

Aus der Defensive zum Erfolg. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Spiegel des medienpolitischen Wandels

Von Peter Schiwy

Böse Kritiker werden meinen, dass sich die Kernbegriffe des Themas Wandel und öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht miteinander vertragen. Das Gegenteil ist der Fall, insbesondere dann, wenn die Jahre der stürmischen Veränderungen auf dem elektronischen Markt in Deutschland in den Blick genommen werden. Die durch die Wiedervereinigung bedingten Änderungen bleiben gesonderter Erörterung vorbehalten. Verbunden mit dem Namen Christian Schwarz-Schilling ist die Entwicklung ganz entscheidend. Die lobende Erwähnung gebührt dem erfolgreichsten Fachminister der verschiedenen Kabinette Kohls. Als er 1983 daran ging, Deutschland zu verkabeln, um – wie es damals hieß – »Milliarden in den Sand zu senken«, initiierte er eine industrielle Innovation, deren Erfolg die einzige bisher unbeantwortete Frage nicht mehr zu stellen erlaubt. Darf der Staat eigentlich so viel an Ordnungspolitik betreiben? Darf er wirtschaftslenkend einen neuen Industriezweig per ordre de mufti aus dem Boden stampfen? Heute ist die private Rundfunklandschaft in Deutschland als Ergebnis dieser Politik – trotz aller gegenwärtigen Sorgen wegen des deutlichen Rückgangs der Werbeeinnahmen – ein blühender Industriezweig mit Milliarden Umsätzen, vielen zehntausend neuen Arbeitsplätzen, die noch dazu – sieht man einmal von unseren Hirnen ab – umweltverträglich sind. Es ist Europas größter Fernsehmarkt und einer der größten der Welt.

Dass Schwarz-Schilling gleichwohl zu diesem Thema aus dem Kreuzfeuer der Kritik geraten ist, mag zunächst einmal daran liegen, dass sich in seinem Leben politische Veränderungen noch vor der Abwahl Kohls ergaben, vielleicht aber auch daran, dass seine gewichtigsten Kritiker mit der von ihm eingeleiteten Entwicklung auch nicht schlecht gefahren sind. Und dazu gehört der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Er steht blühender da denn je. Seine Existenz ist bewahrt, Bestand und Entwicklung sind gewährleistet und – was in diesen Tagen besonders gilt – gegen Insolvenz gesichert; mittlerweile selbst auf europäischer Ebene. Die alten Kampflinien zu den Privaten sind längst passierbar geworden. Man tauscht und »klaut« nicht nur Kassetten, sondern auch Mitarbeiter, Sendeformate und Sportrechte. Die spannungsreichen zehn Jahre von der Mitte der 80er bis zur Mitte der 90er Jahre haben diesen Wandel bewirkt. Aus der Defensive zum Erfolg könnte man das Kapitel dieser historischen Betrachtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überschreiben.

Schauen wir zurück. Ende der 70er Jahre befand sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk – verkürzt formuliert – im Mittelpunkt der weitgehend Ideologie behafteten Auseinandersetzung zwischen Rechts und Links in Deutschland. Das hatte gleich mehrere Ursachen. Eigentlich ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zutiefst bürgerlich in seinem Anspruch, dem Guten und dem Hören zu dienen, Informationen, Bildung und Unterhaltung qualitätsbewusst zu mischen, die Kultur würdig im Auge zu behalten, schlechthin dem Gemeinwohl zu dienen, integrativ zu wirken.

Das alles entstammt der Begriffslyrik des Bundesverfassungsgerichts, das seit über vierzig Jahren zum Schutzherrn des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geworden ist. Bis dahin war er ein Nachlass der damaligen westalliierten Schutzherrn, der sich schnell zu Deutschlands beliebtestem Besatzungschild entwickelte. Insoweit ist auch für die Nichtjuristen in diesem Zusammenhang auf die sehr nachlesenswerten Erläuterungen unserer Verfassungsväter und der wenigen Verfassungsmütter des Parlamentarischen Rates im Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Band I Neue Folge) zu verweisen, das im Übrigen vor zwei Jahren aus Anlass des fünfzigsten Geburtstages unseres Grundgesetzes neu aufgelegt worden ist. Der Ernst und die Leidenschaft, mit der diese Damen und Herren den Artikel 5 des Grundgesetzes erörterten, um seine Formulierung rangen und bei aller – gegenüber heute doch viel deutlicheren – politischen Unterschiedlichkeit die Grundlagen unserer Medienfreiheit beschrieben, ist tief beeindruckend.

Er ist natürlich geprägt von den bitteren Erfahrungen der nationalsozialistischen Diktatur. Nur nebenbei will ich bemerken, da uns ja nachher auch die DDR interessieren wird, dass die 1949 längst installierte Meinungsdictatur der Sowjets und ihrer deutschen Quislinge bei der Erörterung des Artikels 5 im Parlamentarischen Rat nur eine geringe Rolle spielte. Das verwundert und gibt Betätigungsfeld für Historiker.

Das Verfassungsgerichtsurteil von 1961 unterfütterte die von den Alliierten gegründeten öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einem juristischen Begriffsgebäude, das von da an in fortdauernder Rechtsprechung die heutige Gestalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks manifestierte. Bei allem guten Willen, der dem Verfassungsgericht nicht abzusprechen ist, hat es ein Bild vom Rundfunk beschrieben, das allenfalls noch Theoretikern demokratischer Grundstrukturen zur Erbauung dient. Der Kampf um Einschaltquoten, der Einsatz des Scheckbuches als journalistischer Investigationshilfe sind nur schwer unter die Begriffsbilder Karlshofes vom Forum des demokratischen Für und Wider zu subsumieren. Wie weit die Richter in ihren roten Roben von der Medienwirklichkeit entfernt sind, zeigt ein Blick in ihre Zitate. Die Fülle kommunikationswissenschaftlicher Erkenntnisse über Rezipientenverhalten, über das Geschehen am Medienmarkt findet kaum ein Echo. Sie sind der Vorstellungswelt der Karlsruher Nurjuristen fremd. Darum haben sie sich allenfalls tech-

nischen Entwicklungen folgend nur zu geringfügiger Weiterentwicklung ihrer Rechtsprechung veranlasst gesehen. Der Markt als treibendes Element in einer freien Gesellschaft ist ihnen im Bereich des Medienrechts ein weitgehend unbekanntes Wesen, die Begriffe »Käufer« und »Nachfrage« gar Fremdworte. Sicher ungewollt haben sie damit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch die Positionen genährt, die die Bemühungen, Konkurrenz zu ermöglichen, Wettbewerb zu eröffnen, in den Intendanten einst zu Protestgeheul, Klagen und Jammern Anlass gaben. Uns sind die damaligen Frontstellungen weithin bekannt. Die Privaten waren des Teufels und man kam bei manch einem öffentlich-rechtlichen Rundfunk schon in Acht und Bann, wenn man das eigene Programm »Produkt« nannte.

Der Wandel vollzog sich parallel zu den Geschicklichkeiten, mit denen die meist christdemokratisch bestimmten Landesregierungen privaten Anbietern Zutritt zum Markt verschafften. In Erinnerung ist der Kampf um den NDR, den die Staatsvertragskündigung von Gerhard Stoltenberg und seine Unterstützung durch Ernst Albrecht erst in Bedrängnis und dann in eine mehr oder minder bis heute bewahrte Reform brachte. Diese medienpolitisch heftigen Frontstellungen der späteren 70er Jahre haben dann in den 80er Jahren in Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu den medienrechtlichen Neuregelungen geführt, die etwa anders als in den süddeutschen Bundesländern von Anbeginn zur Ausbildung einer kraftvollen und wettbewerbsintensiven privaten Rundfunkstruktur geführt haben. Ganz im Gegensatz zu etwa Baden-Württemberg – sonst ein Vorreiter technologischer Entwicklung – das spät, also nach Späth erst die verkorkste private Rundfunkstruktur gesetzlich so umformulierte, dass jetzt auch dort überall wirtschaftlich lebensfähige Gruppierungen tätig werden können. Baden-Württemberg hat im Übrigen die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk begünstigenden Versäumnisse der Späthschen Gesetzgebung bis heute zu bezahlen. Anders als etwa Nordrhein-Westfalen ist es diesem Land trotz seiner Modernität und seines Bekenntnisses zu modernen Technologien nicht gelungen, sich zu einem markanten Medienstandort Deutschlands zu entwickeln. Schließlich folgte auch Hessen. Dass es dort so lange dauerte, hat etwas mit dem Gegensatz zwischen CDU und SPD zu tun, wo jetzt erst Roland Kochs Kabinett einen medienrechtlichen Gleichstand herbeigeführt hat. Im Übrigen ist einer der größten politischen Verhinderer des Privatfunks in Hessen heute Vertreter einer Privatfunkbeteiligungsgesellschaft. So ändern sich die Zeiten und schwimmen die ideologischen Standpunkte gleich mit weg.

Die Entwicklungsgeschichte der Regelungen, die die privaten Anbieter begünstigen, zeigt, wie lange die Entwicklung in Deutschland gedauert hat und welche Zeit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hatten, sich darauf einzurichten.

Diejenigen, denen Konkurrenz in's Haus stand, die waren am schnellsten. Das war einmal mit SWF 3 der Südwestfunk, dem Radio Luxemburg über die

Grenze entgegenschaltete, und das waren zum anderen der NDR, wo Gerhard Stoltenberg und mehr noch Ernst Albrecht Feuer unter dem Stuhl entfachten.

Schnell begriffen die Verantwortlichen, dass Widerstand zwecklos ist, wo geballte politische Macht Veränderungsdruck erzwingt. Sie nutzten die Chance, die die lange gesetzgeberische Zeit des Veränderungsprozesses bot. Sie reformierten, sie passten Programme an und entdeckten einen Programmdirektor, den die Statuten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur beschreiben, ihn aber nie beim Namen nennen, den Hörer und Zuschauer. Das kann leicht an Beispielen verdeutlicht werden, die heute niemand mehr nervös machen, die damals zu langen und leidenschaftlichen Debatten in den öffentlich-rechtlichen Häusern führten.

Der NDR entdeckte sehr zum Erstaunen von Ernst Albrecht, dass er nicht in Hamburg, wo die Zentrale saß, sondern gerade in Niedersachsen am beliebtesten war, dass dies in dieser Form erst nach dem Kriege entstandene Land verschiedener Stämme im NDR u.a. auch etwas Identitätsstiftendes fand. Die Marketingfolge war logisch. Dem Landesprogramm Niedersachsen verpasste man folglich den im Übrigen bis heute mit einer kurzen Unterbrechung gut bewahrten Beinamen »Ihr Heimatsender«. Das ist nur ein kleines Beispiel für eine Fülle von Innovationen und Renovierungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Er hat die Jahre des Wandels – selbstverständlich ständig über die Bedrängnis des Wettbewerbs klagend und insbesondere finanzielle Ressourcen einfordernd – genutzt. Selbst wenn man den durch die Wiedervereinigung bestimmten Zugewinn an Programmen herausrechnet, hat sich die Zahl der Hörfunkprogramme, die von der ARD angeboten werden, um zweistellige Prozentzahlen erhöht. Alle dritten Programme des Fernsehens sind mittlerweile europaweit ausgestrahlte Satellitenkanäle. Von Phönix, Kinderkanal, Bayern Alpha und ähnlichen soll gar nicht die Rede sein. Längst hat es der öffentlich-rechtliche Rundfunk verstanden, die großflächige Verkabelung für sich zu nutzen. Die dritten Fernsehprogramme profitieren vom Einspeisungsprivileg. Phönix und Kinderkanal sind ohne diesen Verbreitungsweg nicht denkbar.

Was ist versäumt worden? Viel. Die Politik hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch an der Stelle im Stich gelassen, an der er als ihr Gewährsträger demokratische Funktionen zu erfüllen hat. Das oben kritisierte Verfassungsgericht hat uns das Begriffskonstrukt der Grundversorgung zugeschrieben. Es entstammt im Übrigen der DDR-Terminologie, hat dort freilich eine andere Bedeutung und ist doch auch Beispiel für erfolgreiches Begriffsmarketing in Deutschland. Soweit festzustellen ist, haben 1975 die Justiziere der ARD dieses Wort der DDR-Terminologie entlehnt und für den Rundfunk umgedeutet. Durch Penetration der Wissenschaftsliteratur haben sie genau elf Jahre ge-

braucht, bis ihre rechtsschöpferische Wortdeutung durch Übernahme in die höchstrichterliche Rechtsprechung Karlsruhes Heiligung erfuhr.

Längst hätten die Politiker diesen Begriff konkreter ausfüllen, ihn mit einer Aufgabenbestimmung und -beschreibung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk versehen müssen. Das ist keine Forderung nach einem Programmkorsett, aber das Verlangen nach einer einleuchtenden Formulierung eines Auftrags an und in der Gesellschaft. Darüber ist dringlich zu diskutieren.

Man soll aber nicht nur die Politik kritisieren, man soll bei sich anfangen. Für einen Fehler, um auch hier mit einem Beispiel zu dienen, muss der Verzicht auf die Region angesehen werden, umso mehr, seit Deutschland wieder größer geworden ist. Seitdem wir uns anschicken, immer weniger Deutsche und immer mehr Europäer zu sein, gewinnt unser unmittelbares Umfeld, die Region, in der wir leben, immer größere Bedeutung für uns. Das sagen uns nicht nur die Meinungsforscher; es zeigt sich auch am Engagement der Bürger. Wer aber ist in der Region publizistisch so verankert wie die Landesrundfunkanstalten. Von Bad Bentheim bis Stralsund, von Flensburg bis Hannoversch-Münden hat z.B. der NDR Studios, Korrespondenten, Redaktionsbüros, kurzum, er hat die Region publizistisch im Griff. Wir machen zu wenig daraus, und das gilt für die anderen Länder genauso.

Damit sind wir thematisch im Detail und wer daran geht, ist sich seiner Zukunft sicher. Niemand sollte bange sein um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Den Wandel hat er zuerst zu verhindern versucht; dann hat er ihn schnell zu nutzen verstanden. Er hat seine Marktpositionen ausgebaut und seine Plätze gesichert. Längst ist er wieder gehätschertes Lieblingskind auf dem Schoß der Politik. Ob schwarz oder rot, man verwöhnt ihn, eröffnet ihm neue Spielwiesen, sichert sein Taschengeld und lässt ihn immer wissen, wem er die guten Gaben verdankt. Und wer verstößt schon seine eigene Brut. In Deutschland hat seit dem alliierten Kontrollrat nur der Bundesminister Horst Seehofer etwas Bestehendes abgeschafft, als er das Bundesgesundheitsamt auflöste – und auch das bestärkt uns immer mehr in Zuversicht –, um es allerdings durch gleich drei neue Behörden zu ersetzen.