

## Die fünf Lebenslügen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Wolfgang Donsbach

Lebenslügen sind Selbsttäuschungen, die demjenigen, der sie praktiziert, gar nicht mehr als solche bewusst sind. Ihre Funktion nach innen besteht darin, das eigene Selbstwertgefühl zu erhalten oder zu steigern, ihre Funktion nach außen, den Selbsterhalt zu sichern und Kritik abzuwenden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist auf eine Reihe solcher Lebenslügen aufgebaut. Die fünf wichtigsten sind: (1) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist normativ-rechtlich grundsätzlich anders zu behandeln als die Presse; (2) er ist staatsfern und gehört der Allgemeinheit; (3) sein Programm ist ausgewogen und überparteilich; (4) er stellt eine Insel der (weitgehenden) Werbefreiheit dar; (5) er orientiert sich bei seiner Programmgestaltung am Gemeinwohl und an Qualität und nicht am Massengeschmack.

### Verfassungsrechtliche Sonderbehandlung?

Die beiden normativen Wurzeln des deutschen Rundfunks wuchsen in der Weimarer Republik. Es sind die Zuteilung einer Art hoheitlichen Aufgabe und die damit gerechtfertigten Mechanismen einer inhaltlichen und personellen Kontrolle. Dabei waren die ersten zaghaften Versuche zur Etablierung des neuen Mediums Radio noch von unternehmerischer und damit privater Initiative geprägt. Der Staat, vor allem vertreten durch Reichspost, Innenministerium und Auswärtiges Amt, machte dem jedoch 1923 einen Strich durch die Rechnung. Der Rundfunk sollte

dem Gemeinwohl dienen und daher im öffentlichen, das heißt staatlich kontrollierten Raum angesiedelt sein. In der Bundesrepublik ist diese verfassungsrechtliche Identität im Prinzip aufrechterhalten worden. Obwohl Artikel 5 des Grundgesetzes keinen Unterschied zwischen Presse- und Rundfunkfreiheit macht, sondern beide als Individualrechte sieht („Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt“), behandelte das Bundesverfassungsgericht in seinem Ersten Rundfunkurteil das Medium grundsätzlich anders als die Presse. Mit den Argumenten Frequenzknappheit, enger Markteintrittschancen und besonderer Wirkungsstärke begründete es eine besondere Organisationsform, die dem freien Spiel der Kräfte, wie bei der privatwirtschaftlichen Presse praktiziert, einen Riegel vorschob.

Das Argument der besonderen Markteintrittschancen im Vergleich zur Presse stimmte schon 1961 nicht, wenn man an die Marktsättigung und den hohen technischen Investitionsaufwand im Pressewesen denkt. Die Frequenzknappheit und die besondere Wirkungsstärke haben sich seitdem überlebt, wobei nur Ersteres auch vom Bundesverfassungsgericht in späteren Entscheidungen anerkannt und zur Grundlage der Zulassung privater Veranstalter gemacht wurde. Hinsicht-

lich der Wirkungsstärke ist Fernsehen zwar im direkten Einzelvergleich mit der Presse aufgrund seiner Visualität das persuasivere Medium, aber in der Gesamtbetrachtung der Märkte ist auch dieses Argument hinfällig. Der deutsche Fernsehzuschauer hat heute im Durchschnitt 25 Kanäle zur Verfügung und nutzt davon auch weitaus mehr als beispielsweise von den 136 publizistischen Einheiten des Tageszeitungs-Marktes. Von ihnen beziehen oder kaufen die knapp achtzig Prozent der Deutschen, die überhaupt eine Zeitung regelmäßig nutzen, in der großen Mehrzahl nur einen einzigen Titel. Das Wirkungspotenzial des einzelnen Hörfunk- oder Fernsehansichters ist also wegen dieser Segmentierung im Vergleich zur einzelnen Tageszeitung als eher gering anzusehen.

Trotzdem wird der Rundfunk in Deutschland, ob öffentlich-rechtlich oder privat, mit einem Netzwerk von Staatsverträgen und Landesgesetzen reglementiert. Aufwändige Kontrollgremien auf Länder- und Bundesebene kümmern sich um Programminhalte und Finanzangelegenheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und sechzehn Landesmedienanstalten regulieren die Zulassung und überwachen das Programm der privaten Anbieter. Ein Aufwand, den sich kein anderes Land der Welt leistet, und der solche Exzesse wie ein 22 Millionen Euro teures Domizil der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien ermöglicht.

Während sich die rechtliche Situation der Privaten dabei im Prinzip wenig von der in einem weitgehend deregulierten Rundfunk-Markt – wie etwa den USA – unterscheidet, genießt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie ein außerordentliches Privileg. Das Bundesverfassungsgericht unterstellte in seinen Urteilen von 1986 und 1987, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland eine Grundversorgung

leiste, die der private so nicht zu leisten im Stande sei. Mit diesem Argument wurden immer wieder neue Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten legitimiert. Mit fünfzehn Fernseh- und knapp sechzig Hörfunkprogrammen machen sie den privaten und damit auf dem grundgesetzlich ursprünglicheren Recht basierenden Veranstaltern das Leben schwer. Rundfunk wird als ein „meritorisches Gut“ angesehen, das aus normativen Gründen mehr nachgefragt werden sollte und dem daher eine staatliche Hilfe (in Form von Bestands- und Entwicklungssicherung via Gebühren) zuteil werden müsse.

Das wirft zweierlei Fragen auf: erstens, ob dieses Gut nicht auch von privaten Veranstaltern hergestellt werden kann und wird, und zweitens, ob der Staat in Form des Gesetzgebers und der den Rundfunk regulierenden Instanzen die richtige Adresse sei, um solche normativen Urteile zu fällen, was „gute Inhalte“ und „gute Nutzung“ sind. Tatsache ist, dass das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich seine Urteile weitgehend ohne empirische Grundlagen über Programminhalte und -nutzung getroffen hat. Offen bleibt auch, warum solche Eingriffe in die Kommunikationsfreiheiten überhaupt erforderlich sind, wenn doch bei der Presse der freie Markt zwischen ausschließlich privaten Anbietern angeblich so gut funktioniert. Die Frage, ob diese rechtliche Sonderstellung des Rundfunks angesichts der Vielfalt des Marktes der privaten Anbieter, der tatsächlichen Programmqualität der öffentlich-rechtlichen (siehe unten) oder gar der verfassungsmäßigen Grundlagen unserer Kommunikationsfreiheiten gerechtfertigt ist, wird von den maßgeblichen Medienpolitikern selten gestellt. Wie Eickhof und Never von der Universität Potsdam feststellten, basiert „das Konzept des meritorischen Gutes [...] auf einem paternalistischen Staatsverständnis, das dem ökonomi-

schen Leitbild der Konsumentensouveränität entgegensteht und nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein kann. Es setzt Wissen voraus, das der Staat in der Regel nicht hat, und es engt den individuellen Handlungsspielraum ein, so dass es nur in existenziellen Bereichen angewandt werden sollte.“

### Angebliche Staatsferne

Der Rundfunk muss in Deutschland laut Erstem Rundfunkurteil staatsfern organisiert sein. „Öffentlich-rechtlich“ heißt also nicht „staatlich“! Was wir Studenten der Kommunikationswissenschaft und ausländischen Gästen auf diese Weise klarzumachen versuchen, ist die normative Seite, eine PR-Kosmetik, die die Wirklichkeit übertünchen soll. Man erinnere sich nur an die letzte Wahl des ZDF-Intendanten. Da verhandeln Parteipolitiker monatelang über die Besetzung der Spitzenposition in Europas größter Fernsehanstalt, demontieren reihenweise mehr oder weniger geeignete Kandidaten, als ginge es um die Wahl des Kanzlers und nicht um die Besetzung einer ja letztlich journalistischen Position. Die spezifisch deutsche Form des *public broadcasting* hat sich damit selbst ad absurdum geführt. Dahinter steckt die eingangs erwähnte, in Weimar geborene Vorstellung, Rundfunk sei Sache der institutionalisierten Politik, was den Einfluss der Politiker auf Personal, Strukturen und damit auf Programm legitimiere. Dieses war nach 1945 beileibe nicht die Gründungsidee der Amerikaner und Briten. Sie wollten im zerstörten Deutschland zwar einen öffentlich-rechtlichen, aber keinen Politiker-Rundfunk. Aber die deutschen Nachkriegspolitiker setzten sich durch, was zu der Faustregel führte: Je später eine Landesrundfunkanstalt gegründet wurde, und je stärker ihre Strukturen damit von deutschen Politikern und nicht mehr von den Alliierten geprägt war, desto stärker wurde der Einfluss der Parteien in den Aufsichtsgremien.

Kern des Problems ist die historisch gewachsene Fehlinterpretation, Öffentlichkeit sei mit den etablierten Gruppierungen der Politik identisch. Zwar wird man einwenden, in den Aufsichtsgremien seien neben den Partei- und Regierungsvertretern viele andere so genannte gesellschaftlich-relevante Gruppen vertreten. Faktisch, und das hat die ZDF-Intendantenwahl wieder einmal überdeutlich gezeigt, haben die großen Parteien das Sagen. Vertreter der anderen, seien es die Kirchen, Sport-, Wirtschafts-, Frauen- oder Kulturverbände, haben nur eine Chance auf Einfluss, wenn sie sich an die bekannten „Freundeskreise“ dranhängen. Beim ZDF zeigt sich dies immer wieder in besonders drastischer Weise, weil hier alle sechzehn Bundesländer um die entscheidenden Personalpositionen rangeln. Bei den in der ARD zusammengeschlossenen Landesanstalten bekommt man von dem Parteeinfluss nur deshalb weniger mit, weil häufig jeweils eine Partei in dem Land das Sagen hat. Beim WDR regiert die SPD, beim BR die CSU. Bei parteipolitisch heterogenen Mehrländeranstalten wie dem NDR ist die Parteipolitik im Hintergrund fast so groß wie beim ZDF. Wie soll man einem auf das First Amendment fixierten amerikanischen Kollegen erklären, dass die Entscheidung über die wichtigsten Personalien deutscher Fernsehsender in Telefonaten zwischen zwei oder drei Ministerpräsidenten fällt? Das größte Problem daran ist, dass wir das schon für normal halten!

### Ausgewogenheit?

Zur Rechtfertigung von Existenz und Privilegierung des öffentlich-rechtlichen Systems gehört auch die Unterstellung, sein Programm sei gerade wegen seiner Organisationsstruktur ausgewogener und weniger parteilich als das der Privaten. Abgesehen von der offenen Frage, warum beim Rundfunk Binnenpluralismus das

bessere Prinzip sei, wenn doch die Presse angeblich recht gut nach dem Prinzip des Außenpluralismus funktioniert, wirft dies auch die Frage nach dem empirischen Gehalt der Unterstellung auf. Bereits die Studie von Grünewald über die von Eigeninteressen geleitete Berichterstattung von ARD und ZDF im politischen Streit um die Zukunft des NDR ließ Zweifel aufkommen, ob nicht auch Eigeninteressen im Spiel sind.

Auch Ergebnisse von Inhaltsanalysen zur Medienberichterstattung vor der letzten Bundestagswahl 2002 führen zu dem Schluss, dass die Ausgewogenheit der Öffentlich-Rechtlichen die der Privaten nicht unbedingt übertrifft. Die ZDF-Sendungen „heute“ und „heute-journal“ stachen sogar durch eine (im Vergleich zu den das politisch-publizistische Spektrum repräsentierenden überregionalen Tageszeitungen) überaus positive Berichterstattung zu einem der Kandidaten, Bundeskanzler Schröder, heraus. Zum Vergleich der politischen Ausgewogenheit haben wir die wichtigsten Nachrichtensendungen von April bis September 2002 in ihren Gesamttendenzen über die Wahlkampagne hinweg verglichen. Basis ist das so genannte „Standardmaß“, das die überregionalen Tageszeitungen *Frankfurter Rundschau*, *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und *Welt* bilden und das in dieser Reihenfolge das politische Spektrum der deutschen Presse von links nach rechts repräsentiert. Den Mittelwert dieser vier Zeitungen nehmen wir als Maßstab für Ausgewogenheit. Um zu ermitteln, wie ausgewogen die Fernsehnachrichten jeweils waren, berechnen wir für die Darstellung der CDU/CSU, der SPD, Stoibers und Schröders die Differenz des Mittelwertes pro Sendung vom Standardmaß. Diese Differenz kann man ungerichtet oder gerichtet ausweisen. Ungerichtet wäre eine einfache Addition der Abweichungen über die vier Objekte der Berichterstattung hinweg. Dies macht je-

doch wenig Sinn, weil Ausgewogenheit auch über unterschiedliche Tendenzen zu verschiedenen Objekten hinweg entstehen kann, also beispielweise durch eine deutlich über dem Standardmaß liegende positivere Darstellung von Schröder und von Stoiber.

Legt man also die gerichtete Abweichung zu Grunde, dann präsentierten im Wahlkampf 2002 die „Tagesthemen“ und „RTL aktuell“ mit einer Abweichung von jeweils 0,1 zu Gunsten Schröder/SPD die ausgewogensten Nachrichten. Das „heute-journal“ des ZDF und die ProSieben-Nachrichten waren mit einer Abweichung von 0,7 Punkten die parteischsten Sendungen – das ZDF zu Gunsten von SPD/Schröder, ProSieben zu Gunsten von Stoiber/Union. Daraus lässt sich nur schwerlich der Schluss ziehen, die öffentlich-rechtlichen Sender seien insgesamt ausgewogener als die Privaten. Auch bei den Bildern und O-Tönen taten sich ARD und ZDF nicht als Gralshüter dieser Norm hervor. Der übliche Kanzlerbonus an bildlichen und verbalen Selbstdarstellungen, der auf wundersame Weise bei der Kohl-Schröder-Wahl 1998 nicht mehr existent war, tauchte 2002 als Phönix aus der Asche in alter Pracht wieder auf. Gerhard Schröder hatte in den Fernsehnachrichten und -magazinen ein Drittel mehr Zeit, sich dem Wähler zu präsentieren, als Edmund Stoiber. Die mit Abstand größte Unausgewogenheit wiesen in diesem Fall das „heute-journal“ des ZDF und die „Tagesthemen“ der ARD auf.

Am dreiesten trieb es der von uns in einer separaten Studie analysierte Deutschlandfunk (DLF). Die Nachrichten dieses öffentlich-rechtlichen Senders bewegten sich sowohl in der Themenwahl als auch in der Tendenz der Nachrichten über die Union und Stoiber jenseits des publizistischen Spektrums, mithin also links von *Frankfurter Rundschau* und *Süddeutscher Zeitung*. Auch beim Kanzlerbonus schoss er den Vogel ab: Schröder kam

in den Monaten vor der Wahl in den „Informationen am Abend“ fast viermal(!) so häufig vor wie Stoiber. Auch der DLF ist ein Beweis dafür, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht systembedingt zu mehr Ausgewogenheit führt.

### Insel der Werbefreiheit?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in seinen Werbesendungen im Vergleich zum privaten beschränkt. Aber er hält sich nicht daran. Weil der Gesetzgeber es nicht merkt oder nicht merken will, haben ARD und ZDF allerlei neue Formen der Werbung erfunden, die die Regelungen unterlaufen. Sponsoring, Gewinnspiele bis hin zu fast kriminellen, weil den Zuschauer bewusst täuschenden Kooperationen mit einzelnen Herstellern bei der Produktion von Dokumentationen oder Magazinen sind heute fast die Regel. Die Sportschau wurde den Fußballfreunden als endlich wieder werbefreie Bundesliga verkauft. Alles Lüge: Werbung gibt es kaum weniger, dafür mit aufdringlicheren neuen Werbe- und Sponsoringformen und schlechteren, weil wieder den Fußball viel zu ernst und die Moderatoren zu wichtig nehmenden Beiträgen.

Das ZDF hat Ende des vergangenen Jahres angekündigt, künftig bei wissenschaftlichen und medizinischen Filmbeiträgen auf gewisse Formen der Zusammenarbeit mit Pharma-Unternehmen und Krankenkassen zu verzichten. Man fragt sich, welche Formen es denn bisher gegeben hat und wie diese mit redaktioneller Unabhängigkeit zu vereinbaren sind. Bei anderen Sendern können Mitarbeiter fast nur noch *Treatments* für neue Sendungen vorschlagen, wenn sie gleichzeitig einen „Partner“ aufweisen können. „There is no free meal.“ Also müssen die öffentlich-rechtlichen Anstalten bestechlich sein!

Nun könnte man ja annehmen, dass der Rundfunk auf die Werbeeinnahmen dringend angewiesen sei. Aber die Ein-

nahmeseite spricht eine andere Sprache. Alleine aus den Gebühren haben die Anstalten der ARD und das ZDF jährlich 6,5 Milliarden und damit über zwei Milliarden Euro mehr zur Verfügung als alle privaten Hörfunk- und Fernsehanbieter zusammen. Die dann noch zusätzlichen Einnahmen aus der Werbung mögen vor allem die private Konkurrenz ärgern, die nur von der Werbung leben muss. Für den Zuschauer besteht das Ärgerliche vor allem im Vorgaukeln falscher Tatsachen hinsichtlich der Programminhalte (Werbefreiheit) und der Querfinanzierung ineffizienter Strukturen durch angeblich notwendige Werbeeinnahmen. Die Kosten der einzelnen Sendeminute sind beim Gemeinschaftsprogramm der ARD um gut vierzig Prozent höher als beim Marktführer RTL. Auch im europäischen Vergleich weisen die deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten die bei weitem ungünstigste Kostensituation auf. Wer gelegentlich in den Palästen der Landesfunkhäuser unterwegs ist, kann solche Statistiken sich mit Leben erfüllen lassen.

### Gemeinwohl und Qualitätsorientierung?

Gutes Programm, heißt es, sei eben teurer als Massenware. Dazu passt aber nicht die Tatsache, dass es gerade die massenattraktiven Programme Sport, Fiction und Unterhaltung sind, die auch bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten die besonders hohen Kosten pro Programm-Minute verursachen, während die Sendungen mit Informations- und Bildungsanspruch unterhalb des Durchschnittes liegen. Fußball und Gottschalk sind eben teuer, und da solche Inhalte merkwürdigerweise als „Grundversorgung“ mit durchgehen, lässt sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen diese etwas kosten, um Quote zu machen.

Unter den Toppen der regelmäßigen Programme der ARD mit größter Reich-

weite befanden sich 2002 immerhin drei, die nicht dem massenwirksamen Unterhaltungsbereich zuzuordnen sind: „Tagesschau“, „ARD-Brennpunkt“ und „Sabine Christiansen“. Aber bei den Einzelprogrammen war unter den ersten zehn – mit Ausnahme des zweiten „TV-Duells“ – kein einziges aus dem Bereich, für den die öffentlich-rechtlichen Anstalten immer ihren besonderen Finanzbedarf reklamieren. Noch düsterer sieht es beim ZDF aus, bei dem es die „heute-Sendung“ als einzige Informationssendung gerade mal auf Platz acht der regelmäßigen Programme bringt. „Wetten, dass...?“, Fußball, „Der Landarzt“, „Die Affäre Semmeling“, „Traumschiff“, „Girl Friends“, „Siska“, „Die Rosenheim Cops“ und „Lustige Musikanten“ nehmen die anderen Plätze der erfolgreichsten, das heißt reichweitenstärksten Sendungen des Jahres 2002 ein. Die Reichweitenstruktur des ZDF unterscheidet sich damit nicht von der des kommerziellen RTL, das mit „RTL aktuell“ ebenfalls eine Nachrichtensendung auf einen Platz unter den besten zehn der regelmäßigen Sendungen bringt und bei den Einzelsendungen nur mit Sport und Unterhaltung seine Quoten macht.

Die Boulevardisierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zeigt sich auch in den Bereichen, für die die öffentlich-rechtlichen Sender immer ihre besondere Kompetenz betonen, nämlich in den Nachrichten. Eine Inhaltsanalyse der Nachrichtensendungen von ARD, ZDF, RTL und SAT.1 in den Wahljahren 1983, 1990 und 1998 (Private nur ab 1990) zeigte zumindest für die „heute-Sendung“ des ZDF eine ganz ähnliche Entwicklung wie für die Nachrichten von RTL und SAT.1: mehr Personalisierung, mehr Emotionalität, mehr konflikthaltige Nachrichten sowie immer kürzere Schnitt-Sequenzen und „O-Töne“.

Die weitgehendste Frage ist, ob es öffentlich-rechtlichen Rundfunk überhaupt geben muss, im verfassungsrechtlichen Sinne geben darf, wenn eine privatwirtschaftliche und -rechtliche Struktur möglicherweise die gleichen Leistungen erbringt. Bei solchen Gedankenspielen lohnt es sich einzubeziehen, dass auch die kommerzielle Presse ein einträgliches Publikum für „Qualität“ hat, von dem zum Beispiel überregionale Tageszeitungen, Magazine und Wirtschaftszeitschriften ganz gut leben. Ohne öffentlich-rechtliche Anstalten würde sich auch der Markt und damit die „Grundversorgung“ durch die Privaten ändern!

Unterhalb dieser Generaldebatte muss man die Frage stellen, ob die Vielzahl der Programm-Aktivitäten und die vorwiegend für den Massengeschmack, den die Privaten sehr gut wenn nicht besser bedienen, produzierten Programm-Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit seiner gesellschaftlichen Aufgabe vereinbar sind. Für die Bundesliga der ARD und Rosamunde-Pilcher-Kitsch des ZDF braucht man kein gebührenfinanziertes Fernsehen. Wenn schon „Zwangs-Abonnement Fernsehen“ (Kofler), dann sollte diesessichauchaufdaskonzentrieren, was es angeblich besser und in größerem Umfang bereitstellen kann als die Privaten.

Schließlich sollten sich der Gesetzgeber und die handelnden Politiker Gedanken machen, wie sie sich langfristig von dem falschen Bewusstsein des Rundfunks als hoheitlicher Aufgabe befreien. Dazu bedarf es Strukturveränderungen, die Personal- und Programmentscheidungen frei machen von parteipolitischen Erwägungen und Raum schaffen für mehr journalistische Professionalität. Dass es dazu auch einer entsprechenden professionellen Orientierung und Kompetenz statt politischer Ambitionen auf Seiten des Personals bedarf, ist klar.