Subventionsfunktionen häufig miteinander kollidieren ließ. Zusätzlich wurden Teile der für die Arbeit der Landesmedienanstalten vorgesehenen Rundfunkgebühren in die regionalen Filmförderungen transferiert. Das System der Landesmedienanstalten mit zahlreichen Neben- und Unterkommissionen entwickelte sich durchaus zur Zufriedenheit der Landesregierungen, so dass in Deutschland bislang keine übergreifende Regulierungsbehörde für Medien und Telekommunikation etabliert wurde, anders als zum Beispiel in Großbritannien mit dem Ofcom (Office of Communications). Erst unter Bundeskanzler Gerhard Schröder zeigten sich Konturen eines stärkeren Bundesengagements in der Medienpolitik: mit der Benennung eines „Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien“ (BKM) im Rang eines Staatsministers und der Konstituierung eines entsprechenden Bundestagsausschusses, wengleich der Fokus des BKM bislang auf der Filmförderung und diversen Projekten zur Förderung von „Medienkompetenz“ liegt.

Freunde der bisherigen, nebenamtlich durch die „Rundfunkkommission der Länder“ in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei koordinierten Medienpolitik verweisen gern auf den „bewährten“ Kultur- und Bildungsföderalismus der Bundesrepublik. Wir bezweifeln nicht, dass die Konkurrenz mehrerer deutscher „Medienstandorte“ prinzipiell sinnvoll ist und die Existenz starker Landesrundfunkanstalten zur regionalen Identität

tätsbildung beiträgt. Wir stimmen nur dem Frankfurter Medienrechtler Thomas Vesting zu, dass „die Ausrichtung des Medienrechts am Modell der Rundfunkregulierung (...) langfristig gesehen ein Auslaufmodell“ sein dürfte.¹ Vesting geht davon aus, dass Computertechnologie und Internet ältere, auf die Einzelmedien bezogene Ordnungsvorstellungen „kassieren“. Da das Internet komplexere Produktions- und Verweisstrukturen über „Audiovision“ und „Text“ hinaus ermöglicht, wird „Rundfunk“ (Hörfunk und Fernsehen) zum Unterfall des Internets, oder, um es mit der Medientheorie Marshall McLuhans zu sagen, das ältere *Broadcast-Environment* wird zu einem Inhalt des neuen *Netz-Environments*.² Dagegen definiert die föderalistische Medienpolitik, vor allem aus Gründen der Selbsterhaltung, das Internet lediglich als Distributionsweg, den Rundfunk dagegen als „linearen Informations- und Kommunikationsdienst“. Angebote, „die jedenfalls weniger als 500 potenziellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden“, sind hingegen kein Rundfunk – so heißt es im „12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag“ (RÄStV).

„Rundfunkpolitik“ beginnt damit ab dem 500. Nutzer. Die Presseverleger haben mit ihrer Formel von den „presseähnlichen Produkten“ (die ARD und ZDF im Internet verwehrt bleiben sollen) zu weiterer terminologischer Verwirrung beigetragen. Paradoxe Weise ist auch im neuen RÄStV das Internet ein „Telemedium“, das Fernsehen dagegen „Rundfunk“.³ Ältere und neue digitale Angebote der Öffentlich-Rechtlichen sollen künftig einem „*Public Value Test*“ unterzogen werden, wobei sich die Gremien der Sendeanstalten ihre Gutachter selbst aussuchen dürfen. Ergebnis: Das erste Testverfahren, das dem ARD/ZDF-Onlineangebot kikaninchen.de gilt, wird Presseberichten zufolge von einer auf „Brüssel“ spezialisierten Consultingfirma für ein Honorar von 220 000 Euro erledigt; jährliche Kosten von Kikaninchen: 320 000 Euro. Das erinnert an Tom Wolfes Satire über den Kunstbetrieb, wo schließlich die geschriebenen Kunstkritiken in Ausstellungen größer

präsentiert werden als die eigentlichen Kunstwerke selbst.⁴ In der deutschen Medienpolitik herrscht ein deutliches Missverhältnis zwischen Selbst- und Fremdreferenz; ihr ist schlicht das Verständnis für die kommunikationstechnologische Dynamik und die Realien der Online-Kommunikation verloren gegangen. Sie ist, wenn überhaupt, nur noch historisch legitimiert.

„Rundfunkpolitik“ in Deutschland nach 1945

Konrad Adenauer waren die föderalen Strukturen und politischen Tendenzen der ARD ein Dorn im Auge. Schon das Fehlen von überregionalen Tageszeitungen empfand der CDU-Vorstand als starken Mangel⁵ und zwar nicht allein aus parteipolitischen Gründen, sondern weil man mit ihnen für nationalstaatliche Souveränität werben wollte. Obwohl sich die Alliierten bis 1955 die Souveränität auf diesem Gebiet vorbehalten – formal sogar bis 1960 Recht setzen konnten –, griffen sie nicht mehr entscheidend ein. Von dem Machtkampf zwischen Bund und Ländern um die Rundfunkpolitik, der mit dem politischen Rückzug der Alliierten einsetzte, hat aber vor allem das Bundesverfassungsgericht profitiert. Es erlangte eine politische Bedeutung, welche die des Leipziger Staatsgerichtshofes der Weimarer Republik bei weitem übertraf. Das Gericht stellte sich so selbstbewusst auf die Seite der Länder, dass konservative Kreise nach dem Fernsehurteil aus dem Jahr 1961 zu dem verächtlichen Urteil kamen, Bonn sei wirklich nicht Weimar. Bonn sei aber auch nicht Bonn, sondern Bonn sei Karlsruhe.⁶

Bis zum „Fernsehurteil“ des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1961, das den langwierigen Konflikt zwischen der Regierung Adenauer bzw. dem Bund und den Ländern beenden sollte, war die Zuständigkeit in Rundfunkfragen keineswegs klar. Auch die nachfolgenden Generationen von Medienpolitikern konnten sich nie auf das Grundgesetz, sondern

¹ Thomas Vesting, Medienrecht, in: Lutz Hachmeister (Hrsg.), Grundlagen der Medienpolitik, München 2008, S. 269.

² Vgl. W. Terrence Gordon, Marshall McLuhan. Escape into Understanding, New York 1997, S. 127 ff.

³ Vgl. Thomas Vesting, Grundlagen einer neuen Medienpolitik, in: Funkkorrespondenz, (2008) 37, S. 3.

⁴ Vgl. Tom Wolfe, The Painted Word, New York 1975.

⁵ Vgl. Robert Grünwald, Medienordnung und Bundesstaat. Zur Medienpolitik der CDU in der Konstituierungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1949–1969, Berlin 2005.

⁶ Vgl. Leserbrief des Staatsrechtlers Carl Schmitt unter dem Namen Dr. Ivo Schütz in der „Deutschen Zeitung“ vom 17. 4. 1961.

immer nur auf die Auslegungen des Bundesverfassungsgerichtes berufen. Das Grundgesetz belässt eigentlich alle Zuständigkeiten, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen werden, bei den Ländern (Art. 30 GG). Da der Rundfunkbegriff von den Autoren des Grundgesetzes aber nicht definiert wurde, hängt die Frage der Zuständigkeit bis heute davon ab, was man unter Rundfunk versteht.

In der Folge des Urteils von 1961 einigten sich die Länder darauf, das ZDF als gemeinsame Anstalt zu gründen und den bestehenden Rundfunkanstalten zu erlauben, Regionalprogramme auszustrahlen. Die Meriten, die sich die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (besonders der damalige Ministerpräsident Peter Altmeier) in der Auseinandersetzung mit der Bundesregierung erworben hatte, sicherten ihr in der Folge die Anwaltschaft der Länder in Medienfragen. Eine verfassungsrechtliche Begründung für diese Stellung gibt es nicht. Die CDU, die ihr Ziel eines tendenziell regierungsnahen Rundfunks nicht erreicht hatte, rückte nun neue Techniken in den Mittelpunkt ihrer Medienpolitik: Kabel und Satellit. Damit wurde über das Fernmeldegesetz 1984 dann schließlich doch noch das private Fernsehen eingeführt.

Als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz (ab 1969) nutzte Helmut Kohl die Kompetenz seiner Staatskanzlei, um das Thema Verkabelung der Republik voranzutreiben und das öffentlich-rechtliche Monopol zu brechen, was praktisch gleichzeitig mit der Ernennung zum Kanzler gelang. Das Bundesverfassungsgericht hatte diesmal keine Bedenken, forderte aber schon mit dem sogenannten FRAG-Urteil von 1981¹⁷ gesetzliche Regeln zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Dabei ging das Gericht davon aus, dass eine Reihe von politischen „Tendenzsendern“ insgesamt wieder ein ausgewogenes Meinungsbild ergeben würde („Außenpluralität“).

Ein Ergebnis dieses Urteils war die Einrichtung der Landesmedienanstalten, die mit der Lizenzvergabe, Programmaufsicht und der

¹⁷ Benannt nach der Klägerin, der „Freien Rundfunk AG in Gründung“, die im Saarland erfolglos eine Hörfunklizenz beantragt hatte. Das BVerfG erklärte zwar das dem Antrag der FRAG zugrunde liegende Landesrundfunkgesetz für verfassungswidrig, erkannte aber erstmals die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit von privatem Rundfunk an.

Kontrolle von Meinungsmacht drei Kernkompetenzen erhielten. Absichtsvoll hatte die Kohl-Regierung den Ländern eine Formalaufsicht überlassen, deren Strukturen kaum effektive Entscheidungsprozesse erwarten ließen. Die schwache Konstruktion führte dazu, dass die folgenden Rundfunkstaatsverträge immer wieder stärkere Kooperationen der Landesmedienanstalten einforderten. Da die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) nur Empfehlungen aussprechen konnte, die für die einzelnen Anstalten nicht bindend waren, kam es zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen. Als der Landtag Schleswig-Holsteins beschloss, die Mediengesetzgebung zu verschärfen, meldete der Sender Pro Sieben seine Sendelizenz in Schleswig-Holstein ab und beantragte 1995 eine neue in Berlin, wo Verstöße liberaler gehandhabt wurden.

Der spätere Bundesverfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem hatte 1981 als Direktor des Hans-Bredow-Instituts in den USA beobachtet, dass der private Rundfunk dort mit einer Politik der „*raised eyebrow*“ reguliert wurde und dies auch für Deutschland erwartet. Sanfte Regulierungsmethoden erlangten hierzulande jedoch keine Bedeutung, was bei einer parzellierten Aufsichtsstruktur auch nicht zu erwarten ist. Die Schwäche der Landesmedienanstalten, die von einer breiteren Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden, gehört zu den gravierenden Fehlern des Systems. Es gelang nicht nachhaltig, öffentlichen Druck auf die Sender auszuüben, die Sanktionen einfach in den Orkus der Berufungs-Justiz schickten. Den Landesmedienanstalten ist deshalb ein „erfolgreiches Scheitern“ vorgeworfen worden.¹⁸

Nachdem die Ministerpräsidenten der Länder 1995 zu der Auffassung gelangten, dass die DLM weder die rechtlichen Instrumente noch das nötige Personal besaß, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Meinungsvielfalt zu prüfen und zu sichern, entstand die Kommission zur Ermittlung von Konzentration im Medienbereich (KEK), die wiederum auf komplizierte Weise mit den

¹⁸ Vgl. Rainer Flakamp, Die Landesmedienanstalten als Erfolgreich scheiternde Organisationen?, Diplomarbeit, Univ. Konstanz 1997, in: http://w3.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/1999/144/pdf/144_1.pdf (20. 1. 2009).

Landesmedienanstalten verbunden ist. Die Entscheidungen der KEK waren für die Medienanstalten bindend, jedenfalls beinahe. Die jeweils zuständige Landesmedienanstalt konnte den Antrag stellen, die Entscheidung der KEK mit einer Zweidrittelmehrheit zu überstimmen. Als die Axel Springer AG 2006 die Sendergruppe Pro Sieben Sat.1 übernehmen wollte, offenbarte die Konstruktion Mängel. Die Ministerpräsidenten reagierten mit einer Reform, durch welche die Direktorenkonferenz gestärkt und die Unabhängigkeit der KEK wieder eingeschränkt wurde.

Seit 2003 gibt es in Deutschland die von den Landesmedienanstalten gemeinsam unterhaltene Kommission für Jugendschutz (KJM) und seit 2008 die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), die personell mit der DLM identisch ist. Der Direktor der geschäftsführenden Anstalt führt den Vorsitz sowohl in der DLM als auch in der ZAK. Neben den Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Justiz (Urheberrechtsfragen), des Bundeskartellamts, der Bundesnetzagentur (Telekommunikation) und der Gremien der öffentlich-rechtlichen Sender, besitzt die Bundesrepublik eine horrende Riege von Regulierungsgremien. Auf der Koordinierungsebene kommen zu den genannten noch die ALM, TKLM, die Gremienkonferenz der Landesmedienanstalten und die KEF. Auf regionaler Ebene kommen hinzu: BLM, brema, LFK, mabb, MAHSH, LPR, LRZ, NLM, LFM, LMK, LMS, SLM, MSA, und TLM.¹⁹ Verglichen mit dieser Vielfalt von Regulierungsgremien agiert die EU mit ihren beiden Kommissariaten geradezu konsistent.

Europäische Medienpolitik

Ein Paradigmenwechsel in der Europäischen Einigung und gravierende technische Veränderungen auf dem Mediensektor waren nötig, um überhaupt eine EU-Medienpolitik zu begründen. Bis zum Ende der 1970er Jahre war der europäische Einigungsprozess ein reines Elitenprojekt, das sich wenig um Öffentlichkeit und demokratische Legitimation bemühte. In der Bevölkerung wurde ein *permissive Konsens* vorausgesetzt, der ausbleibenden Widerspruch als Zustimmung deutet. Mit

¹⁹ Die Auflösung der Abkürzungen findet sich auf der Webseite der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten: www.alm.de (20. 1. 2009).

der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament entwickelte sich eine Sensibilität für mehr Transparenz. Zur Erreichung dieses Zieles schien ein gemeinsames Medienangebot nützlich zu sein. 1982 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. In der gleichen Entschliessung wurde auch schon eine europäische „Rundfunk- und Fernsehrahmenordnung“ gefordert, um die divergierenden nationalen Vorschriften zu harmonisieren.

Während das Europäische Parlament mit seiner Medienpolitik das Ziel einer integrierten europäischen Medienlandschaft, oder zumindest eines integrierten europäischen Kanals verfolgte, wandte sich die Kommission ab 1982 verstärkt dem Regulierungsbedarf der audiovisuellen Medien als Wirtschaftszweig zu. Damit reagierte die Kommission auf die technischen Durchbrüche zu Beginn der 1980er Jahre, die einen radikalen Wandel in der Rundfunklandschaft nach sich zogen. Durch die Möglichkeit, Fernsehprogramme per Satellit zu verbreiten, waren nationale Angebote in vielen Fällen in ganz Europa empfangbar. Durch diesen *Spillover* des Satellitensignals wurden europäische Regelungen in Jugendschutzfragen, lizenz- und wettbewerbsrechtlichen Fragen, aber auch einheitliche Werberichtlinien und der Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen unumgänglich. Durch die höheren Übertragungskapazitäten in Kabelnetzen und über Satelliten wurde zudem die Zulassung privater Rundfunkanbieter möglich, die bisher in Europa kaum eine Rolle gespielt hatten.

1974 entschied der Europäische Gerichtshof, dass Rundfunk grundsätzlich als Dienstleistung zu betrachten ist. Seither sieht sich die EU zum Eingreifen in die nationalen Rundfunkmärkte berechtigt, wenn Vorschriften des europäischen Binnenmarktes betroffen sind. Bei Fragen von Produktion, Distribution, Unternehmenskonzentration, staatlichen Beihilfen und Marktzugangsbeschränkungen droht sie immer wieder mit gesetzlichen Regelungen. Da kulturelle Fragen grundsätzlich in der Regulierungskompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben und die Nationalstaaten Rundfunk als Kulturgut betrachten, liegt in der Auffassung der EU bis heute die Hauptquelle zahlreicher Konflikte zwischen nationaler und europäi-

scher Medienpolitik. Wann die Gemeinschaft und wann die Mitgliedstaaten zuständig sind, ist bis heute weitgehend ungeklärt.¹⁰

Der Kommissionsbericht „Fernsehen ohne Grenzen – Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel“ von 1984, auf dessen Grundlage 1989 die gleichnamige Fernsehrichtlinie verabschiedet wurde, ist nach mehreren Modifikationen bis heute die Grundlage der direkten EU-Medienpolitik. Eine Richtlinie ist jedoch kein Gesetz und für die Nationalstaaten nicht bindend. Sie wird ebenso regelmäßig wie folgenlos unterlaufen. Die juristische Behandlung des Rundfunks als Dienstleistung führte aber dazu, dass Teile der europäischen Wirtschaftsgesetzgebung für den Rundfunksektor auch juristisch relevant wurden. Der Kampf um die Definitionsmacht des Rundfunkbegriffes, der für die deutsche Ordnung maßgebend war, setzt sich also auf europäischer Ebene fort. „Brüssel ist medienpolitisch viel schwächer, als die meisten Leute annehmen“, sagte kürzlich Martin Stadelmaier, der als Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz die Medienpolitik der Bundesländer koordiniert.¹¹ Die EU-Kommissarinnen Viviane Reding (Informationsgesellschaft und Medien) und Neelie Kroes (Wettbewerb) gleichen fehlende Machtmittel jedoch durch eine geschickte Kommunikationspolitik aus und zwingen die Nationalstaaten, auf die Anwürfe zu reagieren. In der Öffentlichkeit entsteht deshalb ein Eindruck von Macht, die real gar nicht vorhanden ist. Die deutsche Regelung zum Product-Placement ist auf Druck der EU geändert worden, und um einem langwierigen Verfahren wegen unerlaubter Beihilfe in Form von Rundfunkgebühren zu entgehen, ist es denkbar, dass – wie in Frankreich – früher oder später die Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeschafft wird. Das täuscht darüber hinweg, dass schwerwiegendere Fragen nicht oder nur sehr leise beantwortet werden.

Die europäische Fusionskontrolle kennt im Unterschied zum deutschen Recht keine Sondergrenzen für Medienunternehmen. Nur

¹⁰ Vgl. Bernd Holznapel/Dieter Dörr/Doris Hildebrand, *Elektronische Medien*, München 2008, S. 147.

¹¹ Steffen Grimberg, *Hachmeister versus Stadelmaier. Streitgespräch über die Möglichkeit eines Medienstaatsvertrages*, in: *Funkkorrespondenz*, (2009) 2–3, S. 9.

wenn eine Fusion gemeinschaftsweite Bedeutung hat (abhängig von der Anzahl der betroffenen Nationen bzw. dem Umsatz der fusionswilligen Unternehmen), ist die Kommission für Prüfung und Genehmigung zuständig. Die Staats- und Regierungschefs hatten 1999 im Vertrag von Amsterdam verbindlich festgelegt, dass die Funktionsbestimmung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Sache der Mitgliedsstaaten bleibt. Es steht ihnen frei, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen bestimmten Aufgabenkreis oder Funktionsbereich zu übertragen, diesen festzulegen und auszugestalten.

Die Diskussion verlagerte sich daraufhin auf die Frage, was öffentlich-rechtliches Programm eigentlich ist. Sobald die Kommission glaubte, die Gebühren würden nicht im Sinn des öffentlich-rechtlichen Auftrages verwendet, klassifizierte sie Rundfunkgebühren als „staatliche Beihilfe“.¹² In Deutschland richteten sich die Beschwerden konkret gegen die Verwendung der Gebührengelder für den Ankauf von Sportrechten, die Internetaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Sender und die Gründung des Kinderkanals sowie des Info-Kanals Phoenix. Im Dezember 2006 wurde ein Kompromiss zwischen Kommission und Bundesregierung geschlossen, so dass im April 2007 das Verfahren gegen die Bundesrepublik eingestellt wurde. Die Bundesregierung verpflichtete sich, die aus Sicht der Kommission bedenklichen Aspekte der Rundfunkfinanzierung durch einen Rundfunkstaatsvertrag innerhalb von zwei Jahren auszuräumen und den öffentlich-rechtlichen Auftrag klarer zu formulieren. Auch für die digitalen Zusatzkanäle forderte die Kommission eine genaue Auftragsübertragung, was in Deutschland in einem Modell mit „Drei-Stufen-Tests“ (*Public Value Test*, s. o.) mündete, das gerade mit hohem bürokratischen Aufwand erprobt wird.

Strategische und gestaltende Medienpolitik

Fairerweise muss man zugeben, dass Gegenstandsfeld und Referenzgruppen für die Medienpolitik seit den 1980er Jahren stetig kom-

¹² Vgl. Christina Holtz-Bacha, *Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk*, in: *Medienheft*, (2006) 25, S. 58–63.

plexer und unübersichtlicher geworden sind – worauf die *ultraföderale Medienpolitik* mit den erwähnten medienrechtlichen Anbauten zu reagieren sucht. Axel Springer, Gerd Bucerius oder Rudolf Augstein waren als Verleger politisch und publizistisch eindeutig zu verorten, auch in ihren medienunternehmerischen Ambitionen. Es ging um „Rotfunk“ oder „Schwarzfunk“; überhaupt waren die Massenmedien in Deutschland eher ein publizistischer denn ein ökonomischer Faktor. Die „Medienzaren“ waren wohlhabend, aber nicht superreich. Heute beherrschen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, internationale Finanzinvestoren, Hedgefonds-Manager und Controller die privatwirtschaftliche Medienindustrie, die zudem mit dem Telekommunikationssektor und der Internetökonomie zunehmend verbunden ist, so dass der publizistische Faktor eine geringere Rolle spielt.

Es ist verständlich, dass die politische Klasse in dieser Lage die öffentlich-rechtlichen Anstalten wiederentdeckt hat – dort sitzen ihre Vertreter in den Aufsichtsgremien und können über das leitende Personal und die eigene Radio- und Bildschirmpräsenz mitbestimmen. Viele Presseverleger haben diese *politische Renaissance* des öffentlich-rechtlichen Systems erst zur Kenntnis genommen, als es um die jüngsten Verteilungskämpfe um die Marktstellung bei der Online-Kommunikation ging. Obwohl politisches Marketing oder „Bildschirmpräsenz“ seit geraumer Zeit unabdingbar zum Handwerkszeug des Politischen gehören, fehlt der operativen Politik in der Regel jedes medien- und kommunikationstheoretische Grundverständnis – sieht man von den eher funktionalen Übernahmen des angelsächsischen *Campaigning* oder gelegentlichen Entdeckungsfahrten in die USA zur Erforschung von „Internetwahlkämpfen“ einmal ab. Satirische Attacken auf Politiker erreichen heute auch in Deutschland über YouTube und ähnliche Portale binnen weniger Monate mehr als 100 000 Zugriffe und sind ein nicht zu unterschätzender Faktor bei der Imagebildung politischer Persönlichkeiten. Ganz hilflos versuchte die SPD-Politikerin Andrea Ypsilanti im September 2008 mit juristischen Mitteln die Aufzeichnung eines Telefonstreichs aus dem Netz entfernen zu lassen, womit sie (bei aller berechtigten Empörung) vor allem bewies, dass sie und ihre Berater von den technologischen Regeln des (sich ständig verweisend multiplizierenden)

Internets keine Ahnung hatten. Politiker in Deutschland können noch von Glück sagen, dass sich eine eigenständige „Blogosphäre“ wie in den USA noch nicht herausgebildet hat und die publizistisch relevanten Inhalte des Internets weitgehend den Angeboten der Presseverlage und öffentlich-rechtlichen Sender entstammen. Angesichts der veränderten Nutzungsmuster bei den jüngeren Generationen („*born digital*“) wird die Komplexität der technologisch-publizistischen Umwelt für die Politik jedoch noch weiter zunehmen.

Das Selbstverständnis des Politischen, seine Semantik und publizistische Präsenz (was eben nicht mit bloßen massenmedialen „Auftritten“ zu verwechseln ist) sind also von strategischer Medienpolitik nicht zu trennen. Wer „Medienkompetenz“ einfordert, müsste sie zunächst einmal selbst vorweisen – etwa, indem er oder sie sich vom dogmatischen Rundfunkbegriff löst und sich auf die Ebene einer gestaltenden Medienpolitik begibt, die im Sinne einer publizistisch fundierten Demokratie sowohl die Entwicklung in der Kommunikationstechnologie als auch die internationale medienökonomische Dynamik und die kommunikativen Umwelten der jüngeren Rezipienten in den Blick nimmt. Es gilt also, vom rein medienrechtlichen Mikado der Staatskanzlei-Politik Abschied zu nehmen. Sofern noch eine kenntliche nationale Medienindustrie über den *Safehaven* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinaus angestrebt wird, wären statt weiterhin grassierender „Kommissionitis“ stärkere medienpolitische Koordinierungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen zu erbringen.

Ernüchtert hat Ernst Benda, der langjährige Vorsitzende des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, bei seiner Verabschiedung aus dem Amt festgestellt: „Wer macht eigentlich Medienpolitik? Im Grunde müsste man sagen: keiner! In den letzten Jahren findet Medienpolitik fast nicht mehr statt. Das Interesse der Ministerpräsidenten ist eindeutig rückläufig. Ich bedauere das. De facto wird Medienpolitik von den zuständigen Leuten in den Staatskanzleien gemacht. Das sind gewiss sachkundige Leute, aber eben Beamte.“¹³ Martin Stadelmaier hält dagegen:

¹³ Ernst Benda im Gespräch mit Bernd Gäbler, in: Medienanstalt Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Ernst Benda. Der Medien-Rategeber, Berlin 2008, S. 36 ff.

„Die Länder haben sich als außerordentlich handlungsfähig erwiesen. Das Medienrecht hat wie kein zweiter Politikbereich in Deutschland Bestand über die Jahre und war gleichzeitig in der Lage, auf neue Entwicklungen einzugehen.“ Doch konzidiert auch er, dass sich seit dem ersten Rundfunkstaatsvertrag 1991 „begriffliche Ungetüme und Widersprüche“ in den Regelwerken der Länder-Medienpolitik angehäuft hätten. Er geht davon aus, dass es innerhalb der nächsten fünf Jahre einen neuen Medienstaatsvertrag geben wird, „der die Regelung von Internet, Fernsehen und Hörfunk integriert“.¹⁴

Dennoch werden deutliche personelle und institutionelle Veränderungen, auch ein anderes Bewusstsein für Reichweite und Tiefenschärfe der Medienpolitik notwendig sein, wenn sich der Prozess ihrer Selbstmarginalisierung nicht fortsetzen soll. So führt unserer Ansicht nach kein Weg an der Etablierung eines bundesweit agierenden *Single Regulator* für publizistische Medien und Telekommunikation vorbei. Die diversen medienpolitischen Aktivitäten der Bundesministerien (Wirtschaft, Justiz, Forschung, BKM) könnten in einem erweiterten BKM oder einem Bundesministerium für Medien und Kommunikationstechnologie, das auch für Forschungsprojekte zum Meta-Medium Internet zuständig wäre, gebündelt werden – mit einem entsprechend aufgewerteten Bundestagsausschuss. Auch ein nationales audiovisuelles Archiv analog zur INA in Frankreich (mit Pflichtabgaben für Sender und Produktionsfirmen) wäre so leichter zu etablieren – nach dem jahrzehntelangen Trauerspiel mit der gescheiterten senderübergreifenden Mediathek. Schließlich ist für das öffentlich-rechtliche System (über den bisherigen „Rundfunk“ hinaus) eine publizistisch-ökonomische Theorie zu entwickeln, die statt der bisherigen Herleitung seiner Berechtigung (finanzieller Aufwand, Frequenzknappheit, formale Vielfalt) stärker auf seine journalistischen und ästhetischen Gesamtleistungen für die Gesellschaft abzielt. Mit den bisher konzipierten Kikaninchen-Tests ist dies nicht getan.

¹⁴ S. Grimberg (Anm. 11).

Jens Lucht

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie

Das Bundesverfassungsgericht betonte in seinem vierten Rundfunkurteil von 1986 den inhaltlichen Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Demnach werden von ihnen die ungekürzte Darstellung der Meinungsvielfalt und ein inhaltlich umfassendes Programmangebot verlangt.¹ Das Bundesverfassungsgericht sah die Wahrnehmung dieser Aufgabe als essentielle Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik Deutschland an. Die Grundsätze dieses Rundfunkurteils gelten in unveränderter Form noch heute. Vor dem Hintergrund der Dualisierung des Rundfunkssystems durch die Einführung des privaten Rundfunks und angesichts neuer technologischer Entwicklungen wurde vom Bundesverfassungsgericht im sechsten Rundfunkurteil von 1991 eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk festgeschrieben.

Dennoch ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk immer wieder umstritten: Es werden ihm zu hohe Kosten, politische Beeinflussbarkeit bis hin zur Abhängigkeit vom politischen System, mangelnde gesellschaftliche Rückbindung, Programmkonvergenz mit den privaten Anbietern und unklare Aufgabendefinition vorgeworfen.² Seit einigen Jah-

Jens Lucht

Dr. phil., geb. 1967; Politologe und Medienwissenschaftler, Leiter des Forschungsfeldes Politik am Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög) der Universität Zürich, Andreasstr. 15, 8050 Zürich/Schweiz. jens.lucht@foeg.uzh.ch www.foeg.uzh.ch

¹ Vgl. BVerfGE 73, S. 118.

² Vgl. u. a. Jens Lucht, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk: ein Auslaufmodell? Grundlagen – Analy-

ren sind auch die Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stark in der Diskussion.¹³ Meist in Verbindung mit geplanten Gebührenerhöhungen werden in der Öffentlichkeit Stimmen laut, die eine Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf seine „Kernbereiche“ oder die Einschränkung der Haushaltshoheit der Rundfunkanstalten fordern. Der vorliegende Beitrag wird daher aus demokratietheoretischer Perspektive der Frage nachgehen, ob sich eine Demokratie wie die Bundesrepublik Deutschland ein teures,¹⁴ öffentlich finanziertes Rundfunksystem leisten muss oder ob dieses vor dem Hintergrund der medientechnischen und -inhaltlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre obsolet geworden ist. Dabei wird das öffentlich-rechtliche Fernsehen im Mittelpunkt der Untersuchung stehen.

Öffentlichkeit als Prinzip der Aufklärung

Um die eingangs gestellten Fragen beantworten zu können, müssen wir uns zunächst dem Begriff „Öffentlichkeit“ zuwenden, denn fast alle Funktionen, die heute den Massenmedien in normativer und demokratietheoretischer Hinsicht zugerechnet werden, entstammen letztlich dem Öffentlichkeitsideal der Aufklärung.¹⁵ Vor dem Hintergrund der Abgrenzung zu den Anciens Régimes verlangte die Aufklärung nichts weniger, als dass eine (bürgerliche) Öffentlichkeit Publizität und Transparenz von staatlichem und politischem Handeln herstellt. Dies ist die unabdingbare Vo-

sen – Perspektiven, Wiesbaden 2006; Ingrid Hamm (Hrsg.), Die Zukunft des dualen Systems. Aufgabe des dualen Rundfunkmarktes im internationalen Vergleich, Gütersloh 1998.

¹³ Vgl. Ralf Müller-Terpitz, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Medien – Eine gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Betrachtung, in: AfP – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (AfP), (2008) 4, S. 335–341.

¹⁴ Die im Januar 2009 in Kraft tretende Rundfunkgebührenerhöhung sichert dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Gebühreneinnahmen in Höhe von 7,5 Milliarden Euro jährlich. Dazu kommen Einnahmen aus Werbung (ca. 0,5 Mrd. Euro) und sonstige Einnahmen (ca. 0,8 Mrd. Euro). Vgl. Wolf-Dieter Ring, Die Medienordnung der digitalen Zukunft. Grundsätzliche Überlegungen zu den Entwicklungschancen im dualen Rundfunksystem, in: AfP, (2008) 4, S. 343.

¹⁵ Vgl. Kurt Imhof, „Öffentlichkeit“ als historische Kategorie und als Kategorie der Historie, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 46 (1996) 1, S. 4, 11.

oraussetzung für Kontrolle und Rationalität hoheitlicher Machtausübung, aber auch für die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess, da diese nur durch Transparenz und Publizität Zugang zu politischen Informationen erhalten.

Diesem demokratischen Idealbild nach hat „Öffentlichkeit“ noch eine weitere Funktion: Hier treffen sich die Bürger, aber auch Regierende, zum Austausch von Meinungen und um über politisch relevante Themen und Fragen zu diskutieren und Entscheidungen zu fällen. Hier wird die „öffentliche Meinung“ gebildet, nach der dann im Folgenden politisch gehandelt wird, bzw. die politisches Handeln und Machtausübung kontrollieren und korrigieren soll.¹⁶

Das aufklärungsliberale Öffentlichkeitsverständnis wirkt bis heute fort und bestimmt wesentliche Grundentscheidungen des demokratischen Rechtsstaates. Nur dadurch, dass Verfahren und Akte der staatlichen Gewalt öffentlich verhandelt und diskutiert werden, kann politische Legitimität und Legitimation erzeugt und verbindliche Geltung für politisches Handeln geschaffen werden. Hierbei spielen die Massenmedien mit ihrer umfassenden Reichweite eine entscheidende Rolle: Die massenmedial hergestellte Öffentlichkeit ist der dominante Kommunikationsraum moderner Gesellschaften. Die modernen Medien verstetigen die öffentlichen Auseinandersetzungen und Diskurse und machen sie den Bürgern zugänglich.¹⁷

„Neuer“ Strukturwandel der Öffentlichkeit

Als Reaktion auf die wirtschaftlichen Rezessionsphasen der ausgehenden 1960er und vor allem der 1970er Jahre setzten sich Anfang der 1980er Jahre neoliberale, aus dem angelsächsischen und US-amerikanischen Bereich stammende (wirtschafts)politische Steuerungsmodelle auch in Deutschland immer mehr durch. Die Zauberwörter, die den wirt-

¹⁶ Vgl. Sabine Lang, Politische Öffentlichkeit im modernen Staat. Eine bürgerliche Institution zwischen Demokratisierung und Disziplinierung, Baden-Baden 2001, S. 3 f.

¹⁷ Vgl. Stefan Marschall, Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten, Opladen 1999, S. 49.

schaftlichen Aufschwung bringen sollten, lauteten Deregulierung, Autonomie, Eigenverantwortlichkeit und insbesondere Privatisierung.

Diese Vorstellungen wurden auch auf das Rundfunkwesen übertragen: Die am 1. Januar 1984 eingeläutete Dualisierung des Rundfunksystems, also die Zulassung privatrechtlichen Rundfunks, beschleunigte eine Entwicklung, die in Anlehnung an Jürgen Habermas häufig mit dem Begriff „zweiter“ oder „neuer“ Strukturwandel der Öffentlichkeit umschrieben wird. Selbiger führte zu tief greifenden Änderungen in der gesellschaftlichen und politischen Kommunikation und veränderte somit auch „die demokratische Entscheidungsfindung, die Steuerung und Legitimation moderner Gesellschaften grundlegend“.¹⁸ Folgende Entwicklungsdynamiken, die sich zum Teil gegenseitig bedingen bzw. katalysieren, kennzeichnen diesen Strukturwandel:

- Herausbildung eines hochgradig wettbewerbsorientierten Mediensystems.
- Deutlicher Bedeutungszuwachs medieninterner Faktoren (Nachrichtenswerte); Selektions- und Interpretationslogiken werden an den Aufmerksamkeitsbedürfnissen des Publikums ausgerichtet.
- Dadurch erhalten politische Informationen aufgrund zu erwartender Publikums- und weniger aufgrund von Absenderwünschen aus dem politischen System Relevanz. Die politischen Akteure müssen sich den neuen Inputbedingungen des kommerzialisierten Mediensystems anpassen. Die Bedeutung des politischen Wettbewerbs für die medialen Inhalte sinkt, wichtiger wird dagegen der Wettbewerb um Marktanteile.

Die verstärkte Orientierung an Werbemarkt- und Publikumsinteressen gegenüber „kulturellen Faktoren und den Vermittlungsinteressen gesellschaftlicher Organisationen und politischer Akteure“ wirkt sich zwangsläufig auf das inhaltliche Angebot der Medien aus.¹⁹

¹⁸ Kurt Imhof, Politik im „neuen“ Strukturwandel der Öffentlichkeit, in: Armin Nassehi/Markus Schroer (Hrsg.), Der Begriff des Politischen. Grenzen der Politik oder Politik ohne Grenzen?, München 2003 (Vorabexemplar), S. 9.

¹⁹ Otfried Jarren, Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel, in: Ulrich Sarcinelli

Mit dieser Entwicklung wird häufig die Befürchtung verbunden, dass sich die Qualität des über die Medien vermittelten Diskurses zwischen Bürgern und Politik „bereits nachhaltig verschlechtert habe und noch weiter verschlechtern werde“.¹⁰

Leistungsfunktionen von Massenmedien

Gerade vor dem Hintergrund dieser Veränderungen im Mediensektor ist es für eine funktionierende politische Öffentlichkeit in einer Demokratie entscheidend, sich erneut vor Augen zu führen, welche Leistungsanforderungen Medien im Allgemeinen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Besonderen zu erfüllen haben. Nur vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, Medien unter den allgemeinen Schutzbereich des Art. 5 GG zu stellen und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine privilegierte Stellung zu sichern. Aus den geschilderten Prinzipien der Öffentlichkeit in der Moderne ergeben sich für die Massenmedien folgende Leistungsfunktionen:

- **Forumsfunktion:** Medienvermittelte öffentliche Kommunikation muss eine Plattform für den offenen Meinungs austausch verschiedener gesellschaftlicher und politischer Akteure sein. Medien vermitteln so den Entdeckungszusammenhang und Problemhorizont einer Gesellschaft. Sie stellen Informationen zur Verfügung und machen politische und gesellschaftliche Prozesse transparent, um so die Meinungs- und Willensbildung der Bevölkerung zu ermöglichen. Medienvermittelte öffentliche Kommunikation sorgt damit, abgestützt auf die elementaren Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit, für eine begründete Rationalitätserwartung gegenüber Problemauswahl und -bearbeitungsprozessen.
- **Legitimations- und Kontrollfunktion:** Die massenmediale öffentliche Kommunikation sichert die Kontrolle und die Legitimation politischer Macht. Massenmedien sind sowohl Kontrolleur von Machtausübung,

(Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 92.

¹⁰ Max Kaase, Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik, in: U. Sarcinelli (Anm. 9.), S. 25.

in dem sie politisches Handeln transparent und damit öffentlich machen. Sie sind aber auch Forum für die politischen Akteure, die hier ihr Handeln begründen und damit legitimieren müssen.

- **Integrationsfunktion:** Massenmediale öffentliche Kommunikation ist der Hauptzugang zur Gesellschaft für ihre Mitglieder. Ganz überwiegend hier können sich die Bürger als Mitglied eines gemeinsamen Kollektivs selbst wahrnehmen. Durch die Bereitstellung einer entsprechenden Informationsbasis können die Bürger an der Gesellschaft als aktive Mitglieder partizipieren.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist durch seine herausgehobene Stellung im besonderen Maße zur Erfüllung dieser Aufgaben verpflichtet. Nur solange diese Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert sind, ist es gerechtfertigt, am Gebührenprivileg festzuhalten und an den Privatrecht weniger hohe Anforderungen zu stellen.¹¹ Fraglich ist, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk diesen Leistungsanforderungen gerecht wird. Um dies empirisch zu überprüfen, ist zunächst ein Blick auf das Fernsehangebot und die Fernsehnutzung angezeigt.

TV-Angebot

Udo Michael Krüger und Thomas Zapf-Schramm haben für die Jahre 2004 und 2006 die Vollprogramme von ARD und ZDF, sowie RTL, Sat.1 und Pro Sieben untersucht.¹² Ihre Studie belegt, dass das Informationsangebot (Nachrichten-, Magazin- und Dokumentationssendungen, Sendungen mit beratendem oder informatorischem Inhalt) in der Gesamtsendezeit bei ARD und ZDF am höchsten ist (2004: 41,7 %; 2006: 41,8 % bzw. 48,8 % und 47,8 %). Die privaten Anbieter liegen hier mit einem Anteil von 16 bis etwa 30 Prozent Informationsanteil deutlich zu-

¹¹ Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann/Winfried Schulz/Jürgen Wilke (Hrsg.), *Publizistik. Massenkommunikation*, Frankfurt/M. 2000⁶, S. 260. Zu den speziellen, nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Leistungsfunktionen vgl. J. Lucht (Anm. 2), S. 172–176.

¹² Vgl. Udo Michael Krüger/Thomas Zapf-Schramm, *Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006*, in: *Media Perspektiven*, (2007) 4, S. 166–186.

rück. Es wird eine Entwicklung dahingehend deutlich, dass auch private Veranstalter – im Gegensatz zu ihrer Anfangszeit – den Markt „Information“ entdeckt haben, aber eine andere Form von Information anbieten: Die Informationen aus den zentralen Handlungsfeldern einer Gesellschaft (Politik, Wirtschaft) werden ganz überwiegend von den öffentlich-rechtlichen Sendern zur Verfügung gestellt. Auch Informationen aus den gesellschaftlichen Teilbereichen Kultur, Wissenschaft und Religion finden überwiegend in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen Beachtung. Die Programme der Privaten haben hier nur eine ergänzende Funktion (*Tabelle*).

Dieses Bild ist noch eindeutiger, wenn man das Gesamtprogramm der öffentlichen-rechtlichen Anbieter einschließlich der Regionalprogramme (Dritte Programme) und der politischen und kulturellen Spartensender (Phoenix, 3sat, ARTE) mit dem privaten Gesamtangebot vergleicht.¹³ Diese und andere Studien¹⁴ zeigen auch, dass die Konvergenzthese, die von einer Nivellierung von Programminhalten und -formaten zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern ausgeht, nicht haltbar ist.¹⁵ Obwohl die privaten Sender vor allem zur Hauptsendezeit im allgemeinen Informationsbereich zugelegt haben, finden sich auch 25 Jahre nach Einführung der Dualisierung gerade im Bereich der „klassischen“ Informationsvermittlung strukturelle Unterschiede zwischen den verschiedenen Veranstaltern, sowohl im Inhalt, als auch in der Präsentation.

Fernsehnutzung

Generell werden die angebotenen Informationssendungen weiterhin viel gesehen. Es konnte hier sogar – bei stagnierender Fernsehnutzung insgesamt – eine leichte Steige-

¹³ Vgl. ausführlich J. Lucht (Anm. 2), S. 219–270.

¹⁴ Vgl. z. B. die von der Bertelsmann-Stiftung in Auftrag gegebene Studie von Tibor Kliment/Wolfram Brunner, *Fernsehen in Deutschland. Angebotsprofile und Nutzungsmuster im dualen Rundfunksystem*, in: I. Hamm (Anm. 2), S. 231–322.

¹⁵ Vgl. Heribert Schatz, *Rundfunkentwicklung im dualen System: die Konvergenzthese*, in: Otfried Jarren (Hrsg.), *Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1994, S. 67 f.

Tabelle: Inhalte der Sparte „Information“ bei ARD, ZDF, RTL, Sat.1 und Pro Sieben 2006; Gesamtsendezeit 0:00–24:00 Uhr; Sendedauer in Prozent

	ARD	ZDF	RTL	Sat.1	Pro 7
Information	41,8	47,8	25,6	18,3	25,7
Politik/Wirtschaft/Zeitgeschichte/Gesellschaft	17,0	17,6	6,7	3,5	1,4
Kultur/Wissenschaft/Religion	7,4	8,6	0,7	1,4	6,8
Alltag/Soziales/Freizeit/Beziehungen	4,2	7,0	8,4	0,3	6,7
Recht/Kriminalität/Unfall/Katastrophe	0,4	0,4	0,4	0,0	0,1
Diverse Themen*	12,3	14,1	9,3	13,0	10,6
Wetter	0,5	0,2	0,2	0,1	0,0

* Stark geprägt von Frühstückfernsehen und Boulevardmagazinen.

Quelle: U. M. Krüger/T. Zapf-Schramm (Anm. 12).

rung festgestellt werden. Die durchschnittliche Nutzung öffentlich-rechtlicher Informationsangebote stieg von 2002 zu 2005 um zwei Minuten auf 43 Minuten täglich. Auch die Nutzung privater Angebote stieg an, von 18 auf 23 Minuten täglich.¹⁶

Der Frage, *welche* politischen Informationssendungen von den Rezipienten bevorzugt werden, bin ich mit Linards Udris in einer gemeinsamen Studie nachgegangen.¹⁷ Dabei haben wir die 30 meist gesehenen periodisch ausgestrahlten Informationssendungen mit überwiegend politischem und/oder wirtschaftlichem Inhalt (Daten von 2005) in drei Kategorien eingeteilt: in „Hard News“ (überwiegend Berichterstattung über Politik und Wirtschaft), „Vermischtes“ (politische und wirtschaftliche Inhalte in gleichem Umfang wie Inhalte aus den Bereichen Kultur, Wissenschaft, Religion etc.) und „Soft-News“ (Fokus auf Prominenz und Privatsphäre der Akteure, stark emotionalisierende Darstellung politischer und wirtschaftlicher Vorgänge).

Im Ergebnis zeigt sich, dass im „Hard News“-Bereich ausschließlich Sendungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu finden waren (z. B. „Tagesschau“ oder „Plusminus“). Erst im Bereich „Vermischtes“ tauchen Informationssendungen der privaten Veranstalter

auf (z. B. „RTL-Nachtjournal“ oder „Spiegel-TV“), wobei dieser Bereich noch von den Öffentlich-Rechtlichen dominiert wird. Im „Soft-News“-Bereich sind nur Sendungen privater Veranstalter zu finden (z. B. „Akte 04“).

Erfüllt das öffentlich-rechtliche Fernsehen seine Funktionen?

Hinsichtlich der *Forumsfunktion* ist das Gesamtangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere unter Berücksichtigung der Programminhalte der Dritten Programme und Spartensender, durch die selbst auferlegte Verpflichtung zur Binnenpluralität eine Plattform für verschiedene politische und gesellschaftliche Akteure, die im Fernsbereich sonst kaum Berücksichtigung finden (z. B. Landes- und Kommunalpolitik, Auslandsberichterstattung). Allerdings ist in diesem Zusammenhang die relativ starke Konzentration auf politisch prominente Akteure, Regierungsmitglieder sowie Institutionen in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen zu beachten. In diesem Bereich geben die privaten Sender nicht-etablierten und nicht-staatlichen Akteuren mehr Raum und leisten hier einen Beitrag, um die von der Forumsfunktion geforderte Plattform für Meinungsäußerungen und damit Meinungsvielfalt sicherzustellen.¹⁸

Legitimation politischer Macht ist nur möglich, wenn politische Macht thematisiert und gesellschaftlich diskutiert wird. Diese *Legitimationsfunktion* sichern überwiegend die öffentlich-rechtlichen Anbieter. Sie berichten über politische, institutionelle, wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse und

¹⁶ Vgl. Camille Zubayr/Heinz Gerhard, Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2005, in: Media Perspektiven, (2006) 3, S. 132.

¹⁷ Die Studie wurde am Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich (fög) durchgeführt. Vgl. Linards Udris/Jens Lucht, Öffentliche Kommunikation im Umbruch? Wandel der Medienstrukturen und Medieninhalte in ländervergleichender und diachroner Perspektive, in: Relation. Beiträge zur vergleichenden Kommunikationsforschung, (2009) i. E.

¹⁸ Vgl. J. Lucht (Anm. 2), S. 239–243.

Vorgänge. Auch hier haben die Privaten eine ergänzende Funktion, da sie in verstärktem Maße in Form von Skandalisierungen das politische und wirtschaftliche System überwachen. Diese Art von Kontrolle zeitigt aber durchaus auch dysfunktionale Effekte, da diese Skandalisierungen sehr häufig Verkaufskalkülen unterliegen und stark moralisierender und emotionalisierender Art sind.¹⁹

Was die *Integrationsfunktion* angeht, hat der Blick auf die Angebotsstruktur der öffentlich-rechtlichen und der privaten Anbieter im TV-Bereich gezeigt, dass die öffentlich-rechtlichen Programme im Hinblick auf die Information über Politik, Wirtschaft, aber auch Wissenschaft und Kultur führend sind. Sie sind es, die in diesen Bereichen ganz überwiegend die anschlussfähigen Kommunikationsangebote zur Verfügung stellen. Im Sinne der Anforderungen an eine funktionierende politisch-gesellschaftliche Öffentlichkeit leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk somit einen wichtigen Beitrag. Er bleibt daher ein „unverzichtbarer Dienstleister an der Demokratie“.²⁰

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen über die Zukunft des Rundfunks im Online-Zeitalter ist fraglich, ob dies auch für die Zukunft gilt oder ob die privilegierte Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unnötig wird. Es soll daher abschließend ein kurzer Ausblick auf die unmittelbare Zukunft des Rundfunksektors und der sich verändernden Rahmenbedingungen gewagt werden.

Ausblick

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts heißen die Schlagwörter im Rundfunkbereich Digitalisierung und (technische) Konvergenz. In Folge der Digitalisierung wird die Zahl der Programme, Texte und Titel noch stärker steigen, das Programmangebot wird sich deutlich weiter ausdifferenzieren.²¹ Text, Bild, Ton und Video werden zunehmend zu

¹⁹ Vgl. Mark Eisenegger, Reputation in der Medien-gesellschaft. Konstitution – Issues Monitoring – Issues Management, Wiesbaden 2005.

²⁰ Peter Voß, Warum es ohne die ARD nicht geht, in: Media-Perspektiven, (1999) 6, S. 278–287.

²¹ Vgl. Maria Gerhards/Walter Klingler, Medien-nutzung in der Zukunft. Traditionelle Nutzungsmuster und innovative Zielgruppen, in: Media Perspektiven, (2006) 2, S. 80.

„Multimedia“ verschmelzen und alle Inhalte werden sich auf einer Vielzahl von Endgeräten von PC bis Mobiltelefon empfangen lassen. Es entstehen neue Angebote wie IPTV, Video-on-Demand, Near-Video-on-Demand etc.²² Schon jetzt entzündet sich an den Online-Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks massiver Streit darüber, ob die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch im Rahmen dieser neuen medientechnischen Entwicklungen ihre privilegierte Stellung behalten können. Zum einen wird befürchtet, dass die Kostenintensität von technischen Neuerungen dazu führen wird, „dass der öffentliche Rundfunk bei jedem Technologieschub von neuem in finanzielle Schwierigkeiten gerät“.²³ Zum anderen wird kritisiert, dass dadurch die Möglichkeiten privater Anbieter (speziell von Zeitungsverlagen) im Internet massiv beeinträchtigt werden.²⁴

Es ist heute noch nicht abzuschätzen, wie die neuen Angebote im Einzelnen genutzt und welche Bedeutung sie haben werden. Zwei Dinge scheinen allerdings klar: Erstens werden die TV-Vollprogramme mittelfristig nicht wesentlich an Bedeutung verlieren, wie verschiedene Studien belegen²⁵ (die Nutzungsdauer des Fernsehens ist 2007 durchschnittlich mehr als viermal höher als die des Internet).²⁶ Gerade auch an der Tatsache, dass im Internet stark Angebote „klassischer“ Fernsehanbieter nachgefragt werden, zeigt sich, dass Nachrichten- und Informationsselektion stark mit Vertrauen und dem Glauben an Professionalität und vor allem Sichtbarkeit des einzelnen Medienanbieters zu tun hat.

²² Vgl. ausführlich Ulrich Ellinghaus, Rundfunk-regulierung im Umbruch?, in: Computer und Recht, (2008) 4, S. 217.

²³ Heinz Bonfadelli/Werner A. Meier/Michael Schanne, Öffentlicher Rundfunk und Kultur. Die SRG zwischen gesellschaftlichem Auftrag und wirtschaftlichem Kalkül, Zürich 1998. Vgl. auch R. Müller-Terpitz (Anm. 3), S. 335.

²⁴ Vgl. Hubert Burda, Was ist Grundversorgung?, in: Die Zeit vom 22. 11. 2007, S. 39.

²⁵ Vgl. u. a. Maria Gerhards/Annette Mende, Offliner 2007: Zunehmend distanzierter, aber gelassener Blick aufs Internet, in: Media Perspektiven, (2007) 8; Kommunikationsordnung 2010 – ein Zukunftspapier der Bertelsmann Stiftung, in: www.bertelsmann-stiftung.de (25. 6. 2006).

²⁶ Mediennutzungszahlen siehe unter: www.ard.de/intern/basisdaten/onlinenutzung/onlinenutzung_3A_20zeiten_20und_20dauer/-/id=55190/1198aso/index.html (2. 1. 2009).

Zweitens ist zu bezweifeln, ob die Notwendigkeit der Sicherung von Meinungsvielfalt durch die erwartete Vervielfachung der Programme (sei es als Satellitenempfang oder im Internet) tatsächlich relativiert wird, wie teilweise etwas leichtfertig behauptet wird.¹²⁷ Das gleiche Argument wurde bereits zu Beginn der Dualisierung des Rundfunksystems vorgebracht. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass privatwirtschaftlich organisierte Sender nicht zum Qualitätsanstieg in den Fernsehprogrammen und – speziell im Bereich der (politischen) Informationsangebote – auch kaum zur Meinungsvielfalt beigetragen haben.¹²⁸ Gerade im Zeitalter einer rasant ansteigenden Anzahl von Medienangeboten und immer unüberschaubarer werdender Online-Angebote, über deren Herkunft, Authentizität und Professionalität kaum etwas bekannt ist, ist es entscheidend, Medienangebote zu haben, die genau dies vermitteln können.

¹²⁷ Vgl. R. Müller-Terpitz (Anm. 3), S. 338.

¹²⁸ Vgl. Ulrike Handel, Die Fragmentierung des Medienpublikums. Bestandsaufnahme und empirische Untersuchung eines Phänomens der Mediennutzung und seiner Determinanten, Wiesbaden 2000, S. 142.

Richard Collins

Die BBC, das Internet und „Public Value“

Das Internet im Vereinigten Königreich verdankt seine Entwicklung dem starken, zumeist positiven Einfluss der British Broadcasting Corporation (BBC). Seit 1997 stellt sie ein breites Spektrum hochwertiger Inhalte online zur Verfügung und bietet so einen maßgeblichen Anreiz für die Nutzung des Netzes. Durch den frühzeitigen Einstieg und das andauernde Engagement gehört BBC Online bis heute zu den meistgenutzten Websites in Großbritannien.¹ So nimmt die BBC für sich in Anspruch, „Europas meistbesuchte Webseite mit selbstgenerierten Inhalten“ zu sein.

Richard Collins

Ph. D., geb. 1946; Professor für Media Studies an der Open University Milton Keynes; kommunikationspolitischer Berater des britischen Oberhauses; The Open University, Sociology Department, Milton Keynes MK7 6AA, England/UK. r.e.collins@open.ac.uk

Neuerdings trägt die Online-Mediathek der BBC, der sogenannte „iPlayer“, der Nutzern mit britischer IP-Adresse den Onlinezugriff auf BBC-Radio- und Fernsehsendungen der vergangenen sieben Tage ermöglicht, jährlich zu etwa sieben Prozent der Webseitenzugriffe in Großbritannien bei. Seit seinem Start Ende 2007 sind in weniger als elf Monaten 248 Millionen Mal Videos über den iPlayer aufgerufen worden. Mark Thompson, der Generaldirektor der BBC, hat im Juli 2008 vor dem britischen Unterhaus die Bedeutung des Internets für die BBC betont und darauf hingewiesen, dass es den herkömmlichen Rundfunk ver-

Übersetzung aus dem Englischen: Jaiken Struck, South Petherton, England/UK.

¹ BBC Online nimmt den siebten Rang unter den im Vereinigten Königreich meistgenutzten Seiten ein (und damit den besten Platz unter allen in Großbritannien registrierten Webseiten). Vgl. www.alexa.com/site/ds/top_sites?cc=GB&ts_mode=country&lang=none (29. 12. 2008).

Wir müssen reden.

Über die Zeitenwende 1989 und ihre Bedeutung für die Gegenwart und Zukunft. Seit den Friedlichen Revolutionen in der DDR und in Ostmitteleuropa sind 20 Jahre vergangen. Zeit für Gespräche und offene Auseinandersetzungen.

28. bis 31. Mai 2009 in Berlin
www.geschichtsforum09.de

Vorträge
 Filme
 Diskussionen
 Theater
 Ausstellungen
 Lesungen
 Workshops
 Musik

1989
GESCHICHTSFORUM
2009

EUROPA ZWISCHEN TEILUNG UND AUFBRUCH

drängen könnte: „Rundfunkübertragungen sind kein besonders effizienter Übertragungsweg, um die richtigen Sendungen der entsprechenden Zielgruppe zugänglich zu machen (...). Der iPlayer wird es den Zuschauern deutlich erleichtern, die aktuellen Programme zu verfolgen“.¹²

Einfluss des Internets

Das Internet hat von jeher einen starken Einfluss auf die BBC gehabt, obgleich seine Wirkung eher indirekter Art ist. Der Haupteffekt des Internets liegt in der wirtschaftlichen Gefährdung werbefinanzierter Medien, und zwar sowohl der Printmedien als auch des Rundfunks. Die werbefinanzierten Medien durchleben derzeit eine tiefe Krise, da die Werbemittel zunehmend ins Netz abwandern und die Werbeausgaben angesichts der Wirtschaftskrise insgesamt sinken. Auf das Internet entfallen also größere Stücke eines kleineren Kuchens, so dass den Sendern weniger bleibt. Zudem ersetzt die Nutzung des Internets immer stärker das Fernsehen und Radiohören. Das Internet bildet also zum einen ein besseres Werbemedium als der herkömmliche Rundfunk – die Verlinkung von Werbung mit Suchvorgängen gewährleistet, dass sie wirkungsvoll auf potentielle Kunden abzielt –, zum anderen stellt es eine Vielzahl an Alternativen zur Verfügung.

Die Auswirkungen des Internets auf den konventionellen Rundfunk sind ein globales Phänomen – wenngleich es in Großbritannien ausgeprägter ist als andernorts. So berichtete die britische Medienaufsichtsbehörde Ofcom (Office of Communications), dass die im Internet verbrachte Zeit zwischen 2004 und 2008 zwar in mehreren Ländern stark angestiegen sei, aber nirgendwo so stark wie in Großbritannien (dort um 21 Prozent). Auch die Abwanderung der Werbung ins Internet verlief dort schneller, und der Anteil der Werbung im Internet sei mit 19 Prozent der Gesamtwerbeausgaben ebenfalls höher als anderswo.¹³

¹² House of Commons, Uncorrected Transcript of Oral Evidence to be published as HC 938, Minutes of Evidence taken before Culture, Media and Sport Committee, BBC Annual Report for 2007–2008, 8. 7. 2008, in: www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmcomeds/uc938/uc93802.htm (28. 12. 2008).

¹³ Neben Großbritannien wurden Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und die USA untersucht.

Rein wirtschaftlich betrachtet hat diese durch das Internet beschleunigte Krise die Position der BBC im Vergleich zu seinen werbefinanzierten öffentlich-rechtlichen Konkurrenten¹⁴ verbessert, schließlich sind ihre Einnahmen aus den Rundfunkgebühren unabhängig von der allgemeinen Wirtschaftslage. Diese relative Positionsverbesserung hat jedoch die Bedenken der anderen Sender, die sich zum Teil in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten befinden, gegenüber der privilegierten Stellung der BBC verstärkt. ITN (der Nachrichtenzulieferer der beiden größten werbefinanzierten öffentlich-rechtlichen Kanäle, ITV und Channel 4) zum Beispiel beklagt, dass „die Expansionsstrategie der BBC, großzügig durch Rundfunkgebühren finanziert und ohne wirtschaftliche Beschränkungen agierend, eine Bedrohung der Pluralität“¹⁵ darstellt. Derartige Kritik ist bezeichnend, hat die BBC doch einen großen Teil ihrer früheren Legitimität eingebüßt, nachdem sie wegen unethischen Verhaltens mehrfach Bußgelder zahlen musste¹⁶ und verschiedene Untersuchungen ihr Unzulänglichkeiten in der Berichterstattung und redaktionellen Praxis bescheinigten.¹⁷

Das Internet ist somit sowohl das Mittel für die BBC, den Umfang und die Erreichbarkeit seines Angebots erfolgreich zu vergrößern, als auch der Auslöser für eine verstärkte und äußerst kritische öffentliche Kontrolle, die das Ausmaß, die Reichweite und die Art

Vgl. Ofcom, International Market Report 2008, in: www.ofcom.org.uk/research/cm/icmr08/ (2. 1. 2009).

¹⁴ *Anm. d. Red.*: In Großbritannien gibt es neben der öffentlich-rechtlichen BBC weitere Sender mit öffentlich-rechtlichem Programmauftrag, die sich jedoch ausschließlich über Werbung finanzieren. Rundfunkgebühren erhält allein die BBC.

¹⁵ Independent Television News (ITN), Evidence to Ofcom's Second PSB Review Phase 2: Preparing for the digital future, 2008, S. 2, in: www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2_phase2/responses/ITN.pdf (2. 2. 2009).

¹⁶ Zuletzt im Dezember 2008 in Höhe von 95 000 Pfund wegen der unlauteren Durchführung von Gewinnspielen. Bereits im Juli 2008 hatte die Ofcom gegen die BBC wegen acht verschiedener Verstöße gegen den Programmkodex ein Bußgeld von 400 000 Pfund verhängt. Vgl. z. B. Ofcom, Ofcom fines the BBC for unfair conduct of viewer and listener competitions, 30. 7. 2008, in: www.ofcom.org.uk/media/news/2008/07/nr_20080730 (12. 12. 2008).

¹⁷ Vgl. z. B. Anthony King, The BBC Trust Impartiality Report, London 2008, in: www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/impartiality/uk_nations_impartiality.pdf (12. 12. 2008).

der Tätigkeiten und des Verhaltens der BBC selbst in Frage gestellt hat. Eine der (rhetorischen) Hauptstrategien, welche die BBC im Umgang mit ihrem zunehmend feindlich eingestellten Umfeld anwendet, ist die Betonung des Gemeinwohls – des „*Public Value*“.

Gemeinwohl – „*Public Value*“

Im Jahr 2004 veröffentlichte die BBC ihr „Manifest“ zur Erneuerung ihrer Charta,¹⁸ „*Building Public Value*“, worin sie verkündete: Die BBC „soll stets den allgemeinen Nutzen prüfen bei allem, was sie tut – ihren Angeboten, ihren kommerziellen Aktivitäten, ihrem Betätigungsfeld und ihrer Reichweite“.¹⁹ Einerseits überraschte diese Betonung des „Gemeinwohls“ nicht: Ist es nicht genau das, wofür öffentliche Organisationen da sind – der Allgemeinheit, die sie finanziert, zu dienen? Andererseits ist die Hinwendung der BBC zu Gemeinwohlwerten verwunderlich. Denn *Public Value* ist ein bestimmter Ansatz beim Management öffentlicher Einrichtungen, der durch den US-Wissenschaftler und Management-Theoretiker Mark Moore (Harvard) erfolgreich in Umlauf gebracht wurde.¹⁰ Nach Moore handelt es sich um ein Verfahren, bei dem Anbieter mit Nutzern zusammenarbeiten, um Ergebnisse zu erzielen, die den Anforderungen der Nutzer besser entsprechen. Es basiert auf den beiden Prinzipien *Co-Production* und *Contestation*; während Ersteres gemeinsame Entscheidungsfindungen zwischen Anbieter und Nutzer bezeichnet, bedeutet Letzteres Konkurrenz und Wettbewerb. Das Dokument „*Building Public Value*“ der BBC zitierte Moore ausdrücklich (wie auch einige andere staatliche Institutionen Großbritanniens in ihren damaligen Grundsätzen) und schien sich somit diese tief greifenden Prinzipien zu eigen zu machen, wie zahlreiche Kommentatoren bestätigten.¹¹

¹⁸ Die Königliche Charta der BBC bildet ihre verfassungsmäßige Grundlage und ist Gegenstand regelmäßiger Überprüfungen – für gewöhnlich in zehnjährigen Abständen.

¹⁹ BBC, *Building Public Value*, London 2004, S. 5.

¹⁰ Vgl. Mark Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge/MA 2005.

¹¹ Vgl. David Elstein, *Building Public Value: a new definition of public service broadcasting?*, London 2004, in: <http://accessible.ica.org.uk/files/upld-news217pdf?.pdf> (28. 12. 2008).

Wie aber sollte die BBC gemeinsame Entscheidungsverfahren und Wettbewerb herstellen? In entscheidenden Punkten war keines dieser Prinzipien mit dem grundlegenden Ethos und Auftrag der BBC vereinbar. Das klassische Sender-Empfänger-Rundfunkangebot (*one to many*), wie die BBC es bereitstellt, macht schon an sich die Mitbestimmung anderer schwierig. Das liegt nicht nur daran, dass kein direkter Kontakt zwischen Nutzern und Anbietern besteht, sondern auch daran, dass die Unabhängigkeit, die ein Herzstück der Funktion und des Auftrags der BBC als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ausmacht, eindeutig gegen die Zusammenarbeit bei der Organisationsführung spricht, die wiederum allerdings immanenten Teil einer Gemeinschaftsproduktion ist. Was die Konkurrenz betrifft, wird zur „Verteidigung“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der BBC üblicherweise das Argument herangezogen, dass Wettbewerb, sprich Konkurrenz, auf dem alles andere als perfekten Rundfunkmarkt keinen Erfolg haben kann und dass es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ja deshalb gibt, weil Wettbewerb allein nicht in der Lage ist, das öffentliche Interesse sicherzustellen.¹²

Die BBC sollte bisher (und soll auch weiterhin) unabhängig sein, wie also kam sie dazu, ein Mitentscheidungsrecht einzuführen? Und, wenn sie eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt bleiben soll (statt einer von vielen kommerziellen Sendern), wie konnte sie die Gesetze des Wettbewerbs akzeptieren? Offensichtlich war etwas anderes gemeint – was genau, lässt sich heute schwer sagen, da das „Manifest“ namens „*Building Public Value*“ inzwischen nicht mehr auf der Webseite der BBC verfügbar ist. Der schwache, leicht verfälschte Widerhall des Radikalismus dieses Dokuments schwingt in der heutigen BBC vorwiegend in Form von Management- und Regulierungsvorgängen mit, insbesondere beim „*Public Value Test*“, sowie zeitweise als eine unspezifische, nie in Frage gestellte gewohnheitsmäßige Würdigung des normalen Bürgers als bedeutenden Nutzer des BBC-Angebots.

¹² Vgl. Andrew Graham, *Broadcasting Policy in the Multimedia Age*, in: ders. et al., *Public Purposes in Broadcasting*, Luton 1999, S. 17–46.

„Public Value Test“

Eine der Hauptveränderungen durch die „neue“ BBC-Charta, die im Januar 2007 in Kraft trat, war die Schaffung eines neuen Gremiums – des BBC-Trusts. Dieser trat an die Stelle der BBC-Rundfunkräte, die seit den Anfängen der Rundfunkanstalt 1927 als öffentliche Körperschaft bestanden hatten. Institutionell ist der Trust deutlicher von der BBC-Geschäftsführung (jetzt BBC-Vorstand) getrennt, als es die Rundfunkräte vorher gewesen waren. Seine Funktion ist ausdrücklich regulativ; eines seiner Hauptkontrollinstrumente ist dabei die Durchführung und Aufsicht eines *Public Value Tests* (PVT) zur Bewertung der Programmleistung der BBC (Was leistet das Programm für das Gemeinwohl?).

Das neue Testverfahren ersetzt die „Genehmigungs“-Hoheit, die zuvor das Ministerium für Kultur, Medien und Sport (DCMS, Department of Culture, Media and Sport) innegehabt hatte – jenes Ministerium, das für die BBC zuständig war und folglich zu einer maßvollen, aber willkommenen Stärkung der staatlichen Unabhängigkeit der BBC beigetragen hat. Bis jetzt sind vier formale PVTs im großen Stil durchgeführt worden (Online-Angebot, HDTV, gälisches Digitalangebot, lokale Videodienste), von denen bislang drei positive Ergebnisse erreichten. Nur der BBC-Antrag bezüglich neuer lokaler Videodienste im Internet ist vom Trust vorläufig abgelehnt worden – die Entscheidung des Trusts ist derzeit aber noch Gegenstand öffentlicher Verhandlungen; die endgültige Entscheidung in dieser Angelegenheit hat der Trust für den 25. Februar 2009 angekündigt.¹³

Der *Public Value Test* besteht aus zwei Teilen: Einerseits beurteilt die Ofcom die Auswirkungen des Angebots auf den privaten Wirtschaftssektor („*Market Impact Assessment*“), andererseits findet eine Bewertung des Nutzens für die Allgemeinheit statt, die vom BBC-Trust vorgenommen wird („*Public Value Assessment*“); bei der Auswertung eines Tests durch den Trust werden beide

¹³ Vgl. Pressemitteilung des BBC-Trusts vom 21. 11. 2008, in: www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2008/local_video_prov.html (20. 1. 2009). Die Ergebnisse aller PVTs sind dokumentiert in: www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/public_value_test/decisions.html (20. 1. 2009).

Evaluierungen gleichzeitig betrachtet. Das neue Leistungsmanagementsystem der BBC umfasst neben dem PVT auch ein vom Trust geleitetes Vergabeverfahren für Programmlicenzen, in denen Zielsetzungen für die jeweiligen BBC-Angebote definiert sind. Es soll mindestens einmal alle fünf Jahre durchgeführt werden. Chris Woolard, ein Mitglied des Trust-Sekretariats, beschrieb dieses Lizenzierungsverfahren als „Mini-PVTs“ (die Untersuchung der Folgen für den Markt wird in diesem Fall jedoch von der BBC und nicht von der Ofcom durchgeführt).

Das Testergebnis für die On-Demand-Angebote (besonders den iPlayer) ergab, dass die BBC berechtigt ist, Rundfunkprogramme live über das Internet zu senden (*Live-Streaming*) und diese auch anschließend noch für sieben Tage nach der Erstaussstrahlung über die BBC-Webseite bereitzustellen. Der Trust entschied, die neuen Angebote sollten – unter Berücksichtigung von Sicherheitsklauseln für Rechteinhaber – bewilligt werden, weil „Digitaltechnik Gelegenheiten bietet, Zugriff auf BBC-Inhalte in hohem Maße auszuweiten und Gebührenzahler dadurch einen Mehrwert zu verschaffen“.¹⁴

Der *Public Value Test* ist zwar eine wichtige und lohnende regulatorische Initiative, aber er ist alles andere als die institutionelle Umsetzung der Parole von der Neubelebung des öffentlichen Bereichs durch eine selbstorganisierende, gemeinschaftliche Steuerung, so wie sich Moore *Public Value*-Konzeptionen vorgestellt hatte. Eine solche könnte der BBC möglicherweise gute Dienste leisten, gerade in einer Zeit, in der es BBC-Mitarbeitern an einem Verständnis zu mangeln scheint, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk anders und besser als kommerzielle Sender sein sollte (siehe oben den Hinweis auf die schwindende Legitimität der BBC).

Als Auslöser für die Einführung des *Public Value Tests* könnte die BBC-Regulierung (beziehungsweise Nicht-Regulierung) ihrer Internetaktivitäten betrachtet werden. Im Jahr 2004 berichtete ein unabhängiger, von der Regierung eingesetzter Ausschuss unter dem

¹⁴ BBC Trust, *BBC on-demand proposals: Public Value Test final conclusions*, London 2007, in: www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/decisions/on_demand/decision.pdf (31. 12. 2008).

Vorsitz von Philip Graf (inzwischen stellvertretender Vorsitzender der Ofcom) über die Rolle der BBC im Bereich der Inhalt generierenden Seiten des Internets. Graf stellte beträchtliche Schwächen im Regulierungs- und Genehmigungsprozess der BBC fest und urteilte: „Der Prozess der unabhängigen Überprüfung ist meiner Meinung nach nicht sehr effizient. (...) Die Charta-Aufsicht sollte nach einer besseren Methode für die Regulierung von Dienstleistungen wie BBC Online suchen.“¹⁵ Im Wesentlichen sollte Grafs Ausschuss entscheiden, ob das BBC-Internetangebot andere, kommerzielle Internetdienstleister benachteiligte. Das Komitee kam zu dem Schluss, BBC Online sei „im Vergleich zu ihren kommerziellen Konkurrenten sehr großzügig finanziert“, aber „die Art und Komplexität des BBC Online-Angebots und die dem Ausschuss vorliegenden Hinweise“ legten nahe, dass nachteilige Auswirkungen auf den Markt weder bewiesen, noch widerlegt werden könnten.¹⁶ Gleichwohl beobachtete Graf: „Das Direktorium scheint den gesellschaftlichen Nutzen des Angebots und seinen Einfluss auf den Markt nicht hinreichend geprüft zu haben.“¹⁷

Grafs Verdacht und die Unzufriedenheit der Branche, die das Verhalten der BBC ohnehin als wettbewerbswidrig empfand (insbesondere ihre „Verdrängung“ kommerzieller Konkurrenten), wurden weiter bestärkt durch die Feststellung der Europäischen Kommission, dass die BBC staatliche Hilfen erhielt, die der EU-Kommission nicht ordnungsgemäß gemeldet und somit von dieser nicht genehmigt worden waren.¹⁸ Ein britisches Unternehmen, Research Machines, sowie 17 weitere Firmen legten Beschwerde ein, weil das Online-Angebot von Bildungsdienstleistungen (dem sog. „Digital Curriculum“) der BBC unredlich und wettbewerbschädigend sei. Wie Graf kritisierte auch Research Machines den Bewilligungsprozess vor der Einführung des PVT: „Die Art und Weise, in der das DCMS offen seine Zustim-

mung formuliert hat, macht es furchtbar schwer, die BBC zur Verantwortung zu ziehen.“¹⁹ Das umstrittene Angebot, BBC Jam, wurde 2007 eingestellt.

Strategieänderungen

Die BBC hat einen weithin anerkannten, stark frequentierten und hoch geschätzten Bestand an Online-Angeboten, welcher ihren konventionellen Hörfunk und Fernsehrundfunk ergänzt und erweitert. Sie hat ein neues, auf den BBC-Trust zugeschnittenes Führungssystem, das vor Entscheidungen über wesentliche neue Angebote einen formalen *Public Value Test* vorsieht – auch wenn dieser prinzipiell und auch in der Praxis losgelöst ist von der leidenschaftlichen und reformerischen Rhetorik Mark Moores, die auch die reformierte BBC-Charta „Building Public Value“ geprägt hatte. Zudem ist die BBC eine sicher (und in den Augen vieler großzügig) finanzierte Organisation in einer Zeit, in der die Rezession und durch das Internet beschleunigte strukturelle Veränderungen die Geschäftsmodelle der konkurrierenden Sender vernichten und deren wirtschaftliches Überleben gefährden.

Vor diesem Hintergrund lautet die politische Schlüsselfrage in Großbritannien nicht, ob die BBC weiterhin Online-Dienste anbieten soll – darüber, dass sie es soll, besteht fast vollkommene Übereinstimmung. Sie lautet vielmehr, ob die BBC, sowohl in ihrer Online- als auch in ihrer Offline-Form, zu groß und zu dominant ist und daher eine Gefährdung für Pluralität und Vielfältigkeit darstellt, deren Wahrung aber eines der Hauptargumente für die Existenz öffentlich-rechtlicher Medien ist.

Die Frage, wie Medienvielfalt sichergestellt werden soll, wird durch das Internet sowohl in positiver als auch negativer Weise aufgeworfen. Positiv betrachtet, bietet (und bot) das Internet neuen und anderen Informationsanbietern hervorragende Gelegenheiten, die Pluralität und Vielfalt zu erweitern. Aus negativer Sicht hat das Internet eine akute Krise bei „althergebrachten“ Medien hervorgerufen und bedroht das Überleben bestehen-

¹⁵ Philip Graf, Report of the Independent Review of BBC Online, London 2004, S. 6, in: www.culture.gov.uk/images/publications/BBCOnlineReview.pdf (31. 12. 2008).

¹⁶ Ebd., S. 11.

¹⁷ Ebd., S. 83.

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission, C (2003) 337, 1. 10. 2003, in: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n037-03.pdf (30. 12. 2008).

¹⁹ Zit. in: BBC gets slated for free school software, 29. 1. 2003, in: www.telegraph.co.uk/finance/2841031/BBC-slated-for-free-school-software.html (30. 12. 2008).

der Informations- und Nachrichtenanbieter. Dieser veränderte Kontext mit seinen sowohl positiven als auch negativen Implikationen stellt den Status etablierter Formen öffentlicher Einmischung in die britischen Medien in Frage – von denen die BBC mit Abstand am wichtigsten ist.

Die Ofcom ist durch den Communications Act von 2003 verpflichtet, den Zustand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Vereinigten Königreich regelmäßig zu prüfen. In ihrem jüngsten Bericht ermittelte sie die Gefahren für werbefinanzierte öffentlich-rechtliche Medien und das daraus folgende Risiko, die BBC könnte innerhalb einer Medienlandschaft mit verminderter Vielfalt, Diversität und Qualität des Rundfunk- (und Internet-)Angebots zur einzigen Bezugsquelle öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Großbritannien werden. Die pessimistische Prognose der Ofcom wird durch die heftige Krise gerechtfertigt, die jetzt Channel 4 und auch ITV und vielleicht sogar auch Five befallen hat. Die Ofcom hat mehrere Szenarien vorgeschlagen, wie den Problemen begegnet werden könnte, darunter die Schaffung eines sogenannten „Public Service Publishers“ (PSP), der die Versorgung des Fernsehens (und möglicherweise auch des Hörfunks und des Internets) mit öffentlich-rechtlichen Inhalten finanzieren würde.

Neuerdings verwendet die Ofcom den Begriff „Public Service Publisher“ nicht mehr, sondern verweist stattdessen auf ein mögliches „weiterentwickeltes wettbewerbsfähiges Finanzierungsmodell“, falls „die Zuschauer sich rasch neuen Plattformen und Inhaltsformen zuwenden“, bei denen „die BBC Grundpfeiler der Versorgung bleiben würde, aber die zusätzliche Förderung einem größeren Kreis an Anbietern geöffnet würde“.²⁰ Es lässt sich darüber streiten, wie schnell sich die Zuschauer neuen Plattformen und neuen Inhaltsformen zuwenden (der bereits eingangs zitierte Hinweis des BBC-Generaldirektors, dass Rundfunkübertragungen „kein besonders effizienter Übertragungsweg“ seien, weisen jedoch darauf hin, dass dieser Übergang möglicherweise recht schnell verlaufen wird), aber die entscheidende Frage lautet selbstver-

ständig, woher „zusätzliche Mittel“ kommen sollen. Höhere Gebühren scheinen in Zeiten der Kreditkrise unvorstellbar, ebenso wie eine Branchenabgabe (eine Möglichkeit, die von der Ofcom in Erwägung gezogen worden war – wengleich auch nur, um rasch wieder verworfen zu werden). Außer der Neuverteilung der Fernsehgebühren, in deren Genuss zur Zeit ausschließlich die BBC kommt, scheint es nur einige wenige Alternativen zu geben. Die BBC leistet erbitterten Widerstand gegen ein *Top-Slicing*, de facto eine Teilung der Rundfunkgebühren mit anderen Sendern (obwohl dies zwischen 1927 und 1961 bereits der Fall war; zudem kann man sagen, dass die Gebühren schon heute geteilt werden, wenn man berücksichtigt, welche Rolle die BBC für die Umsetzung der von der Regierung vorangetriebenen Digitalisierungspolitik spielt). Angesichts des derzeit dringenden Finanzbedarfs für Channel 4 hat die BBC verschiedene Arten der „Partnerschaft“ mit Channel 4 und anderen Organisationen angeboten (darunter die Beteiligung am iPlayer, an digitalen Produktionstechniken und regionalen Einrichtungen). Ein anderer Vorschlag lautet (allerdings nicht von der BBC!), dass die BBC ihre kommerziellen Aktivitäten an Channel 4 übertragen soll, wodurch dieser sich über die Gewinne freuen dürfte, die derzeit der BBC zugute kommen – *Top-Slicing* unter einem anderen Namen.

Es bestehen Zweifel, dass „Partnerschaften“ einen zukunftsweisenden Weg darstellen. Es ist unklar, ob beide Parteien einer solchen Partnerschaft bereitwillige – und somit potentiell erfolgreiche – Partner wären. Des Weiteren hat die britische Wettbewerbskommission im Dezember 2008 festgestellt, dass ein geplantes Gemeinschaftsprojekt von BBC Worldwide, ITV und Channel 4 (das Video-on-Demand-Angebot „Project Kangaroo“) den Wettbewerb auf dem britischen Video-on-Demand-Markt wahrscheinlich erheblich schwächen würde. Insbesondere kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass das Projekt zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auf Groß- und Einzelhandelsebene führen würde.

Ungeachtet dessen, dass das „Project Kangaroo“ vermutlich nicht richtig in Gang kommen wird, verfolgt die BBC aktiv weitere innovative Online-Initiativen. Anfang Dezember 2008 verkündete die BBC beispielsweise,

²⁰ Ofcom, Second Public Service Broadcasting Review – phase 2: preparing for the digital future, in: www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2_phase2/summary/ (31. 12. 2008).

dass sie mit ITV und der British Telecom zusammenarbeiten werde, um On-Demand-Fernsehen über Breitbandzugang anzubieten. Gleichzeitig lud sie andere öffentlich-rechtliche Rundfunksender, Geräteentwickler und Internetdienstanbieter ein, sich ihnen anzuschließen. Die BBC-Pressestelle verkündete, diese Initiative werde „eine neue Generation beitragsfreier Geräte bedeuten, die sowohl frei empfangbare Kanäle und eine große Auswahl an On-Demand-TV-Diensten wie den iPlayer und den ITV Player übertragen, als auch Filme, Sendungen und interaktive Inhalte von einer Reihe anderer Anbieter“.²¹

Fazit

Zwischen der BBC und der Entwicklung des Internets in Großbritannien besteht eine enge symbiotische Beziehung. Die BBC hat ein breites Spektrum an oftmals qualitativ hochwertigen Inhalten erfolgreich online zur Verfügung gestellt, und zwar sowohl „statische“ webbasierte Inhalte, wie sie von BBC Online angeboten werden, als auch die „dynamischen“, auf die per iPlayer zugegriffen wird. Das Internet hat die BBC gestärkt, und die BBC hat das britische Internet gestärkt. Aber die Veränderungen auf dem Rundfunkmarkt, die das Internet hervorgebracht hat, sind so grundlegend, dass sie die Gestalt, die Größe, den Auftrag und die Identität der BBC bedrohen.

Das Internet stellt die Größe der BBC, ihre herausragende Stellung und ihre Finanzierung indirekt in Frage, indem es eine Abwanderung der Werbeeinnahmen von den „althergebrachten“ Rundfunk- und Printmedien hin zu den neuen Akteuren im Internet – zu Google und eBay – ermöglicht. Dadurch konzentrieren sich die Bedenken gegenüber einer Rundfunkanstalt, die mit gesicherter Finanzierung und beachtlicher Größe in einem Missverhältnis zu ihren schwindenden Rivalen steht. Die Internetinitiativen der BBC haben die Aufmerksamkeit auf ihre Vorherrschaft und ihr potenziell (vielleicht auch tatsächlich) wettbewerbsschädigendes Verhalten gelenkt und führten zur Schaffung einer neuen regulierenden Vorschrift, die durch öffentlich-rechtliche Prinzipien geprägt und deren Einhaltung vom BBC-Trust kontrol-

liert wird. Am wesentlichsten ist jedoch, dass das Internet langfristig gesehen die Finanzierung der BBC in Frage stellt. Denn die Rundfunkgebühr ist nur dann zu entrichten, wenn Fernsehprogramme „zeitgleich mit ihrer Ausstrahlung im Fernsehen“ geschaut oder aufgezeichnet werden. Wenn Fernsehsendungen zu einer anderen Zeit als während ihrer Live-Übertragung heruntergeladen oder angeschaut werden, ist also keine Fernsehgebühr fällig. Der iPlayer und andere Video-on-Demand-Angebote ermöglichen genau diese Art des nicht-synchronen Medienkonsums.

Anders als in Deutschland ist es in Großbritannien nicht umstritten, ob die BBC online präsent sein sollte oder nicht. Prinzipiell gilt: Wenn es einen Bedarf an einer allgemein zugänglichen (öffentlich-rechtlichen) Bereitstellung von Inhalten gibt (z. B. in Rundfunk und Fernsehen), warum dann nicht auch im Internet? Auch wenn die Skepsis in Großbritannien gewachsen sein mag, ob eine öffentlich-rechtliche Grundversorgung tatsächlich notwendig ist – die Skeptiker bilden doch eine kleine Minderheit, und ihre Anzahl dürfte sich angesichts der bedrohten wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit der werbefinanzierten Medien weiter verringern. Der Erfolg der BBC bei der Entwicklung eines sehr umfangreichen Portfolios an viel genutzten Online-Angeboten führt auch zu größeren Folgeproblemen (zum Beispiel: Wer soll die Netzwerkbelastung, die der iPlayer verursacht, wie finanzieren?).

Am wichtigsten aber ist die neu gewonnene Bedeutung grundlegender Probleme der britischen öffentlich-rechtlichen Medienpolitik: Wie groß soll die BBC sein? Wie weit darf die Politik das durch das Internet entstandene Potenzial zur Steigerung der Vielfalt und Pluralität in den öffentlich-rechtlichen Medien nutzen? Wie und in welchem Ausmaß dürfen solche öffentlich-rechtlichen Medien finanziert werden? All diese Fragen sind entscheidend für die Verwirklichung von *Public Value* in den öffentlich-rechtlichen Medien; alle sind durch den Einfluss des Internets aufgeworfen worden, und alle stellen die derzeitige Vorherrschaft der BBC in Frage.

²¹ BBC-Pressemitteilung vom 11. 12. 2008, in: www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2008/12_december/11/partnership2.shtml (27. 12. 2008).

APuZ

Nächste Ausgabe

11/2009 · 9. März 2009

Leseland DDR

Frauke Meyer-Gosau

Leseland? Legoland? Lummerland? Kummerland!

Marion Titze

Die retuschierte Wirklichkeit

Rüdiger Thomas

Lebensmuster – Wege zu Christa Wolf

Siegfried Lokatis

Die Hauptverwaltung des „Leselandes“

Patricia F. Zeckert

Die Internationale Leipziger Buchmesse

Christoph Links

Was blieb vom „Leseland“?

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Manuel Halbauer (Volontär)
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Stefan Niggemeier

3–6 Selbstbewusst anders sein

Es ist nicht so, dass es den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen an Profil mangelte. Es mangelt ihnen an öffentlich-rechtlichem Profil. Sie müssen sich zu einem Teil aus dem Wettlauf mit den Privaten verabschieden und stattdessen an ihrer Unverwechselbarkeit, ihrer Identität arbeiten.

Volker Lilienthal

6–12 Integration als Programmauftrag

Der klassische Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewinnt neue Aktualität. Um junge Menschen anzusprechen, brauchen ARD und ZDF auch im Internet Spielraum. Die Länder als Rundfunkgesetzgeber konkretisieren den Programmauftrag, Rundfunkräte müssen dessen Einhaltung überwachen.

Jürgen Wilke

12–19 Die zweite Säule des „dualen Systems“: Privater Rundfunk

Seit 25 Jahren gibt es in der Bundesrepublik Deutschland privatwirtschaftlichen Rundfunk. Er entstand unter großen Schwierigkeiten, hat sich aber expansiv entwickelt. Gleichwohl bietet er immer wieder Anlass zur Kritik. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, welche Faktoren seine Wettbewerbssituation bestimmen.

Lutz Hachmeister · Kai Burkhardt · Claudia K. Huber

20–26 Das Ende der Rundfunkpolitik

Die deutsche Medienpolitik ist gekennzeichnet von einer unübersichtlichen Zuständigkeitsvielfalt, die dazu führt, dass sie mit der Entwicklung kaum Schritt hält. An der Einführung eines bundesweit agierenden *Single Regulator* für publizistische Medien und Telekommunikation führt in Zukunft kein Weg vorbei.

Jens Lucht

26–32 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie

Welche Bedeutung hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk für eine moderne demokratische Gesellschaft? Ist es gerechtfertigt, seine privilegierte Stellung aufrechtzuerhalten? Für eine funktionierende politisch-gesellschaftliche Öffentlichkeit leistet er nach wie vor einen unersetzlichen Beitrag.

Richard Collins

32–38 Die BBC, das Internet und „Public Value“

Das Internet hat die werbefinanzierten Sender in Großbritannien in eine Krise gestürzt. Dadurch wird auch die Stellung der BBC und ihre Finanzierung durch Rundfunkgebühren in Frage gestellt. Seit 2007 werden ihre Angebote einem „*Public Value Test*“ unterzogen, der deren gesellschaftlichen Nutzen überprüfen soll.