



»Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Wettbewerb und Kultur«

Gutachten zur Situation und Zukunft der Medien,
des Medienrechts und der Medienpolitik in Deutschland
und der EU.

Vorgelegt von Prof. Dr. Jörg Becker, Prof. Dr. Götz Frank,
Dr. jur. Dipl. Kfm. Ulrich Meyerholt

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Telefon: 030/22 75 1170, Fax: 030/22 75 6128

E-Mail: fraktion@linksfraktion.de

V.i.S.d.P. Ulrich Maurer, MdB

Parlamentarischer Geschäftsführer

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwischen Wettbewerb und Kultur

Gutachten zur Situation und Zukunft der Medien, des Medienrechts und der Medienpolitik in Deutschland und der EU, insbesondere des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Jörg Becker, Götz Frank und Ulrich Meyerholt im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk am Scheideweg

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steckt in einem großen, zum überwiegenden Teil selbstverschuldeten Dilemma. Hörfunk und Fernsehen sind dringend reformbedürftig. Die voran schreitende Konvergenz zwischen den privaten Anbietern und den öffentlich-rechtlichen Anstalten hat eine Situation geschaffen, in der die Aushebelung des dualen Rundfunksystems droht. Die Aufgabe und Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht de jure in der Sicherung der Grundversorgung mit Informationen, deren höchstes Gut eine relative Unabhängigkeit in der Berichterstattung und die Abbildung von Meinungsvielfalt darstellt. Hohe journalistische Standards und eine allgemeine Empfangbarkeit der Programme haben über Jahrzehnte die Medienlandschaft in Deutschland entscheidend geprägt. Die in der Rundfunkfreiheit in Artikel 5 des Grundgesetzes verankerte allgemeine Kommunikationsaufgabe kann nur sichergestellt werden, wenn die Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein eigenständiges qualitativ hochwertiges Profil haben und als Teil der „vierten Gewalt“ die Bürgerinnen und Bürger unabhängig über aktuelle Geschehnisse und Entwicklungen in Politik und Gesellschaft informieren. Diese Aufgabe kann und wird von den privatrechtlichen Anbietern nicht oder nicht ausreichend übernommen.

Betrachtet man nun die schnell fortschreitende Konvergenz der verschiedenen Systeme, so wächst zusammen, was nicht zusammen gehört. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „4. Rundfunkurteil“ von 1986 jedoch deutlich gemacht, dass die Existenzberechtigung für den privaten Rundfunk von der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwingend abhängt. Alleiniges Abstellen auf Kommerz und Quote der Privaten sind nur erlaubt, wenn die Grundversorgung der Bevölkerung durch die öffentlich-rechtlichen Sender sichergestellt ist.

Seit mehreren Jahren können selbst Anhänger des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr über die hochproblematischen Tendenzen der Kommerzialisierung von ARD und ZDF hinwegsehen. Die Suche nach einem dritten Weg zwischen Qualität und Quote ist vorläufig entschieden. Allerdings zugunsten der massenkompatiblen Verramschung von Sendezeit an qualitativ minderwertige Serien, Effekt haschende Shows und abendfüllende „Familiensendungen“. Informationsangebote werden zunehmend aus der Prime-Time in die späten Abendstunden verschoben, kritischer Journalismus – einst Kernaufgabe der öffentlich-rechtlichen Sender – kommt in den allermeisten Fällen nicht mehr über den Sensationsjournalismus von Johannes B. Kerner hinaus. Wenige Ausnahmen, wie die Ausstrahlung von Politik-Magazinen oder dem vorbildlichen Angebot „Hart aber Fair“ mit Frank Plasberg, können in der Gesamtschau die katastrophale Situation nicht mehr überspielen.

Es droht aber nicht nur der Zusammenbruch des dualen Rundfunksystems, sondern mithin ein kompletter Identitätsverlust der öffentlich-rechtlichen Sender. Ein durchschnittlicher Zuschauer oder eine durchschnittliche Zuschauerin nimmt heutzutage kaum mehr einen Unterschied zwischen der jeweiligen Programmausrichtung wahr. Der Versuch, die Programme der Privaten als Erfolgskonzepte in den öffentlich-rechtlichen Sendern zu verankern, um Quote zu machen, ist gescheitert. Billige Kopien von Konzepten können nicht besser sein als das jeweilige private Original. Die Selbstkommerzialisierung als Erfolgsrezept zu verkaufen bedeutet für die öffentlich-rechtlichen Sender einen künftigen Verlust ihrer Existenzgrundlage.

Das vorliegende Gutachten stellt erstmals das Ausmaß der Selbstkommerzialisierung der öffentlichen-rechtlichen Sender dar. Was bislang allenfalls vermutet und bruchstückhaft der Öffentlichkeit bekannt wurde, liegt nun Schwarz auf Weiß vor. Detailliert wird das System öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Gutachten analysiert. Undurchsichtige Finanzstrukturen, zweifelhafte Firmenbeteiligungen, Auslagerung von Produktionen zur Umgehung des üblichen Gehaltsgefüges für Moderatoren, Intransparenz, Missbrauch, Schleichwerbung, undurchsichtige Deals mit Gratisminuten und Agenturvergütungen, verbotenes Sponsoring, Lobbyismus, Bezahlung von Exklusivinterviews, Vermischung von Journalismus und Produktwerbung sind Schlagwörter mit denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute leider auch identifiziert werden muss. Die Autoren des Gutachtens stellen fest: „Das Grundprinzip für journalistische Freiheit und Ethik, nämlich das einer strikten Trennung zwischen Redaktion und Werbung, schwimmt zusehends.“ Bei alledem darf nicht vergessen werden, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten neben dem Auftrag der Information insbesondere auch einen Auftrag gegenüber ihren Geldgebern haben. Diejenigen, die das öffentlich-rechtliche System mit jährlich über sieben Milliarden Euro am Leben erhalten, wenden sich ab – es sind die Gebührenzahlerinnen und Gebührenzahler. Doch inwieweit besteht in dem weit verzweigten intransparenten Finanzsystem der öffentlich-rechtlichen Sender noch die Möglichkeit der Einflussnahme durch Kontrolle? Die Sender laufen Gefahr, neben ihrer Identität auch ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist dem Gemeinwesen verpflichtet. Wie kann es sein, dass die Produktion fast jeder nur überdurchschnittlich erfolgreichen Sendung ausgelagert wird, um die Möglichkeit zu haben, unter Umgehung des üblichen Gehaltsgefüges für Moderatorinnen und Moderatoren, wie Sabine Christiansen, Anne Will, Johannes B. Kerner oder Harald Schmidt, Millionenhonorare zu bezahlen?

Die Analyse des Gutachtens zeigt eines überdeutlich: Um zu retten, was noch zu retten ist, müssen massive Veränderungen und Reformen durchgesetzt

werden. Die grundsätzliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks macht diese auch unbedingt nötig. Insbesondere eine Überprüfung der finanziellen Beteiligungen und der Verwendung der gebührenfinanzierten Mittel muss dabei Ausgangspunkt der Reformbemühungen sein.

Die Fraktion DIE LINKE ist gerade dabei, ein Positionspapier zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erstellen. Unter Berücksichtigung der technischen Voraussetzungen und Entwicklungen geht es dabei um die dringend notwendige Konkretisierung des Programmauftrages, die notwendige Schaffung von Werbefreiheit und das Verbot von Sponsoring sowie die Definition der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer digitalen Medienordnung.

Prof. Dr. Lothar Bisky, MdB

Medien- und Filmpolitischer Sprecher der Fraktion DIE LINKE.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3	2.3.5. Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit	41
TEIL A: Sozialwissenschaftliches Gutachten	7	2.4. Konzeptionen der Rundfunkfreiheit in Sicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	41
Ausgangslage	7	2.4.1. Verfassungsrechtliche Grundsätze	41
1. Programmkritik an ARD und ZDF	8	2.4.2. Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	42
1.1 Politik	10	2.4.3. Das Verfahren der Gebührenfestsetzung	43
1.2. Kultur	12	3. Europäischer Einfluss auf die deutsche Medienordnung	44
1.3. Ausland	17	3.1. Rundfunk unter europäischen Rahmenbedingungen	44
1.4. Migranten und Migrantinnen	19	3.2. Europäische Medienpolitik	45
2. Selbstkommerzialisierung	21	3.2.1. Europäische Fernsehrichtlinie	45
2.1. Schleichwerbung	22	3.2.2. Europäisches Wettbewerbsrecht und Rundfunkgebühr	46
2.2. Beispiel DAB	26	3.2.3. Europäischer Schutz der Kommunikation	47
2.3. Beispiel ZDF-Medienpark	26	4. Internationale Bezüge	48
2.4. Graues Geld	27	5. Resümee	49
3. Technologieentwicklung und Zukunft	28	Teil C: Thesen	51
4. Programmkontrolle und Rundfunkaufsicht	30	Abkürzungsverzeichnis	53
Teil B: Juristisches Gutachten	33	Literaturverzeichnis	54
1. Ausgangslage	33	Über die Autoren	61 sch
2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland	33		
2.1. Situation des Dualen Rundfunksystems	33		
2.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rundfunkfinanzierung	34		
2.2.1. Struktur der Rundfunkfinanzierung	34		
2.2.2. Rundfunkgebühren	35		
2.2.3. Werbefinanzierung	37		
2.3. Grundversorgungsauftrag	38		
2.3.1. Das Konzept der Grundversorgung	38		
2.3.2. Grundversorgung in neuen Medien	39		
2.3.3. Kultureller Auftrag und Meinungsvielfalt	39		
2.3.4. Entwicklungsperspektiven der Grundversorgung	40		

TEIL A: Sozialwissenschaftliches Gutachten

Ausgangslage

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland steht seit vielen Jahren in einem komplexen Spannungsfeld sehr verschiedenartiger Kräftekonstellationen.

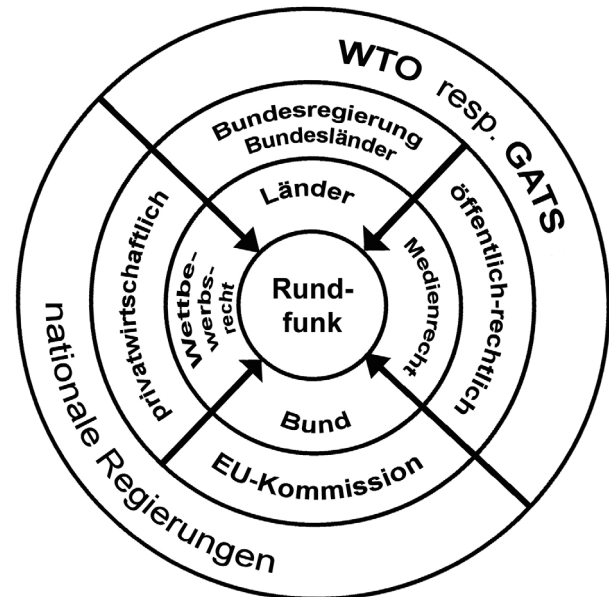
Da ist zum ersten das Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern. Als Abwehrreaktion gegen die zentralistische Rundfunkpolitik der NS-Zeit war Rundfunkpolitik zwar bewusst zu einer Sache der Bundesländer gemacht worden, doch geriet dieses dezentrale Rundfunkmodell unter den Bedingungen einer dualen Rundfunkordnung deswegen unter Druck, weil einem privaten Rundfunkveranstalter die economies of scale einer föderalen Rundfunklandschaft mit jeweils kleinen Marktgrößen sachfremd erscheinen müssen.

Die von Hugh Greene (Gründer des NWDR) nach 1945 gewollte Äquidistanz des Rundfunks zu Wirtschaft und Politik taucht als zweites Spannungsfeld gegenwärtig unter dem Begriffspaar (EU)-Wettbewerbsrecht und deutsches Medienrecht nach Art. 5 GG auf.

Seit der Einführung einer dualen Rundfunkordnung gibt es als drittes Spannungsfeld das zwischen privatwirtschaftlicher (Marktmodell) und öffentlich-rechtlicher Organisation (Gemeinwohlmodell).

Ein viertes Spannungsfeld liegt im Zuständigkeitskonflikt für den Rundfunk als Dienstleistung bei der EU und als Kultur bei Bundesregierung und Bundesländern. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die EU-Mitgliedsstaaten ihre Regelungskompetenzen im Kulturbereich nicht an die EU als supranationales Gebilde abgegeben haben. Nach geltendem Recht hat die EU also nur über die Instrumente, die ihr zur Schaffung und Wahrung eines Binnenmarktes gegeben worden sind, die Möglichkeit, im Wege des EU-Wettbewerbsrechts vorzugehen. Die Regelungskompetenz der EU ist deswegen schnell erschöpft. Eines der wenigen Beispiele für EU-Recht, das mittelbar Auswirkungen im kulturellen Sektor - namentlich dem Rundfunk - hat, ist die so genannte TV-Richtlinie. Fünftens schließlich eröffnet sich ein internationales Spannungsfeld zwischen dem General Agreement on Trades and Services (GATS) der WTO, das - mit Zustimmung der EU - in der Doha-Runde rechtsverbindlich eine weltweite Liberalisierung des audio-visuellen Sektors (Rundfunk, Telekommunikation, Internet) beschlossen hat und dem nationalen hoheitlichen Gestaltungswillen einzelner Länder. Im Rahmen der WTO geht es um Marktzutrittschancen und Reduktionen von Handelshemmnissen, also um wirtschaftliche Interessen. Zwar ist die EU gegenüber dem GATS bislang keinerlei Liberalisierungsverpflichtung beim audio-visuellen Sektor eingegangen, doch ist offen, ob es dabei bleiben wird, da andere WTO-Mitglieder bereits umfassende Liberalisierungsanforderungen an

die EU gestellt haben (Wiedemann 2002). Wichtig ist aber auch der Hinweis darauf, dass der Europäische Gerichtshof es ablehnt, das Recht der WTO in Europa durchzusetzen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Schaubild 1: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Von diesen vielfältigen und dynamischen Kräftebeziehungen sollen im vorliegenden Gutachten nur zwei Achsen untersucht und mit- und zueinander abgewogen werden. Zum einen geht es darum, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Spannung zum privatwirtschaftlichen Rundfunk in seiner internen und externen Handlungslogik sich seiner privaten Konkurrenz so weit angenähert hat, dass er damit seinen Gemeinwohlstatus gefährdet. Zum anderen geht es darum, ob das von der EU-Kommission ausgeübte Wettbewerbsrecht dem Kulturcharakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland gerecht wird. Aus beiden Diskussionssträngen folgt daraus der Versuch einer Neudefinition des Grundversorgungsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Vor dem Hintergrund kritischer Sozial- und Rechtswissenschaft steht dieses Gutachten vor einem Berg unkritischer Forschungsliteratur eines universitär-öffentlich-rechtlichen Forschungs-, Beratungs- und Konferenzkomplexes. Das formale und informelle Beziehungsgeflecht zwischen universitärer Forschung und ARD/ZDF ist derartig alt, eng, hermetisch und dicht, dass es eine universitär kritische Auseinandersetzung mit ARD und ZDF kaum gibt. Diese Abwesenheit kritischer Forschung ist besonders schmerzhaft im empirischen, weil teuren Forschungsbereich. Eine kritische Forschung über ARD/ZDF ist jenseits der

skizzierten sozialen Beziehungsnetze auch deswegen nur schwach ausgeprägt, weil viele Wissenschaftler mit dem Argument, dass das Fernsehprogramm privater TV-Kanäle „schlimmer“ sei, als das der öffentlich-rechtlichen Programmanbieter, in der Kritik an ARD/ZDF einen Tabubruch sehen, den sie sich nicht zu vollziehen trauen.

Diese Beißhemmung ist häufig bei solchen Wissenschaftlern zu finden, die der sozialdemokratischen Partei oder der Gewerkschaft Verdi nahe stehen.

1. Programmkritik an ARD und ZDF

Die Kritik (Leserbriefe, Beschwerden in den Rundfunkräten, Politikerschelte, Wissenschaft u. ä.) am Fernsehprogramm der beiden öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten ist genauso alt wie die beiden Anstalten selbst. So wurde schon 1973 die Sprache der Tagesschau als elitär und für viele Rezipientinnen und Rezipienten als unverständlich kritisiert (Bauermeister 1974). Es wurde außerdem konstatiert, dass gerade diese Sendung ihrer demokratischen Wächterrolle nicht gerecht werde (Pätzold 1974).

Gemessen an dieser Kritik und gemessen an diesem Zeitpunkt hat sich in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung inzwischen viel geändert:

1. Eine sich gesellschaftskritisch definierende Sozial- und Rechtswissenschaft befindet sich seit langem in einer Außen- und Minderheitenposition, auch wenn die Autoren dieses Gutachtens an einer solchen Position festhalten.
2. Kommunikationswissenschaftliche Forschung hat sich in zentralen und herrschaftsrelevanten Bereichen von einer Wissenschaft in eine Industrie verwandelt. Gerade im Content-Bereich (Programmforschung und Inhaltsanalyse) gibt es inzwischen einen kartellartigen industriellen Forschungskomplex, der sowohl die gängigen Methoden (quantitative Inhaltsanalyse) als auch die Interpretation der Ergebnisse dominiert und beides auf einem kleinen und überschaubaren Markt verkauft. Da die Methode der quantitativen Inhaltsanalyse - zumal beim Medium Fernsehen, zumal bei mehrjährigen Längsschnittdaten - die teuerste Methode innerhalb der empirischen Marktforschung darstellt, kann dieser Markt inzwischen als ein (fast) geschlossener Markt gelten. Die Einstiegskosten in diesen Markt sind so hoch, dass kaum ein neuer Akteur in diesen Markt eintreten kann.

Dieser Forschungskomplex gleicht einem Verbund-dreieck mit drei Ecken. Auftraggeber für Zuschauer-, Reichweiten und Programmforschung, Demoskopie und Inhaltsanalysen sind die beiden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM). Deren Aufträge für Zuschauer-, Reichweiten und Demoskopie werden traditionellerweise an die GfK vergeben. Das IFEM Institut für empirische Medienforschung GmbH (Köln) übernimmt im Auftrag der ARD/ZDF-Medienkommission traditionellerweise die langjährige Programmforschung und die GöfaK-Medienforschung GmbH (Potsdam) übernimmt traditionellerweise die langjährige Programmforschung für die ALM. Alle Institutionen sind in ihren Methoden und Zielen so gut aufeinander abgestimmt, dass sie sich auf eine „gemeinsame Währung“ beziehen können. In konsistenter Abstimmung untereinander konstruieren sie mit ihren „Zielgruppen“ und „bevorzugten TV-Formaten“ „Quoten“ und „Werbepreise“ (vgl. kritisch zu dieser Form von Forschung Prokop 2005, 98ff.). Vor allem gegenüber den Rundfunkräten, der Politik (Bundestag und Länderparlamente), der Justiz (Verfassungsgericht) und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) beanspruchen die Akteure dieses Forschungs-Dreiecks ein wissenschaftliches Definitionsmonopol.

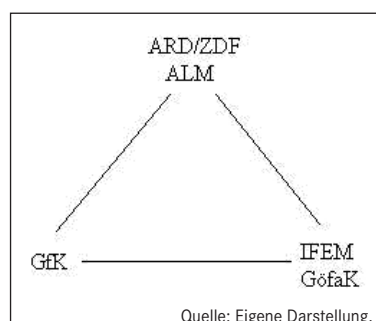
Daten, die außerhalb dieses kartellartigen industriellen Forschungskomplexes generiert werden, sind störend, da sie die konstruierte Konsistenz aufbrechen und nicht selten zu völlig anderen Ergebnissen kommen als die genannten Institutionen. Im Bereich von TV-Programmerfassung, TV-Programmforschung und TV-Inhaltsanalysen gibt es als wichtige Institute u. a. die folgenden Akteure: Presse-Programm-Service GmbH (PPS) (Berlin), Cision Deutschland GmbH (Kornwestheim) und Media Tenor Deutschland GmbH (Bonn-Bad Godesberg). Die PPS bereitet von TV-Veranstaltern angelieferte Daten von TV-Programmen für Rundfunkprogrammzeitschriften auf (und kann insofern statistische Häufigkeiten von TV-Programmschwerpunkten erstellen), Cision bietet der Wirtschaft TV-Monitoring und TV-Resonanzanalysen an (verfügt aber nicht über Zeitreihendaten, die älter als sechs Monate alt sind) und Media Tenor ist ein privates Forschungsinstitut, das als kommerzielle Auftragsforschung u. a. auch TV-Inhaltsanalysen anbietet und verkauft.

Auch aus methodenimmanenter Sicht gibt es aber wenigstens zwei Probleme, die die Validität der Forschungsergebnisse der Institutionen aus dem beschriebenen Forschungsdreieck in Frage stellen.

Zum einen gibt es bei den TV-Inhaltsanalysen dieser Institute nur eine Analyse des Text-, nie des Bildmaterials.

Zum anderen gibt es gerade bei den TV-Formaten Information und Unterhaltung erhebliche und notorische Abgrenzungsprobleme. So ordnet beispielsweise der private TV-Sender Pro 7 seine Talkshows grund-

Schaubild 2:
Kartellartiger industrieller Forschungskomplex im massenmedialen Content-Bereich (Programmforschung und Inhaltsanalyse)



sätzlich dem Sendeformat „Information“ zu, während ARD und ZDF ihre Talkshows (Christiansen, Menschen bei Maischberger, Beckmann und Johannes B. Kerner) dem Sendeformat „Unterhaltung“ zurechnen. Gibt es also schon zwischen den verschiedenen TV-Anstalten Inkonsistenzen bei Formatzuordnungen, so gibt es diese noch intensiver über die Zeit. Ein 1985 als Unterhaltung definiertes Sendeformat ist definitiv kaum mit demselben Sendeformat 2007 zu vergleichen (und Rückcodierungen sämtlicher früherer Inhaltsanalysen nach gegenwärtigen Kategorien sind noch nie durchgeführt worden).

Auch aus methodenexterner Sicht gibt es weitere Probleme. Das erste Problem ist einfacher Natur. Verschiedene Institutionen gehen bei ihren Inhaltsanalysen von unterschiedlichen Zählheiten aus.

Orientiert sich die Codierung an einer Sendeminute als kleinster Zählheit, dann kommt eine darauf basierende Inhaltsanalyse zu anderen Ergebnissen, als wenn sich die Codierung an einem Satz, einer Gedankeneinheit oder einem Einzelbeitrag als kleinster Einheit orientiert.

Dass solche Codierungsfragen mehr als statistische Spielereien sind, kann an der unterschiedlichen Eigencodierung der beiden Sendungen Christiansen und deren Nachfolgesendung mit Anne Will durch die entsprechende ARD-Anstalt demonstriert werden. Als der NDR 1998 seine politische Talkshow Christiansen begann, wurde diese Sendung der TV-Sparte „Unterhaltung“ zugeordnet. Diese Entscheidung hatte zwei Gründe. Bei einer Zuordnung dieser Sendung zur TV-Sparte „Information“ hätte man das Votum der Chefredakteure gebraucht und man war sich nicht sicher, ob das zu erreichen war. Außerdem sieht eine ARD-interne Regelung vor, dass eine redaktionelle und produktionsmäßige Ausgliederung der TV-Sparte „Information“ nicht zulässig ist. Auch insofern musste die Sendung Christiansen organisationell und produktionsmäßig der „Unterhaltung“ zugeschlagen werden, da es nur so möglich war, die Sendung Sabine Christiansen in Eigenproduktion zu übertragen und dieses wiederum der Trick war, sie und ihre eigene Produktionsfirma mit einem geschätzten Betrag von neun Millionen Euro pro Jahr in einer Weise zu honorieren, die alle ARD-internen Regelsätze weit übersteigt. Mit Anne Will als Nachfolgerin von Sabine Christiansen hat inzwischen die Chefredaktion des NDR die Koordination dieser Sendung übernommen, so dass nun die alte Unterhaltungs-Talkshow in neuer Form zur Informations-Talkshow mutieren und in der Eigencodierung der ARD der TV-Sparte „Information“ zugeordnet werden wird. In der Programmcodierung durch die ARD/ZDF-Medienkommission wurde die Sendung Christiansen aber dennoch als „Information“ codiert. (Ähnliche Regelungen dürfte es übrigens auch bei Beckmann wie bei Harald Schmidt - und im ZDF bei Johannes B. Kerner - geben, deren Sendungen auch jeweils eigenproduziert sind, wodurch enorme Honorarsätze möglich werden. Doch diese Zuordnungsprobleme sind eher buchhalterischer als inhaltlicher Art.)

Aus methodenexterner Sicht gibt es noch zwei weitere, methodisch weitaus schwierigere Probleme, in denen es um Validität und Ethik der Forschungsergebnisse der Institutionen aus dem beschriebenen Forschungsdreieck geht.

Zum einen vergleichen sowohl die IFEM- als auch die ALM-Daten das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen mit dem der privaten TV-Veranstalter. In einem ersten Analyseschritt werden in diesem Vergleich Differenzen festgehalten; in einem zweiten Schritt werden diese Differenzen bewertet. Je nach normativer Perspektive des Interpretieren oder der Interpretin wird dann in einem dritten Schritt entweder das Programmangebot von ARD und ZDF oder das der privaten TV-Veranstalter den jeweils anderen TV-Akteuren im dualen TV-System als besser vorgehalten. Diese Art Forschung ist deswegen wenig sinnvoll, weil sie TV-Akteure miteinander vergleicht, die einen funktional und verfassungsrechtlich unterschiedlichen Sendeauftrag haben und weil sie - in beiden Richtungen - ganz schnell zu Beschwichtigungs- und Legitimationsforschung verkommen kann. Zum zweiten müssen aus methodenexterner Sicht ethische und politische Kontrollprobleme berücksichtigt werden. Denn politisch und ethisch ist es fragwürdig, wenn ARD und ZDF die Einhaltung ihres Grundversorgungsauftrags dadurch kontrollieren, dass sie die dazu benötigten Forschungsarbeiten selber in Auftrag geben, finanzieren, interpretieren, vermarkten und verkaufen. Letztlich stellt sich folgende Grundsatzfrage nach der wissenschaftliche Validität dieser Forschung: Liegt nicht bei einer derartig engen Verquickung von Eigeninteresse und Wahl der Untersuchungsmethoden der Verdacht auf ein in sich geschlossenes System von self fulfilling prophecies nahe, das per definitionem gar nicht kritisch sein kann?

Aus den genannten Gründen sollen im Folgenden vier wichtige Bereiche des TV-Programmangebots von ARD und ZDF (Politik-, Auslands- und Kulturberichterstattung und Programmangebote für Migrantinnen und Migranten) aus der Sicht der kritischen Wissenschaft, nicht aus der Sicht der Betroffenen untersucht werden. Bei diesem Vorgehen werden primär solche Studien referiert, die auf der Basis quantitativer Programm- und Inhaltsanalysen argumentieren und/oder denen große Beobachtungszeiträume zugrunde liegen.

Völlig ungeachtet der zukünftigen Veränderungen der TV-Landschaft durch a) demoskopischen und b) technologischen Wandel (Digitalisierung, Internet, Handy) kommt einer Auseinandersetzung mit dem Programmangebot des Fernsehens deswegen eine außerordentlich große Bedeutung zu, weil die so genannte Content-Industrie von wachsender Bedeutung für die zukünftige Informationsgesellschaft ist.

Gerade die Praxis einer technischen Konvergenz von Massenmedien, Telekommunikation und Informationstechnologien in den vergangenen zwei Dekaden hat gezeigt, dass die wesentlichen volkswirtschaftlichen

Wachstumsimpulse weniger von der Technik als von der Content-Industrie ausgehen, also den Branchen, die dem Markt urheberrechtlich geschützte Ideen anbieten. Diese Content-Industrie erwirtschaftet in Deutschland einen geschätzten Anteil am Bruttosozialprodukt zwischen fünf und zehn Prozent.

1.1. Politik

Die Art und Weise, wie die beiden öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten ihren aus Art. 5 GG abgeleiteten Grundversorgungsauftrag umsetzen, ist eine Frage der Politik und die nach dem schwierigen Wechselverhältnis zwischen Medien und Politik. Insofern müssen Quantität und Qualität der TV-Politikberichterstattung an erster Stelle bei einem kritischen Nachdenken über TV-Programminhalte stehen. Allerdings gilt es mit dem Theorem des „Politischen im Unpolitischen“ von Siegfried Kracauer auch festzuhalten, dass sich das Politikverständnis der meisten Menschen - vielfach vermittelt - nicht in Auseinandersetzung mit expliziter Politik entwickelt, sondern im - quasi unpolitischen - Alltag. Für die Kommunikationsforschung folgt daraus, dass selbstverständlich auch TV-Unterhaltungsangebote politischer Natur sind.

In der Sprache der TV-Programmforscher ist die Politikberichterstattung ein wichtiger Teil des Informationsangebotes. Dazu formulieren die beiden IFEM-Programmprofile von ARD und ZDF für die Zeiträume 1985 - 1990 und 1991 - 2000 in den jeweiligen Zusammenfassungen folgende zentrale Ergebnisse: Im Zeitraum 1985 - 1990 hat die Konkurrenzsituation durch private TV-Anstalten „nicht die Angebotsvielfalt der öffentlich-rechtlichen Programme zur Hauptsendezeit verändert. [...] Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben einen qualitativ hohen Standard der Professionalisierung, der Programmqualität und -verantwortung, der sich sowohl im Informations- als auch im Unterhaltungssektor auswirkt und in den redaktionellen Ressorts konstitutiv verankert ist“ (Krüger 1992, 445). Und für den Zeitraum 1991 - 2000 heißt es:

„Die Vermehrung der Nachrichtensendungen in den 90er Jahren hat insgesamt nicht nur zu mehr politischer Berichterstattung, sondern auch zu einer dichteren Platzierung dieser Angebote im Tagesverlauf geführt. [...] Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat weder seine wichtigsten Nachrichtensendungen aus der nutzungsstarken Tageszeit in eine nutzungschwächere Tageszeit verlagert noch die politische Berichterstattung in seinem Nachrichtenangebot signifikant verringert“ (Krüger 2001, 211f.).

Gegenüber diesen Feststellungen kommen andere Untersuchungen zu durchaus anderen Ergebnissen. So legte Klaus Merten (1994) eine Langzeituntersuchung für den Zeitraum 1980 - 1993 vor. Vergleichend für die privaten und öffentlich-rechtlichen TV-Sender ging es ihm darum, heraus zu bekommen, ob es zwischen beiden Anbietersystemen programmliche Annäherungs- und/oder Abstoßungsprozesse gegeben habe. Seine Analyse erbrachte eine einseitige

Anpassung des TV-Programms von ARD und ZDF an das der privaten Konkurrenz; im öffentlich-rechtlichen Bereich hätten Unterhaltungsangebote zu und Informationsangebote abgenommen. Unter dem Begriff „Konvergenzhypothese“ prägten Mertens Ergebnisse die folgende Forschungsdiskussion. Konträr zu Merten stehen die Forschungsergebnisse von Barbara Pfetsch (1996), die einen Programmvergleich beider TV-Anbietersysteme für die Jahre 1985/86 und 1993 vorlegte und die generell keine Konvergenz feststellen konnte. Lediglich bei der formalen Präsentation von Nachrichtensendungen hätten sich ARD und ZDF den kommerziellen Kanälen angepasst.

Sind die meisten solcher vergleichenden Untersuchungen oft nur relativ grobe Programm-Struktur-Analysen, so zeigen feinere Inhaltsanalysen auch feinere Ergebnisse bei der Thematisierung von Politik im Fernsehen.

1997 untersuchte das Media Tenor-Institut für die Bertelsmann-Stiftung die Programmstruktur der öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten (Schatz 1997). Das TV-Programm der natürlichen September-Woche vom 24. - 30.9.1997 wurde mit einer Programm- und einer Inhaltsanalyse analysiert. Im Programm von ARD und ZDF wurden folgende Themen deutlich vernachlässigt: Bildung, Ausbildung, Technik, Forschung, Wissenschaft, Europäische Integration, konjunkturelle Lage, Steuergeldverschwendung, Verfassungs- und Parlamentsreform, Umbau des Sozialstaats und Umweltpolitik. 1998 veröffentlichte Media Tenor eine ähnliche Analyse. U. a. wurden folgende Themenangebote von ARD und ZDF en detail untersucht: Politik-, Volkswirtschaft- und Unternehmensberichterstattung, Informationen über die EU und die neuen Bundesländer. Zusammenfassend heißt es: „Die Informationsauswahl [von ARD und ZDF] scheint keinem inhaltlichen oder gar einer redaktionellen Linie [...] zu folgen, sondern eher der Zufälligkeit des Alltags beziehungsweise der Nachrichtenvorgabe durch die angebotenen Bilder“ (Hallermann u. a. 1998, 112).

Wichtig in diesem Kontext sind auch einige (kleine und versteckte) kritische Hinweise in den verschiedenen ALM-Programmbereichen des GöfaK-Instituts: So verringerte sich zwischen 2003 und 2004 der Anteil von politischen Magazinen und Reportagen bei der ARD um 10,8 Prozent und beim ZDF um 6,3 Prozent. Sieht man auf die noch engere Kategorie von politischen Sendungen mit kontroversen Themen, so zeigten sich auch hier Reduktionen. In der Kategorie „kontroverse Themen“ verringerte die ARD ihren Anteil von 2003 auf 2004 von 23,2 Prozent auf 16,9 Prozent und das ZDF von 23,4 Prozent auf 19,9 Prozent. Im ALM-Programmbereich 2006 heißt es sehr ähnlich, dass von einer durchgehend dominierenden Bedeutung kontroverser Themen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Nachrichtenberichterstattung jedoch nicht gesprochen werden könne und dass in vielen Nachrichtenmagazinen immer weniger über Politik und immer mehr über Human Touch-Themen geredet werde.

2005 legten die beiden Empiriker Wolfgang Donsbach und Katrin Büttner eine komparative inhaltsanalytische Untersuchung über den Boulevardisierungstrend in den deutschen Fernsehnachrichten für ARD, ZDF, SAT.1 und RTL für die drei Jahre 1983, 1990 und 1998 vor. Für die ARD und besonders das ZDF ist dieser Längsschnittvergleich (an drei Messpunkten) niederschmetternd. Die Wissenschaftlerin und der Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, dass die beiden öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten ihren Zeitaufwand für politische Belange im Laufe der Zeit reduziert haben, dass deren Politikberichterstattung zunehmend personalisiert, emotionalisiert und konfliktorientierter wurde und dass insbesondere das ZDF zunehmend Beiträge mit einer Vermischung von Nachricht und Meinung sendete. Resümierend schreiben die Autoren: Besonders für das ZDF ist „stark in Zweifel zu ziehen, ob seine Art der Aufbereitung und Darstellung von Politik in den ‚heute‘-Sendungen seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag entspricht“ (Donsbach/Büttner 2005, 35).

Donsbachs Ergebnisse passen im Übrigen gut zu einer Analyse der Politikberichterstattung in den TV-Nachrichtensendungen des ORF: Auch hier werden die Nachrichten immer unpolitischer, nehmen stattdessen unpolitische Life Style-Berichte zu (Lengauer 2006).

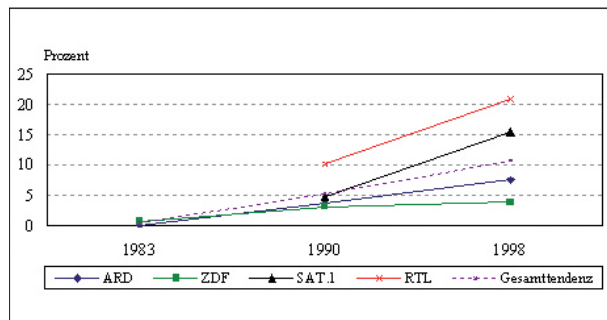


Schaubild 3: Anteil an Beiträgen mit Emotionalisierung in deutschen TV-Nachrichten (1983, 1990 und 1998)

Basis: Politikbeiträge N = 1241, zwischen 415 (ARD) und 205 (RTL); Quelle: Donsbach, Wolfgang und Büttner, Katrin (2005): Boulevardisierungstrend in deutschen Fernsehnachrichten. Darstellungsmerkmale der Politikberichterstattung vor den Bundestagswahlen 1983, 1990 und 1998, in: Publizistik. Heft 1/2005, S. 30.

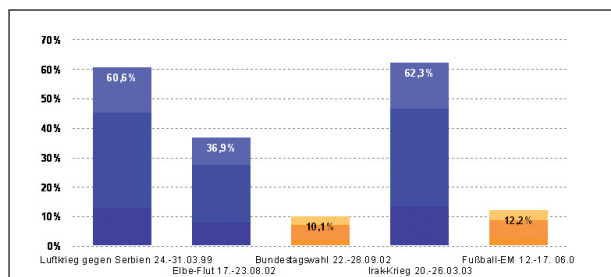


Schaubild 4: Stellenwert von Medienereignissen in der Berichterstattung der ARD-Tagesschau (1999 - 2004)

Analyseeinheit waren die jeweiligen Beiträge, d.h. Sprecher-, Filmbenachrichtungen, Filmberichte, -reportagen Korrespondentenberichte, Dokumentation, Features, Hintergrundberichte, Meinungsbeiträge, satirische Beiträge, Interviews, eigenständige Statements, Grafiken oder Animationen, Portraits, Gegendarstellungen, Grafik/Animation, Programmhinweise, die sich jeweils auf ein Schwerpunktthema bezogen. An- und Ab-Moderationen wurden ebenfalls als eigenständige Beiträge gewertet, Trailer vor dem eigentlichen Beginn der Sendung nicht einbezogen. 100 Prozent entsprechen allen Beiträgen in den genannten Zeiträumen Quelle: Schatz, Roland: Qualitätsverständnis gefordert. Die ARD-Tageschau hat trotz hoher Einschaltquoten keinen Grund zum Feiern, in: Medien Tenor Forschungsbericht, Nr. 146/2004, S. 65.

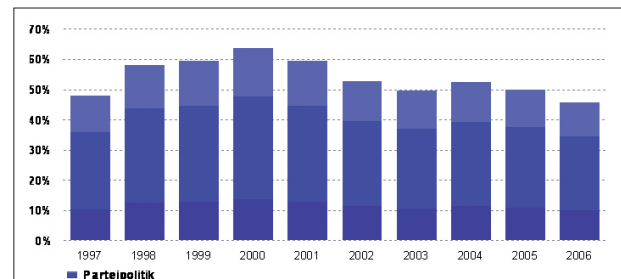


Schaubild 5: Stellenwert der Parteipolitik in längeren Beiträgen in der Inlandsberichterstattung der 20 Uhr-Ausgabe der ARD-Tagesschau (1997 - 2006)

Basis: 100 Prozent entsprechen 1.221/1.021/959/1.145/1.171/1.557/1.553/1.579/1.743/1.644 Beiträgen; 100 Prozent entsprechen jeweils allen längeren Inlands-Beiträgen (an 100 Prozent fehlende: Beiträge ohne parteipolitischen Bezug); längere Beiträge sind: Filmberichte, -reportagen, Korrespondentenberichte, Dokumentation, Features, Hintergrundberichte, Meinungsbeiträge, Interviews, Portraits. Einbezogen wurden auch die Moderationstexte. Gemessen wurden der Anteil jener Beiträge, in denen a) ein Politiker aus Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, FDP, SPD, PDS, WASG oder einer anderen Partei in wenigstens 5 Sekunden (1995: 10 Sekunden) angesprochen waren oder b) eine Partei wenigstens einmal angesprochen war. Quelle: Media Tenor 01.01.1997 - 31.12.2006.

Weitere inhaltsanalytische Einzelbefunde machen durchaus skeptisch, ob die politischen Nachrichtensendungen von ARD und ZDF politisch sinnvolle Themenprioritäten setzen.

Sieht man sich beispielsweise für die ARD-Tagesschau laut Schaubild 4 die unterschiedliche Gewichtung verschiedener Themen an, dann bleiben in der Tat Fragen offen:

- Nach welchen Kriterien entscheidet die Tagesschau-Redaktion, dass Nachrichten über die Fußballweltmeisterschaft 2004 mehr Sendeplatz eingeräumt wird als Nachrichten über die Bundestagswahl 2002?
- Sind der Tagesschau Anliegen der res publica (Parlament, Wahlen, Parteien usw.) weniger wichtig als Sport?
- Zeigt auch dieses Schaubild einen Trend zur Boulevardisierung?

Und parallele Fragen dazu wirft auch Schaubild 5 auf. Während der vergangenen zehn Jahre hat sich bei der Tagesschau der Anteil an Berichten über politische Parteien drastisch verändert. Gab es im Jahr 2000 einen Höhepunkt bei Tagesschaubeiträgen über die verschiedenen deutschen politischen Parteien, so sind solche Beiträge inzwischen kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 2006 wurden politische Parteien in nur noch rund 45 Prozent aller längeren Inlandsbeiträge erwähnt. Ist das ein Ausdruck von Entpolitisierung? Oder erfahren politische Parteien ihre adäquate Reduzierung an der Gestaltung von Politik nach Art. 21 GG als „Mitwirkende“ anstatt als „Wirkende“?

Jenseits dieser allgemeinen Diskussion über Politikberichterstattung im Fernsehen, soll kurz noch auf drei spezielle Themen eingegangen werden, da auch sie von erheblicher Relevanz für den Grundversorgungsauftrag sind.

1. Im Zeitraum von 1986 bis 1994 nahm besonders bei den öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten der Anteil auditiver und/oder visueller Gewaltdarstellungen in den Nachrichten- und politischen Informationssendungen zu (Bruns/Marcinkowski 1997, 227).
2. Die Berichterstattung von ARD und ZDF über Rechtsextremismus ist kritikwürdig. Eine Inhaltsanalyse für die Jahre 2000 und 2001 ergab, dass die Berichterstattung über Rechtsextremismus emotionalisiert anstatt zu argumentieren, dass sie reduktionistisch und stereotyp und dass sie fast nur reaktiv und nicht aktualitätsunabhängig und reflektiv ist (Oehmichen/Horn/Mosler 2005).
3. Nach einer quantitativen Inhaltsanalyse des Frauenbildes im ganztägigen TV Programm vom 22. Januar 1994 in den Sendern ARD, ZDF, SAT.1 und RTL sind Frauen quantitativ unterrepräsentiert, haben in fiktionalen Programmen weniger dramaturgisches Gewicht als Männer, werden in traditionellen Rollen gezeigt und folgen einer körpersprachlichen Inszenierung, die die Geschlechterhierarchie naturalisiert und legitimiert (Wenger 2000, 340f.).

Resümierend können zwei allgemeine Programmtrends festgehalten werden:

Zum einen ist seit Beginn des Fernsehens der Anteil von Informationssendungen bei ARD und ZDF zurückgegangen und zum anderen gibt es bei dem insgesamt kleiner gewordenen Anteil von Sendungen mit politischen Themen einen Anstieg an Boulevardisierung. Diese beiden allgemeinen Tendenzen haben ganz ohne Frage ihre erhebliche Relevanz für den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Was der Empiriker Wolfgang Donsbach „Boulevardisierung“ nennt, nennen andere Sozialwissenschaftler und Journalisten „Infotainment“ (Wittwen 1995), „Politainment“ (Dörner 2001), „Kolonisierung von Politik durch Medien“ (Meyer 2001), „Emotionali-

sierung“ (Trimborn 1999), „Medienzirkus“ (Reuber 2000), „Medienmärchen“ (Müller-Ullrich 1996) oder gar „Schreinemakerisierung“ (Weischenberg 1997). Dass ARD und ZDF diese Phänomene in ihren eigenen Untersuchungen nicht auffinden können, hängt damit zusammen, dass sie falsche Messinstrumente benutzen, aber nicht damit, dass es diese Phänomene in ihren TV-Programmen nicht in zunehmendem Maße gibt. Und sicherlich ist in diesem Zusammenhang Dieter Prokop zuzustimmen, wenn er ausführt: „Es sind nicht die Medien, sondern die Parteien, die das Geld haben, um sich Dienstleistungen zu kaufen: Sie geben Meinungsforschung und Marktforschung in Auftrag, und sie bezahlen PR-Firmen und Berater. Die Politiker geben Millionen aus, damit die Repräsentanz von Politik in den Medien auf der Ebene von Gefühlen und Stimmungen gehalten wird“ (Prokop 2005, 82).

1.2. Kultur

Im Mai 2007 entschieden die ARD-Programmdirektoren, dass eine definitive Entscheidung über die Zukunft des traditionellen Kulturmagazins „Titel, Thesen, Temperamente“ (ttt) verschoben werden solle. In einer Presseerklärung hieß es, „man wolle zunächst einmal der Marktforschung ein Mandat erteilen, um herauszufinden, wie ‚ttt‘ künftig frischer und relevanter erscheinen“ könne. Diese Mitteilung ist insofern paradigmatisch zu verstehen, weil sie auf das Spannungsverhältnis zwischen Kultur und Ökonomie abhebt (das ja nicht einfach durch eine positivistische Empirie der so genannten Kulturwirtschaft und durch Projekte der so genannten Public Private Partnership aufgehoben werden kann) und weil man durchaus mit Theodor W. Adorno (1944) argumentieren kann, dass ein Zugang zu Kultur über das Mittel der Marktforschung genau diese beschädigt.

In der öffentlichen Anhörung „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“ in der der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages hielt Christian Töpfer am 18. April 2005 einen Vortrag über die Kulturberichterstattung im deutschen Fernsehen. Darin hatte er u. a. die täglichen Sendeminuten für Kultur der verschiedenen TV-Sender gezählt. Kultur definiert Töpfer als Literatur, Malerei, bildende und darstellende Kunst, Architektur, Geschichte und Archäologie, Geisteswissenschaften, Theater Musik und Film. Seine Zuordnung bestimmter TV-Sendeformate zum Bereich Kultur basiert nicht auf wissenschaftlicher Erkenntnis, sondern auf praktischer Erfahrung. Töpfer sitzt einem Unternehmen vor, das die bei ihm eingehenden TV-Programmankündigungen aller TV-Anstalten neu sortiert. Seinen Kunden, Zeitungen und TV-Programmzeitschriften, liefert er die TV-Programmankündigungen so, wie sie sie traditionell und alltagsverständlich gebrauchen - TV-Kultursendungen gehen an die Feuilleton-Redakteure und die wissen, was Kultur ist.

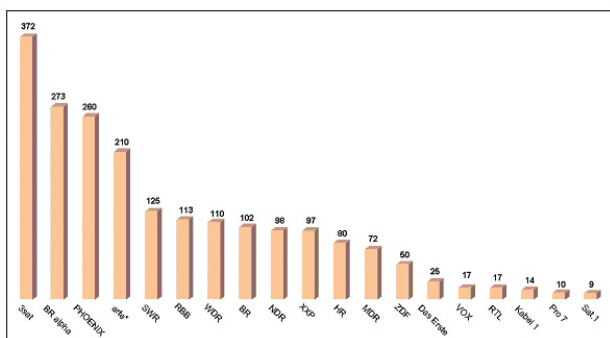


Schaubild 6: Sendeminuten Kulturprogramm in deutschen TV-Sendern im Tagesdurchschnitt (1. Quartal 2005)

Für arte gelten nur 840 Sendeminuten pro Tag (14h) statt 1.440 Sendeminuten (24h); Quelle: Töpfer, Christian: Kulturbericht-erstattung im deutschen Fernsehen. 2. Halbjahr 2004 und 1. Quartal 2005. Vortrag auf der Sitzung der Enquete Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ über „Die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“ am 18. April 2005 [unv. Ms.].

Nach Töpfer sendet die ARD lediglich 25 und das ZDF 50 Minuten Kultur pro Tag. Selbstverständlich widerspricht die ARD diesen Zahlen und der seinerzeitige ARD-Chefredakteur Hartmann von der Tann zieht die Seriosität der Studie von Christian Töpfer in Zweifel: „Es seien nämlich nur die explizit als ‚Kultur‘ ausgewiesenen oder erkennbaren Sendungen erfasst worden, Alltags- oder Populärkultur [...] hätten die Verfasser lediglich in der Gestalt von Popkonzerten berücksichtigt“ (zit. nach Facius 2005). Gegenüber diesen 25 resp. 50 Kulturminuten pro Tag präsentiert die ARD/ZDF-Medienkommission für 2006 106 resp. 124 tägliche Sendeminuten für „Kultur/Wissenschaft/Religion“ (Krüger/Zapf-Schramm 2007, 176).

Die Frage, wie Kultur zu definieren sei, muss (auch juristisch) deswegen einen zentralen Stellenwert in der TV-Programmkritik einnehmen, weil der Grundversorgungsauftrag von ARD und ZDF unmittelbar mit dem Kulturauftrag verknüpft ist. In diesem Zusammenhang gehen ältere Rechtsauffassungen eindeutig vom Begriff der so genannten Hochkultur (enger Kulturbegriff) aus.

So führte der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm 1983 aus, dass zu einem kulturell angemessenen Programm „sowohl die Vermittlung kultureller Grundlagen als auch ein zugänglicher Anteil kultureller Sendungen im engeren Sinne“ gehöre (Grimm 1984). Nur wenig später formulierte Walter Schmidt: „Im Bereich ihrer ‚kulturellen Verantwortung‘ haben die Rundfunkanstalten keinen Spielraum für Umschichtungen zugunsten der besonders massenattraktiven Sendungen; in diesem Bereich darf nicht auf Einschaltquoten geschielt und müssen die Kosten auch im Interesse einer geringeren Zahl von Teilnehmern übernommen werden“ (Schmidt 1989).

Auch die EU geht in ihrer bisherigen Rundfunkrechtssetzung von einem engen Kulturbegriff aus. Zwar kann

es nicht wundern, wenn sie bei der nur geringen Kompetenz für Kulturfragen keinen gemeinschaftsautonomen normativen Kulturbegriff kennt und kennen kann, doch lässt sich im Hinblick auf Art. 87 EG eine gewisse Konturierung des Kulturbegriffs durch die EU-Kommission insoweit erkennen, als sie den Kulturbegriff restriktiv auslegt. „In ihrer Entscheidung zu den Spartenkanälen Phoenix und Kinderkanal begründete sie dies damit, dass die Mittelbereitstellung in Form von Gebühren erzieherischen (Kinderkanal) oder demokratischen (Phoenix) Bedürfnissen diene, nicht aber der Förderung der Kultur“ (Jury 2005, 220). Kultur, so die EU-Kommission, solle „entsprechend dem üblichen Sinne des Wortes definiert werden“ (ibid., Fn 786) und darunter sind nach Koenig/Kühling (2000, 201) die klassischen Kultursparten wie Literatur, Musik, bildende und darstellende Kunst zu verstehen. Auch bei dem in Art. 51 erwähnten audiovisuellen Bereich geht es um Fördermöglichkeiten für die so genannte high culture, nicht um low culture (Roeder 2001, 59). Zwar präjudizieren diese EU-Bestimmungen nicht, welche Rundfunkinhalte seitens eines nationalen Souveräns zum Kulturbereich gerechnet werden, gleichwohl sind sie Richtungweisend. Zutreffend resümiert Christine Jury: „Die Frage nach dem, was unter den Begriff der Kultur gefasst werden kann, ist notwendigerweise eng mit der Frage verknüpft, wem die Definitionshoheit hierfür zusteht“ (Jury 2005, 222).

Gegenüber diesem engen Kulturbegriff wird in der Begründung zum 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (§ 11 Abs. 2 Satz 4) von 2003 ausdrücklich ein weiterer Kulturbegriff zugrunde gelegt („populäre und anspruchsvolle Themen, allgemein bildende und so genannte Special Interest-Programme, theoretische wie praktische Inhalte, die informieren, bilden oder unterhalten“).

Dieser juristische Wechsel vom engen zum erweiterten Kulturbegriff kommt nicht von ungefähr. Vielmehr reflektiert er die Sorge von ARD und ZDF, dem verfassungsrechtlich gebotenen Kulturauftrag nicht länger gerecht zu werden und erforderte insofern eine juristische Neudefinition des Kulturbegriffes.

Nach Eigencodierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden z. B. die folgenden TV-Sendungen von ARD und ZDF als Kultur definiert: Karnevalssitzung „Wider den tierischen Ernst“, „Bambi-Verleihung“, ZDF-Kulturnacht mit James Last oder „Liebesgrüße mit Marianne & Michael“. Nach dem erweiterten Kulturbegriff, für den sich der walisische Kommunikationswissenschaftler Raymond Williams schon 1962 stark machte und den die UNESCO dann in ihrer Kulturdeklaration von Mexiko 1982 übernahm, entspricht ein solcher Begriff zwar dem öffentlichen Diskurs in den Geistes- und Sozialwissenschaften, doch bleiben nach wie vor begriffliche, statistische, normative und juristische Fragen offen. Nach den Unterlagen der ARD/ZDF-Medienkommission hatten ARD und ZDF folgende tägliche Sendeminuten für Kultur:

Tabelle 1: Tägliche Sendeminuten für Kultur bei ARD und ZDF

Jahre	1986	1990	90iger	2006
ZDF	56	42	47	124
ARD	32	25	35	106

Quellen: Krüger 1992, 475; Krüger 2001, 108; Krüger/Zapf-Schramm 2007, 176.

Aufgrund unklarer Merkmalszuordnungen und aufgrund mangelnder Kategorienkonstanz zwischen 1986 und 2006 ist es kaum möglich, den hier von ARD und ZDF dokumentierten drastischen Anstieg von Kultursendungen zu erklären. Allerdings legt der common sense die Vermutung nahe, dass dieser Anstieg nicht auf eine Erhöhung von Sendungen nach dem engeren, sondern nach dem erweiterten Kulturbegriff erfolgt ist.

Trifft diese Vermutung zu, dann hat Unterhaltung und nicht Kultur zugenommen, dann sind derartige Statistiken verwirrend. Wenn bei der ARD 2006 7,4 Prozent und beim ZDF 8,6 Prozent aller Sendeangebote Kultur sind, dann ist es auch verwirrend zu formulieren, dass Kultur „zur Domäne öffentlich-rechtlicher Sender gehört“ (Krüger/Zapf-Schramm 2007, 176). Nimmt man im Übrigen den engen Kulturbegriff wie in der Bundestagspräsentation von Christian Töpfer, dann vermindert sich diese scheinbare „Domäne“ noch um mehr als die Hälfte.

Wie gering die beiden öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten Kultur bewerten, lässt sich auch an der Themengewichtung in den Nachrichten ablesen. Verglichen mit der Sportberichterstattung, die in den öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen in den vergangenen Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat, spielen Kultur- und Bildungsthemen in der Inlandsberichterstattung nur noch eine untergeordnete Rolle. Das ist in den Hauptausgaben von Tagesschau und heute besonders krass. Werden längere Beiträge ausgewertet, lagen Kulturthemen im Jahr 2006 mit einem Anteil von 2,5 Prozent auf einem 10-Jahres-Tief.

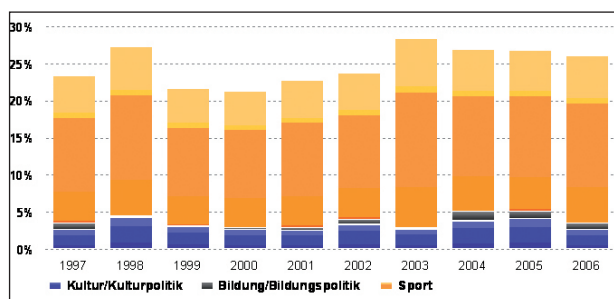


Schaubild 7: Der Stellenwert der Themenfelder Kultur, Bildung und Sport in längeren Beiträgen der Inlandsberichterstattung in der 19 Uhr-Ausgabe der heute-Sendung des ZDF (1997 - 2006)

Basis: 100 Prozent entsprechen 696/737/758/802/762/871/709/760/826/649 Beiträgen; 100 Prozent entsprechen jeweils allen längeren Inlands-Beiträgen (an 100 Prozent fehlende: andere Themen); längere Beiträge sind: Filmberichte, -reportagen, Korrespondentenberichte, Dokumentation, Features, Hintergrundberichte, Meinungsbeiträge, Interviews, Portraits. Einbezogen wurden auch die Moderationstexte. Quelle: Media Tenor 01.01.1997 - 31.12.2000.

Der Kulturbegriff war bei dieser Auswertung breit gewählt, einbezogen wurden also auch Beiträge zu populären Kulturereignissen wie etwa der „Love Parade“. (In der Auslandsberichterstattung liegen die Anteile für Kultur und Bildungsthemen im Übrigen noch niedriger als in der Inlandsberichterstattung.)

Zu sehr ähnlichen Ergebnissen kam die ehemalige Kulturstaatsministerin Christina Weiß. In ihrer Untersuchung von 75 heute-Sendungen des ZDF im November 2003 kam das Thema Kultur nur 17 Mal vor. En detail waren das z. B. Meldungen über den Harry Potter-Roman, Boris Beckers Memoiren, eine HipHop-WM in Bremen und die Versteigerung von Concorde-Ersatzteilen bei Christies. Demgegenüber berichtete heute nichts über die Neueröffnung des Münchner Hauses der Kunst, nichts über die neu eröffnete niederländische Botschaft des Stararchitekten Rem Koolhaas in Berlin und nichts über eine Delacroix-Ausstellung in Karlsruhe (Weiß 2004).

Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag von ARD und ZDF spiegelt sich in der bekannten Formel „Medium und Faktor“ von Kultur wider. Mit anderen Worten: Für diese Verfassungsrelevanz ist durchaus auch zu überprüfen, wie viele Klangkörper ARD und ZDF unterhalten und wie dort die Veränderungen über Zeit aussehen. Im Gegensatz zu vielen vollmundigen Selbstdarstellungen der ARD, wie intensiv man sich doch überall für die deutsche Musikkultur einsetze, zeigen die von der Deutschen Orchestervereinigung für dieses Gutachten zusammen gestellten Übersichten in den Tabellen 2 bis 4 ein anderes Bild. Seit langem gibt es in den Reihen der ARD a) bei allen Klangkörpern starke Rationalisierungsmaßnahmen (Stellenabbau, Fusionierungen) (die dann noch größer ausfallen würden, hätte man als Ausgangsgröße auch die Klangkörper des Rundfunks der DDR bis 1991 miterfasst) und b) eine Privatisierungswelle der Klangkörper in eigenständige GmbHs (mit den bekannten Nachteilen außertariflicher Entlohnungen und der Behinderung sinnvoller Betriebsratsarbeit). Zwischen 1992 und 2007 wurden bei allen Klangkörpern der ARD 309 Planstellen abgebaut.

Man muss diesen Kulturabbau der ARD durchaus auch im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen sehen, z. B. dem möglichen Abbau des Klassiksenders Bayern 4 des Bayerischen Rundfunks (resp. dessen Abschieben in den in der Praxis nicht-hörbaren DAB), die mögliche Einstellung des seit 1953 existierenden „Jazz-Festivals Frankfurt“ durch den HR und insgesamt vor dem Hintergrund eines deutschen Orchestersterbens: Zwischen 1989 und 2004 wurden in Deutschland siebenunddreißig Auflösungen und Abwicklungen von Orchestern durchgeführt. Konfrontiert mit Sparplänen im Musikbereich des SWR berichtete die deutsche Presse über dessen Intendant Peter Voß: „Der Intendant verneinte einen allgemeinen kulturellen Auftrag sowie eine spezielle Verpflichtung, eigene Klangkörper zu betreiben. Vielmehr seien die Klangkörper dem programmlichen Bildungsauftrag unterworfen und im Übrigen eine 'mäzenatische Leis-

tung der Rundfunkanstalten für die Kulturlandschaft', letztlich also nicht einklagbar" (zit. nach Siepmann 2005).

Anstalt	Orchesterbezeichnung	Planst.	Bemerkungen
WDR	Kölner Rundfunk-Sinfonie-Orchester	105	-
	Orchester Hermann Hagedstedt	52	Auflösung/ Fusion
	Kölner Tanz- u. Unterhaltungsortchester	31	Auflösung/ Fusion
	Orchester Hans Bund	13	Auflösung/ Fusion
	Kölner Rundfunk-Chor	-	-
	Orchester Kurt Edelhagen	-	Auflösung/ Fusion
NDR	Sinfonie-Orchester	108	-
	Rundfunk-Orchester	60	Auflösung/ Fusion
	Rundfunk-Orchester Hannover	68	-
	Radio-Tanz- u. Unterhaltungsortchester	44	Auflösung/ Fusion
	Tanzorchester	-	Auflösung/ Fusion
	Chor	-	-
BR	Symphonie-Orchester des BR	113	-
	Rundfunk-Orchester	72	-
	Chor	-	-
	Tanzorchester	29	Auflösung/ Fusion
SWF	Südwestfunk-Orchester	94	-
	Das große Unterhaltungsortchester des SWF	-	Auflösung/ Fusion
	Das kleine Unterhaltungsortchester des SWF	-	Auflösung/ Fusion
	Orchester Eddie Sauter	-	Auflösung/ Fusion
HR	Symphonie-Orchester	-	-
	Chor	-	Auflösung/ Fusion
	Unterhaltungsortchester	-	Auflösung/ Fusion
	Tanzorchester	-	Auflösung/ Fusion
SDR	Symphonieorchester	73	-
	Unterhaltungsortchester	46	Auflösung/ Fusion
	Volksmusik	-	Auflösung/ Fusion
	Chor des SDR	-	-
	Südfunk-Tanzorchester	16	Auflösung/ Fusion
SFB	Tanzorchester	-	Auflösung/ Fusion
SR	Sinfonieorchester des SR	53	-
	Kammerorchester des SR	13	Auflösung/ Fusion
	Tanzorchester des SR	17	Auflösung/ Fusion

Quelle: Deutsche Orchestervereinigung, Berlin, 2007.

Tabelle 2: Rundfunkklangkörper in Deutschland (West) (1958)

Stadt	Orchesterbezeichnung	Planst.	Bemerkungen
Baden-Baden	Sinfonieorchester des Südwestfunks	101	-
Berlin	RIAS-Big Band	-	'01 aufgelöst
Frankfurt/M.	Radio-Sinfonie-Orchester Frankfurt (HR)	110	-
Frankfurt	Bigband HR Frankfurt	17	-
Frankfurt/M.	Rundfunkorch. des HR	42	'93 Teilfusion
Hamburg	Sinfonieorchester des Norddt. Rundfunks	115	-
Hamburg	NDR-Bigband Hamburg	18	-
Hannover	Rundfunkorchester Hannover des NDR	87	-
Kaiserslautern	Rundfunkorchester des Südwestfunks	45	-
Köln	Kölner Rundfunk-Sinfonie-Orchester	118	-
Köln	Großes Unterhaltungsortchester des WDR	74	-
Köln	WDR Big Band Köln	18	-
München	Symphonieorchester des Bayerischen Rundfunks	115	-
München	Rundfunkorchester des Bayerischen Rundfunks	72	-
Saarbrücken	Sinfonie- u. Kammerorch. des Saarl. Rundfunks	85	-
Stuttgart	Radio-Sinfonieorchester Stuttgart des SDR	115	-
Stuttgart	Tanzorchester Erwin Lehn	18	-
Berlin	Rundfunksinfonieorch.	114	-
Berlin	Rundfunkorchester	81	'92 aufgelöst
Berlin	RBT-Orchester	32	-
Leipzig	Sinfonieorch. des MDR	112	-
Leipzig	Radio Philharmonie	92	'92 Teilfusion
Leipzig	Rundfunk-Tanzorchester	15	'92 aufgelöst
Leipzig	Rundfunkblasorchester	30	'92 aufgelöst
		1626	
Stadt	Orchesterbezeichnung	Planst.	
Berlin	RIAS Kammerchor	N. N.	
Hamburg	Chor des NDR Hamburg	N. N.	
Köln	WDR Rundfunkchor Köln	N. N.	
München	Chor des BR München	N. N.	
Stuttgart	Südfunkchor (SDR)	N. N.	
Berlin	Rundfunkchor Berlin	84	
Leipzig	MDR Chor Leipzig	73	

Quelle: Deutsche Orchestervereinigung, Berlin, 2007.

Tabelle 3: Veränderungen bei den Rundfunkklangkörpern in Deutschland (seit 1992)

Stadt	Orchesterbezeichnung	Planst.	Bemerkungen
Baden-Baden	SWR Sinfonieorch.	98	-
	Baden-Baden u. Freiburg		
Frankfurt/M.	hr-Sinfonieorch. Frankfurt	116	
Frankfurt	Bigband HR Frankfurt	17	
Hamburg	NDR-Sinfonieorchester	114	
Hamburg	NDR-Bigband Hamburg	18	
Hannover	NDR-Radio-Philharmonie	85	
	Hannover		
Kaiserslautern	SWR Rundfunkorchester	45	ab 2007/08
	Kaiserslautern		Fusion zur
			Deutschen
			Radiophilhar-
			monie mit 87
			Planstellen
Köln	WDR Sinfonie-Orch. Köln	118	
Köln	WDR Rundfunkorch. Köln	58	
Köln	WDR Big Band Köln	18	
München	Symphonieorchester des	115	
	Bayerischen Rundfunks		
München	Rundfunkorchester des	67	
	Bayerischen Rundfunks		
Saarbrücken	Rundfunk-Sinfonieorch.		ab Spielzeit
	Saarbrücken (SR)	84	2007/08
			Fusion zur
			Deutschen
			Radiophilhar-
			monie mit 87
			Planstellen
Stuttgart	Radio-Sinfonieorchester	102	
	Stuttgart des SWR		
Stuttgart	SWR Big Band (GmbH)	18	
Berlin	Rundfunk-Sinfonieorch.	114	
	RSB (ROC-GmbH)		
Leipzig	MDR-Sinfonieorchester	130	
		1317	
Stadt	Rundfunkchorbezeichnung	Planst.	
Berlin	RIAS Kammerchor (ROC-GmbH)	34	
Hamburg	Chor des NDR Hamburg	33	
Köln	WDR Rundfunkchor Köln	48	
München	Chor des BR München	44	
Stuttgart	SWR Vokalensemble Stuttgart	36	
Berlin	Rundfunkchor Berlin (ROC-GmbH)	63	
Leipzig	MDR Chor Leipzig	73	

Quelle: Deutsche Orchestervereinigung, Berlin, 2007.

Tabelle 4: Rundfunkklangkörper in Deutschland (2007)

Wie drastisch sich die Musiklandschaft der Hörfunkanstalten der ARD verändert, verändert hat, möge man auch an den folgenden Beispielen ersehen. Erstens: Der ehemalige Kulturstaatsminister Julian Nida-Rümelin schrieb 2003: „Die Zahl der im Rundfunk gespielten [Musik-]Titel ist von früher über 1 Million [!] auf rund Tausend [!] geschrumpft. Wir erleben also einen dramatischen Verlust an musikalischer Artenvielfalt, der das Schrumpfen biologischer Arten noch weit übertrifft. Es bleibt am Ende wohl nur noch eine Art übrig: englischsprachig und daher für den globalen Markt geeignet, schlicht in der künstlerischen Qualität und für die große internationale, angelsächsisch dominierte Musik-Industrie einträglich (Nida-Rümelin 2003). Zweitens: Seit 2002 bietet NDR Kultur sein Musikprogramm so an, dass nur beliebte Einzelsätze

aus bekannten Kompositionen gespielt werden, dass man sich insgesamt auf ein recht kleines Repertoire bekannter klassischer Werke beschränkt. Gegen diese reduktionistische Musikdarbietung hat sich inzwischen eine Bürgerinitiative gebildet, zu deren Zielen sich auch Alt-Bundespräsident Richard von Weizsäcker bekennt (www.dasganzewerke.de; vgl. auch www.offbeat-baskerville.de) (Stock 2005).



Schaubild 8: Kulturwellen im Nord-Süd-Profil

Es ist durchaus im Interesse dieses Gutachtens kurz auf eine Analyse der Bürgerinitiative „Das ganze Werk“ näher einzugehen (und sei es nur deswegen, weil hier eine systematische Programmkontrolle „von unten“ kommt). Mitglieder der Initiative analysierten für den Nachmittag des 8. August 2006 vergleichend die Kulturprogramme des Bayerischen, des Hessischen, des Norddeutschen, des Südwestrundfunks und des Westdeutschen Rundfunks. „Ziel war es, aus dem Nord-Süd-Profil der ARD-Kulturwellen zu erfahren, inwiefern der den ARD-Anstalten obliegende Kultur- und Bildungsauftrag erfüllt werde. Es erwies sich, dass alle Programme außer NDR Kultur den Nachmittag als Schwerpunktzeit verstehen und diesen Zeitraum für größere Zusammenhänge reservieren.

Sie erkunden mit einfühlsam gestalteten Sendungen ein weites kulturelles Feld, verwechseln nicht die unterhaltsame Präsentation mit populistischen Manövern und garantieren so, dass unabhängig von der Alterszugehörigkeit sowohl kulturell einschlägig vorgebildete als auch neugierige Hörschichten angesprochen werden.“ Wie in Schaubild 8 sichtbar, stellten die Autoren als Resultat ein kulturelles Nord-Süd-Gefälle bei den verschiedenen ARD-Hörfunk-

stalten fest: „In einer zufällig gewählten nachmittäglichen Kernzeit erfüllen die Kulturprogramme Bayern 4 Klassik, hr2, SWR2 und WDR3 den Kultur- und Bildungsauftrag weder mit akademischen Attitüden noch mit Anbiederungen ebenso lustvoll wie engagiert. NDR Kultur kann und will da nicht mithalten und positioniert sich im unteren Bereich eines Bewertungsspektrums“ (<http://www.dasganzewerk.de/content/20060808-kulturwellen-kurzfassung.shtml>).

Jenseits von Fragen nach dem Musikauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und jenseits der Debatten um einen engen oder erweiterten Kulturbegriff sind aus verfassungsrechtlicher Sicht weitere Fragen von Relevanz. Wird dem Kulturauftrag rechtlich genüge getan, wenn Kultursendungen auf ungünstige Sendezeiten verdrängt werden? Wird dem Kulturauftrag rechtlich genüge getan, wenn Kultursendungen auf öffentlich-rechtliche Spartensender (arte, 3sat, Phoenix) verschoben werden?

Um die unfruchtbare Unterscheidung in einen engen und einen erweiterten Kulturbegriff zu überwinden, schlägt Helge Rossen-Stadtfeld vor, weniger über den Kulturbegriff nachzudenken als vielmehr über Begriffe wie Qualität, Innovation und Vielfalt. Der Kulturauftrag richte die „Aufmerksamkeit der Programmplanung, -produktion und -gestaltung [besser] auf den Unterschied und das Unterschiedene, auf das, was sonst vielleicht übersehen oder jedenfalls in der Abwägung gegen das Ziel der Quotenmaximierung als unerheblich gewertet würde“ (Rossen-Stadtfeld 2005, 47). In diesem Sinne sind auch die in Schaubild 9 aufgelisteten Dimensionen zu verstehen. Schlechte Qualität kann sowohl ein Merkmal für die

Begrifflicher Umfang	Qualität	systemischer Autonomiegrad
Hochkultur (enger Kulturbegriff)	hohe Qualität	kommerzfern
Hoch-, Populär- u. Alltagskultur (erweiterter Kulturbegriff)	niedrige Qualität	kommerznahe

Quelle: eigene Darstellung.

Schaubild 9: Mögliche Dimensionen einer neuen Medienkulturdebatte

Hoch- als auch die Alltagskultur sein und beide Kultursphären können sowohl kommerzfern als auch kommerznahe sein. Sowohl systemtheoretisch als auch aus Sicht der kritischen Theorie ließe sich Qualität von Kultur gut danach beurteilen, welchen Autonomiegrad sie gegenüber anderen Systemteilen wie Politik oder Ökonomie einnimmt.

Zurzeit gilt aber genau das Argument, das Hermann Glaser, führender Kulturwissenschaftler und früherer Schul- und Kulturdezernent der Stadt Nürnberg (1964-1990), 2004 entfaltet hatte:

„Die von der Kulturindustrie generierten ‚Zerstreuungspatienten‘, die dann zu Tode amüsiert werden, müssten durch eine kulturelle ‚Grundversorgung‘ therapiert werden; ‚Grundversorgung‘ ist dabei nicht als Minimalversorgung zu verstehen, sondern als eine den Grund des Menschseins ansprechende bzw. diesen von der Verschüttung durch ‚Vergnügungsmüll‘ freilegende kulturelle ‚Konversion‘. Wie sehr diese Form der ‚Grundversorgung‘ im Argen liegt, zeigt allein schon die Tatsache, dass die im dualen Rundfunksystem den öffentlich-rechtlichen Anstalten auferlegte, durch mehrere Bundesverfassungsgerichts-Urteile bekräftigte weitgehende und tief greifende kulturelle Bildungs- und Informationsaufgabe unter dem Quotendruck, der von den kommerziellen Sendern ausgeht, nur noch unzulänglich wahrgenommen wird“ (Glaser 2004, 3).

Parallel dazu stellt Jürgen Trimborn fest: Fernsehen versteht sich in Deutschland nicht mehr als „Fortführung kultureller Traditionen anderer Medien und Vermittlungsformen“, sondern hat sich „als fernsehspezifische Form neu definiert. Fernsehen hat [...] in Deutschland endgültig seinen ursprünglichen, letztlich nicht fernsehgerechten Kulturauftrag verloren, das Fernsehen der Neunziger orientiert sich einzig und alleine am Zuschauer sowie am Werbekunden“ (Trimborn 1999, 200).

1.3. Ausland

Im Zeitalter der Globalisierung müssen sich öffentlich-rechtliche TV-Anstalten insbesondere daran messen lassen, wie ihre Auslandsberichterstattung beschaffen ist. Quantität und Qualität der Auslandsberichterstattung von ARD und ZDF lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien messen und beurteilen, z. B. nach der Zahl der dafür zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, den dafür vorhandenen finanziellen Ressourcen und schließlich nach dem gesendeten TV-Programm.

Das ZDF hat gegenwärtig 19 Auslandsstudios mit 29 Korrespondenten und Korrespondentinnen und die ARD verfügt zurzeit über rund 100 Auslandskorrespondenten an 25 Orten der Welt. Freilich ist die Verteilung dieser Auslandskorrespondenten höchst unterschiedlich. So hat die ARD für ihre Berichterstattung über 48 schwarzafrikanische Länder nur zwei Studios in Nairobi und Johannesburg und für die über weitere 31 lateinamerikanische und karibische Länder nur zwei Studios in Rio de Janeiro und Buenos Aires. Mit anderen Worten: Über rund 80 Länder oder über rund 1 Milliarde Menschen oder über fast zwanzig Prozent der Weltbevölkerung berichtet die ARD aus nur vier (!) Studios. Wie hoch die finanziellen Ausgaben von ARD und ZDF für die Auslandsberichterstattung sind und ob und wie sich diese Aufwendungen über Zeit verändert haben, ist öffentlich zugängigen Statistiken nicht zu entnehmen.

Von wissenschaftlicher Seite aus gesehen kann das Auslandsprogramm der deutschen TV-Anstalten als relativ gut erforscht angesehen werden. So resü-

mieren z. B. Dagmar Schmidt und Jürgen Wilke ihre Inhaltsanalyse über die Auslandsberichterstattung in deutschen Medien mit folgenden Worten: „Wer sich allein durch das Fernsehen über das Ausland informieren wollte, erfährt nur etwas über enger begrenzte Teile der Welt - die Welt der Fernsehnachrichten ist ‚geschrumpfter‘“ (Schmidt/Wilke 1998, 173).

Dieses generelle Verdikt über die Qualität der Auslandsberichterstattung gilt besonders für die Entwicklungsländer. Es soll im Folgenden anhand der mangelnden TV-Berichterstattung über Afrika veranschaulicht werden. Zwar berichten die öffentlich-rechtlichen Sender in ihren Hauptnachrichtensendungen, Auslandsmagazinen, Dokumentationen und bisweilen ausgestrahlten Sondersendungen und Themenabenden insgesamt zwar häufiger und ausführlicher als private Sender über Ereignisse und Entwicklungen in verschiedenen Ländern Afrikas, doch bleiben ARD und ZDF hinter ihrem Auftrag und Anspruch einer möglichst umfassenden und ausgewogenen Information der Öffentlichkeit zurück. So stellt Anke Poenicke in ihrer Untersuchung der Afrika-Berichterstattung im deutschen Fernsehen fest: „Für die tagesaktuellen Themen [die Nachrichtensendungen ‚Tagesschau‘ und ‚Tagesthemen‘ der ARD sowie ‚heute‘ und ‚heute journal‘ des ZDF] konnte bestätigt werden, dass Afrika kaum vorkommt und wenn, dann mit wenig Hintergrundinformationen. [...] Nicht-tagesaktuelle Themen zu Afrika kommen am ehesten auf ARD, ZDF, den Dritten Programmen, arte und 3sat vor, hauptsächlich im Nachmittags- und späteren bis späten Abendprogramm. [...] Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die breite Bevölkerung, die nicht Nachmittags- und späte Abendprogramme durchforstet, nicht auf BBC, CNN oder TV5 ausweicht, fast nichts über Afrika erfährt, weder Aktuelles noch zu anderen Themen“ (Poenicke 2001, 27f.).“

Die TV-Berichterstattung über Afrika fokussiert meist Ereignisse mit Sensationscharakter und Unterhaltungswert (hierbei insbesondere Exotisches und Kurioses), Begebenheiten mit Bezug zu deutschen oder europäischen Interessen, Akteuren und Initiativen sowie Vorkommnisse, in die Weiße involviert sind und mitunter Themen von historischem Belang, die vorzugsweise im Rahmen kolonialgeschichtlicher Spurensuche abgehandelt werden. In der tagesaktuellen politischen Berichterstattung über Afrika überwiegt die Betonung von Negativ-Ereignissen (Kriege und Konflikte, Umstürze, Hungersnöte, Wahlmanipulationen, Finanz-, Rohstoff- und Gesundheitskrisen), deren Ursachen und Kontexte zumeist stark verkürzt dargestellt werden, sich mangels Hintergrundinformationen nicht einordnen lassen und die ebenso schnell wieder aus den Schlagzeilen verschwinden wie sie hineingekommen sind (Wolpert 1996). Je nach Belieben sowie den Trends der weitgehend von einigen wenigen Agenturen und TV-Sendern dominierten internationalen Berichterstattung werden die fernen Katastrophen und Tragödien ins Visier genommen - oder auch nicht (Poenicke 2001, 22; Bitala 2001). Mit anderen Worten: Die Medienaufmerksamkeit in Bezug auf Afrika schwankt

für gewöhnlich zwischen Dramatisierung und Ignoranz. „Über Afrika“, so Poenicke, „wird [...] im allgemeinen nur dann berichtet, wenn Katastrophen stattfinden, deren Ausmaße zudem manchmal auch noch größer gemacht werden als sie sind, aber eine humanitäre Katastrophe ‚apokalyptischen‘ Ausmaßes kann lange ganz von der Berichterstattung ausgeschlossen werden. Die Mitverantwortung der Industriestaaten, auch Deutschlands, an solchen von Menschen gemachten Katastrophen wird so wenig aufgezeigt wie afrikanische Bemühungen selbst größten Ausmaßes, sich selber zu helfen“ (Poenicke 2001, 14).

Die mangelnde und unzutreffende TV-Berichterstattung über Afrika ist kein neues Phänomen, sondern wird analytisch festgehalten, seit es das deutsche Fernsehen gibt (vgl. Lee 1972; Moos 1977; Kopp 1985; Teichert 1985; Vaillant 1995; Schmoll 1996; Schmoll 1998; Scharf/Stockmann 1998; Schmoll 2000; Krems 2003; Dreckmann 2005); ähnlich unzureichend ist übrigens die Afrika-Berichterstattung der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Radiosender (Koll 2000).

Schon 1989 war eine Forschergruppe um den Duisburger Politikwissenschaftler Heribert Schatz bei ihrer Analyse der Auslandsberichterstattung des deutschen Fernsehens zu der empirisch begründeten Ergebnis gelangt, dass der politische Fernsehjournalismus geographisch und zeitlich begrenzter, sensationsorientierter und facettenärmer wird, dass es in diesem Massenmedium einen „neuen Provinzialismus“ gebe (Schatz/Immer/Marcinkowski 1989). Dieser Befund scheint kein Befund nur für die Umbruchphase mit ihrer Dualisierung des Rundfunks in privat/öffentlich-rechtlich zu sein.

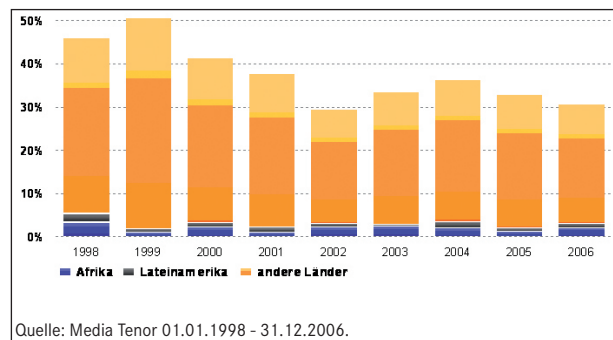


Schaubild 10: Stellenwert der Auslandsberichterstattung in längeren Beiträgen der 20 Uhr-Ausgabe der ARD-Tagesschau (1998 - 2006)

Basis: 100 Prozent entsprechen 2.178/2.115/2.204/2.268/2.720/2.938/3.092/3.141/2.960 Beiträgen; 100 Prozent entsprechen jeweils allen längeren Beiträgen (an 100 fehlende Prozent: Inlandsberichterstattung, nicht erkennbar); längere Beiträge sind: Filmberichte, und -reportagen, Korrespondentenberichte, Dokumentation, Features, Hintergrundberichte, Meinungsbeiträge, Interviews, Portraits und Moderationstexte;

Sieht man sich beispielsweise auf einem Längsschnitt von 1998 - 2006 die Entwicklung der Auslandsberichterstattung in der ARD-Tagesschau an, dann werden zwei Trends deutlich sichtbar: Die Auslands-

berichterstattung in der Tagesschau nimmt seit Jahren kontinuierlich und ungefähr seit der Jahrtausendwende drastisch ab. Im Jahr 2006 bezogen sich nur noch ein Drittel der abendlichen Tagesschaumeldungen auf das Ausland. Entwicklungsländer wie Afrika oder Lateinamerika waren mit zwei Prozent resp. einem Prozent an den Auslandsnachrichten fast gar nicht mehr präsent.

Nicht nur nimmt die Quantität der Auslandsberichterstattung ab, auch an die Qualität der Auslandsberichterstattung (nicht nur hinsichtlich der Entwicklungsländer) sind kritische Fragen zu richten. Wie ist es beispielsweise zu erklären, dass in den Nachrichtensendungen von ARD und ZDF das Bild der USA seit langem immer negativer wird?

Anna Kruse schreibt in diesem Zusammenhang: „Eine eindimensionale Berichterstattung in den deutschen Fernsehmedien prägt das negative Amerikabild der Öffentlichkeit. [...] Dadurch werden komplexe politische Zusammenhänge vereinfacht, Emotionen geschürt und Klischees bestärkt. Die so verzerrte Realität erschwert eine sachliche Auseinandersetzung über die amerikanische Außenpolitik“ (Kruse 2004, 36). Hat die Autorin mit diesen Fragen nicht Recht?

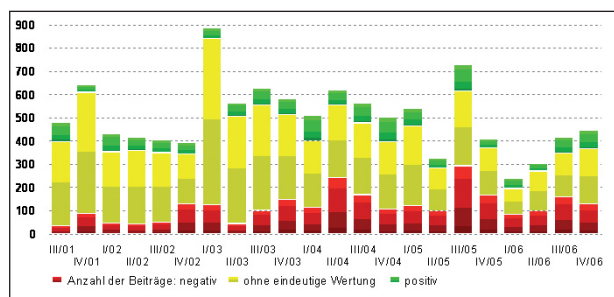


Schaubild 11: Präsenz und Bewertung von US-Akteuren in ARD- und ZDF-Nachrichten (2001 - 2006)

Basis: Insgesamt 10.997 Beiträge in Tagesschau (20 Uhr), Tagesthemens, heute (19 Uhr) und heute journal; Anzahl und Bewertung jener Beiträge, in denen hauptsächlich US-Akteure beschrieben waren; Analyseeinheit waren die jeweiligen Beiträge, d.h. Sprecher-, Filmmeldungen, Filmberichte, -reportagen, Korrespondentenberichte, Dokumentation, Features, Hintergrundberichte, Meinungsbeiträge, satirische Beiträge, Interviews, eigenständige Statements, Grafiken oder Animationen, Portraits, Gegendarstellungen, Grafik/Animation, Programmhinweise, die sich jeweils auf ein Schwerpunktthema bezogen. An- und Ab-Moderationen wurden ebenfalls als eigenständige Beiträge gewertet, Trailer vor dem eigentlichen Beginn der Sendung nicht einbezogen. Quelle: Media Tenor 01.07.2001 - 31.12.2006.

Im Jahre 2004 veröffentlichte die Süddeutsche Zeitung einen Kurzaufsatz über die Auslandsberichterstattung von ARD und ZDF. Nahezu alle dort zitierten Auslandskorrespondenten der beiden öffentlich-rechtlichen TV-Sender kritisierten Quantität und Qualität der Auslandsberichterstattung ihrer Sender, machten sich darüber lustig oder reagierten mit zynisch-hämischen Kommentaren: Klaus Scherer (ARD), Peter Kunz (ZDF), Hans-Josef Dreckmann (ARD), Robert Hetkäm-

per (ARD), Klaus Scherer (ARD) und Werner Zeppenfeld (ARD) (Martens 2004). Mit anderen Worten: Dass sich die Auslandsberichterstattung von ARD und ZDF verringert und verschlechtert hat, ist nicht nur extern, sondern auch intern bekannt und wird auch intern als problematisch angesehen.

Die Auslandsberichterstattung von ARD und ZDF befindet sich seit langem auf einer immer dynamischer werdenden negativen Abwärtsspirale. Schon 1997 kritisierte „Die Zeit“ den Rückgang der Auslandsberichterstattung beim WDR und warf diesem Sender dessen „Lust am provinziellen Vollprogramm“ vor (Kubitz 1997) und 2004 fasste Peter Heller, mit vielen Preisen ausgezeichneter Dokumentarfilmer, die Situation der Auslandsberichterstattung im gegenwärtigen deutschen Fernsehen folgendermaßen zusammen:

„Fernsehen in Deutschland hat viele Kanäle und Farb-töne, und doch kann es seinen ursprünglich formulierten Auftrag nur noch bedingt erfüllen: Abseits von Kriegen und Krisen werden die Sendezeiten für Beiträge aus fremden Ländern seit Jahren systematisch auf Magazinlänge gekürzt oder aber in die blinden Ecken der Nacht verbannt. Für eine kontinuierliche Beschäftigung mit dem größeren Teil der Menschheit - im Süden der Welt - steht immer weniger Raum und Sendezeit zur Verfügung. Fernsehbeiträge, die Hintergründe verdeutlichen, Strukturen erkennbar machen und im besten Sinne berühren, brauchen jedoch gründliche Recherchen, kompetente Fachberatung in Inhalt und Form, Sendelängen über 28:30 und Kontinuität im Programm. [...]

Das Fernsehen ist ein gewaltiger Zirkusapparat geworden, der jede populäre Lust in unterschiedlichsten Formatierungen lautstark bedient, der alles zulässt und wenig bewirken mag. Krise, Katastrophe, Komik und Kulinarisches - die Zuschauerquote ist zum angebeteten Fetisch geworden. [...] Politische kritische Auseinandersetzung ist heute eher out. Wie in den 1950-er Jahren machen die Bilder vom ‚Schwarzen Kontinent‘ heute wieder gute Quote - als Paradies und Hölle in einem, als Abenteuerspielplatz für Schurken und Comic-Helden, aber auch als Tummelplatz für altmeisterlich wirkende Reisebesserwisser“ (Heller 2004, 12f.).

1.4. Migranten und Migrantinnen

Nach allseitigem demokratischen Grundverständnis bemisst sich die Qualität unserer Demokratie u. a. daran, welche Zugangsmöglichkeiten gesellschaftlichen Minderheiten (Behinderte, Bürger mit Migrationshintergrund, Schwule, Lesben usw.) für welche Ressourcen eingeräumt wird. In der Rundfunkgesetzgebung werden im Radio-Bremen-Gesetz und im NDR-Staatsvertrag „Minderheiteninteressen“ und „Minderheitenschutz“ explizit erwähnt. Generell regelt diesen Sachverhalt im Rundfunk dessen Integrations- und Forumsauftrag. So stellt z. B. das ORF-Gesetz von 1991 sicher, dass „1. die Vielfalt der bestehenden Meinungen und der weltanschaulichen, politischen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen im

Gesamtprogramm der Anstalt in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet, 2. das Gesamtprogramm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient.“ Ferner gibt es den Grundversorgungsauftrag und die staatsvertraglich vereinbarte Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, „die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern zu fördern“.

Selbstverständlich gilt dieses Rundfunkrecht auch für die 7,3 Millionen Menschen, die mit einem ausländischen Pass in Deutschland leben. Definiert man Ausländer nicht juristisch nach Staatsangehörigkeit, sondern nach Migrationshintergrund (Eltern als Ausländer, Geburtsland, Sprache, Kultur, Migrationsbiographie, Aufenthaltsdauer usw.) dann erhöht sich die Zahl dieser Bürgerinnen und Bürger auf insgesamt 15,3 Millionen Menschen (Stat. Bundesamt 2005). Ob Migranten und Migrantinnen den gleichen Zugang zu Rundfunk haben wie andere Bürger und Bürgerinnen kann man besonders u. a. an drei Indikatoren ablesen:

1. Bild von Migrantinnen und Migranten im Programmangebot des Rundfunks,
2. Programmangebot für Migranten und Migrantinnen und
3. Repräsentanz von Migranten und Migrantinnen in den Rundfunkanstalten.

Beim ersten Indikator nach dem Bild von Migranten und Migrantinnen im Programmangebot begegnet man dem gleichen methodischen Problem wie bei allgemeinen Inhaltsanalysen des Programmangebots. Auch hier gilt folgende Regel: Je quantitativer die Programmanalyse und je institutionell näher das Untersuchungsteam einem öffentlich-rechtlichen Auftraggeber ist, desto affirmativer und positiver ist der entsprechende empirische Befund. So kommt das Kölner FEM-Institut in seiner Analyse des Bildes der Migranten im WDR-Fernsehen zu dem Fazit, dass Migranten und Migrantinnen nicht negativ stigmatisiert, sondern sachlich oder neutral dargestellt würden und dass man dem WDR insgesamt bescheinigen könne, dass er sich in seinem Programm vorbildhaft der Migrantenfrage annähme (Krüger/Simon 2005).

Demgegenüber kommt eine Inhaltsanalyse des Media Tenor-Instituts zu folgendem Ergebnis (siehe Schaubild 12). Die beiden TV-Abendnachrichtensendungen von ARD und ZDF berichten über in Deutschland lebende Ausländer und Ausländerinnen unter dem Hauptaspekt „Kriminalität“ oder in anderer Form überwiegend negativ (Schatz 2006). Noch drastischer ist die Negativberichterstattung über Ausländer in Programmen deutscher TV-Sender (öffentlich-rechtlich und private) dann, wenn sie im Kontext von Flucht, Asyl und Einwanderung erwähnt werden. Hier dominiert eine „hegemoniale Diskursivierung“ mit

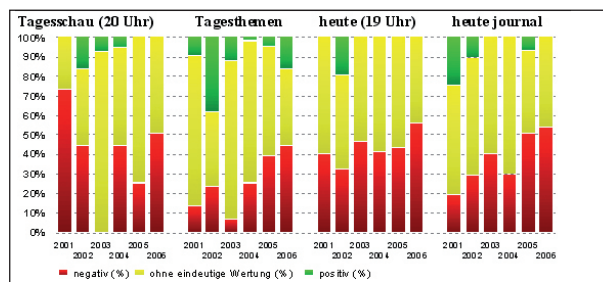


Schaubild 12: Bewertung von Ausländern als Hauptakteure in ARD- und ZDF-Nachrichten (2001 - April 2006)

100 Prozent entsprechen allen Beiträgen, bei denen hauptsächlich in Deutschland lebende Ausländer beschrieben waren. Quelle: Schatz, Roland: Einseitigkeit mit Folgen. TV-News zunehmend kritisch über in Deutschland lebende Ausländer, in: Media Tenor Forschungsbericht, Nr. 154/2006, S. 26.

Bildern von „unkontrolliertem massenhaften Zustrom von Ausländern“ und „Deutschland als Tummelplatz von ausländischen Kriminellen und Prostituierten“ (Thiele 2005, 297).

Zu wiederum noch negativeren Ergebnissen über das Bild von Ausländerinnen und Ausländern in ARD und ZDF kommt eine Studie der Universität Erfurt über das Gewalt- und Konfliktbild des Islam. Resümierend heißt es dort: „Statt einen neutralen Informationsansatz zu verfolgen, ist die sehr einseitige thematische Auswahl in den Magazin- und Talk-Sendungen sowie Dokumentationen/Reportagen von ARD und ZDF dazu geeignet, eine in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung bereits vorhandene Vorurteilsbereitschaft gegenüber dem Islam und die demoskopisch messbare Islamangst in Deutschland weiter zu steigern. An populären Themen orientiertes Infotainment ist aber kein Ersatz für einen qualitativ hochwertigen Journalismus. Auch einige positive Gegenbeispiele einzelner Sendungen oder der multikulturellen Nischenprogramme der regionalen Tochtersender der ARD können nicht entkräften, dass die reichweitenstarken Magazinsendungen des Hauptprogramms von ARD und ZDF und damit die thematische Grundstruktur der überregionalen öffentlich-rechtlichen Sender islamophob ist.“ Explizit folgern die Autoren dieser Studie: „Der Programmauftrag wird nur zum Teil erfüllt“ (Hafez/Richter 2007a, 8). Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass kritische Autoren vierzehn Jahre vor dieser Studie der Universität Erfurt auf die kontinuierliche anti-islamische Feindbildproduktion des selbst ernannten Islam-Experten Peter Scholl-Latour in ARD und ZDF aufmerksam gemacht hatten (Klemm/Hörner 1993).

Paradigmatisch für türkische Migranten ergibt sich in Bezug auf den zweiten Indikator folgendes Bild: Der Hörfunk der ARD sendet zur Zeit 18 Stunden türkisches Programm pro Woche (13 Stunden bei „Funkhaus Europa“ im WDR und 5 Stunden bei „radiomultikulti“ bei RBB). Die geschätzten Produktionskosten belaufen sich beim RBB auf 250.000 Euro und beim WDR auf maximal eine Million Euro pro

Jahr, zusammen also (gut gerechnet) 1,5 Millionen Euro. Demgegenüber zahlen rund 750.000 deutsch-türkische Haushalte jedes Jahr (idealiter) rund 150 Millionen Euro Rundfunkgebühren für Hörfunk- und TV-Nutzung an die Gebühreneinzugszentrale der ARD (GEZ). Berücksichtigt man die Progression der Rundfunkgebühr von umgerechnet 3,58 Euro/Monat in 1954 und 17,03 Euro/Monat seit 2005, so ergäben sich in 46 Jahren, die seit dem deutsch-türkischen Anwerbeabkommen von 1961 bis (einschließlich) 2007 verstrichen sind, GEZ-Einnahmen aus deutsch-türkischen Haushalten in Höhe von rund 3,7 Milliarden Euro. Halbiert man diesen Betrag (ein wenig willkürlich), um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Zahl der türkischen Haushalte von 1961 von Null erst langsam auf die gegenwärtig 750.000 Haushalte erhöht hat, dann zog die ARD von türkischen Migranten und Migrantinnen insgesamt 1,85 Milliarden Euro an Gebühren ein. Da sich diese Rechnung nur auf die in Deutschland lebenden 2,8 Millionen Ausländerinnen und Ausländer aus der Türkei bezieht, in Deutschland insgesamt aber 7,3 Millionen Ausländer und Ausländerinnen leben, kann weitergehend formuliert werden, dass die ARD innerhalb einer rund fünfzigjährigen Migrationsgeschichte von in Deutschland lebenden Migranten (idealiter) rund 4,8 Milliarden Euro an Gebühren eingenommen hat. Wird jedoch eine Gebührenbefreiungsquote von 20 Prozent berücksichtigt – auch dies wieder recht willkürlich, da sie im gesamtgesellschaftlichen Durchschnitt lediglich rund 10 Prozent beträgt – so lag der tatsächliche Betrag irgendwo zwischen 3,8 und 4,8 Milliarden Euro. Auch wenn die Hörfunk- und Fernsehbedürfnisse von Migranten (und Bürgern mit Migrationshintergrund) unbekannt sind (da sie empirisch nie erhoben wurden), zeigt sich dennoch eine enorm große Kluft zwischen den zielgruppenspezifischen Produktionskosten der ARD für Migranten und den Gebühreneinnahmen von Migranten und Migrantinnen.

In Bezug auf den dritten Indikator, also die Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in den Rundfunkmitarbeitern, gibt es u. E. nur eine einzige und zudem veraltete Studie für Deutschland. Die bemisst für den WDR 1995 drei Prozent ausländische Mitarbeiter (Ouj 1999, 36) im Vergleich zu einer durchschnittlichen Zahl von 18,6 Prozent Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahre 2005. Spätestens über den Umweg einer gesetzlich notwendigen deutschen Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinie der EU aus dem Jahr 2000 kommt hier auf den deutschen Rundfunk eine neue und große Aufgabe zu. Auch die Repräsentanz von Migranten und Migrantinnen in den Rundfunkräten von ARD und ZDF ist schwach. Nur in den Rundfunkräten von WDR, HR und SWR stellen Migrantenverbände je einen Vertreter. Der beim WDR seit 2003 existierende Beauftragte für Integration und kulturelle Vielfalt hat keine juristischen, sondern nur Beratungsbefugnisse.

Eine mögliche Antwort auf diese drei Defizite könnte ein spezielles Rundfunkangebot für Menschen mit Migrationshintergrund sein. Das regte Bremens

Bürgermeister Henning Scherf im Jahre 2004 an: „Uns sagen Experten und erfahrene Programm-Macher, mit 15 bis 20 Millionen pro Jahr lasse sich ein attraktiver Einstieg in ein Integrations-Fernsehangebot gestalten. Das ist nicht wenig, aber nur ein Bruchteil dessen, was Ausländer in Deutschland zum Gesamtopf der Gebühren beisteuern und im Verhältnis zum Gesamtetat von ARD und ZDF sehr überschaubar“ (Scherf 2004).

2. Selbstkommerzialisierung

Seit Beginn der dualen TV-Landschaft krankt die politische und wissenschaftliche Debatte um das deutsche Fernsehen u. a. daran, dass sie kontinuierlich einen Vergleich zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlich betriebenen TV-Anstalten vornimmt. Dieses Vorgehen hat viele methodische Nachteile. Es übersieht a) die Kritik an ARD und ZDF vor Einführung der dualen TV-Landschaft, vernachlässigt b) gemeinsame ökonomische Interessen der privaten und der öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten (Filmproduktion, Filmmarkt, Tarifpolitik usw.), verschweigt c) die Funktionssicherheit der jeweils eigenen Existenz durch die verfassungsrechtlich zugewiesene unterschiedliche Aufgabenteilung und unterstellt d), dass das Handeln von ARD und ZDF nur als Reaktion auf initiierendes Handeln der privaten TV-Gesellschaften zu verstehen sei.

Besonders diese zuletzt genannte Annahme eines nur re-aktiven Handelns von ARD und ZDF ist fragwürdig. Diese Annahme übersieht, dass a) hinter dem Handeln beider unterschiedlicher TV-Veranstaltergruppen gemeinsame Ursachen stehen können (Zeitgeist und Mode, internationaler Preisdruck auf dem Filmmarkt usw.), sie unterstellt b), dass ARD und ZDF nur reagieren, nicht aber selbständig agieren, und begünstigt c), das in der Öffentlichkeit vorhandene Bild von ARD und ZDF als „Opfer bössartiger und vom Markt diktiert Quoten“.

Demgegenüber ist davon auszugehen, dass ARD und ZDF jeweils selbständige und eigenverantwortliche TV-Anstalten sind, die an sich selbst beurteilt und gemessen werden müssen. Selbstkommerzialisierung (Lilienthal 2005c) meint also eine selbst verursachte und selbst zu verantwortende Kommerzialisierung einer ihrem Kern nach öffentlichen Funktion und Aufgabe. In diesem Sinne kam dem Spiegel-Artikel „Fernsehen: ZDF im Würgegriff“ von 1976 eine wichtige Signalfunktion zu. Drastisch machte diese journalistische Arbeit darauf aufmerksam, dass das privatwirtschaftlich agierende Firmenimperium von Leo Kirch wesentliche Betriebsabläufe, Finanz-, Politik- und Personalentscheidungen des ZDF in seinem Sinne beeinflusst. Presserechtlich unwidersprochen behauptete der „Spiegel“ damals, dass Leo Kirch „schon jetzt der heimliche Herrscher auf dem Mainzer Lerchenberg“ und dass das ZDF „längst eine Spielart des kommerziellen Fernsehens“ sei (ZDF im Würgegriff 1976, 196). Deutlich erhob der „Spiegel“ in diesem Artikel auch den Vorwurf, dass das Finanzverhalten des ZDF nicht

transparent und dass eine funktionsadäquate Finanzkontrolle durch den Fernsehrat nicht gegeben sei.

Es kann an dieser Stelle nicht entschieden werden, ob nicht-transparentes und nicht-funktionsadäquates Finanzverhalten bei den öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten von ARD und ZDF Einzelfälle sind oder ob sich Einzelfälle zu einem Systemfehler verdichten. Deutlich wird aber werden, dass es bei ARD und ZDF eine Vielzahl solcher Einzelfälle gibt, die erhebliche Zweifel daran aufkommen lassen, ob öffentlich-rechtliche Gebühren sachadäquat ausgegeben werden und die im konkreten Fall richtige Form eines abstrakt formulierten Grundversorgungsauftrages sind. Vor diesem Hintergrund soll hier kurz auf einige jüngere Bemerkungen verschiedener Rechnungshöfe Bezug genommen werden:

- 2005 kritisierte der Bayerische Oberste Rechnungshof, dass sich die Gehaltsentwicklung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bayerischen Rundfunks (BR) günstiger darstelle, als für die Beschäftigten des sonstigen öffentlichen Dienstes, dass Personalausgaben des BR seit 1999 stärker angestiegen seien als die des Bundeslandes Bayern, dass es beim BR zwischen 2000 und 2004 eine auffällige Stellenzunahme im Bereich Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendanz und seit 2000 einen anhaltenden Trend zur Höherbewertung von Planstellen gäbe (Bayerischer Oberster Rechnungshof 2005).

- 2005 kritisierten die Rechnungshöfe von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg den SWR wegen eines Anstiegs der Personalkosten trotz Stellenabbau (bei einer Tendenz zu höherwertigen Stellen und bei Abwesenheit eines Instrumentariums zur Ermittlung und Steuerung von Personalkosten), wegen überhöhter und nicht-transparenter Marketingkosten in Höhe von 18,8 Millionen resp. 17,5 Millionen Euro für 2002 resp. 2003, wegen ineffizienter Verwaltung der eigenen Immobilien, wegen finanzieller Mehrbelastungen durch mangelnde Abstimmung mit anderen ARD-Anstalten und wegen überhöhter Autorenhonore für nicht sendefähige Drehbücher (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2005).

- 2005 kritisierte der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Tätigkeit der Drefa Immobilien Management GmbH, einer Tochter des MDR. U. a. hieß es in dessen Mitteilung an den Sächsischen Landtag: „Die grundgesetzlich geschützte Aufgabe der Rundfunkanstalten ist die Veranstaltung von Rundfunk. Diese Aufgabenzuweisung umfasst auch die Ermächtigung zur Vornahme der zur Erfüllung dieser Hauptaufgaben erforderlichen sog. Hilfsgeschäfte [...]. Hilfsgeschäfte und Randnutzungen sind jedoch nur dann rundfunkrechtlich zulässig, wenn die jeweilige Tätigkeit der Hauptaufgabe, also der Veranstaltung von Rundfunk, noch zugeordnet werden kann.[...] Ein hinreichender Bezug [des untersuchten Engagements der Drefa dazu] konnte während der örtlichen Erhebungen anhand der vorgelegten Unterlagen und Angaben des MDR nicht hergestellt werden“ (Sächsischer Landtag 2005).

- 2006 warnte der Sächsische Rechnungshof den MDR dahin gehend, dass weitere Aktivitäten der MDR-Beteiligungsgesellschaft Media City Atelier (MCA) dann „unzulässig“ seien, wenn durch eine Randnutzung der MCA „eine eigenständige zusätzliche Finanzierungsquelle außerhalb des Programmauftrages erschlossen wird“. Der Rechnungshof kritisierte außerdem den Einstieg der Bavaria Film bei der MDR-Beteiligungsgesellschaft Drefa, da der MDR mit diesem Schritt seine direkte unternehmerische Steuerungsmöglichkeit abgegeben habe (Sächsischer Landtag 2006).

- 2006 kritisierte der Rechnungshof Rheinland-Pfalz, dass das ZDF personenbezogene Anteile von Fremdleistungen nicht bei seinen personenbezogenen Aufwendungen aufführe, dass dessen Kosten für Öffentlichkeitsarbeit nicht transparent und dass Kosten aus diesem Bereich als Programmkosten verbucht worden seien (Prüfungsergebnisse 2006).

2.1. Schleichwerbung

Das Verhältnis zwischen den beiden Größen Werbung und Fernsehen ist um ein Mehrfaches komplexer und in seinen finanziellen economies of scale größer als gemeinhin bekannt und angenommen. Bei einer ökonomischen Definition dessen, was (privatwirtschaftliches) Fernsehen ist, steht Werbung an prioritärer Stelle. Aus dieser Sicht ist Fernsehen der Verkauf von Werbezeiten an Zielgruppen mit einer Portion von free lunch an kostenlosem redaktionellen Programm zwischen den Werbebotschaften (Smythe 1993). Dieses Verkaufssystem kennt in Deutschland vier Akteursgruppen: TV-Sender, Werbekunden, Media-Agenturen und TV-Vermarkter. Zwischen diesen Gruppen geht es um Marktmacht und um das jeweils günstigste Aushandeln von Preisen. Von den Kartellbehörden kaum bemerkt, beherrschen inzwischen nur vier Media-Agentur-Konzerne (Group M, Aegis Media, Omnicom und Publicis) 75 Prozent des deutschen TV-Werbemarktes. Der Umsatz aller Media-Agenturen beläuft sich in Deutschland zurzeit auf rund 20 Milliarden Euro. In dem von diesen vier Media-Agenturen beherrschten TV-Werbemarkt gewähren TV-Sender den Agenturen unter bestimmten Bedingungen Gratiswerbeminuten und TV-Vermarkter gewähren Media-Agenturen unter bestimmten Bedingungen Agenturvergütungen (sog. kickback). Seit Herbst 2006 ermitteln mehrere Staatsanwaltschaften gegen führende Manager verschiedener Media-Agenturen. Es geht um einen vermuteten Schwarzhandel von Gratiswerbeminuten und Agenturvergütungen in dreistelliger Millionenhöhe (Feldmeier 2006; Ott 2007).

Man muss um diese ökonomischen Zusammenhänge wissen, um einerseits das öffentlich-rechtliche Fernsehen definitorisch aus diesem Markt heraus halten zu können, denn dort machen bei ARD und ZDF die Einnahmen aus Werbung gegenwärtig nur noch rund zwei Prozent aus.

Andererseits sind auch die ökonomischen Nischenmärkte von ARD und ZDF (2006: Einnahmen aus

Werbung rund 225 Millionen Euro, aus Sponsoring rund 65 Millionen Euro) allemal attraktiv genug, um zu Intransparenz und Missbrauch einzuladen und außerdem ist nicht davon auszugehen, dass der beim privatwirtschaftlichen TV-System vermutete Schwarzhandel von Gratiswerbeminuten und Agenturvergütungen nicht auch Schnittmengen mit dem öffentlich-rechtlichen TV-System kennt.

Fragwürdige Finanzhandhabungen bei ARD und ZDF

- 1965 entlässt das ZDF seinen Programmdirektor Ulrich Grahlmann wegen „anstaltsschädigendem, vertragswidrigen Gesamtverhaltens“, weil dieser undurchsichtige Geschäfte mit dem Filmhändler Leo Kirch in Höhe von 15 Millionen DM getätigt haben soll (Der Spiegel, 3.5.1976).
- Fast die Hälfte der gesamten Kosten einer Rudi-Carrell-Show (200.000 DM) sollen allein für das Testen von Bewerbern ausgegeben worden sein (John 1977, 457).
- Der NDR besitzt in Hamburg eine der teuersten Immobilien. Dieses Grundstück ist genauso groß wie das Studio Television City in Hollywood. Auf dem Grundstück in Hollywood produziert CBS täglich genauso so viele Programme, wie der NDR in einem ganzen Jahr (John 1977, 479).
- In der ZDF-Serie „Schwarzwaldklinik“ trat deren Hauptdarsteller Klaus-Jürgen Wussow als Professor Brinkmann stets nur mit einem Audi auf. Lag diesen Auftritten ein rechtswidriger Sponsorvertrag mit Audi zugrunde (Auer/Kalweit/ Nüßler 1988, 246)?
- Die Produktionsfirma A 3 soll in den HR Sendungen „Holger’s Waschsalon“ und „Zeil um Zehn“ Schleichwerbung für verschiedene Hersteller ermöglicht haben. In diesem Zusammenhang wurde der HR-Unterhaltungschef Jochen Filser entlassen (Horizont, 7.2.1992).
- Die SWF-TV-Serie „Deutschland, deine Biere“ soll von der Fa. Dialog-Film im Auftrag des „Deutschen Brauer-Bundes“ und der „Gesellschaft für Öffentlichkeitsarbeit der deutschen Brauwirtschaft e.V.“ produziert worden sein (taz, 15.1.1994).
- Bei der TV-Übertragung der Fußballweltmeisterschaft wurde der folgende Sponsortrailer gezeigt: „Live aus den USA: Das folgende Spiel präsentieren Ihnen ARD/ZDF und Bitburger“ (Werben & Verkaufen, 29.7.1994).
- Das Wirtschaftsmagazin „WiSo“ des ZDF soll sich zu einem gigantischen Verkaufsinstrument entwickelt haben. In Kooperation mit der Firma Buhl Data Systems aus Neunkirchen soll „WiSo“ 1993 1,8 Millionen Disketten verkauft haben (Werben & Verkaufen, 13.1.1995).
- Aus Anlass des hundertsten Firmenjubiläums der Firma „Grafschafter Krautfabrik“ drehte das Produktionsbüro „TV-Themendienst“ einen Industriefilm über diese Fabrik. „TV-Themendienst“ soll diesen Film gleich zweimal an die öffentliche Hand verkauft haben, einmal an die Redaktion „Boulevard Deutschland“ der Deutschen Welle und dann an das ZDF (taz, 16.1.1995).
- Die „Xceed Agentur für Medienberatung und innovative Kommunikation GmbH“, eine Tochter des multinationalen Werbekonzerns Bates, soll mit so genanntem Themen-Sponsoring die Sendungen „Immer wieder sonntags“ (ARD) und „Traumland Deutschland“ (ZDF) kofinanziert und in zahlreichen Pilcher-Verfilmungen Produkte und Botschaften untergebracht haben (Werben & Verkaufen, 31.7.1998).
- Im Fernsehen ist die Darstellung von Marken dann zulässig, wenn sie „dramaturgisch notwendig“ ist. Doch Dramaturgien lassen sich ändern. Zum Beispiel so, dass Tatort-Kommissar Manfred Krug unbedingt einen T-Online-Zugang braucht. Und Schimanski „muss ja irgendwas trinken“, sagt der Produzent der WDR-Reihe, in der Götz George regelmäßig Red Bull trinkt (Media und Marketing, 1.1.1999).
- Einem durchschnittlichen Bruttojahresgehalt eines Mitarbeiters von ARD/ZDF in Höhe von 94.000 DM steht das eines Mitarbeiters von Zeitungsverlagen in Höhe von 50.000 DM gegenüber (FAZ, 9.12.2000).
- „Heute“ vom ZDF betreibt inzwischen das so genannte Logo-Morphing. Nachdem Werbung auf den Internetseiten der Sender verboten wurde, musste sich das ZDF von seinem Partner MSNBC trennen. Danach übernahm T-Online diesen Dienst. Jetzt wirbt die Nachrichtenredaktion des ZDF ganz legal, indem sie die Internetadresse www.heute.t-online.de während der Sendung einblendet. So schleicht sich der Markenname auf den Bildschirm - die seriöse Nachrichtensendung wird in Zukunft mit T-Online assoziiert werden (FAZ, 19.6.2001).
- Produzent Hans W. Geissendörfer nutzt seine Serie „Lindenstraße“ beim WDR als Plattform für Öko-Strom-Anbieter und startete in seiner Serie die Werbeaktion „Ohne mich!“. Ihr Ziel: Bis Februar 2002 sollen 5.000 deutsche Haushalte auf grünen Strom umsteigen. In der Folge am 01. Juli 2001 sah man im Film, für die Zuschauerinnen und Zuschauer gut sichtbar, eine richtige Website, von der Interessenten die Namen von Grünstrom-Anbietern erfahren konnten (Werben & Verkaufen, 29.6.2001).
- Nach dem Auslaufen seiner TV-Sendung „Boulevard Bio“ soll Alfred Biolek vom WDR eine Verlängerung seines Kochvertrages bis 2004 erhalten haben. Seine Sendung „alfredissimo! Kochen mit Bio“ soll oft nicht mehr sein als eine Verkaufsplattform für eige-

ne „Alfredissimo!“-Kochbücher, -videos, -Pastateller oder -Geschirrtücher (Der Spiegel, 30.6.2003).

- Firmen aus der Konsumgüterbranche sollen bis zu 250.000 Euro für eine Namensnennung ihres Unternehmens über die Firma Dolce Media (eine Firma von ZDF-Enterprises und den Brüdern Christoph und Thomas Gottschalk) an den Moderator Thomas Gottschalk in seiner Talkshow „Wetten, dass?“ bezahlt haben (Solinger Tageblatt, 25.9.2004).
- In der von der ARD-Tochter Bavaria-Film ausgestrahlten Vorabendserie „Marienhof“ soll ein Produkthinweis 175.000 Euro gekostet haben (FAZ, 2.6.2005).
- Die SWR-Produktionsfirma Maran Film soll verbotene Werbung der Firma Lycos für 23.500 Euro zugelassen haben (Solinger Tageblatt, 13.6.2005).
- Die Fifa behauptet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk deswegen den Zuschlag für die WM 2010 bekommen habe, weil es dort keine journalistische Unabhängigkeit gäbe (Financial Times Deutschland, 7.7.2005).
- In einem „Tatort“ des SWR sollen für das Bild eines Joghurt-Bechers der Fa. Bauer 17.000 Euro bezahlt worden sein (taz, 16./17.7.2005).
- Die Firma Odeon-Film, an der die börsenorientierte ARD-Tochter Bavaria mit 55,2 Prozent die Mehrheitsanteile hält, will einen privatwirtschaftlichen TV-Sender gründen (SZ, 17.7.2005).
- Der WDR sperrt zur Wiederholung 67 Filme seiner Tochterfirma Colonia wegen des Verdachtes auf Schleichwerbung (21.7.2005).
- Der MDR-Sportreporter Wilfried Mohren wird wegen Bestechlichkeit verhaftet (Die Welt, 26.7.2005).
- Der Radsportler Jan Ullrich soll von der ARD ein Honorar in Höhe von 195.000 Euro für Exklusivinterviews erhalten haben (Die Welt, 6.9.2006).
- Sabine Christiansen soll für ihre Talkshows von der ARD jährlich neun Millionen Euro erhalten haben (FAZ, 4.5.2007).
- HR-Sportchef Jürgen Emig soll sich illegal um 600.000 Euro aus Geschäften mit Sportmarketingagenturen bereichert haben (FAZ, 5.5.2007).
- Der Fußballstar Franz Beckenbauer soll für seine Sportkommentare vom ZDF einen Dreijahresvertrag über sechs Millionen Euro (finanziert von dessen Sponsor Postbank) erhalten haben (Hamburger Abendblatt, 18.5.2007).
- Die Telefilm Saar GmbH, eine Tochterfirma des Saarländischen Rundfunks, soll mit einem Verlust in Höhe von 20 - 25 Millionen Euro vor einem betrügerischen Bankrott stehen (taz, 21.5.2007).

Sieht man sich in diesem Kontext die Zusammenstellung „Fragwürdige Finanzhandhabungen bei ARD und ZDF“ an, dann lassen sich folgende Charakteristika erkennen:

1. Der Begriff „fragwürdig“ meint zunächst einmal rechtlich zweifelhafte Fälle von unerlaubter Schleichwerbung und unerlaubtem Sponsoring.
2. Er meint aber auch solche Vorkommnisse, die einem Laienverständnis seltsam vorkommen müssen, da er sie nicht mit dem Verfassungsauftrag nach Grundversorgung in Verbindung bringen kann, besonders viele Geschäfte der kommerziellen Tochterfirmen der einzelnen ARD-Anstalten.
3. Solche „fragwürdigen Finanzhandhabungen“ gibt es bei ARD und ZDF nicht erst seit Bekanntwerden des so genannten Marienhof-Skandals im Jahr 2005, vielmehr gibt es sie seit langem; sie haben eine Tradition.
4. „Fragwürdig“ erscheinen einem rechtlichen Laien viele Rand- und Nebengeschäfte, die wenig oder nichts mit der Produktion von TV-Programmen zu tun haben.
 - a. Sendungen wie „WiSo“ vom ZDF oder „alfredissimo! Kochen mit Bio“ vom WDR entwickeln sich zu Verkaufsplattformen für unterschiedliche Produkte und Dienstleistungen und unterscheiden sich manchmal nur noch graduell von privatwirtschaftlichen Teleshopping-Sendern.
 - b. Das Grundprinzip für journalistische Freiheit und Ethik, nämlich das einer strikten Trennung zwischen Redaktion und Werbung, schwimmt zusehends.
 - c. „Fragwürdig“ ist bei Schleichwerbung und Sponsoring nicht nur die Politik von ARD und ZDF, sondern gleichermaßen die der privaten Wirtschaft, sind es doch private Unternehmen (oder deren Verbände), die sich mit „fragwürdigen“ Methoden des Mediums Fernsehen bedienen.
 - d. Der Wandel der Begriffe/Sachverhalte von Schleichwerbung über Sponsoring, Product Placement, Ausstattungs- oder Requisiten-Placement, Verbal Statements und Themen-Sponsoring zu Logo-Morphing gleicht der Dynamik einer Rüstungspirale: Gesetzlich geregelte neue Abrüstungsmaßnahmen erlauben der Rüstungsindustrie neue Aufrüstungsrunden!

Auch für den TV-Werbemarkt von ARD und ZDF läuft diese Erkenntnis auf zwei Folgemechanismen hinaus. Erstens: Wo grobe Werbung verboten wird, kommt sie in desto subtilerer Form zurück. Zweitens: Ist der Skandal - wie bei der Marienhof-Serie - erst groß genug, dann wird das früher Verbotene kurz darauf legalisiert, da es sowieso nicht mehr zu verändern ist. Diese Schlussfolgerung legt zumindest der Zeitpunkt nahe, an dem der Entwurf für die neue TV-Richtlinie der EU-Kommission im Dezember 2005 der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Nur ein halbes Jahr, nach dem epd-Redakteur Volker Lilienthal im Sommer 2005 seine Recherchen über Product Placement in der Marienhof-Serie der ARD-Tochter Bavaria veröffentlicht hatte, empfahl dieser Richtlinien-Entwurf, in Zukunft Product Placement auf europäischer Ebene zu legalisieren.

Am 1. Juni 2005 hatte Lilienthal seine Recherchen unter dem Titel „Die Bavaria-Connection. Zehn Jahre Schleichwerbung im ARD-„Marienhof“ & Co.“ als epd-Report Nr. 42/2005 veröffentlicht. Nach diesem Bericht hatte die ARD-Tochter Bavaria seit Mitte der neunziger Jahre in Kooperation mit der Werbeagentur Kultur + Werbung Schleichwerbung für die Vorabendserie Marienhof akquiriert. Die PR-Botschaften der zahlenden Kunden wurden anschließend in die TV-Serie eingebaut. Solche PR-Botschaften konnte Lilienthal für mindestens 117 Fälle in der Marienhof-Serie für den Zeitraum von Januar 2002 bis Mai 2005 dokumentieren. Nach den Prüfberichten der von der Bavaria mit einer Sonderrevision beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG verdiente Bavaria allein mit diesen unerlaubten Nebengeschäften 1,47 Millionen Euro. Lilienthal schätzte außerdem, dass sich bei Bavaria die Schwarzgelder für den Zeitraum zurück bis 1998 auf bis zu 3,5 Millionen Euro summiert haben dürften (Lilienthal 2005a und 2005b).

Die ARD reagierte auf diesen bisher krasssten Fall von illegaler Schleichwerbung zunächst nur mit der Entlassung verschiedener Bavaria-Mitarbeiter, entließ dann aber auch den Geschäftsführer der Bavaria am 08. Juli 2005. In der Folge wurde aber außerdem auch deutlich, dass die ARD diese Schleichwerbeaffäre lediglich als eine Affäre der Bavaria, nicht aber der gesamten ARD ansehen wollte. Selbstverständlich war und ist eine auf die Bavaria begrenzte Kritik deswegen fragwürdig, weil genügend vergleichbare Fälle mit anderen ARD-Töchtern bekannt waren und sind (Product Placement-Fälle bei Studio Hamburg, der Telefilm Saar, dem SFB, Radio Bremen oder der WDR-Tochter First Entertainment) (Lilienthal 2006).

Dass sich die ARD nur wenig darum bemüht hat, den Marienhof-Skandal selber aufzuklären zu helfen, wird deutlich, wenn man sich die Berichterstattung der ARD über sich selbst anguckt. Selbstreferentielle Meldungen der ARD sind in den ARD-Nachrichten in der ersten Jahreshälfte 2005 recht klein und bleiben es auch im Juni. Der kleine, erhöhte Juniausschlag von Tagesschau, Tagesthemen und den politischen Magazinen der ARD gilt aber nicht der Aufdeckung

des Marienhof-Skandals durch Lilienthal, sondern der eigenen Intendanten-Tagung und der Verleihung des deutsch-französischen Fernsehpreises. Während die meisten deutschen Medien zeitgleich mit der Veröffentlichung des Marienhof-Berichtes von Lilienthal am 1. Juni 2005 sehr intensiv über diesen Skandal informieren, berichtete die ARD über diesen Skandal zum ersten mal am 14. Juli 2005 im Zusammenhang mit der Entlassung von Bavaria-Geschäftsführer Thilo Kleine.

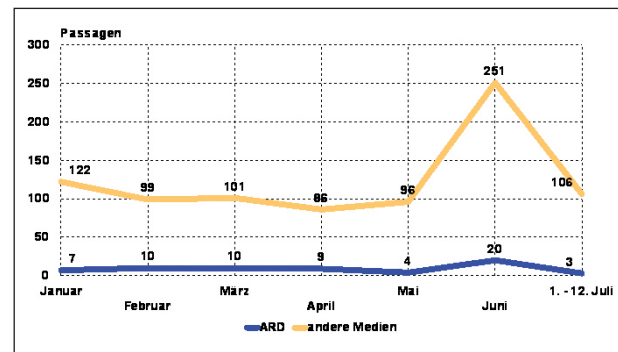


Schaubild 14: Präsenz der ARD in den ARD-Nachrichten und in anderen Medien (Januar - Juli 2005): Berichtsspitze im Juni ohne Bezug zum Marienhof-Skandal

Basis: Insgesamt 924 Passagen (mindestens 5 Zeilen/Sekunden) in 37 tonangebenden Medien über die ARD; ARD: 63, andere Medien: 861; Quelle: Media Tenor 01.01. - 12.07.2005.

Ob der im Herbst 2005 gefasste, einstimmige Beschluss der Intendanten aller neun ARD-Anstalten, in Zukunft auf jeglichen Produktionskostenzuschuss zu verzichten, eine völlige Abkehr von den bisherigen Formen von Schleichwerbung und Product Placement bedeutet und ob die bei der WDR-Tochter Media Group eingerichtete Stelle zur Programmbeobachtung im Rahmen einer Selbstkontrolle der ARD funktioniert, ist vor dem kontinuierlich-historischen Hintergrund von Schleichwerbung nicht erwartbar, ist also deswegen für die Zukunft äußerst skeptisch zu beurteilen.

Wahrscheinlicher erscheint dagegen Volker Lilienthals Einschätzung solcher Entwicklung beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen: „Am Ende dieser Entwicklung steht eine mal von politisch-etatistischen, häufiger aber von industriell-wirtschaftlichen Partikularinteressen überformte Medien-Öffentlichkeit, deren Aussagen und Versionen von Wirklichkeit niemand mehr trauen kann. Das ist dann wirklich der Super-GAU für die innere Selbstverständigung, die freie und komplexe Gesellschaften wie die unsere für die eigene Steuerung und Entscheidungsfindung so dringend brauchen“ (Lilienthal 2005c).

Was Lilienthal noch ernsthaft anprangert, kann Dieter Prokop bei seiner Analyse von Schleichwerbung nur noch zynisch sehen. Im Fernsehen der nächsten Jahre geht es nach seiner Analyse um Sendungen nach dem Strickmuster „Wie kommen Leberknödel in

die Dose“: „Gezeigt werden all diese fantastischen, rasant und automatisch arbeitenden Maschinen, mit denen Leberknödel, Würzspinat, Backwaren etc. produziert und verpackt werden. Daneben steht stets ein weißgekleideter, wie ein Arzt aussehender Experte der betreffenden Firma, der die Produktionsabläufe erklärt. [...] Es scheint die beste aller Welten zu sein: rational organisiert, hygienisch, auf Geschmack hin kontrolliert, was will man mehr? - Aber auch dabei gibt es keinen kritisch recherchierenden Journalisten, keinen der nachrecherchiert hat, welche Qualität das betreffende Nahrungsmittel wirklich hat [...]. Es sind Werbesendungen - und auch hier sollte man nach Geldern fragen, die der Sender für derartige Sendebeträge bekommt und ob er dafür kritische journalistische Berichterstattung unterdrückt“ (Prokop 2005, 94f.).

2.2. Beispiel DAB

Bis zum Jahre 2002 wurden mehr als 15 Jahre lang weit über 200 Millionen Euro aus Rundfunkgebühren, Landes-, Bundes- und EU-Mitteln ausgegeben, um ein fast ganz Deutschland abdeckendes digitales terrestrisches Hörfunksystem (DAB) zu schaffen. Der Oberste Rechnungshof in Bayern (OHR) listete in seinem Jahresbericht 2002 folgende Fördermittel auf: 72 Millionen Euro von der EU und der Bundesregierung, mehr als 70 Millionen Euro von den Bundesländern und rund 80 Millionen Euro an Gebühren durch die ARD. Bis zur Veröffentlichung dieses Berichtes gab es in Deutschland aber nur 15.000 DAB-Empfangsgeräte, so dass Klaus Ott in der Süddeutschen Zeitung formulieren konnte: „Die Steuer- und Gebührenzahler haben jeden DAB-Hörer mit rund 17.000 Euro subventioniert. So viel Geld hat nicht einmal Leo Kirch bei seinem hoch defizitären Abofernsehen pro Kunde draufgezahlt, bevor er Pleite ging“ (Ott 2003).

Während der OHR in seinem Bericht 2002 vorschlug, die Förderung von DAB deswegen ganz einzustellen, widersprach dieser Forderung die Bayerische Regierung. Doch andere Rechnungshöfe, Medienpolitiker und ARD-Mitarbeiter kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie der OHR. Der HR und der MDR sind inzwischen aus dieser neuen Technologie wieder ausgestiegen, der WDR wartet mit dem Ausbau des DAB-Netzes, in Berlin gaben vier kommerzielle Radiosender ihre Lizenz für sieben Radioprogramme zurück und die Landesregierung in Hamburg stellte ihre bisherigen Finanzsubventionen für private Digitalprogramme völlig ein. In seinem Jahresbericht 2003 sprach sich dann auch der baden-württembergische Landesrechnungshof gegen eine weitere Förderung der Digitaltechnik aus.

Nachdem private Rundfunkunternehmer über die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) zwischen 1995 und 2000 für DAB-Pilotprojekte 3,3 Millionen Euro erhalten hatten, stellte der Landesrechnungshof Brandenburg in seinem Jahresbericht 2003 fest, dass sich DAB inzwischen im Regelbetrieb befindet und deswegen die juristische Grundlage für eine weitere Subventionierung von Ausstrahlungskosten an private Rundfunkunternehmer über die (MABB) fehle. In sei-

ner Auseinandersetzung mit DAB hatte sich der Landesrechnungshof Brandenburg u. a. auf eine MABB-interne Analyse von 2001 berufen. Diese Analyse war zu den bemerkenswerten Resultaten gekommen, dass für DAB „keine notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung zu erzielen“ sei und „sich DAB als subventioniertes und vor allem aus öffentlichen Rundfunkgebühren unterstütztes System Fragen zur Wirtschaftlichkeit, Effizienz und mittelfristigen Marktakzeptanz nicht stellen musste“.

Am Beispiel DAB geht es genau um diese beiden zuletzt genannten Problemkreise im Kontext kritischer Reflexionen über die Selbstkommerzialisierung der ARD. Wie ist nach Außen der Öffentlichkeit, den Medien, der Politik und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und nach Innen gegenüber den Rundfunk- und Verwaltungsräten eine Gebührenerhöhung dann glaubhaft zu vermitteln, wenn man über viele Jahrzehnte Millionenbeträge zur Förderung einer Rundfunktechnologie ausgibt, für die sich am Markt niemand interessiert und deren Wirtschaftlichkeit und Effizienz völlig offen ist? Steht nicht gerade das Beispiel der DAB-Subventionierung für die in sich abgeschlossenen Kreislaufsysteme blinder Expertinnen und Experten (Juristen, Ingenieure, Medienpolitiker), deren Rationalität sich aus sich selbst heraus ergibt und sich nur in neuen Gremien, aber mit stets denselben Experten und Expertinnen, ständig perpetuiert, aber nie in irgendeiner Beziehung zu den Gebührenzahlerinnen und Gebührenzahlern steht?

2.3. Beispiel ZDF-Medienpark

Das ZDF hatte 1996 - in unmittelbarer Nachbarschaft zum Sendezentrum in Mainz-Lerchenberg - mit der Planung eines Freizeitparks (ZDF Medienpark) begonnen. Dieser Park sollte 55 Hektar groß werden und die Gesamtkosten sollten in einer ersten Ausbaustufe 110 Millionen Euro betragen. Für Erneuerungen und Erweiterungen waren weitere 2,5 Euro pro Jahr geplant. Das Ziel des als wirtschaftlich autark geplanten Parks (plus Hotel) war es, geschätzten 1,4 Millionen Besuchern und Besucherinnen pro Jahr Sendeformate, Marken und Produkte des ZDF nahe zu bringen. Im Auftrag von ZDF-Enterprises wurden eine Feasibilitystudie erstellt und Partner für die Medienparkentwicklungsgesellschaft (MPEG) gefunden. Am 12. Juni 2003 gab das ZDF seinen Plan zur Errichtung eines Freizeitparks wegen der „angespannten Lage“ und der „Verschlechterung des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes“ auf.

Das ZDF-Medienparkprojekt war von Anfang an durch zahlreiche Ungereimtheiten, Konflikte und Prozesse begleitet. Während bezüglich der geplanten Kosten einige Quellen von 110 Millionen Euro sprachen, war in anderen Quellen von 260 Millionen Euro die Rede. Während außerdem einige Experten die geschätzten Besucherzahlen für zutreffend hielten, sprachen andere Experten von einer maßlosen Marktüberschätzung bei Freizeitparks. Sowohl Lärmschutz-, Baurechts- als auch Wettbewerbsklagen hatte das ZDF für sich

entscheiden können. Ohne Investitionen aus Gebüh-
rengeldern hätten die Kosten im Rahmen eines Public
Privat Partnership-Modells von Investoren in einer
zu gründenden Finanzierungsgesellschaft erbracht
werden sollen. Diese wiederum hätte eine zu gründende
Betreibergesellschaft mit dem operativen Projekt
betreut.

Rundfunk- und wettbewerbsrechtlich hatte der
renommierte Jurist Georgios Gounalakis (2000) dem
ZDF grünes Licht gegeben. Wenn ein solcher Park
sich den Programminteressen unterordne, wenn es
dem ZDF also um ein notwendiges Hilfsgeschäft zur
Erfüllung des Programmauftrags ginge, dann könne
es keine juristischen Bedenken gegen diesen Park
geben. Dementsprechend hatte auch das Oberlan-
desgericht Koblenz am 21.8.2001 für das ZDF die
Wettbewerbsklage von drei Freizeitparkbetreibern
zurück gewiesen. Auch die EU-Kommission hatte dem
ZDF nach monatelanger Prüfung, ob dieser Park eine
staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 87 1 EG sei, am
25.3.2002 ihre Unbedenklichkeit mitgeteilt.

Auch wenn sich das ZDF juristisch durchsetzen konn-
te, bleiben viele Probleme ungeklärt und nach wie vor
offen.

1. Die Kosten für die gesamte ZDF-Planung schwan-
ken zwischen einem „siebenstelligen Bereich“ und
„fünf Millionen Mark“ (Kammann 2001, 15). Ist
sicher gestellt, dass auch dieser Betrag nicht aus
Rundfunkgebühren bezahlt wurde?
2. PPP-Projekte wie dieses des ZDF haben grundsätz-
lich zwei Nachteile (Rügemer 2006):
Da gilt es erstens festzuhalten, dass auch die Inves-
toren einer Finanzierungsgesellschaft nur mit Was-
ser kochen, d. h. dass auch sie für ihre Bankkredite
Zinsen zahlen müssen, erwirtschaften sie ihren Ge-
winn nicht nur über exorbitant hohe Planungs- und
Expertenkosten, sondern auch über die Differenz
zwischen der Höhe ihrer eigenen Zinsbelastung und
der Höhe der potentiellen Zinsbelastung, die der öf-
fentliche Partner dann hätte selbst zahlen müssen,
hätte er das Projekt ohne Investor direkt mit einer
Bank getätigt. PPP-Modelle verteuern also öffent-
liche Projekte im Interesse privater Investoren und
Investorinnen, machen sie gerade nicht billiger. Oft
kommen sie einer Veruntreuung öffentlicher Gelder
nahe. Und zweitens unterliegen PPP-Projekte ver-
tragsrechtlichen Schutzbestimmungen, die das Aus-
kunftsrecht eines öffentlichen Partners dramatisch
aushöhlen. Hat sich gerade das ZDF mit seinen
vielen und kompliziert verschachtelten Tochterun-
ternehmen schon seit längerem in eine Situation
gebracht, in der viele finanzielle Transaktionen und
Spitzenhonorare für Show-Stars nicht mehr im
Fernseh- und Verwaltungsrat kontrolliert werden
dürfen und können (Lilienthal 2004a; Schader
2006), so entziehen PPP-Modelle diesen Gremien
weitere Kontrollkompetenzen. Es steht daher zu
vermuten, dass weder Georgios Gounalakis noch
die EU-Kommission bei ihren Rechtsüberprüfungen

des ZDF-Medienparks die ökonomisch wesentlichen
Vertragsbestandteile der Investoren (z. B. deren
Konsortialverträge) kennen durften und deswegen
gar nicht prüfen konnten.

3. Wenn es auch juristisch nicht zu beanstanden ist,
dass eine öffentlich-rechtliche TV-Anstalt einen
Freizeitpark baut, so bleibt schließlich ein Glaub-
würdigkeitsproblem übrig: Ist es einem Publikum
vermittelbar, dass ein Freizeitpark zu den Aufgaben
eines TV-Senders zählt?

2.4. Graues Geld

Bei der öffentlichen Finanzierung der so genannten
Fachinformationszentren (FIZe) durch das damalige
Bundesministerium für Forschung und Technologie
machte der Informationswissenschaftler Rainer
Kuhlen 1983 in einem Aufmerksamkeit erregenden
Aufsatz in der FAZ auf das Phänomen des „grauen
Geldes“ aufmerksam (Kuhlen 1983).

Wenn für ein geplantes FIZ die Entwicklung einer
neuen Software durch öffentliche Zuschüsse der
DFG, eine dazugehörige Rechnerumgebung durch das
Pilotprojekt einer privatwirtschaftlichen Firma mit
öffentlichen Geldern aus der Zonenrandförderung, ein
Verwaltungsgebäude mit öffentlicher Steuerabschrei-
bung und die Erstellung eines Thesaurus' mit öffent-
lichen Mitteln der Fraunhofer-Gesellschaft finanziert
und dann die Dienstleistungen des FIZ anschließend
privat vermarktet werden, dann sind aus einer
solchen Gemengelage folgende Schlussfolgerungen
zu ziehen. Bei diesem Modell kann es erstens keine
betriebswirtschaftliche Logik mehr zur Berechnung
von Endpreisen geben, ist zweitens eine ordnungspo-
litisch gebotene Grenze zwischen öffentlich und privat
bis zur Unkenntlichkeit verwischt und ist drittens
eine Finanzkontrolle (durch den Markt oder durch
öffentliche Rechnungshöfe) fast nicht mehr möglich.
Solche Systeme des „grauen Geldes“ sind strukturell
anfällig für Korruption, Kriminalität und Ressourcen-
verschwendung.

Auch bei den öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten
spielt ein solches System des „grauen Geldes“ eine
große Rolle. Dazu zwei Beispiele:

- Seit der Enthüllung von Dopingfällen im deutschen
Radsport im Sommer 2007 weiß man, dass die Über-
tragung von Radsportveranstaltungen nicht nur durch
die öffentlich erhobenen GEZ-Gebühren an ARD und
ZDF finanziert wird, sondern außerdem durch weite-
re öffentliche Gelder, nämlich durch insgesamt 240
Millionen Euro des staatlich kontrollierten Konzerns
Deutschen Telekom AG, die dieses Unternehmen seit
1991 für das Radsponsoring aufbrachte und durch die
Gehälter mehrerer das Doping organisierenden Ärzte
am öffentlichen Universitätsklinikum in Freiburg.
- Während der Oberste Rechnungshof in Bayern
(OHR) in seinem Jahresbericht 2002 davon ausgeht,
dass bis zu diesem Jahr weit mehr als 200 Millionen
Euro in die öffentliche Förderung von Digital Audio

Broadcasting (DAB) geflossen seien, geht der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) von einer öffentlichen Förderungssumme von 380 Millionen Euro nur bis 2001 aus. Davon finanzierte allein das Bundeswirtschaftsministerium im Rahmen von Eureka 41 Millionen Euro. Weitere 70 Millionen Euro aus öffentlicher Hand waren schon bis 1997 in Pilotprojekte und den Sendernetzaufbau geflossen. Mit Hilfe weiterer öffentlicher Fördermittel investierte die privatwirtschaftliche Geräteindustrie weitere 100 Millionen Euro in erste Empfangsgeräte. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hatte den ARD-Anstalten bis 2003 130 Millionen Euro aus Rundfunkgebühren für den Ausbau der DAB-Infrastruktur genehmigt. Die öffentlichen Landesmedienanstalten übernahmen 2001 die Kosten für eine DAB-Werbekampagne der Initiative Marketing Digital Radio (IMDR) in Höhe von weiteren 14 Millionen Euro (VPRT 2002).

Dieses „graue Geld“-System hat nicht nur die bereits genannten Nachteile. Es produziert außerdem ein Nachfolgesystem von struktureller Verantwortungs- und Folgelosigkeit. Weder ziehen ARD und ZDF nennenswerte (d. h. strukturelle) Folgen aus dem Dopingskandal im deutschen Radsport, so, als wenn ARD und ZDF nicht auch Mitverursacher des Doping-Problems wären, noch sind öffentliche Rechnungshöfe in der Lage, den mehrfachen öffentlichen Subventionsdschungel bei DAB transparent nachzuzeichnen.

Das „graue Geld“-System erweist sich außerdem als ein System der Mehrfachbelastung der Konsumenten und Konsumentinnen. Als Konsument bezahlt er nicht nur die GEZ-Gebühren, um Fernsehen gucken zu können. Als Konsument bezahlt er außerdem erhöhte Krankenkassenbeiträge aufgrund ansteigender Belastungen des Gesundheitswesens durch korrupte Ärzte und Ärztinnen oder zahlt erhöhte Preise für Telefonate und Rundfunkgeräte, die die Werbung treibende Industrie (hier im Auftrag der Deutschen Telekom AG und der Hersteller von DAB-fähigen Radios) auf ihn umlegt.

Und genau in diesem Zusammenhang ist - notabene - an Hansjürgen Kleinsteubers alte, vergleichende Gebührenrechnung zu erinnern. Teilt man das gesamte Jahreswerbbeeinkommen der deutschen privaten TV-Veranstalter durch die Zahl der deutschen TV-Haushalte und rechnet diesen Betrag auf einen monatlichen Betrag um, dann ist dieser Betrag höher als die monatliche GEZ-Gebühr. Diese Logik ist insofern zwingend, als Werbungskosten notwendigerweise in Produktion und Preiskalkulation von Konsumgütern einfließen. Bei jedem Kauf sind sie eine kleine Extra-Abgabe an die Privatmedien (Kleinsteuber 1994).

Bei der Schwierigkeit, mehrfache Geldströme nicht nur richtig kontrollieren, sondern sie auch richtig benennen zu können, entschied sich Rainer Kuhlen bei seiner Analyse öffentlicher Fachinformationszentren 1983 für den Begriff „graues Geld“. Volker Lilienthal nannte aus denselben methodischen Schwierigkei-

ten heraus das öffentlich-rechtliche Fernsehen 2004 deswegen „Drittmittelfernsehen“ (Lilienthal 2003; Lilienthal 2004b).

3. Technologieentwicklung und Zukunft

Dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Aufgabe der Grundversorgung nur dann adäquat erfüllen kann, wenn ihm - unter sich dauernd verändernden technologischen Rahmenbedingungen - eine Entwicklungsgarantie gegeben wird, sollte verfassungsrechtlich und politisch unstrittig sein. Dennoch zeigt gerade das Beispiel des sehr teuren und erfolglosen Engagements der ARD beim digitalen terrestrischen Hörfunksystem (DAB), wie schwierig es im Bereich der Technologieentwicklung ist, zu sicheren und verlässlichen Aussagen und Schlussfolgerungen zu kommen. Hätte es sich der deutsche Gesetzgeber so einfach gemacht wie der in Singapur, dann hätten ARD und ZDF mit dem Internet überhaupt keine Probleme, denn in Singapur entschied der Gesetzgeber von oben herab, dass Internet Rundfunk sei.

Die DAB-Politik der ARD entspricht einem sehr traditionellen Technologieschub-Modell. Dieses Modell „identifiziert das Angebot neuer Technologien als treibende Kraft des gesellschaftlichen Wandels. Innovationen erweisen sich gegenüber bereits etablierten Produkten entweder in ihrer Funktionalität oder in ihrem Preis auf dem Markt als überlegen, so dass Konsumenten unweigerlich die Innovation präferieren. Das technologische Angebot schafft auf diese Weise seine eigene Nachfrage, ja sogar seinen eigenen Bedarf in der Gesellschaft. Diesem Modell liegt die Vorstellung zugrunde, dass es zu Innovationen aufgrund ihrer Markt- und technologischen Überlegenheit sowie des damit in Gang gesetzten Konsums keine Alternative gäbe“ (Braun-Thürmann 2005, 33f.).

Dieses Technologieschub-Modell kann als das am weitesten verbreitete Modell beim Zusammenspiel von gesellschaftlichem Wandel und Technologieentwicklung angesehen werden. Das gilt nicht nur ARD-intern und die in den ARD-Anstalten traditionell starke Kraft ihrer technischen Direktoren und extern für den größten Teil der Öffentlichkeit, sondern auch für viele Unternehmer, Ökonomen und Sozialwissenschaftler. Funktioniert dieses Technologieschub-Modell in der Realität nicht, liegt es nach Meinung der meisten Expertinnen und Experten „nur“ an zu wenig und/oder falscher PR-Arbeit und dann geht es darum, finanziell „nachzulegen“.

Dementsprechend werden Konferenzen ausgerichtet, Prospekte gedruckt, Schleichwerbung verkauft usw.. Dennoch ist das gesamte Technologieschub-Modell falsch. Es funktioniert in der Realität nur sehr selten und je weiter und schneller sich die so genannte Informationsgesellschaft entwickelt, desto weniger kann es funktionieren und kann immer weniger als Planungsgrundlage für unternehmerisches Handeln dienen (Becker 2002).

In der gegenwärtigen Informationsrevolution hat das Technologieschub-Modell deswegen ausgedient, weil die technologische Dynamik derartig groß, schnell und plural ist, dass die Vielfalt neuer Medien/Produkte/Dienstleistungen/Infrastrukturen so groß sein wird, dass prognostische Aussagen kaum noch möglich sind. Vor dieser strukturell chaotischen Entwicklung, in der in der Handy-Revolution ein Kleinstakteur wie der ursprüngliche Stiefel- und Klopapierhersteller Nokia in nur zwei Dekaden einen 150 Jahre alten transnationalen Elektrik und Elektronikkonzern wie Siemens in die Knie zwingt, in einer solchen Entwicklungsphase also könnten die folgende zehn Sätze bedenkenswert sein:

1. Es darf für die ARD (und nicht nur für diese mediopolitische Akteurin) bezweifelt werden, dass die Teilhabe an den jeweils neuesten Entwicklungen der Medien-, Informations- und Telekommunikationstechnologien die wichtigste ökonomische Variable für eine zukünftige Marktteilhabe ist. Von ökonomisch größerer Relevanz für den zukünftigen deutschen TV-Markt ist die demografische Entwicklung (Überalterung, Migration) und wegen der ansteigenden so genannten Programmlücken die internationale Entwicklung der Filmpreise und des Wechselkurses zum US-Dollar.
2. Besonders rückblickend lässt sich festhalten, dass die meisten Technikprognosen grob falsch waren. In den siebziger und achtziger Jahren wurden in Deutschland Teletex und BTX völlig über-, in den frühen neunziger Jahren Fax und Handy völlig unterschätzt (Lütge 1995). Im Übrigen dürfte auch die Teilhabe von ARD und ZDF an BTX beide Anstalten einen (im Nachhinein unsinnigen) zweistelligen Millionenbetrag aus öffentlichen Gebühren gekostet haben.
3. Verfassung und Rechtsprechung kennen für ARD und ZDF einen Kultur- und nicht einen Technologieauftrag. Sieht man die Begriffe Technologie und Kultur in Opposition zueinander (das muss man nicht, aber das kann man), dann regelt Recht prioritär Kultur.
4. Entwicklungsgarantie kann nicht mit einer Garantie für ökonomisches Wachstum gleichgesetzt werden. Öffentliche Güter wie der durch Art. 5 GG geschützte Public Service des Rundfunks (mit seinen sich ergänzenden beiden Säulen eines öffentlich-rechtlichen und eines kommerziellen Fernsehens) können auch so gestaltet und geschützt werden, dass an die Stelle eines nur quantitativen ein qualitatives Wachstum tritt.
5. Die gesamte Diskussion um die technische Konvergenz von TV, Internet und Telekommunikation, vor allem aber auch die unternehmerische Unfähigkeit von Nur-Technologiefirmen, attraktives TV zu vertreiben, hat die unternehmerische Stärke der gesamten Content-Industrien (Verlage, Musikstudios, Fernsehen usw.) gezeigt. ARD und ZDF haben als gewachsene und große Akteure der Content-Industrien Erfahrungen und Stärken, die ihnen bei ihrer verfassungsrechtlich garantierten Positionierung kein anderer Akteur streitig machen kann. Sie sind beide viele weniger bedroht als sie öffentlich oft bekunden (vgl. auch Projektgruppe ARD/ZDF-Multimedia 2007). Auch das „Abwandern“ Jugendlicher vom Fernsehen zum PC muss noch lange keine Abwendung von massenmedialen TV-Programmen sein; es kann auch nur dessen andere Nutzungsform sein.
6. Nach einer schon 1913 von Wolfgang Riepl (1972) formulierten Regel verdrängt kein neues, höher entwickeltes Medium ein altes vollständig, sondern verändert lediglich dessen Funktion. Das gilt auch heute noch. Internet und Digitalisierung eröffnen den „alten“ Inhalten des Fernsehens „neue“ Abspielstätten, treten aber nicht an dessen Stelle. Internet verdrängt also nicht ARD und ZDF - aber ARD und ZDF muss die Möglichkeit eingeräumt werden, sich per Internet anders und neu funktionalisieren zu können.
7. In den USA macht der Cyberhandel gegenwärtig nur rund ein Prozent des gesamten Umsatzes des US-Einzelhandels aus und der Online-Werbemarkt erreicht in Deutschland zurzeit nur rund drei Prozent am deutschen Werbemarkt. Mit anderen Worten: Verschiebungen, Überlappungen und neue Funktionalitäten zwischen klassischem terrestrischen TV, Internet-TV und Digital-TV passieren nicht abrupt, sondern prozessual und so langsam, dass ARD und ZDF genügend Planungs- und Politikzeit verbleibt, sich auf Web 2.0, DVB-T (Überallfernsehen) oder DVB-H adäquat einzustellen. Wichtig bei allen Ein- und Umstiegen auf Digital-TV bleibt jedoch die Forderung, dass technische Barrieren nicht den freien Zugang zum öffentlich-rechtlichen Fernsehen blockieren (sozial, rechtlich, finanziell, politisch) dürfen.
8. Welche Akteure im konvergenten Systemwettbewerb zwischen (massenmedialem) Fernsehen und (interaktivem) Internet „die Nase vorn“ haben werden, kann gegenwärtig nicht verlässlich abgeschätzt werden. Soziologisch spricht alle Erfahrung dafür, dass eher passive Mediennutzer und Mediennutzerinnen größere Märkte produzieren als Nutzerinnen und Nutzer solcher Technologien, bei deren Nutzung sich aktiv Inhalte gesucht und geholt werden müssen.
9. Dem gegenwärtigen Hype, dass Werbung aus dem Fernsehen in das Internet abwandern würde, muss man nüchtern entgegen sehen. Der Hoffnung der Werbung treibenden Industrie, man könne im Internet endlich Streuverluste vermeiden und zielgruppengenau arbeiten, gilt es, das Argument entgegen zu halten, dass dem Senden von Werbung noch lange nicht dessen Empfang entspricht. Gerade im unendlichen Informationsdschungel Internet regiert eine Ökonomie um die knappe Ressource

Aufmerksamkeit. Und genau deswegen spricht der Geschäftsführer einer führenden deutschen Werbeagentur von Blogs als „Klowänden des Internet“ und Youtube als einem „Massengrab des Marketing“ (Matt 2007). Ganz abgesehen von diesem kaum verständlichen Hype werden ARD und ZDF von dieser Entwicklung deswegen kaum berührt, da ihre Einnahmen aus klassischer Spot-Werbung für ihre eigenen Budgets keine sonderlich große Relevanz mehr haben.

10. Für ARD und ZDF (genauso wie vor der Privatisierung für die Deutsche Post) waren deren Nutzer und Nutzerinnen in der langen Tradition eines „Staatsmonopols“ nur Objekte, die man „staatstragend“, „gnädig“, „von oben herab“ und ungefragt mit TV-Inhalten und technischen Neuerungen bedenken konnte. Differenzierter - allerdings nur in der Form positivistischer Marktforschung - konnte der Nutzer erst dann in den Blickwinkel von ARD und ZDF kommen, als die öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten in der dualen TV-Landschaft zu „objektiveren“ Reichweitenmessungen gezwungen wurden. Das um den Verkauf von Werbezeiten für bestimmte Zielgruppen buhlende Werbekapital erzwang einen gewissen Autonomiezuwachs der Nutzer und Nutzerinnen. Bei chaotischem Wildwuchs neuer Technologien, der Interaktivität des Internet und bei einer politisch notwendigen Förderung zivilgesellschaftlicher Elemente (Zunahme an Partizipation bei technologischen Weichenstellungen) sind ARD und ZDF gut beraten, ihren bisherigen Anteil am TV-Markt dadurch zu stabilisieren, dass sie aktiv in eine dritte Phase von Autonomiezuwachs bei ihren Nutzerinnen und Nutzern eintreten. Im Technologiebereich hieße das u. a. der Aufbau von Zukunftswerkstätten, experimentelle und partizipative Technologieforschung, Zunahme an qualitativer empirischer Sozialforschung und verschiedene Formen von Aktionsforschung. Genau dieses wären Formen bürgernaher Forschung und Kommunikation, die öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten die Segmente am TV-Markt gut sichern würden, deren Pflege kommerziellen TV-Anstalten zu teuer wäre. Öffentlich-rechtliches Fernsehen könnte sich so als ein „Bürger“- vom kommerziellen Fernsehen als einem „Kunden“-Fernsehen distinktiv gut unterscheiden.

Über das (stets alte, stets neue) Wechselspiel zwischen juristischer Norm und technologischer Realität referierte der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm auf den „Mainzer Tagen der Fernsehkritik 2006“ wie folgt: „Auf der einen Seite verliert ein Recht, das nur die Machtverhältnisse abbildet, seine normative Kraft. Auf der anderen Seite hat aber ein Recht, dessen Regelungen nicht auf veränderte Realisierungsbedingungen von Freiheit eingestellt werden, keine Wirkungschance. Seit das Bundesverfassungsgericht den Sinn der Rundfunkfreiheit erstmals entfaltet hat, hat sich die Medienlandschaft mehrfach verändert, jedes Mal ausgelöst durch technische Fortschritte. Das ist auch jetzt wieder der Fall auf

Grund von digitaler Verbreitungstechnik, gesteigerter Datenkompression, neuen Netzwerkarchitekturen, Konvergenz der Endgeräte. Derartige Entwicklungsschübe haben jedes Mal zu Anpassungen des Rechts an die veränderten Verhältnisse geführt, und das wird auch jetzt wieder so sein. Dabei muss man sich jedoch vor Augen halten, dass der Anpassungsbedarf die verschiedenen Regelungsebenen unterschiedlich berührt“ (Grimm 2007, 26f.).

Übersieht man, dass auch Grimm einem idealistischen Bild von „technischem Fortschritt“ anhängt, weil er nicht sieht, dass nicht nur der technische Fortschritt von terrestrischem zu Kabel- und Satelliten-TV Mitte der achtziger Jahre neue Realisierungsbedingungen für Recht schuf, sondern dass genau dieser Wechsel auch einen Teil-Wechsel bei den Eigentumsverhältnissen von öffentlich-rechtlichem zu kommerziellem Fernsehen einleitete, übersieht man also diesen unsoziologischen bias eines Juristen, dann ist seinen Ausführungen mit Gelassenheit zuzustimmen.

4. Programmkontrolle und Rundfunkaufsicht

Über dieses Thema resümiert der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm: „Als schwierigster Fall erweist sich die Programmkontrolle. Im öffentlich-rechtlichen Sektor ist sie intern gelöst durch die Rundfunk- und Fernsehräte. Sie funktioniert leidlich, wenn man von den Einbrüchen sachfremder, parteipolitischer Gesichtspunkt, die immer wieder vorkommen, absieht. Im privaten Sektor ist sie extern gelöst in Form der Landesmedienanstalten, deren Räte aber nach einem ähnlichen Muster gebildet sind wie die Rundfunk- und Fernsehräte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hier kann man nicht sagen, dass die Programmkontrolle leidlich funktioniert“ (Grimm 2007, 30f.).

Ein Verfassungsrechtler wie Grimm drückt sich vorsichtig aus - er benutzt das harmlose Wörtchen „leidlich“ da, wo es eigentlich um ein zentrales Problem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geht, nämlich da, wo andere Juristen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland eine verfassungsrechtlich kaum noch zu vertretende Entwicklung in Richtung auf einen Parteienrundfunk attestieren (Frank 1992) - dies im übrigen allein auf der Basis einer Analyse von Rundfunkgesetzen, nicht auf der Basis einer real-soziologischen Analyse. Franks Furcht vor einer Zunahme staatlichen Einflusses auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt aktueller denn je: Im Medienrat der zurzeit geplanten großen Nord-Anstalt dürfen Vertreter der beiden Landesregierungen jederzeit anwesend sein und Rederecht haben (Kleinsteuber 2007).

Wo Grimm von „leidlich“ redet, hat rückblickend ein ehemaliger öffentlich-rechtlicher Rundfunkintendant nur noch Spott für die Frage übrig, ob die Rundfunk- und Fernsehräte ihrer Kontrollaufgabe gerecht werden. Dieter Weirich, Intendant der Deutschen Welle von 1989 bis 2001 und von daher erfahren im

Umgang mit seinem früher eigenen Verwaltungs- und Rundfunkrat, charakterisiert den 77-köpfigen Fernsehrat des ZDF folgendermaßen: „Je größer der Rat, desto harmloser die Aufsicht. Das ZDF hat als Europas größte Fernsehanstalt verständlicherweise den größten Aufsichtsapparat. Er ist umfangreicher als der Saarländische Landtag, hat annähernd so viele Ausschüsse. Jede Unternehmensberatung predigt heute Verschlankung. Auch ehrenamtliche Berater sollten nicht davon abgehalten werden, magerer zu werden“ (Weirich 2004, 64). Im Übrigen endet Weirichs Zynismus über die Arbeit der Rundfunk- und Fernsehräte – er nennt sie „zahnlose und instrumentalisierte Tiger“ – mit zwei durchaus ernstzunehmenden Überlegungen: 1. Mitglieder solcher Aufsichtsgremien sollten aktive Mediennutzer mit kritischem Urteilsvermögen sein und 2. die Aufsichtsgremien sollten entpolitisiert werden.

In der kommunikationswissenschaftlichen Forschung kommt der Beschäftigung mit den Rundfunk- und Fernsehräten kein überragendes Gewicht zu.

Folgende drei Gesichtspunkte werden thematisiert:

1. Haben die Mitglieder der Aufsichtsgremien genügend Fachkompetenz für Programm- und Budgetkontrolle?
2. Entspricht die aus den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts stammende „ständische“ Zusammensetzung der Aufsichtsgremien den funktionalen Anforderungen einer sich immer mehr ausdifferenzierenden Gesellschaft?
3. Werden die Mitglieder der Aufsichtsgremien parteipolitisch instrumentalisiert?

Cum grano salis beantwortet die Wissenschaft diese Fragen folgendermaßen: 1. Die meisten Rundfunk- und Fernsehräte und -rätinnen haben zur Ausübung ihrer Funktion zu wenig Fachkompetenz und zu wenig aktive Medienkenntnis (Kepplinger/Hartmann 1989; Brosius/Rössler/Schulte zur Hausen 2000). 2. In den meisten Rundfunk- und Fernsehräten ist der Einfluss der politischen Parteien bei weitem größer als die nominelle Zahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen (Donsbach/Mathes 1997). 3. Wichtige Rundfunkexperten wie Dieter Grimm und Uwe Kammann haben erhebliche Zweifel daran, ob Rundfunk- und Fernsehräte ihrer Kontrollfunktion bei Schleichwerbung, Sponsoring oder Outsourcing adäquat nachkommen oder überhaupt nachkommen können (Meier/Hülsen 2005). 4. Die meisten Wissenschaftler formulieren, „dass Medienwächter mit ihrer Aufgabe hoffnungslos überfordert sind“ und folgern daraus, dass die Arbeit der Rundfunk- und Fernsehräte modernisiert, professionalisiert und mit mehr an Expertenwissen ausgestattet werden müsse (Brosius/Rössler/Schulte zur Hausen 2000, 439).

Während wochenlanger und politischer Mausechelen bei den Wahlen um die Nachfolge des WDR-Intendanten Fritz Pleitgen 2006 wurde erneut und jedermann klar, dass es einen von der Verfassung her nicht gewollten, unerträglichen Einfluss politischer Parteien auf die Arbeit von Rundfunk- und Fernsehräte gibt. Zusammen mit der Rechts- und der Kommunikationswissenschaft weist der normale Alltagsverstand vieler Bürgerinnen und Bürger diese Parteipolitisation von ARD und ZDF zurück. Dringend muss dieser Zustand verfassungskonformer verändert werden. Auch ein weiteres Ergebnis wissenschaftlichen Nachdenkens fordert dort bei ARD und ZDF zu Strukturveränderungen auf, wo Rundfunk- und Fernsehräte absichtlich und nachweislich deswegen ihren Kontrollaufgaben nicht nachkommen können, weil Führungsgremien in ARD und ZDF solche in ihren Aufsichtsgremien absehbar nicht-mehrheitsfähige Entscheidungen absichtlich in nicht kontrollierbare Gremien von Tochtergesellschaften auslagern.

Aus der Wissenschaft soll hier aber nicht der Vorschlag übernommen werden, die bisherige „Laienkontrolle“ durch Experten und Expertinnen zu ersetzen, und zwar deswegen, weil es inzwischen – völlig jenseits irgendwelcher Medienpolitik – genügend wissenschaftstheoretisch begründeten Zweifel am Wissensvorsprung der Experten vor Laien gibt. Dazu zustimmend hier nur die Stimme des Philosophen Niels Gottschalk-Mazouz: „Es gibt systeminhärente Einseitigkeiten politischer Entscheidungen, die mit einer immer weniger zureichenden Sach- und Wertkompetenz der Entscheider einhergehen. Dem korrespondiert ein Legitimitäts- und Vertrauensverlust seitens der Bürger, der auch die zunehmend als interessengebunden wahrgenommenen Experten umfasst, so dass schon deshalb eine Expertokratie keine Alternative darstellen kann (Gottschalk 1997).

Nicht nur müssen die Experten und Expertinnen in den Führungsetagen und Aufsichtsgremien von ARD und ZDF in Frage gestellt werden, vielmehr gilt es kritisch darüber nachzudenken, wie eine Bürgerbeteiligung an der internen Aufsicht von ARD und ZDF hergestellt werden kann. In Frankreich und Großbritannien werden Publikumsvereinigungen oder per Zufall ausgewählte Rezipientinnen und Rezipienten an den Aufsichts- und Kontrollaufgaben des Rundfunks beteiligt, in Großbritannien beispielsweise hat die BBC in fünf Fällen öffentliche Befragungen durchgeführt, bevor sie neue Dienste in Anspruch nimmt und in der Schweiz wurde das Modell einer „Bürger-Stiftung Media Watch“ entwickelt, die das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einer kontinuierlichen Kritik unterzieht. In Deutschland könnte man an das von der Heinrich Böll-Stiftung leider wieder aufgegebene Projekt „Media Watch“ aus den frühen neunziger Jahren anknüpfen und man könnte auch darüber nachdenken, ob die führende Verbraucher-schutzorganisation, die Stiftung Warentest, in Aufgaben von Programmkontrolle und Rundfunkaufsicht eingebunden werden kann.

Wird es denn wirklich politisch gewollt, dann sind der sozialen Phantasie, wie man mehr Bürger und Laien am öffentlich-rechtlichen Rundfunk beteiligen kann, keine Grenzen gesetzt.

Teil B: Juristisches Gutachten

1. Ausgangslage

Das Bundesverfassungsgericht hat am 11. September 2007 seine Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden der ARD-Rundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios (- 1 BvR 2270/05; 1 BvR 805/06; 1 BvR 830/06 -) gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühren sowie gegen die Änderung der Kriterien, nach denen die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ab 1.1.2009 die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu prüfen hat, verkündet. Die Festsetzung der Rundfunkgebühren war bislang einfachgesetzlich nach der so genannten Gebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.2.1994 (BVerfGE 90, 60, 87 ff.) durch den RFinStV festgeschrieben. Sie erfolgte in einem dreistufigen Verfahren. Auf der ersten Stufe erfolgte eine Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, auf der zweiten Stufe eine Überprüfung der Bedarfsanmeldungen durch die unabhängige KEF und auf der dritten Stufe wurden die Rundfunkgebühren durch die Länderparlamente festgesetzt.

Die KEF hatte auf der 2. Stufe eine Erhöhung der Rundfunkgebühren zum 1. Januar 2005 um 1,09 € auf 17,24 € monatlich vorgeschlagen; auf der 3. Stufe sind die Länderparlamente von dem Vorschlag der KEF abgewichen. In diesem Vorgang haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Verletzung der Rundfunkfreiheit durch die Länderparlamente gesehen. Es sei daher eine verfassungswidrige Grenzüberschreitung der Länderparlamente durch die Änderung der Gebührenfestsetzung und die Abweichung von der Empfehlung der KEF erfolgt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Verfahren „Rundfunkgebührenklage“ auf der Grundlage der mündlichen Verhandlung vom 2. Mai 2007 am 11. September 2007 sein Urteil verkündet und darin die Rechtsauffassung der Rundfunkanstalten bestätigt. Danach war die Kappung der Rundfunkgebühren durch die Bundesländer verfassungswidrig. Im Übrigen wurden die Verfassungsbeschwerden der Rundfunkanstalten zurückgewiesen. Ersichtlich setzt das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rundfunkrechtsprechung fort (Der Spiegel, 38/2007, 126) und hat mit der nun erfolgten Finanzgarantie für die öffentlich-rechtlichen Sender das Ungleichgewicht zu den privaten Anstalten verstärkt. Zeitgleich wurde in Berlin durch das ZDF ein kostenloses Video-on-Demand-Portal gestartet, das private Spielfilmsender weiter schwächt.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist deshalb ein weiteres Ansteigen der GEZ-Gebühren sicher, ohne dass Inhalte und Angebote zwangsläufig besser werden. Der stetige Trend der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Ausweitung der selbst gewählten Programm- und sonstigen

Tätigkeiten unter Berufung auf die Rundfunkfreiheit steht jedoch unter dem Vorbehalt der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Gebührenzahler und der wirtschaftlichen Freiheiten der Privatanbieter (Kloepfer 2002, 638 f.).

In zweierlei Hinsicht ist jedoch in dem nun verkündeten Urteil eine Entwicklungsperspektive festzustellen: Zum einen wird nun den Bundesländern in einem gewissen Rahmen die Möglichkeit eröffnet, KEF-Gebührevorschläge begründet abzuändern, zum anderen ist es in der durchsetzungsstarken europäischen Rechtsgemeinschaft schwer vorstellbar, dass die EU-Kommission diesen deutschen Finanzierungs-sonderweg mit sicherlich steigerungsfähigen, mehr als 7 Mrd. Euro weiter toleriert.

2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland

2.1. Situation des Dualen Rundfunksystems

Das Duale Rundfunksystem in seiner heutigen Form geht zurück auf das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1986 (BVerfGE 73, 118 „Niedersachsenurteil“). Die Kernaussage des Bundesverfassungsgerichts in dem Niedersachsenurteil ist dabei die grundsätzliche Zulässigkeit des Privatfunks, solange die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesichert ist (BVerfGE 73, 118).

1986 war dabei die These des Bundesverfassungsgerichts, dass Privatrundfunk allein die öffentliche Kommunikationsaufgabe, die sich aus der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I GG ergibt, nicht erfüllen kann. Damals sah man eine Gefahr in der Werbefinanzierung, die zu einem nur nach Einschaltquoten gestalteten Programm führen könnte. In der Folge waren es aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts in der 4. Rundfunkentscheidung die öffentlich-rechtlichen Anstalten, die die öffentliche Aufgabe der Grundversorgung wahrnehmen sollten. Privatrundfunk war danach neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten zulässig, solange die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Grundversorgung sicherten.

Das duale System steht für ein Wechselverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, gleichsam ein System kommunizierender Röhren, denn die Zulässigkeit des privaten Rundfunks hängt ab von der Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In den achtziger Jahren sah man hier noch die Gefahr einer Verdrängung der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Privatsender. Immanentes Ziel der 4. Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 73, 118 (157)) war deshalb ein funktionierendes Nebeneinander beider Veranstalter. Der Privatfunk sollte solange zulässig sein, wie die Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesichert wird.

Nun hat sich aber 20 Jahre nach der vierten Rundfunkentscheidung aus dem Jahre 1986 (BVerfGE 73, 118 „Niedersachsen“) die Situation grundlegend geändert. Mittlerweile sind die Programme der privaten Veranstalter und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kaum mehr unterscheidbar. Im Gegenteil, die Gebühren- und Werbefinanzierung führt dazu, dass bei annähernd gleicher Programmgestaltung die privaten Rundfunkveranstalter zunehmend benachteiligt werden. Das duale Rundfunksystem wird durch die Marktmacht der öffentlich-rechtlichen Anstalten aus dem Gleichgewicht gebracht. Eine Konzentration von 85 % der Marktanteile entfallen auf die 4 größten Anbieter (Marktanteile TV: (<http://www.agf.de/daten/zuschauermarkt/marktanteile/>), zu denen neben ARD und ZDF die privaten Anbieter RTL und ProSiebenSAT1MediaAG gehören. Der Marktzugang ist daher erheblich erschwert, anspruchsvolle Programme, wie zuletzt das vom SPIEGEL betriebene Format XXP, scheitern an diesen Hürden und konterkarieren damit die eigentlich angestrebte, anspruchsvolle Programmvielfalt. Ein vergleichsweise stabiles wirtschaftliches Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern hat sich nicht entwickelt und kennzeichnet so den überfälligen Reformbedarf. Nur politisch lassen sich stabile Allianzen verzeichnen: Rechnet man zur SPD die ARD und RTL, zur CDU die Kirch Gruppe und ZDF, dann lässt sich sogar sagen, dass dieses stabile Nebeneinander genauso ist, wie vor der Privatisierung.

„So ging zum Beispiel die KirchMedia Gruppe 2002 in Insolvenz, aktuell beschränkt gerade das einstige Flaggschiff der TV-Privatisierung – SAT1 – seine Nachrichtenprogramme (taz, 1. August 2007). Die Wettbewerbsbedingungen werden aber durchaus unterschiedlich interpretiert“ (Henneke 2007, 241 ff.).

Kernproblem der Neujustierung ist der öffentlich-rechtliche Grundversorgungsauftrag. Der staatlich organisierte Expansionsdrang der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch auf neuen Märkten wie dem Internet, das man zur Zeit der Niedersachsenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch gar nicht kannte, kann nicht grenzenlos sein, sondern eine Neuausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit seinem Grundversorgungsauftrag muss sich an der verfassungsrechtlichen Rundfunkordnung messen lassen. Eine zukünftige Medienordnung muss weiterhin den verfassungsrechtlich geprägten Kommunikationsprozess schützen und gleichzeitig die Spannungen des dualen Rundfunksystems kompensieren.

2.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rundfunkfinanzierung

2.2.1. Struktur der Rundfunkfinanzierung

Verfassungsrechtlicher Kern der Rundfunkfinanzierung ist Art. 5 I S. 2 GG, der die Rundfunkfreiheit und damit auch die Finanzierung des Rundfunks insgesamt schützt, damit er seinen verfassungsrechtlichen Auftrag erfüllen kann.

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sichert die Rundfunkfreiheit und ist im hohen Maße durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Die Regelung des Rundfunks als kulturelle Aufgabe unterliegt aufgrund des föderativen Prinzips des Grundgesetzes und mangels Zuweisung an den Bund den Ländern. Die Länder haben die Rundfunkorganisation durch die Normierung in Staatsverträgen einheitlich geregelt, besondere Bedeutung haben hier die Staatsverträge über die Höhe der Rundfunkgebühren.

Die Rundfunkfinanzierung wird überwiegend dem Rundfunkorganisationsrecht zugerechnet (Starck 2005, Art. 5 I, Rn. 155), denn die Einrichtung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegt dem Gesetzesvorbehalt; demzufolge muss auch die Finanzierung dieser Anstalten entsprechend geregelt werden. Die Finanzregelung ist als Annex zur Bestimmung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu sehen (Ricker/Schiwy 1997, 198 ff.; Starck 2005, Art. 5 I, Rn. 155). Organisation und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden deshalb auch zum Bereich der verfassungsrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit gezählt, soweit sie Einfluss auf die Programmtätigkeit haben können (Schulze-Fielitz 2004, Art. 5 I, Rn. 108 f.) und sind deshalb rechtlich außerordentlich bestandskräftig. Im Gegensatz dazu sind die rein technischen Tätigkeiten nicht in vergleichbarer Weise geschützt.

Die Rundfunkfinanzierung insgesamt hat deshalb eine verfassungsrechtliche Grundlage, um den Rundfunk in seiner dienenden Funktion für den Prozess öffentlicher und privater Meinungsbildung zu sichern. Die Form der Rundfunkfinanzierung ergibt sich aus der Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im demokratischen Staat (Fechner, 2007, 267 f.). Im Ergebnis wird daraus abgeleitet ein Anspruch auf eine Finanzierung, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit zu berücksichtigen hat (BVerfGE 83, 238, 310).

Die Länder trifft dabei die finanzielle Pflicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu sichern. Dem Landesgesetzgeber steht dabei allerdings ein Ermessen zu (Ricker/Schiwy 1997, 198 f.). So ergibt sich zwar keine präzise, bestimmte Finanzierungsregelung, jedoch sind deutliche Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers zu erkennen. Sobald der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe gehindert wird oder auf der anderen Seite der private Rundfunk Bedingungen schafft, die es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht mehr möglich machen, die Grundversorgungsaufgabe zu erfüllen, sind diese Grenzen überschritten (Ricker/Schiwy 1997, 198 f.).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehören die Finanzierungsgrundlagen zu den elementaren Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit des Rundfunks und dienen damit der Grundrechtsausübung. Der Gesetzgeber hat die Regelungen für diesen Teil der Rundfunkordnung selbst zu treffen, die demo-

kratische Funktion des Rundfunk liegt in seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung und umfasst aber auch eine kulturelle Größe (BVerfGE 73, 118 (158), 90, 60, Fechner 2007, 934 f.; Hoffmann-Riem 2001, Art. 5, Rn. 147 ff.; Ricker/ Schiwy 1997, 199).

Daraus resultiert eine sog. Mischfinanzierung aus Gebühren, Werbeeinnahmen und sonstigen Einnahmen, um die funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im erforderlichen Maße sicher zu stellen. Ein besonderes Finanzierungsmodell wird insoweit von der Verfassung nicht vorgegeben. Allerdings sieht das Bundesverfassungsgericht die überwiegende Gebührenfinanzierung als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk entsprechende Art der Finanzierung an (BVerfGE 90, 60 (96).70, 118).

Fraglich ist jedoch inwieweit diese bisherige, umfassende Funktion und Finanzgarantie der öffentlich-rechtlichen Sender für private Anbieter geschäftsschädigend ist. Vorrang hat bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Gebührenfinanzierung (Herrmann/Lausen 2004, 384 ff.; Holznaegel/Stenner 2003, 54 f.; Starck 2005, Art. 5 I, Rn. 156 ff.). Damit soll die Unabhängigkeit des Rundfunks - auch vom Staat - gesichert werden, denn so tragen die Nutzer im Wesentlichen die Kosten selber.

Das Dogma der vorrangigen Gebührenfinanzierung - festgeschrieben im RStV (§ 12 RStV) - bringt aber zum Ausdruck, dass auch andere Finanzierungsformen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Frage kommen. So sind Werbeeinnahmen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts für die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten gegenüber staatlicher und parteipolitischer Einflussnahme sogar sehr geeignet zur Finanzierung von Programmen (BVerfGE 90, 60 (91) „Gebührenurteil von 1994“, Ricker/Schiwy 1997, 201 ff.).

Die in den Rundfunkstaatsverträgen vorgesehenen „sonstigen Einnahmen“ sind finanzielle Beiträge Dritter aus der Vermarktung der Produkte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese Einnahmequelle ist nicht unproblematisch, da sie einen erwerbswirtschaftlichen Betrieb erzeugen, der nicht dem originären Rundfunkauftrag dient. Aus dem Charakter eines Hilfsgeschäfts oder einer Randnutzung (Ricker/Schiwy 1997, 203 ff.) ist in einigen markanten Fällen mittlerweile eine stetige Einnahmequelle geworden. Das Bundesverfassungsgericht hat hier deutliche Grenzen gezogen, da die Rundfunkgebühr vorrangige Finanzierungsquelle sein soll (BVerfGE 83, 238 (313)). Diese Finanzierungsformen sind zulässig, soweit sie sich auf den Programmauftrag beschränken und so der Erfüllung des Rundfunkauftrags dienen. Betriebe und Geschäfte mit erwerbswirtschaftlichem Charakter widersprechen der verfassungsrechtlich festgelegten Finanzierungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Das Sponsoring von Sendungen (Herrmann/Lausen 2004, 389) ist dafür ein markantes Beispiel, denn die „Grenzüberschreitungen“, speziell im Sportpon-

soring, haben gezeigt, dass die materielle Seite des Verwertungsbetriebs rasch spezifische Probleme aufwirft, die gerade durch die Gebührenfinanzierung verhindert werden sollten. Schleichwerbung und Product Placement als unzulässige Finanzierungswege (Herrmann/Lausen 2004, 389) prägen für den Betrachter zunehmend das Erscheinungsbild der Finanzierungswege der öffentlich-rechtlichen Sender. Sie nähern sich in ihrem Finanzierungsverhalten immer stärker an die private Konkurrenz an, indem zum Beispiel nach dem Vorbild der Privaten die Programmkosten inzwischen nicht mehr veröffentlicht werden (Groß 2007, 262). Die Nachvollziehbarkeit der Programmkosten ist so nicht mehr möglich und belegt so gleichzeitig die These von der Konvergenz der Medien (Schatz/Immer/Marcinkowski 1989).

2.2.2. Rundfunkgebühren

Die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt seit Jahren eine Gratwanderung zwischen Gemeinwohlinteressen und ökonomischen Zwängen dar. Die verfassungsrechtlich eingeforderte Objektivität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat zu einer komplexen Finanzierungsform geführt, die durch die Rundfunkgebühren sicher stellen soll, dass die Sendungen des öffentlich-rechtlichen Programms unabhängig von Staat und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen gewährleistet werden. Die Rundfunkgebühren stellen somit die Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicher (BVerfGE 87, 198).

Kern und Ziel der Gebührenfinanzierung durch die Nutzer ist die Sicherstellung der Programmvialt der Sendungen, die nicht mehr gewährleistet wäre, falls der öffentlich-rechtliche Rundfunk überwiegend oder zum bestimmenden Teil auf Werbeeinnahmen angewiesen wäre. Durch die Gebührenfinanzierung soll eine Abhängigkeit von wirtschaftlichen und anderen Zwängen erreicht werden. Vor dem historischen Hintergrund Deutschlands soll auch eine staatsferne Gebührenfestsetzung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die gebotene Programmfreiheit gewährleisten. Die zunehmende Ökonomisierung der Programme führt allerdings zu einem Automatismus der Ausweitung von Einnahmequellen der Rundfunkanstalten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt (BVerfGE 87, 198), dass über funktions-sichernde Programmvorgaben hinaus kein Einfluss auf Inhalt und Form der Programme ausgeübt werden dürfe, das Gericht hat aber bereits auch festgestellt, dass bei den Anstalten ein wirtschaftliches Ausweitungsinteresse besteht, das das Funktionsnotwendige bereits verlassen hat. Hintergrund ist die Unschärfe der staatsvertraglichen Festlegungen, die zu einer extensiven Auslegung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führen.

Die aktuelle Diskussion und das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zeigen, dass die Kernproblematik der Gebührenfinanzierung nach wie vor in der verfahrensmäßigen Durchführung der Gebührenfestsetzung liegt (Nickel 2006, 737). Einerseits sollen

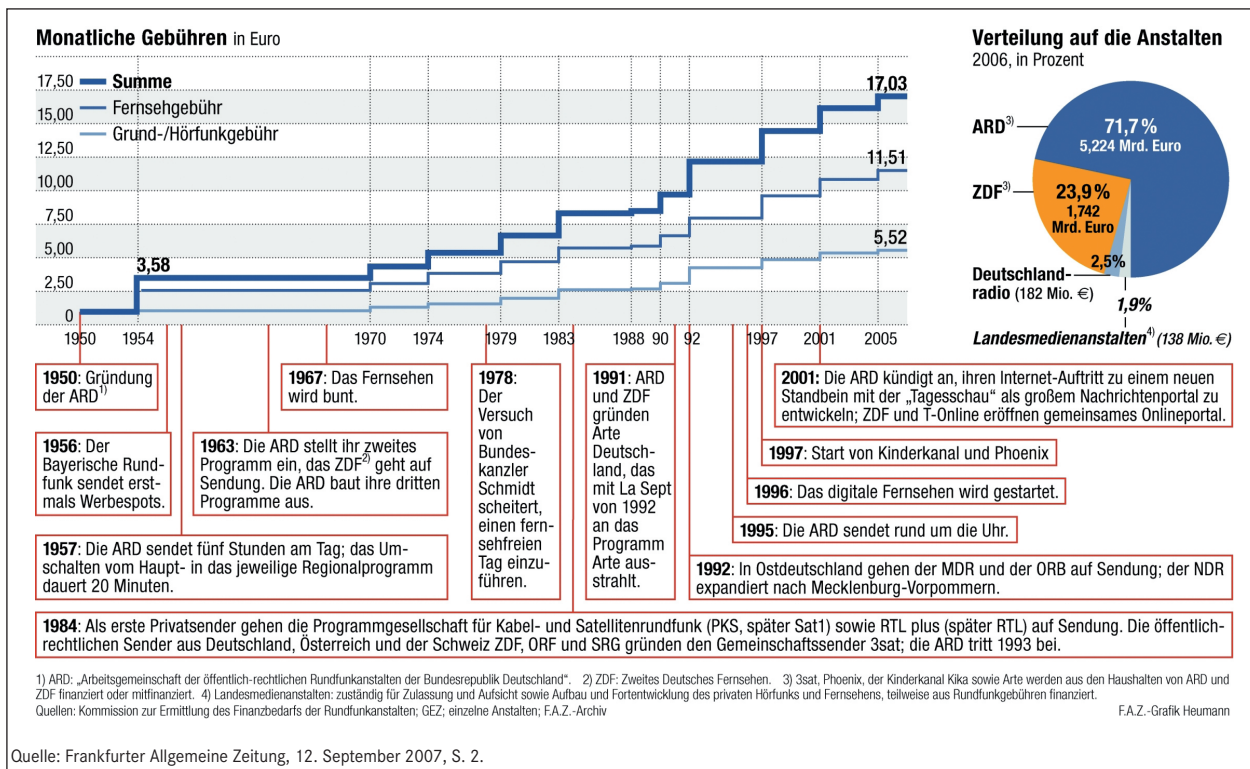


Schaubild 15: Die Entwicklung der Rundfunkgebühren von 1954 bis 2005

die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhalten, auf der anderen Seite soll das Postulat der Staats- und Parteienferne durch die Gebührenfinanzierung sichergestellt werden. Die weit gefasste Funktions- und Finanzgarantie der öffentlich-rechtlichen Anstalten wirft natürlich die Frage nach den Grenzen und dem Finanzierungsrahmen auf. Private Anbieter sehen sich durch die öffentlich-rechtlichen Konkurrenten in ihren Erwerbchancen eingeschränkt. Verfassungsrechtliche Grenzen der Finanzierung ergeben sich aus dem Gebührensatzungsverfahren, das zugleich den Grundversorgungsauftrag und die Staats- und Parteienferne gewährleisten soll. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in seinem Gebührenurteil im Jahre 1994 (BVerfGE 90, 60) die wesentlichen Bereiche der Ausgestaltung des Gebührensatzungsverfahrens eingefordert. Damit sollte eine funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sichergestellt werden und politische Einflussnahme verhindert werden.

Aus Sicht des Rundfunkverfassungsrechts ergibt sich keine konkrete Gebührenhöhe. Die Gebühren für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergeben sich vielmehr nach Maßgabe des für die Funktionserfüllung Erforderlichen. Dieses Erforderlichkeitskriterium bleibt nach der Rechtsprechung allerdings offen, da nicht festgestellt werden kann, welcher Programmumfang geboten ist. Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz liefert deshalb nur schwerlich materielle Gesichtspunkte. Das Bundesverfassungsgericht hat sich aufgrund dieser Unwägbarkeiten auf ein eher prozedurales Vorgehen festgelegt, das die Ermittlung und Festsetzung des Gebührenumfangs leisten soll (Fechner 2007,

273; Herrmann/Lausen 2004, 386 ff.; Ricker/Schiwy 1997, 206).

Aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, der Rundfunkfreiheit, folgte das Bundesverfassungsgericht schon früh eine verfahrensrechtliche Regelung, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die zur Erfüllung seiner Aufgabe im dualen Rundfunksystems erforderlichen Mittel sicherstellen sollte (BVerfGE 90, 60). Danach wurde ein mehrstufiges Verfahren zur Überprüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vorgesehen. Die Überprüfung des Finanzbedarfs dürfe sich nur darauf beziehen, ob sich ihre Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages hielten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden sei. Aus diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen resultierte ein dreistufiges Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit (BVerfGE 90, 60, 101) zur Festsetzung der Rundfunkgebühren:

- Auf der ersten Stufe sollten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Bedarf anmelden.
- Auf der zweiten Stufe wird diese Bedarfsanmeldung durch ein externes unabhängiges Gremium, etwa der KEF, überprüft.
- Auf der dritten Stufe werden diese Rundfunkgebühren durch die Länderparlamente festgesetzt.

Infolge der Rundfunkgebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde das Verfahren zur Festsetzung von Rundfunkgebühren in dieser Weise

angelegt und hat letztendlich zu dem zuletzt anhängigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geführt, denn die Länderparlamente sind auf der dritten Stufe von den Vorschlägen der KEF abgewichen. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 90, 60) in dieser Entscheidung zum Rundfunkrecht ergeben sich aus der Gebührenfestsetzung für die Rundfunkanstalten nicht nur Finanzierungsaspekte, sondern wichtige Grenzziehungen zu den Funktionen des privaten Rundfunks. So führte das Gericht in seinem zweiten Leitsatz aus:

„Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt für die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein Verfahren, das dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die zur Erfüllung seiner Aufgaben im dualen System erforderlichen Mittel gewährleistet und ihn vor Einflussnahmen auf das Programm wirksam sichert.“

Ersichtlich stellt also das Bundesverfassungsgericht auf Staats- und Parteienferne durch gesetzliche Absicherung ab. Der KEF kommt nun die Aufgabe zu, den angemeldeten Finanzbedarf zu überprüfen und zu ermitteln. Deutlich wird aus dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass hier Grundrechtsschutz durch Vorgabe eines Verfahrens erfolgen soll (Fechner 2007, 273). Da sich materielle Kriterien aus der Verfassung selbst nicht ableiten lassen, soll durch ein prozedurales Vorgehen der Grundrechtsschutz gewährleistet werden; in diesem Fall durch eine politikfreie Entscheidung eines Sachverständigenremiums (Fechner 200, 273). Die Besetzung der KEF mit staats- und politikfernen Mitgliedern war aber schon in der Vergangenheit problematisch (BVerfGE 90, 60, 97, 103; Ricker/Schiwy 1997, 207). Die Zusammensetzung der KEF erfolgt durch die Landesregierungen ohne parlamentarische Beteiligung. Die Zahl der Bundesländer spiegelt sich in der Mitgliederzahl der KEF und weist schon so den Politikbezug des Gremiums aus (Hasse 2005, 176). Die Staats- und Politikferne wird durch den erheblichen staatlichen Einfluss auf die Zusammensetzung nicht gewährleistet. Eine stärkere Beteiligung der Rezipienten könnte deshalb die Struktur und Akzeptanz der KEF verbessern.

Die Heranziehung der Bürgerinnen und Bürger zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nur im Hinblick auf seine Funktionserfüllung und zur Sicherstellung der Grundversorgung gerechtfertigt. Deshalb müssen die Gebühren sich in einem sozial verträglichen Rahmen halten (BVerfGE 90, 60, 87). Nur das Funktionsnotwendige ist für die Finanzierung aufzubringen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 90, 60, 5. Ls.) hat dazu schon 1993 in dem 5. Leitsatz der Entscheidung ausgeführt:

„Der so überprüfte Bedarf der Rundfunkanstalten darf bei der Gebührenfestsetzung nur aus Gründen unterschritten werden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dazu gehören namentlich die Interessen der Gebührenzahler. Abweichungen sind zu begründen.“

Die jeweilige Bestimmung der Gebührenhöhe ist deshalb ein ständiger Streitpunkt zwischen den Beteiligten, der auch zu dem zuletzt anhängigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geführt hat. Eine weitere, vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 90, 60, 103) ins Spiel gebrachte Alternative, stellt die Indexierung (indexgestützte Berechnungsmethoden) dar, die immer wieder diskutiert wird (Nickel 2006, 737; Ricker/Schiwy 1997, 207).

„Eine quasi automatische Gebührenerhöhung ist allerdings mit erheblichen, verfassungsrechtlichen Bedenken zu versehen, da die Rundfunkfinanzierung durch Gebühren nur in dem Maße gerechtfertigt ist, wie sie für die Funktionserfüllung des Auftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erforderlich ist. Ein individuelles Entscheidungsrecht der Parlamente wäre damit ebenfalls hinfällig.“

Die Indexierung dämmt als Modell der alternativen Rundfunkfinanzierung einerseits den staatlichen Einfluss ein und objektiviert auf der anderen Seite durch ein System von Vergleichszahlen den Vorgang der Bedarfsberechnung (Hasse 2005, 183). Dass Indexierungsmodell erscheint deshalb sehr geeignet zur staats- und politikfernen Berechnung des Finanzierungsbedarfs und wird auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder ins Spiel gebracht. Bei näherer Betrachtung erweist sich die Indexierung als innovationsfeindlich und kann höchstens in Teilbereichen, zum Beispiel im KEF-Verfahren, als Instrument der Berechnung eingesetzt werden.

In dem Maße, in dem allerdings die Unzufriedenheit über das gestufte Verfahren der KEF steigt, werden alternative Gebührenmodelle wiederum attraktiver (Hasse 2005, 175). Gerade das Verfahren der KEF und die Entscheidung der Länderparlamente haben eine öffentliche Diskussion über die Berechtigung der Gebührenerhöhung und über die politische Einflussnahme auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgelöst. Im Gegensatz zu den privaten Anbietern kann sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die gesetzlich festgelegten und mit Verwaltungszwang durchsetzbaren Gebühreinnahmen stützen und überwiegend frei über sein eigenes Angebot entscheiden.

So nahm die GEZ im Jahr 2005 für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 7,123 Milliarden € ein. Die Kosten für die GEZ selbst betragen im Jahr 2005 161,9 Millionen €.

Dieser Gebührenrahmen ist erheblich und macht die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu den teuersten öffentlich-rechtlichen Programmen weltweit (Thum 2007, 522).

2.2.3. Werbefinanzierung

Die verfassungsrechtlich abgesicherte Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat auch eine werberechtliche Seite. Die Einnahmen aus Werbesendungen machen einen nicht unbeachtlichen An-

teil der Gesamteinnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus (Holznagel/Stenner 2003, 62). Die Finanzierungsquelle der Werbeeinnahmen ist damit von nicht unerheblichem Interesse und im Hinblick auf ihre verfassungsrechtlichen Konsequenzen zu beobachten.

„Die verfassungsrechtlich zulässige Werbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die damit verbundenen Werbeeinnahmen unterliegen nach RStV speziellen Regelungen. Die Frage der Einfügung und der Dauer der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist dort vorgegeben. Zweck der restriktiven Werbezeitkontingente ist es, den Wettbewerbsnachteil für private Anbieter auszugleichen“ (Holznagel/Stenner 2003, 62 ff.).

Die Verfasser befürchten eine Tendenz zu einer Selbstkommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die das Gebot der verfassungsrechtlichen Gruppenferne infrage stellt.

„Die verfassungsrechtlich gebotene Gruppenferne soll bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sicherstellen, dass keine gesellschaftliche Gruppe die Veranstaltungen zu ihren Zwecken instrumentalisieren kann“.

Allerdings mehren sich Berichte über unzulässiges Product Placement und Schleichwerbung in den Programmen der öffentlich-rechtlichen Veranstalter. Im Übrigen wird damit natürlich zugegriffen auf die Finanzierungsquelle der privaten Veranstalter. Rundfunkanstalten haben aber aus dem Gesichtspunkt der funktionsgerechten, verfassungsrechtlich gebotenen Finanzierung keine Garantie auf bestimmte Quoten der Werbeeinnahmen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht bereits darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber gefordert ist, die Regelung der Finanzierung so zu gestalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe nicht gehindert wird, beziehungsweise auch der private Rundfunk nicht solchen Bedingungen unterworfen wird, die ihm die Erfüllung seiner Aufgaben erheblich erschweren oder gar unmöglich machen (BVerfGE 83, 238, 311, 87, 181, 199; Starck 2005, Art. 5 I, Rn. 157).

2.3. Grundversorgungsauftrag

2.3.1 Das Konzept der Grundversorgung

Während auf der einen Seite die Frage der Finanzierung des Rundfunks festgelegt wurde, kann dies nicht für die Aufgabenverteilung in entsprechender Weise gesagt werden. Der wenig konkrete Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führt zu unklaren Grenzen für die Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit zu fehlenden, gesicherten Programmfreiräumen privater Rundfunkanbieter. Grundsätzlich haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Aufgabe, die Bevölkerung über Radio und Fernsehen mit Informationen zu versorgen; dieser Auftrag soll frei von staatlicher

Einflussnahme erbracht werden. Das garantiert das Grundrecht der Rundfunkfreiheit in Art. 5 I 2 GG (Antweiler/Dreesen 2007, 107; Fechner 2007, 260).

„Die Grundversorgung ist ein vom BVerfG 1986 im Niedersachsenurteil (BVerfGE 73, 118, 157f.) geprägter und nachfolgend weiter ausgeführter Kernbegriff der Rundfunkordnung, in dem die Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie die für das kulturelle Leben umfasst werden. Grundversorgung schließt Unterhaltung wie auch Bildung und Information mit ein, als Begriff soll sie aber offen und dynamisch bleiben.“

Die Grundversorgung ist inzwischen durch drei Ebenen geprägt: Die Sendungen müssen zum einen mit einer Technik ausgestrahlt werden, die den Empfang für die gesamte Bevölkerung ermöglicht, es soll ein Programmangebot erbracht werden, das geeignet ist, den klassischen Informationsvermittlungsauftrag des Rundfunks zu erfüllen und im übrigen muss diese Grundversorgungsstruktur durch Organisation und Verfahren abgesichert werden“ (BVerfG 73, 157 f., 74, 326 (Baden-Württemberg-Beschluss); Holznagel/Stenner 2003, 42).

Später hat das Bundesverfassungsgericht diese Grundversorgung durch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie weiter abgesichert (BVerfGE 83, 298 (Nordrhein-Westfalen-Urteil); Fechner 2007, 261; Starck 2005, Art. 5, Rn. 120). Art. 5 I GG erfasst deshalb nun den Grundversorgungsauftrag auch in seiner zukünftigen Entwicklung (BVerfGE 83, 298, 90, 60, 91). Daraus wird eine „dynamische Grundversorgung“ abgeleitet (Fechner 2007, 261).

Für die Frage der Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist aber die Entwicklungsgarantie von Interesse, denn sie sichert die Grundversorgung vor einem Hintergrund sich ändernder technischer Gegebenheiten. Dieses dynamische Verständnis von Grundversorgung gewährleistet den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch neue Techniken und geänderte Bedürfnisse der Bevölkerung aufzugreifen.

Die Grundversorgung ist abhängig von der Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem Stand ihrer Ausgleichsfunktion gegenüber den Defiziten im privaten Rundfunk. Sinken diese Defizite, so wirkt sich das auf den Ausgleichsbedarf ebenso aus, wie ein Ansteigen der Defizite im privaten Sektor. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollen dies sicher stellen und werden daher von der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit umfasst. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist damit zugleich eine Finanzierungsgarantie auf dieser Grundlage. In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. Sie allein bestimmen, was publizistisch erforderlich ist, unterliegen dabei aber der Kontrolle durch die KEF. Darin liegt die Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Inhalte

und Programme, aber auch Anzahl und Umfang der Programme werden so von den Anstalten festgelegt. Natürlich ist diese Freiheit nicht ohne Grenzen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat im Dualen System dafür zu sorgen, dass ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird (BVerfGE 90, 60, 92).

2.3.2. Grundversorgung in neuen Medien

Umstritten sind die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Internet, denn eine rechtssichere Abgrenzung zwischen Telediensten und Rundfunk gibt es nicht (Groß 2007, 258 ff., 264; Roßnagel, 2007, 743 ff., 745). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.9.2007 hat hier keine Änderungen erbracht, da die Karlsruher Richter keine neuen Maßstäbe zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit aufgestellt haben.

Während die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihr Online-Engagement durch diese Entwicklungsgarantie abgesichert sehen, stellt sich trotzdem die Frage, ob die Durchdringung neuer Märkte durch den Grundversorgungsauftrag und die damit verbundene Entwicklungsgarantie abgesichert ist. Einen eigenen Grundversorgungsauftrag im Internet gibt es derzeit nicht und die Marktsituation im Internet ist auch so, dass ein durch Gebühren finanziertes Angebot nicht notwendig ist. Hier gerät das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in eine Schiefelage, denn die öffentlich-rechtlichen Anbieter können auf Gebühreneinnahmen und eine gebührenfinanzierte Organisation zurückgreifen. Nach den Kriterien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist im Internet ein Marktversagen oder eine Sondersituation nicht zu verzeichnen, das einen Grundversorgungsauftrag eigentlich rechtfertigen könnte. Daher ist es umstritten, in welchem Umfang Onlinedienste zum Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gezählt werden können. Soweit es darum geht, lediglich Zusatzangebote zu Sendungen von ARD und ZDF anzubieten, wird dagegen nichts einzuwenden sein. Der Ansatz, im Internet eine weitere, dritte „Programmsäule“ aufzubauen, ist jedoch vom Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr umfasst (Holznagel/Stenner 2003, 45; Starck 2005, Art. 5, Rn. 100; differenzierend: Dreier 2004, Art. 5, Rn. 101; Fechner 2007, 318). Hier hat bereits in der Vergangenheit die KEF Projekte von ARD und ZDF gestoppt, wie beispielsweise die mit 350 Millionen DM geplanten Internetprojekte (Internetoffensive) des WDR Intendanten Fritz Pleitgen. Bei Onlineangeboten ist deshalb zwischen Servicefunktionen und weiteren, eigenständigen Angeboten zu unterscheiden.

Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 (BVerfG, Urt. v. 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06 –) verzeichnet allerdings im Hinblick auf die Entwicklung der Medienmärkte keine Veränderung. Danach haben die neuen Technologien zwar eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen gebracht, aber eine Änderung

des klassischen Grundversorgungsauftrages sieht das Bundesverfassungsgericht nicht. Nach wie vor soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die ihm zukommende Grundversorgungsfunktion erfüllen und vorrangig über die öffentlich-rechtlichen Gebühren finanziert werden.

Diese Finanzierung des öffentlichen rechtlichen Rundfunks reicht unter diesen Prämissen soweit, wie es zur Funktionserfüllung erforderlich ist. Diese Entscheidung ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung, auch unter Einbeziehung der privaten Anbieter. Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktion nicht erforderlich sind, hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk von der Verfassung her keinen Anspruch, vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maße gerechtfertigt, wie es zur Funktionserfüllung geboten ist (BVerfGE 90, 60, 92; 87, 181, 201).

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält im zweiten Abschnitt Vorgaben für das Internetangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hier legt § 11 Abs. 1 S. 2 RStV fest, dass Mediendienste mit programmbezogenen Inhalten angeboten werden dürfen. Offenbar lässt sich daraus im Umkehrschluss ableiten, dass nicht programmbezogene Onlineangebote nicht zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Sender gehören und damit auch nicht über die Rundfunkgebühr finanziert werden dürfen (Fechner 2007, 286).

Am 1. März 2007 ist der neunte Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft getreten. Eine Neuerung dabei ist ein Abschnitt im Rundfunkstaatsvertrag über so genannte Telemedien. Unter Telemedien versteht der Staatsvertrag alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, die nicht Rundfunk sind. Allerdings regelt § 11 Abs. 1 S. 2 Rundfunkstaatsvertrag nach wie vor für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk den programmbegleitenden Charakter von Internetangeboten.

Damit hatte der Gesetzgeber eine deutliche Grenze für den Grundversorgungsauftrag und die damit verbundene Finanzierungspflicht über Gebühren gesetzt.

2.3.3. Kultureller Auftrag und Meinungsvielfalt

Im dualen System soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk schwerpunktmäßig die unerlässliche Grundversorgung mit Informationen, Kultur und Unterhaltung sichern. Von dem Privatfunk wird nicht in gleicher Weise ein derartiges Vollprogramm zu erwarten sein (Gersdorf 2003, 161). Die Bedingungen der Finanzierung stellen hier publikumsattraktive Sendungen in den Vordergrund.

Wie der kommunikationswissenschaftliche Part des Gutachtens aber nachweist, wird der Anteil von Informations- und Kultursendungen reduziert und sogar in Teilen an die privaten Anbieter angepasst. Das außenpluralistische Konzept im dualen System führt

offenbar dazu, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Aufgabe, die Bürgerinnen und Bürger mit unerlässlicher Grundversorgung zu beschicken, nicht mehr in gewohnter Weise übernehmen wollen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu bereits festgestellt, dass unter Grundversorgung nicht nur eine minimale Versorgung zu verstehen ist (BVerfGE 74, 297, 326). Diesen Verpflichtungen steht dafür die gebührenfinanzierte Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber.

Der erste Teil des Gutachtens zeigt ebenfalls, dass ganze Gruppen der Bevölkerung von dem Programmangebot öffentlich-rechtlicher Anbieter nicht berücksichtigt werden. Besonders auffällig ist dies für Migrantinnen und Migranten, die mit 7,3 Millionen Personen einen erheblichen Anteil der Bevölkerung ausmachen. Je nach Berechnung kann dieser Anteil sich noch deutlich erhöhen. Hier stellt sich die Frage, ob die Ausgestaltung der Grundversorgung dieses Vorgehen rechtfertigt. Mangels einfachgesetzlicher Vorschriften ist hier wiederum die Rundfunkfreiheit heranzuziehen. Die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ hat der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen (BVerfGE 74, 297, 323; 87, 181, 197).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Thematik bereits unter dem Begriff der Meinungsvielfalt behandelt (BVerfGE 73, 118, 172). In dem Leitsatz 1 b der Entscheidung aus dem Jahre 1986 hat das Gericht bereits wie folgt formuliert:

„(...) Solange und soweit die Wahrnehmung der genannten Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, müssen aber bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfasst: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten [!] -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluss einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht (...).“

Die Erhaltung und Sicherung der Meinungsvielfalt ist dabei eine Kernaufgabe der Rundfunkfreiheit und damit der Grundversorgung. Auch der Landesgesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zu Vorkehrungen verpflichtet, die geeignet sind, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern. Trotz der Gemeinwohlbindung der Massenmedien (Hoffmann-Riem 2001, Art. 5 Rn 179) findet aber durch die Konkurrenz zwischen

privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern eine vielfaltsmindernde Konkurrenz (Stock 2004, 13) und eine Einengung der Zielgruppen statt.

Ausgangspunkt für die Beurteilung dieser Entwicklung kann nur die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sein. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Grundversorgungsauftrag mit seinen verschiedenen Elementen entwickelt, der allerdings keine qualitativen Ziele oder Empfängergruppen vorzeichnet. Je weiter jetzt der Grundversorgungsauftrag von den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern verstanden wird und je mehr Deckungsgleichheit zwischen den Angeboten von privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern besteht, desto größer ist die Gefahr für die Gewährleistung der Grundversorgung, die dann auch von den entsprechenden privaten Anbietern geleistet wird. Falls die Ziele, die man mit der Schaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbunden hat, nicht mehr erreicht werden, laufen die Rundfunkanstalten Gefahr, ihre staatlichen Garantien einzubüßen, denn sie genießen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nur im Rahmen ihres gesetzlich bemessenen Programmauftrags (Starck 2005, Art. 5 Rn. 122 ff.). Zur Zeit scheint aber die Verfassungsrechtsprechung insoweit fest gefügt zu sein, obwohl das Bundesverfassungsgericht diese Tendenz zur Aufgabenexpansion und damit zur Kostenausweitung schon gesehen hat (BVerfGE 97, 298; Kloepfer 2002, 639).

2.3.4. Entwicklungsperspektiven der Grundversorgung

Die mangelnde Konkretisierung des Grundversorgungsauftrags bedingt fehlende Schranken für die wirtschaftliche Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anbieter. Im Gegenzug dazu sind auch die Spielräume der kommerziellen Anbieter unklar. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung sollten jedoch derartige staatliche Reglementierungen die Ausnahme sein. Mit Starck (Starck 2005, Art. 5, Rn. 123) ist die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit Grundversorgungsauftrag aber auch als Eingriff in die private Rundfunkveranstaltungsfreiheit zu verstehen. Ein derartiger Eingriff kann aus verfassungsrechtlicher Sicht nur dann zulässig sein, wenn er einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhält. Je weiter man den Kreis der Grundversorgung zieht, umso mehr ist dieser Eingriff in die Rechte privater Anbieter am verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Die ursprünglichen Gründe für ein umfangreiches öffentlich-rechtliches Angebot - die Knappheit an Übertragungsfrequenzen und die Kostensituation in der Programmveranstaltung - bestehen nicht mehr. Vor diesem Hintergrund wird Grundversorgung auch von privaten Anbietern beigesteuert. Ein öffentlich-rechtliches Angebot muss deshalb ein privates Rundfunkangebot nicht kopieren oder gar ersetzen wollen. Das Fehlen von Grenzen für das Programmangebot öffentlich-rechtlicher Sender hat zur Konsequenz, dass in den letzten Jahren eine stetig fortschreitende Expansion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stattgefunden hat, teilweise deutlich zu Lasten der nicht geschützten privatwirtschaftlichen Konkurrenz.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat deshalb eine einzigartige Phase der Expansion durchlaufen. Neue Sender, wie 3 sat, Eins plus, ARTE, Phoenix und BR-alpha wurden ins Leben gerufen.

Mit der zahlenmäßigen Expansion öffentlich-rechtlicher Rundfunksender ist aber eine qualitative Anpassung an die massenwirksamen Angebote der privaten Anbieter einhergegangen. Die Gefahr der Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird deshalb in gewissen Grenzen vor allem darin gesehen, dass Aufgaben der Grundversorgung, also Bildungs- und Minderheitenprogramme, vermehrt an den Rand der Sendezeiten gedrängt werden und so an Bedeutung verlieren.

Die Weiterentwicklung und die Perspektiven der Grundversorgung sind zur Zeit noch geprägt von dem alten Rundfunkbild der Verfassungsrechtsprechung (Dierking/Möller 2007, 430). Hier deuten sich aber für die Zukunft Veränderungen an. Online-Rundfunksendungen in neuen Medien werden die Rundfunkordnung beträchtlich verändern. Die Rahmenbedingungen für Sendungen in Onlinemedien, wie Handy-TV, haben sich durch neuartige Kostenstrukturen und Produktionsstrukturen verschoben (Bauer/v. Einem 2007, 423; Fiedler (2007), 1). Der Video-Podcast der Kanzlerin (<http://www.bundestkanzlerin.de>) zum Beispiel stellt die Frage nach der Staatsferne des Rundfunks unter neuen Vorzeichen. Das Dogma der Meinungsvielfalt scheint jedenfalls im Internetbereich angesichts der Themen- und Anbieterstruktur erfüllt zu sein (Dierking/Möller 2007, 430).

Fraglich bleibt, inwieweit die klassischen Stellschrauben der Rundfunkregulierung noch ihre Berechtigung haben. Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.9.2007 (BVerfG, Urt. v. 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06 –) zeigt jedenfalls die Tendenz des Bundesverfassungsgerichts, das klassische Rundfunkbild aufrechtzuerhalten und weiterzuführen.

2.3.5. Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit

Die Rundfunkfreiheit wird in Art. 5 GG nicht absolut geschützt. Sie kann durch Gesetze beschränkt werden. Derartige Schrankengesetze sind im Rahmen der in Art. 5 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen möglich. So gelten z.B. die allgemeinen Gesetze, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und das Recht der persönlichen Ehre zu den möglichen Bereichen, die die Rundfunkfreiheit auch einschränken können. Daraus ergeben sich die Grenzen für die verfassungsrechtliche geschützte Rundfunkfreiheit.

Für die Rechtsdurchsetzung und die rechtliche Ausgestaltung ist aber auch die Schutzrichtung des Grundrechts von Interesse. Die Rundfunkfreiheit hat hier eine Sonderrolle, denn nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkfreiheit geprägt als Bestandsgarantie für ein Medium, das für eine funktionierende demokrati-

sche Öffentlichkeit erforderlich ist. Sie gilt deshalb als „dienende Freiheit“ (Schulze-Fielitz 2004, Art. 5 Rn. 122). Der objektiv-rechtliche Gehalt der Rundfunkfreiheit überwiegt deshalb, und die subjektivrechtliche Schutzwirkung für den einzelnen wurde von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst sehr spät anerkannt (BVerfGE 97, 298 (312 ff.)).

Objektiv-rechtlicher Charakter der Rundfunkfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat aber auch Bedeutung für die Grundversorgung und den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Veranstalter. Die Rundfunkanstalten sollen in Deutschland Meinungspluralismus abbilden, inhaltlichen Pluralismus darstellen und eine Integrationsfunktion erfüllen. Wird diese Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht ausgefüllt, können sie sich dabei auch nicht auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit berufen, denn sie genießen dieses Grundrecht nur am Rahmen ihres gesetzlich bemessenen Programmauftrages. Das Konkurrenzverhalten zu privaten Veranstaltern ist damit nicht gedeckt (Starck 2005, Art. 5 I, Rn. 122).

2.4. Konzeptionen der Rundfunkfreiheit in Sicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

2.4.1. Verfassungsrechtliche Grundsätze

Aussagen zur binnenrechtlichen Zulässigkeit der Finanzierungsformen im Rundfunkrecht lassen sich nur aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Rundfunkorganisationsrechts ableiten. Gleichsam als Negativform steht dazu die private Anbieterschaft im dualen Rundfunksystem.

Das grundrechtlich in Art. 5 I S. 2 GG gesicherte Massenkommunikationsmittel Rundfunk wird seit den sechziger Jahren durch das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen geprägt (Frank 2006, 421). Dabei durchlief die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrere Phasen: Bis in die achtziger Jahre hinein bestimmten extrem restriktive Entscheidungen zum Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, da die Zahl der terrestrischen Rundfunkfrequenzen und die so genannte finanzielle Sondersituation des Rundfunks (Zur „Sondersituation“ der Rundfunkfinanzierung, vgl. BVerfGE 12, 205 (261), 31, 314 (326), 57, 295 (322), dazu: Starck 2005, Art. 5 Abs. 1, Rn. 115) den Maßstab bildeten für das Recht auf Veranstaltung von Rundfunk.

Die Veränderung und Entschärfung dieser „Sondersituation“ der ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik durch die Digitalisierung und die üppige Finanzierungssituation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowohl durch Werbung als auch durch Verwaltungsgebühren für alle Bürger hat in der Rechtsprechung den Weg frei gemacht für den privaten Rundfunk und den Blick für die verfassungsrechtliche Sondersituation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschärft.

Die letzten Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind deshalb geprägt von Finanzierungsfragen. Nicht zuletzt dieses Gutachten steht unter dem Eindruck der „Gebührenentscheidung“ des BVerfG vom 11.9.2007 (Vgl. aber auch das 6. Rundfunkurteil, BVerfGE 83, 238 (Mischfinanzierung), 7. Rundfunkurteil, BVerfGE 87, 181 (Finanzierungsgarantie als Teil der Rundfunkfreiheit), 10. Rundfunkurteil, BVerfGE 97, 228 (Exklusivübertragungsrechte und Kurzberichterstattung) und den europarechtlichen Zugriff auf das immer noch landesrechtlich verankerte Medium „Rundfunk“).

Die entscheidende rundfunkrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spiegelt diese Entwicklung wider. So hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zwar nicht vom Grundversorgungsauftrag getrennt, jedoch ist in neueren Entscheidungen zu erkennen, dass der Auftrag und die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konzier gefasst werden sollen, um die Grenzen des verfassungsrechtlichen Auftrags genauer zu kennzeichnen (Hoffmann-Riem 2000, 208 ff.; Holz-nagel/Stenner 2003, 44; Holz-nagel/Vesting 1998, 55 ff.). Die Konturen der Rundfunkfreiheit ergeben sich demzufolge unmittelbar aus dem Verfassungsrecht (BVerfGE 87, 198, 90, 87 ff.).

Allerdings hat man es bei der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I GG nicht mit einem einfachen Grundrecht zu tun, sondern sie basiert auf einer institutionellen Garantie (Stein/Frank 2007, 316), der eine entscheidende Bedeutung für die Freiheit der Meinungsbildung zukommt. Positiv gewendet bedeutet dies nach der Karlsruher Rechtsprechung eine Vermittlungsfunktion des Rundfunks, die eine freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk sicherstellen soll. Art. 5 I GG schützt so den Kommunikationsprozess und andererseits die Vermittlungsfunktion des Rundfunks als Voraussetzung des Kommunikationsprozesses, der für eine demokratische Meinungsbildung unerlässlich ist. Verfassungsrechtlich geschützt ist demnach nicht allein die Marktbasis, sondern das dahinter stehende Kommunikationskonzept in seiner demokratischen Vermittlungsfunktion.

Auf der anderen Seite bedingt dieses umfassende Konzept den staatlichen Schutz der Rundfunkprogramme gegen staatliche Lenkung und jegliche Instrumentalisierung durch gesellschaftliche Gruppen oder kommerzielle Interessen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss so organisiert sein, dass alle Gruppierungen der Gesellschaft in ihren Organen Einfluss haben können und in dem Programmangebot zu Wort kommen können. Diese viel beschworene Vielfaltsicherung bezieht sich nicht nur auf politische Meinungsvielfalt, sondern auch auf andere Dimensionen, sozialer und politischer Art. Der Rundfunk soll so eine Programmqualität bieten, die die Rundfunkfreiheit nach dem Grundgesetz sicherstellen soll. Diesen Zielen soll die Rundfunkfreiheit dienen und so die Meinungsäußerungsfreiheit und die Informationsfreiheit sichern. Deshalb wird die Rundfunkfreiheit auch als

Funktionsgrundrecht bezeichnet. Wie aber bereits in dem ersten Teil des Gutachtens ausgeführt wird, steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland seit vielen Jahren in einem komplexen Spannungsfeld. Die Distanz des Rundfunks zu Wirtschaft und Politik zeigt zwei Konflikte auf, die auch in den derzeitigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eine Rolle spielen: einerseits die Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und andererseits die zunehmende Qualifikation des Rundfunks als Dienstleistung in Sicht der Europäischen Gemeinschaft.

2.4.2. Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ausgangspunkt für Rundfunkfreiheit war für das Bundesverfassungsgericht stets die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das Bundesverfassungsgericht hat die latent immer bestehende Tendenz der Politik gefürchtet, den Rundfunk als Faktor gesellschaftlicher Macht zu kontrollieren. Ebenso bestehen starke Einflüsse gesellschaftlicher und wirtschaftlich mächtiger Gruppen, die über Werbeeinnahmen zum Beispiel, Einfluss ausüben könnten. Die Berechtigung und die Geeignetheit dieses Anliegens in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutze des Rundfunks vor Einflussnahmen des Staates und gesellschaftlicher Gruppen wird aber in Zweifel gezogen (Kloepfer 2005, 423), denn der rasche Wandel der tatsächlichen Verhältnisse und die Vielfalt der Kommunikationsformen – nicht zuletzt durch neue Medien – sowie der wachsende Parteinfluss auf den Rundfunk, zeigen die faktisch bestehenden Grenzen der Rundfunkfreiheit auf (Frank 1992, 470). Starck (Starck 2005, Art. 5 Rn. 130) spricht hier von einem „Kondominium der mit dem Staat eng verbundenen politischen Parteien und der Rundfunkschaffenden“.

Das achte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1994 (BVerfGE 90, 60), die so genannte Gebührenentscheidung, hat nachdrücklich die Forderung nach Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klar gestellt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk war in der Vergangenheit stets auch dem Zugriff von Staat und Parteien ausgesetzt, zuletzt daraus resultiert das Gebot von Politik- oder Staatsferne. Bereits früh in der Geschichte der Bundesrepublik versuchte Bundeskanzler Adenauer als Treuhänder der Länder das zweite Fernsehprogramm für den Bund zu vereinnahmen. Dieser Versuch wurde zum Thema der 1. Rundfunkentscheidung aus dem Jahre 1961 (BVerfGE 12, 205), in der das Bundesverfassungsgericht den Zugriff des Bundes auf das Fernsehen abwehrte.

Die Medien nehmen eine wichtige Mittlerfunktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlichen Einrichtungen ein. Ein Funktionieren dieses Systems ist nur gewährleistet, wenn es von staatlichem Einfluss frei bleibt. Die Mittlerfunktion zwischen Bürgern und Gewählten muss durch die Rundfunkfreiheit sichergestellt bleiben. Das achte Rundfunkurteil ist

insofern von großer Bedeutung, weil es auch den indirekten Einfluss der Politik auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk thematisiert. Der Parteien- und Staatseinfluss über die Gebührenentscheidung stand im Mittelpunkt des Verfahrens, das über einen prozeduralen Ansatz die eigentliche Gebührenentscheidung festlegte. Der Streit um die Höhe der Gebühren hat sich in der Vergangenheit verschärft und stellt auch den Hintergrund für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 dar. Die nicht begründete Abweichung des Landesgesetzgebers zum Gebührenvorschlag der KEF hatte danach vor der Rundfunkfreiheit keinen Bestand. Die KEF stellt damit das entscheidende Instrument dar, um die Festsetzung der Rundfunkgebühr von medienpolitischen Einflüssen und dem Landesgesetzgeber fern zu halten. Die KEF als staatsfernes Kontrollgremium ist Ausdruck der Staatsferne bei der Überprüfung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Bereits in der 8. Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 (BVerfGE 90, 60) hatte das Gericht die mangelnde Staatsferne kritisiert. Das Bundesverfassungsgericht wies schon damals daraufhin, dass Indienstnahmen des Rundfunks nicht nur von Seiten des Staates, sondern auch von anderen gesellschaftlichen Mächten ausgehen könnten. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist deshalb nicht bloß als staatsgerichtetes Abwehrrecht zu verstehen. Um eine positive Ordnung sicherzustellen, die das Grundrecht der Rundfunkfreiheit verwirklicht, muss ein derartiges Kontrollgremium staatsferne organisiert und besetzt werden (BVerfGE 90, 60, 88). Zwar sind in der KEF die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst nicht vertreten, allerdings besteht ein erheblicher Überhang an Vertretern der Exekutive, vor allem aus Mitgliedern der Staatskanzleien.

Für die Gestaltung von Staatsferne in der Rundfunkorganisation gibt es inzwischen einige Vorschläge (Frank 2006, 428). Hier ist es insbesondere die Überlegung, bisher nicht vertretene Nutzergruppen, beziehungsweise unabhängige Personen, stärker in die Rundfunkorganisation einzubinden. So könnten Rezipienten (Hörer und Zuschauer) in Gremien, insbesondere z.B. der KEF, aufgenommen werden. Gerade die Einbeziehung der Rezipienten (Hörer und Zuschauer) wäre auch im Hinblick auf die Vielfalt der angebotenen Programme von Interesse, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seinen Programmen letztlich ganze gesellschaftliche Gruppen ausgeblendet.

2.4.3. Das Verfahren der Gebührenfestsetzung

Das aus dem 8. Rundfunk-Urteil resultierende Verfahren der Gebührenfestsetzung in drei Stufen, bereitet ersichtlich erhebliche Probleme.

„Auf der ersten Stufe erfolgt eine Bedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, auf der zweiten Stufe eine Überprüfung der Bedarfsanmeldungen durch die unabhängige KEF und auf der dritten Stufe werden die Rundfunkgebühren durch die Länderparlamente festgesetzt“.

Grundsätzlich ist der Ansatz des Bundesverfassungsgerichts zur Durchsetzung der Staatsferne über eine Trennung von Gebührenfestsetzung und Programm richtig gewählt, allerdings ist die Forderung nach Politikfreiheit der Gebührenentscheidung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht ganz realistisch.

Das derzeitige Gebührenfestsetzungsverfahren in der KEF ist von erheblicher Bedeutung, wie auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.9.2007 zeigt. Ersichtlich ist nun das Verfahren der KEF ergänzt durch ein, wenn auch begründetes, Abänderungsrecht der Länder. In der Vergangenheit hatte die KEF zwar kein eigenes Gestaltungsrecht, konnte aber über ihre Berichte erheblichen Einfluss ausüben. Aus Sicht des Rundfunkverfassungsrechts ist das Gebührenfestsetzungsverfahren unmittelbar verfassungsrechtlich relevant, denn hier findet Grundrechtsschutz durch Verfahrensrecht statt (Fechner 2007, 273). Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts kann hier die Rundfunkfreiheit ihre materielle Schutzfunktion alleine nicht hinlänglich entfalten, so dass die für die Bestands- und Entwicklungsgarantie notwendige Festsetzung der Rundfunkgebühren frei von medienpolitischen Zwecksetzungen und dafür in einem Politik freien Verfahren eines Sachverständigenremiums erfolgen muss. Der Gesetzgeber muss dazu sicherstellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet.

Das fragile Gebührenfestsetzungsverfahren hat ersichtlich einige Schwächen. Vorschläge zur Modifizierung bestehen häufig darin, die Rundfunkgebühren automatisch zu erhöhen. Damit sind allerdings erhebliche Legitimationsprobleme verbunden, denn die Gebührenhöhe ist vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips begrenzt. Aus Sicht der Rundfunkanstalten ist das Verfahren zu staatslastig und deshalb durch ein Mitspracherecht der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu ergänzen.

Auch die Ministerpräsidenten Stoiber, Milbradt und Steinbrück forderten 2003 in dem sogenannten SMS-Papier bereits eine grundlegende Reform der Rundfunkfinanzierung (Dörr/Zorn 2005, 3118). Diese Debatte lebte gerade nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom September 2007 erneut auf und gipfelte in der Forderung nach einer Rundfunksteuer. Das Gebot der Staatsferne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt allerdings diese Form staatsnaher Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks wenig erfolgreich erscheinen.

3. Europäischer Einfluss auf die deutsche Medienordnung

3.1. Rundfunk unter europäischen Rahmenbedingungen

Während auf der einen Seite das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk und damit die demokratische Meinungsbildung hierzulande vor Einflussnahmen schützen will, gewinnt auf der anderen Seite die europäische Medienordnung einen wachsenden Einfluss auf die landesrechtlich strukturierte deutsche Rundfunkordnung. Die oft unterschätzte Durchsetzungskraft der europäischen Rechtsordnung stellt für die Zukunft eine zentrale Fragestellung dar.

Rechtlicher Hintergrund ist dabei der so genannte Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts (Funke 2007, 733 ff.). Wiederholt hat der europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass nationales Recht nicht dem Gemeinschaftsrecht vorgehen könne. Das Verhältnis von deutschem Recht und Gemeinschaftsrecht ist aber nach wie vor nicht abschließend geklärt. Da das Gemeinschaftsrecht zwar eine autonome Rechtsordnung darstellt, aber die nationale Rechts-erzeugung in den Mitgliedstaaten gleichfalls autonom verläuft, ist das EU Recht nicht in jedem Fall höher-rangig, sondern hat lediglich einen Vorrang.

Die europäische Kommission treibt die Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme ständig weiter voran und stellt so die nationalen kulturellen Prämissen in der Rundfunkordnung in Frage (Fechner 2007, 175 ff.; Rossnagel/Scheuer 2005, 271 ff.; Schulz 2007, 1 ff.; Thaenert 2005, 279 ff.; Wille 2007, 89 ff.).

Die grenzüberschreitende Satellitentechnik rief erst in den neunziger Jahren die europäische Gemeinschaft auf dem Plan. Bis dahin begrenzte allein schon die Technik die Rundfunkverbreitung auf den nationalen und grenznahen Bereich. 1989 erließ dann die europäische Gemeinschaft die sog. Fernsehrichtlinie zu Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Richtlinie 89/552/EWG, geänd. 1997 durch die Richtlinie 97/36/EG).

In rascher Folge hat sich der Zugriff der europäischen Rechtsgemeinschaft auf die nationalen Rundfunkordnungen vollzogen und stellt damit für die ökonomische Dimension der europäischen Rundfunksysteme eine zentrale Größe dar. Wie schon das Gutachten zur Selbstkommerzialisierung zeigt, bilden daher die europäische Rundfunkordnung und die Vorgaben des europäischen Rechts ein akutes Spannungsfeld. Hier stellt sich die Frage, ob das von der europäischen Kommission in den Vordergrund gestellte Wettbewerbsrecht dem Kulturcharakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland gerecht wird. Der Zugriff von Staat und Parteien auf den öffentlichen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner negativen Form lässt sich unter der Ägide des europäischen Rechts am Beispiel Italiens darstellen.

Im Gegensatz zu den nationalen Rechtsordnungen bietet allerdings die „europäische Medienordnung“ keinen geschlossenen Bestand an Regelungen oder eine rundfunkrechtliche Kompetenz in den Mitgliedstaaten, sondern ein Geflecht von Einzelregelungen, die überdies noch eher wirtschaftsrechtlich verwurzelt sind. Im Gegensatz zum deutschen Kompetenzsystem in der Verfassung bildet sich die Zuständigkeit der europäischen Rechtsgemeinschaft für ein Politikfeld nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EGV). Danach darf die Union nur in den Bereichen tätig werden, in denen ihr von den Mitgliedstaaten durch ausdrücklichen Vertrag Regelungs-befugnisse übertragen worden sind. Selbst in diesen Bereichen ist die Gemeinschaft nicht allzuständig, sondern wird durch das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsausübung begrenzt. In der Vergangenheit hat es in vielen Regelungsfeldern Auseinandersetzungen mit den Mitgliedstaaten über diese relativ unbestimmte Form der Aufgabenabgrenzung gegeben. Da vor dem völkerrechtlichen Hintergrund die Bundesrepublik Ansprechpartner der Gemeinschaft ist, sind grundsätzlich die Bundesländer in den Bereichen Kultur und Medienordnung ins Hintertreffen geraten.

Nicht zuletzt diese Konstellation führte 1995 zu dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 92, 203) über die EG-Fernsehrichtlinie. Das Bundesverfassungsgericht wies in dieser Entscheidung dem Bund gegenüber der Gemeinschaft die Aufgabe zu, als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte zu vertreten.

Bis heute ist diese unklare Rechtslage im Verhältnis zwischen europäischer Gemeinschaft und den für die Rundfunkordnung zuständigen Bundesländern nicht eindeutig geklärt. Einerseits besitzt die europäische Union keine umfassende Befugnis, eine europäische Medienordnung zu schaffen (Fechner 2007, 175), andererseits sind in Deutschland nach wie vor die Bundesländer für die Rundfunkgestaltung zuständig, sind aber nicht unmittelbar komplementär Verhandlungspartner der Union.

Die grenzüberschreitende Dimensionen und die stürmische Expansion finanzstarker öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter bewegt natürlich die europäische Union zu einer europaweiten Initiative mit dem Ziel, eine europäische Medienordnung aufzubauen. Dabei stoßen gerade auf der europäischen Ebene ökonomische, technische und kulturelle Aspekte zusammen (Rossnagel/Scheuer 2005, 271). Allerdings überwiegt strukturell nach wie vor ein ökonomischer Ansatz in der Europäischen Union. Die Wurzeln der Gemeinschaft als völkerrechtliche Wirtschaftsgemeinschaft prägen noch heute den Handlungsspielraum und das rechtliche Instrumentarium.

Im Gegenzug zur Durchsetzungsstärke der europäischen Rechtsgemeinschaft haben in Deutschland in den letzten Jahren die Bundesländer eine erhebliche Stärkung ihrer Rechte erfahren. Die Föderalismusreform im Jahre 2006 hat hier den Willen der Länder ge-

zeigt, gegenüber europäischen Rechtsakten mit einer Stärkung ihrer Länderkompetenzen zu reagieren. Für die rundfunkrechtliche Situation war die Neufassung des Artikels 23 GG ausschlaggebend (Fechner 2007, 175).

Im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 (Ges. v. 28.8.2006, BGBl. 2006, 2034) wurde der sog. Europaartikel 23 des Grundgesetzes in rundfunkrechtlicher Sicht deutlicher gefasst. Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG stellt nun ausdrücklich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Rundfunks heraus; die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, muss nun vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. So sollen nun die Bundesländer ihre rundfunkrechtlichen Interessen in der Europäischen Union besser einbringen können. Wenngleich der gestärkte Einfluss der Länder auf die anstehende Umsetzung der Fernsehrichtlinie nicht mehr zum Tragen kommen mag, ergeben sich doch für die Zukunft neue Perspektiven für das Verhältnis der Länder zur Gemeinschaft.

Art. 23 Abs. 6 GG regelt so die stärkste Form der Beteiligung der Länder an der Vertretung Deutschlands in Europa, obwohl die Länder eigentlich in der völkerrechtlichen Konstruktion der Verträge keine Ansprechpartner sind. Die Länder vertreten im Rundfunkrecht seit 2006 also den Bund in der Gemeinschaft, soweit nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind (Classen 2005, Art. 23 Rn 93). Hier scheint sich also im Bereich der europäischen Medienordnung ein gewisser Rückschritt anzudeuten, eine Annahme, die auch durch das Scheitern des Vertrages über eine Verfassung für Europa, gestützt wird. Die Hoffnung, das gesamte Gemeinschaftsrecht und damit auch das europäische Medienrecht auf eine einheitliche Basis zu stellen, ist zunächst in weitere Ferne gerückt.

Für die Beurteilung der Möglichkeiten, die Deutschland als Mitgliedstaat der EU bei der Bewahrung der rundfunkrechtlichen Möglichkeiten gegenüber den europäischen Wirtschaftsinteressen zustehen, ist es nötig, einige Handlungsfelder europäischer Medienpolitik zu betrachten.

3.2. Europäische Medienpolitik

3.2.1. Europäische Fernsehrichtlinie

Zentraler Streitpunkt ist inzwischen aus rechtlicher Sicht die schon genannte EG-Fernsehrichtlinie (Richtlinie 89/552/EWG; 97/36/EG), die das zentrale Regelungsinstrument im Bereich des Rundfunks darstellt. Über die Fernsehrichtlinie versucht die europäische Gemeinschaft die grenzüberschreitende Dimension des Rundfunks durch den Aufbau einer europäischen Medienordnung einzuholen (Holznagel/Stenner 2003, 25; Roßnagel/Scheuer 2005, 272; Schulz 2007, 1; Thäenert 2005, 279 ff.). Allerdings stößt die über-

wiegend wirtschaftlich motivierte Errichtung eines gemeinsamen Medienmarktes nach deutschem Recht auf erhebliche Hindernisse, da hier der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Grundversorgungsauftrag zu wahren hat.

Hintergrund der europäischen Fernsehrichtlinie ist die wirtschaftliche Dienstleistungsfreiheit, die seit den siebziger Jahren vom EuGH für den grenzüberschreitenden Rundfunk in Anspruch genommen wurde (Fechner 2007, 181). Gestützt auf wirtschaftliche Rechtsgrundlagen im EG Vertrag (Art. 47 i.V.m. Art. 55 EG-Vertrag) sollte die Richtlinie harmonisierend in den Mitgliedstaaten wirken. Zentral war die Absicht der Gemeinschaft, den freien Verkehr von Fernsehsendungen innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten. Die Einordnung von Rundfunksendungen als Dienstleistung war lange Zeit umstritten, aber die eindeutigen Entscheidungen des EuGH haben hier inzwischen zu der Erkenntnis geführt, dass die europäische Dienstleistungsfreiheit auf Rundfunksendungen Anwendung zu finden hat.

Die Richtlinie wirkte allerdings nur zum Teile harmonisierend, da den Mitgliedstaaten die Umsetzung in nationales, auch strengeres Recht, oblag. Grundsätzlich war jedoch der uneingeschränkte Empfang von Fernsehprogrammen aus anderen EU-Staaten im eigenen Hoheitsgebiet zu gewährleisten, auch wenn diese andere, oder zum Teil weitergehende Regelungen vorsahen. Hauptinhalte der Fernsehrichtlinie in ihrer Ursprungsform waren daher das Sendestaatsprinzip, der Grundsatz freien Empfangs, Werbevorschriften, Jugendschutz und das Recht auf Gegendarstellung.

In Deutschland führte die Umsetzung der Fernsehrichtlinie zur 9. Rundfunkentscheidung des BVerfG von 1995 (BVerfGE 92, 203), da sich einige Bundesländer in ihren rundfunkrechtlichen Kompetenzen durch die Zustimmung des Bundes verletzt sahen. Das Bundesverfassungsgericht erblickte ebenfalls darin eine Verletzung der Rechte der Bundesländer, die allerdings keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Zustimmung des Bundes hatte. Letztlich wurde die Richtlinie durch den Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1. April 2000 in das deutsche Medienrecht umgesetzt.

Im Grunde führte dieses Verfahren zu einer Stärkung der rundfunkrechtlichen Kompetenzen der Länder, die seitdem durch den geänderten Art. 23 Abs. 6 GG in der Lage sind, in rundfunkrechtlichen Angelegenheiten als Vertreter des Bundes selbst ihre Interessen in Europa durchzusetzen.

Für die Frage der Einwirkung auf die nationale Medienordnung und auf die Programmgestaltung ist natürlich die Umsetzung des europäischen Rechts von Interesse. Das Wesen der Richtlinie (Art. 249 EGV) führt zu einer komplexen Umsetzungsprozedur, die überwiegend in der Hand der Mitgliedstaaten liegt, denn die europäische Rechtsordnung kennt im wesentlichen nur die europäische Verordnung, die

direkt in den Mitgliedstaaten wirkt und die europäische Richtlinie, die erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Hier besteht also erheblicher Gestaltungsspielraum für die Umsetzung europäischer Rechts in Form von Richtlinien. Das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht ist hier also nach wie vor nicht abschließend geklärt. Jedenfalls haben die Mitgliedstaaten erhebliche Umsetzungsspielräume bei Fernsehrichtlinien im europäischen Rechtssystem und sind nicht bloß gezwungen, europäisches Recht quasi willenlos zu übernehmen.

Seit Dezember 2005 arbeiten sowohl die EU Kommission als auch der Rat an einer Erneuerung der Fernsehrichtlinie. Gründe für die Revision der Fernsehrichtlinie finden sich vor allem in der so genannten Konvergenzdiskussion bei den Medien (Schulze 2007, 3). Andere audiovisuelle Mediendienste sollen ebenfalls auf europäischer Ebene harmonisiert werden. Die EU Medienminister haben sich unter dem Vorsitz von Staatsminister Bernd Neumann politisch auf einen gemeinsamen Standpunkt zur Revision der Fernsehrichtlinie geeinigt (2005/0260 COD Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament über den gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Annahme eines Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen), Ratsdok. Nr. 7944/07 endg. KOM 2007, 170).

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Werbung, Jugendschutz, Gendarstellungsrecht und die zunehmende Konvergenz der Medien bildeten den Hintergrund für die Arbeiten an einer neuen Richtlinie. Bereits der Titel wird nunmehr abzielen auf audiovisuelle Mediendienste und sich nicht mehr allein auf Fernsehen beschränken (Dörr/Zorn 2005, 3115; Stender-Vorwachs/Theißen 2007, 613).

Von der europäischen Fernsehrichtlinie sind jedoch unmittelbar keine kulturellen oder qualitativen Vorgaben für das öffentlich-rechtliche Angebot zu erwarten. Die Fernsehrichtlinie befasst sich in erster Linie mit den Rahmenbedingungen für Rundfunkstätigkeit in den Mitgliedstaaten. Die Reform der Fernsehrichtlinie zielt auf die Verbesserung und Vereinheitlichung der rechtlichen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen für Medienunternehmen in Europa. Mit der Bezeichnung „Mediendienste“ wird nun der Anwendungsbereich verbreitert, aber ebenfalls wirtschaftliche Aktivitäten wie product placement geregelt.

Überdies haben die Länder den Einfluss auf die Umsetzung der Fernsehrichtlinie, die als europäische Richtlinie nur Ziele enthält, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Nicht zuletzt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1995 (BVerfGE 92, 203, 241) geht davon aus, dass die in der Richtlinie enthaltenen rechtlichen Rah-

menbedingungen den Kern der Landesrundfunkkompetenz nicht berühren (Kloepfer 2002, 642, Fn. 77). Allerdings können sich die Länder und Mitgliedstaaten nicht den europäischen Tendenzen verschließen, denn der europäische Medienmarkt ist grenzüberschreitend. Das durch den EuGH geprägte europäische Medienrecht verbietet die Abschottung von nationalen Rundfunklandschaften. Kein Mitgliedstaat darf ein in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenes Rundfunkunternehmen zur Anwendung lokalen Rundfunkrechts zwingen.

Rechtsschutz von Rezipienten gegen europäisches Richtlinienrecht ist nur schwach vorhanden und möglich, denn die ursprünglich völkerrechtliche Struktur des europäischen Gemeinschaftsrechts erschwert hier den Zugang von EU-Bürgerinnen und Bürgern zur europäischen Gerichtsbarkeit.

3.2.2. Europäisches Wettbewerbsrecht und Rundfunkgebühr

Das bundesdeutsche Verfahren zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Verwaltungsgebühren erzeugt natürlich aus europäischer Sicht Klärungsbedarf zur Frage des europäischen Wettbewerbsrechts. Der Streit zwischen den Bundesländern und der Europäischen Union um die Finanzierung von ARD und ZDF eskalierte im Dezember 2006. Die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission leitete 2006 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Die derzeitig vorrangige Gebührenfinanzierung von ARD und ZDF stand dabei auf dem Prüfstand in Hinblick auf das EU Beihilferecht.

Europäisches Wettbewerbsrecht ist eine Kernkompetenz der Gemeinschaft, die schon in ihrer Entstehung als Wirtschaftsgemeinschaft natürlich als vorrangiges Ziel den Abbau von Wettbewerbshindernissen gesehen hat.

Hauptthema ist immer noch die Frage, ob staatlich angeordnete und durch Verwaltungsvollstreckung eingezogene Rundfunkgebühren, die allein den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern zugute kommen, Beihilfen in Sicht des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag darstellen (Thaenert 2005, 282; Thum 2007, 521).

Die Auseinandersetzung über den Umfang der deutschen Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist aber noch nicht beendet. Die Bundesregierung und die europäische Kommission einigten sich noch Ende 2006, das formelle Vertragsverletzungsverfahren gegen Auflagen für die Länder einzustellen. Diese Auflagen zur Finanzierung sollen nun innerhalb von zwei Jahren im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufgenommen werden.

Geklärt ist aber die Frage der Finanzierung über Rundfunkgebühren bis heute nicht. Insbesondere das hohe Finanzvolumen von annähernd 8 Mrd. Euro macht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland zum teuersten öffentlichen Rundfunk der Welt (Thum

2007, 522). Kritisiert wurden schon immer insbesondere die Onlineangebote, die Digital-Kanäle und der Sportrechte-Erwerb (Dörr/Zorn 2005, 3116). Allerdings stellt sich die Situation nicht ganz so eindeutig dar, wie in anderen europäischen Staaten, in denen die Rundfunkanstalten direkt aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die staatsferne Finanzierung über Rundfunkgebühren schafft hier eine Sondersituation. Trotzdem hat die Gemeinschaft die deutsche Rundfunkgebühr europarechtlich nach wie vor als Beihilfe qualifiziert (Meyer 2007, 349), der ausgehandelte Kompromiss über die Aussetzung des Verfahrens wirkt aber zunächst fort. Der deutsche Rundfunkgesetzgeber ist nun gefordert, die europäischen Vorgaben umzusetzen. Die europäischen Kriterien für eine unzulässige Beihilfe sind allerdings nach wie vor in ihrer Auslegung umstritten.

Die Frage der wettbewerbsrechtlichen Relevanz von deutschen Rundfunkgebühren bleibt also weiterhin offen. Nach Art. 87 EG-Vertrag sind diese nationalen Beihilfen grundsätzlich verboten. Es können aber nach Absatz 3 Beihilfen zur Förderung der Kultur in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Markt erfolgen. Die Zulassung unterliegt dann aber einem Genehmigungsverfahren der Europäischen Kommission. In der Rechtssache Altmark Trans (EuGH, Rechtssache C-280/00, Altmark Trans, Slg. 2003, I-7810, NJW 2003, 2515) hat der EuGH Kriterien zur Beurteilung einer Beihilfe aufgestellt. Der Entscheidung des EuGH nach sind jedenfalls vier Voraussetzungen entscheidend.

So steht der europäische Gerichtshof (EuGH Altmark Trans, NJW 2003, 2515) auf dem Standpunkt, dass eine staatliche Beihilfe nicht vorliegt, falls die Leistung als Ausgleich anzusehen ist, für eine Leistung, die von Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht wurde. Für diese Bestimmung sind allerdings sog. objektive und transparente Parameter erforderlich. Schon diese Umschreibung zeigt die Anwendungsprobleme bei deutschen Rundfunkgebühren. Die europäische Kommission hat in Betracht gezogen, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über den Ausnahmetatbestand Art. 86 Abs. 2 EGV zu akzeptieren. Aber auch hier steht der deutsche Rundfunkgesetzgeber in der Pflicht, denn nur eine konsequente Umschreibung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte hier gegenüber der Europäischen Gemeinschaft zu Rechtssicherheit führen.

Bis heute ist allerdings die Auslegung dieser Entscheidung auch im deutschen Recht umstritten (unzulässige Beihilfe: Thum 2007, 526; keine unzulässige Beihilfe: Fechner 2007, 179; Meyer 2007, 347; Thaenert 2005, 283).

Die Durchsetzungsstärke des europäischen Rechts wird bei der Frage der Gebührenfinanzierung in Zukunft eine wesentliche Rolle spielen. Der Konflikt spielt sich allerdings zwischen der europäischen Kommission und den Bundesländern ab, denn Art.

23 Abs. 6 GG ermöglicht es nun den Bundesländern, ihre Interessen in Vertretung des Bundes gegenüber der europäischen Gemeinschaft selbst wahrzunehmen. Da durch das europäische Wettbewerbsrecht ein europäischer, wirtschaftsrechtlicher Kernbereich direkt betroffen ist, wird allerdings in Zukunft die Frage unzulässiger Beihilfen die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland weiter infrage stellen. Mittelfristig ist aber der Landesgesetzgeber gut beraten, den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genauer zu fassen und so gegenüber der europäischen Union zu einem rechtssicheren Verhältnis zu gelangen.

Die Auseinandersetzung hat allerdings nicht nur eine wirtschaftsrechtliche Dimension. Aufgrund der ursprünglich völkerrechtlichen Struktur der europäischen Gemeinschaft war zwar früher die Kultur keine Fragestellung der Gemeinschaftsverträge, aber mit dem Zusammenwachsen und dem zunehmenden Erfolg der Gemeinschaft ist auch die Kultur in Art. 151 EGV zu einem Vertragsbestandteil geworden. Danach leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten. Ob die Kulturkompetenz der Gemeinschaft nun einen – wie auch immer gearteten – Anknüpfungspunkt für eine Rundfunkkompetenz der Gemeinschaft darstellt, ist nicht darstellbar. Derartige Überlegungen sind zurzeit noch nicht sehr weit gediehen. Die Gemeinschaft kann daher über den Kulturbereich nicht den Bereich des Rundfunks regeln, soweit die Veranstaltung von Rundfunk als Teil des Kulturbetriebs verstanden wird (Fechner 2007, 180 f.; Ricker/Schiwy 1997, 487 ff.).

3.2.3. Europäischer Schutz der Kommunikation

Die europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) entfaltet zwar direkt als völkerrechtliches Abkommen verschiedener europäischer Staaten keine unmittelbare rechtliche Wirkung für den Rundfunkmarkt der europäischen Union. Die Konvention entwickelt unmittelbare Bindungswirkung nur im Verhältnis zu den Unterzeichnerstaaten. Trotzdem ist die Konvention ungewöhnlich erfolgreich, da sie sich inzwischen verfahrensmäßig gut aufgestellt hat. Der EGMR in Straßburg ist für die Bürgerinnen und Bürger der Unterzeichnerstaaten direkt ansprechbar und die Europäische Menschenrechtskonvention wurde schon früh in das Gemeinschaftsrecht der europäischen Union einbezogen. Die europäische Union hat sich danach nach Art. 6 EUV verpflichtet, die Grundrechte der EMRK zu achten. Darunter fallen auch die Kommunikationsgrundrechte nach Art. 10 EMRK.

Hier ist es vor allem die Garantie der freien Meinungsäußerung (Art. 10 Abs. 1 EMRK), die weit interpretiert wird. Darüber hinaus wird das Recht, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben, geschützt. Sogar die Freiheit, in privater Form Fernsehen zu veranstalten und die Rundfunkfreiheit werden durch Art. 10 EMRK erfasst (Fechner 2007, 176; Schulze-Fielitz 2004, Art. 5 Rn 10). Nun gilt

die EMRK einmal über die europäische Union, die die Rechte der EMRK in ihren Grundrechtsbestand einbezogen hat, zum anderen über den Konventionsstaat Deutschland direkt, wie auch das Beispiel der Caroline-Entscheidung des EGMR (EGMR, NJW 2004, 2647) zum Presserecht gezeigt hat.

Der Einfluss wird aber auf der anderen Seite durch die völkerrechtliche Struktur der EMRK im Rahmen des europäischen Rechts geschmälert (Fechner 2007, 186), denn unmittelbar geltende europäische Richtlinien haben in der EU Vorrang bei EU-Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaft ist als Völkerrechtssubjekt nicht Mitglied und Unterzeichner der Konvention. Hinzu kommen Divergenzen bei der Auslegung der EMRK zwischen EuGH und EGMR (Schulze-Fielitz 2004, Art. 5 Rn 14).

Ähnliches gilt auch für das Konventionsmitglied Deutschland. Die Konvention steht zwar im innerstaatlichen Recht in Gesetzesrang und muss nach einer nicht rundfunkrechtlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE NJW 2004, 3407, dazu: Ruffert 2007, 253) von deutschen Behörden und Gerichten beachtet werden, führt aber nicht zu einer schematischen Umsetzung in das nationale Rechtssystem (Dörr/Zorn 2005, 3117). Die Entscheidungen aus Straßburg wirken deshalb nur mittelbar.

Die Auswirkungen der EMRK auf die Programmgestaltung oder die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der europäischen Ebene sind daher eher gering, denn sie erfasst nur Akte der Mitgliedstaaten, die die Rundfunkfreiheit einer EU-Bürgerin oder eines EU-Bürgers betreffen. Der Zugang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist allerdings einfach, denn jeder Mitgliedstaat oder jedes Individuum, das behauptet, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein, kann direkt seine Beschwerde beim Gerichtshof in Straßburg einlegen mit der Behauptung, eines seiner durch die Konvention garantierten Rechte sei durch einen Vertragsstaat verletzt worden.

4. Internationale Bezüge

Im internationalen Recht ist die Informationsfreiheit von Bürgerinnen und Bürgern im Rundfunkbereich zugunsten innerstaatlicher Regelungsinteressen nur eingeschränkt gegeben (Schulze-Fielitz 2004, Art. 5, Rn 9). Das originäre Völkerrecht gibt kaum entsprechende Regeln vor. Nur Staaten und internationale Organisationen können als Völkerrechtssubjekte Völkerrecht über Völkergewohnheitsrecht oder Völkervertragsrecht gestalten und abschließen. Das Interesse dieser Völkerrechtssubjekte an einer Ausweitung von Informationsrechten oder am Zugang zu Rundfunksendungen für Bürgerinnen und Bürger ist aus offensichtlichen Gründen nicht sehr entwickelt. Das Völkerrecht an sich ist sehr durchsetzungsschwach, da es an Vollzugsinstanzen fehlt. So gibt es international nur sehr wenige Abkommen, an denen alle Staaten teilhaben. Auch die europäische Gemeinschaft als Völkerrechts-

subjekt hat sich bislang noch nicht international mit entsprechenden Ansätzen hervorgetan.

Ein international erfolgreiches völkerrechtliches Konstrukt ist die Welthandelsorganisation World Trade Organization (WTO), die schon lange erfolgreich international wirtschaftliche Regulierungsziele verfolgt.

Die Welthandelsorganisation ist die Dachorganisation der Verträge GATT, GATS und TRIPS. Ziel der WTO ist dabei der Abbau von Handelshemmnissen und die Liberalisierung des internationalen Handels. Die WTO verfolgt einen eher liberalen Außenhandelskurs, der auf Deregulierung und Privatisierung basiert. Die Bedeutung der WTO ergibt sich aus der Tatsache, dass fast alle Länder der Erde Mitglied dieser Organisation sind.

Die WTO zielt ab auf die Liberalisierung des weltweiten Handels auch mit Dienstleistungen in bisher geschützten Bereichen. Daher verlangt die WTO auch Zugang zum Bereich der audiovisuellen Medien, da sie als Dienstleistung gesehen werden. Hier dominiert die Betrachtung des Rundfunks unter ökonomischen Aspekten in einer liberalisierten Welthandelsordnung. Ziel der WTO ist unter anderem die Privatisierung von Institutionen, die dem Gemeinwohl dienen. Durch den GATS-Prozess des WTO-Abkommens kann verbindlich Zugriff auf nationale Rechtspositionen genommen werden.

Kritiker befürchten hier deshalb die Inanspruchnahme des Rundfunks als Träger kultureller Leistungen über die Dienstleistungsregulierung der WTO.

Das GATS-Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen soll den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regeln und dessen fortschreitende Liberalisierung anstreben. Zentraler Diskussionspunkt ist dabei die Behandlung öffentlicher Dienstleistungen (Gesundheitswesen öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Bildungs-Dienstleistungen). Art. 1 des GATS-Abkommens, mit seiner Formulierung über Dienstleistungen „in Ausübung staatlicher Gewalt“, ist bislang nicht eindeutig geklärt.

Die Durchsetzungsstärke des GATS-Vertragswerks kann deshalb möglicherweise auch landesrechtliche Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überwinden. Die völkerrechtlichen Einflüsse auf die nationalen Medienlandschaft werden damit in Zukunft die Mediendienstleistungen erfassen (Schulze-Fielitz 2004, Art. 5 I, Rn. 9).

Ein adäquates individualrechtliches Rechtsschutzsystem gegenüber völkerrechtlichen Regelungen ist allerdings in Deutschland nicht gegeben. Hier ist der Bund, beziehungsweise die europäische Union, in völkerrechtlicher Weise gefordert, nationale kulturelle öffentliche Einrichtungen wie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zu erhalten.

5. Resümee

Die Erfolgsaussichten, auf die derzeitige medienpolitische Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Einfluss zu nehmen, hängt ungeachtet der rechtlichen Form davon ab, in welcher Weise das Bundesverfassungsgericht hier das Rundfunkrecht gestaltet und prägt. Stärker als im Rahmen der Pressefreiheit betont das Bundesverfassungsgericht hier den objektivrechtlichen Gehalt der Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG.

Erhebliche Bedeutung kommt nun der letzten rundfunkrechtlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 (1 BvR 227/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06), dem sog. Gebührenurteil, zu. Diese Entscheidung ist in der bisherigen Folge von rundfunkrechtlichen Entscheidungen des Gerichts zu sehen und zu bewerten. Die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit ist als Grundrecht in einzigartiger Weise geprägt von dieser Rechtsprechung. Zwar ist in letzter Zeit die Inbezugnahme der Sondersituation des Rundfunks zur Begründung des Erfordernisses dieser spezifischen Ausgestaltung in den Hintergrund getreten (Kloepfer 2005, 422), jedoch betont nun das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung und setzt so unter geänderten Vorzeichen die bisherige Rechtsprechung bis zur letzten Entscheidung vom September 2007 fort.

Dieser Paradigmenwechsel im Rundfunkverfassungsrecht ist angesichts der geänderten technischen und medienpolitischen Rahmenbedingungen überraschend, führt aber zu einer Fortgeltung der medienrechtlichen Situation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht bringt dies bereits in dem 1. Leitsatz zum Ausdruck:

„Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sind durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt“.

Als unabdingbares Gegenstück zur Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG agiert daher die Gebührenpflicht, somit ist der Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Der Umfang und die Qualität der Grundversorgung darf keine Mindestversorgung darstellen (BVerfGE 74, 297). Da der Grundversorgungsauftrag Meinungspluralismus gewährleisten soll, ist dieser Auftrag vom Gesetzgeber auszugestalten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genießen dieses Gebührenprivileg nur im Rahmen ihres Programmauftrages, denn nur die Erfüllung dieses Auftrages gewährleistet und rechtfertigt die Gebührenfinanzierung und den Eingriff in die private Rundfunkveranstaltungs-freiheit (Starck 2005, Art. 51, Rn.

122 f.). In dem Maße, in dem eine ausreichende Gewähr für Grundversorgung durch Vielfalt auch durch private Anbieter geleistet wird, geht das Erfordernis für rundfunkrechtliche Sonder- und Finanzierungsregelungen zurück (Kloepfer 2002, 638; Kloepfer 2005, 423).

Die dynamische Finanzierungsverpflichtung für Bürgerinnen und Bürger wird den europäischen Wettbewerbschützern weiterhin erhebliche Probleme bereiten; die Gratwanderung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zwischen europäischem Wettbewerbsrecht und landesrechtlichem Kulturauftrag wird daher im überkommenen Sinne fortgesetzt. Die europäische Union versucht, der grenzüberschreitenden Dimension des Rundfunks durch den Aufbau einer europäischen Medienordnung zu begegnen. Die Gemengelage unterschiedlicher Einzelaspekte führt aber zu einer komplexen Situation, die noch durch den wirtschaftlich motivierten Marktansatz der Gemeinschaft erschwert wird. Derzeit gibt es aber im europäischen Recht kein geschlossenes, europäisches Rundfunk- oder Medienrecht, sondern nur eine Vielzahl von Instrumenten, die letztlich den EU-Bürgerinnen und Bürgern nur wenige Rechtsschutzmöglichkeiten bieten. Die Bundesländer haben sich hier bereits frühzeitig in Position gebracht und durch den geänderten Art. 23 Abs. 6 GG direkten Zugriff auf Europa genommen. Bislang war allerdings die europäische Rechtsentwicklung durch eine rasche Entwicklung gekennzeichnet, das Scheitern des europäischen Verfassungsvertrages in den Volksabstimmungen und die Neuausrichtung der Bundesländer durch die Föderalismusreform 2006 lassen in Zukunft ein gemäßigteres Tempo erwarten.

Dafür zeichnet sich im Völkerrecht eine neue Entwicklung ab. Das GATS-Abkommen der WTO erhebt ebenfalls Regulierungsansprüche an das Rundfunkrecht im Sinne einer globalisierten Dienstleistungsgesellschaft. Allerdings könnte hier die europäische Union als Völkerrechtssubjekt gegenüber der WTO mit einer durchsetzungstarken europäischen Medienordnung das geringere Übel sein.

Teil C: Thesen

Deutschland ist ein merkwürdiges Land: Es ist international außergewöhnlich und seltsam, dass die meisten deutschen Spitzenpolitiker seit vielen Jahren in bedeutenden Reden über das Fernsehen klagen und sich ein besseres Fernsehen wünschen. Das waren in folgender Reihung Alt-Bundeskanzler Helmut Schmidt 1978 mit seinem Plädoyer für einen fernsehfreien Tag pro Woche, Alt-Bundespräsident Roman Herzog 1996 mit seiner Attacke auf „TV-Schwachsinn“ und „TV-Voyeurismus“, Bundstagspräsident Wolfgang Thierse 2003 mit seinem Infragestellen eines „TV-Diktats der Unterhaltung“, Alt-Bundespräsident Johannes Rau 2004 mit kritischem Nachdenken über die „Boulevardisierung der Medien“ und schließlich Bundespräsident Horst Köhler, der 2006 eine neue Debatte über die „Trennung von Nachricht und Werbung“ forderte. Weit über diese individuellen Kritikpunkte hinaus gehend ist freilich die von der Bertelsmann-Stiftung in Auftrag gegebene, aber nie veröffentlichte dramatische Analyse des deutschen Fernsehsystems unter dem Titel „Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland Richard von Weizsäcker“ von 1994. Der Politikbericht-erstattung im deutschen Fernsehen wird dort eine „Rückkehr der höfischen [!] Öffentlichkeit“ bescheinigt (Groebel u. a. 1994, 13).

Und trotz dieser nun wirklich hochrangigen und gut begründeten Klagen ändert sich in der deutschen Fernsehpolitik fast nichts. Folgende Schlussfolgerung ist aus dieser Beobachtung zu ziehen: Entweder sind auch die Reden hochrangiger Politiker und Politikerinnen unverbrüchlicher Teil dessen, was sie vorgeben zu beklagen, nämlich ritualisiertes Infotainment oder das deutsche Fernsehsystem ist ein in sich autistisch abgeschlossenes System, das nur noch mit sich selbst kommuniziert und deswegen für Anregungen von außen reformresistent ist. Aufgrund langjähriger Berufserfahrung als Medien-, Kommunikationswissenschaftler und Experten für Medienrecht neigen wir zu der Autismusthese und zu der Annahme, dass ARD und ZDF dieses Gutachten entweder mit Schweigen übergehen oder auf angeblich viele methodische Mängel verweisen werden und dass eine längst überfällige Reform von Strukturdefiziten bei ARD und ZDF ausbleibt, weil sie politisch nicht gewollt wird.

Dass Medienpolitik Standortpolitik sei, ist eine begrifflich andere Umschreibung dessen, was man auch als Gegensatz von Medien- und Wettbewerbsrecht, von Kultur und Ökonomie bezeichnen kann. Eine Priorität von Medienpolitik, Medienrecht und Kultur gegenüber Standortpolitik, Wettbewerbsrecht und Ökonomie zu fordern ist das eine, nachdrücklich aber auch auf das vielfältige Versagen einer medienorientierten Standortpolitik hinzuweisen ist das andere. Sowohl die standortbezogene Medienpolitik in Nordrhein-Westfalen unter Ministerpräsident Wolfgang Clement (SPD) und Miriam Meckel, seiner Staatssekretärin für

Europa, Internationales und Medien, als auch die in Bayern unter Ministerpräsident Edmund Stoiber (CSU) war von zahlreichen Bankrotts, Subventionsbetrügen und ökonomischen Fehlentscheidungen (Bankrott des Trickfilmstudios High Definition Oberhausen, Bankrott des Europäischen Medieninstituts, Umzug der Musikmesse Popkomm von Köln nach Berlin; Rolle der Bayerischen Landesbank bei der Pleite des Medienunternehmens von Leo Kirch) begleitet, dass möglicherweise von der angeblichen ökonomischen Rationalität einer Medienstandortpolitik nicht viel übrig bleibt. Wenn aber Medienpolitik gar nicht Standortpolitik sein sollte, dann fällt es einfacher, wieder in eine originäre Medienpolitik einzutauchen und dann geht es bei einer besseren und anderen Verteilung der gegenwärtigen Gesamterträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Höhe von 7,3 Milliarden Euro eben nicht um Ökonomie sondern um Medien.

Auch wenn viele Argumente dagegen sprechen, dass Institutionen mit einer Marktmacht in Höhe von 7,3 Milliarden Euro reformierbar sind, sollen an dieser Stelle dennoch achtzehn zentrale Thesen und Anregungen für eine Reform von ARD und ZDF aufgelistet werden:

1. Entpolitisierung: Nur über eine Entpolitisierung der Rundfunkräte ist eine gewünschte Politisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von Aufklärung, Emanzipation, Partizipation und Demokratisierung zu erreichen.
2. Finanzkontrolle: Die Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe ist für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland zu stärken und zwar so, dass die Rechnungshöfe auch direkt an die Länderparlamente berichten und dass sie auch die zahlreichen Beteiligungsgesellschaften und Gemeinschaftseinrichtungen von ARD und ZDF überprüfen dürfen (Göbler 2004).
3. Transparenz: Offenlegung von Honoraren führender Manager und Managerinnen von ARD und ZDF, Offenlegung von Honoraren von Stars der Unterhaltungsbranche, Veröffentlichung sämtlicher Sitzungsprotokolle aller Rundfunkaufsichtsgremien im Internet, Akteneinsicht in Lizenzierungsverfahren (samt Geschäftspläne der Antragsteller) bei den Landesmedienanstalten, Veröffentlichung von Teilnehmungsberichten aller ARD-Anstalten (nicht nur des WDR).
4. Werbung: Da der Anteil der Werbung an den Einnahmen von ARD und ZDF inzwischen zu einer vernachlässigenswert kleinen Größe geworden ist, sollte ein notwendig werdender selbstkritischer Lernprozess der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten damit beginnen, dass sie freiwillig und völlig

- auf Werbung im Programm verzichten. Allerdings darf ein solcher Verzicht nicht mit einem Wechsel zu vermehrtem Product Placement erkaufte werden, da sonst ein öffentlich-rechtliches Fernsehen zu einem Marken- und Produktfernsehen verkommt.
5. Outsourcing: Outsourcing von redaktioneller und journalistischer Arbeit und von audiovisueller Produktion muss dort sofort ein Ende finden, wo Kernbereiche von Rundfunkautonomie und verfassungsrechtlich garantierter Grundversorgung essentiell tangiert werden. Verfassungsrechtlich geschützte Räume kann man nicht outsourcen!
 6. Innere Pressefreiheit: Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht bedingt auch ein entsprechendes Maß an journalistischer Freiheit. Dazu bedarf es in allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Redakteursstatute, die intern die journalistische Freiheit gegen hierarchischen Druck von oben und kurzfristige Quotendenken absichern (Stock 2003).
 7. Quotierung: Programmquotierung ist ein schwieriges medienpolitisches Instrument. In Deutschland wurde sie jüngst für das Fernsehen in Bezug auf eine Kulturquote (Befürworterin u. a. die ehemalige Kulturstaatsministerin Christina Weiß) propagiert. Andere europäische Länder (Frankreich, Portugal, Niederlande, Schweden) und die EU selber (TV-Richtlinie) praktizieren dieses Instrument der Quotierung seit langem und z. Tl. mit Erfolg. Auch in Deutschland sollte diese Debatte im Hinblick auf den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens von ARD und ZDF offen gehalten werden.
 8. Sozial relevante Gruppen: Die Zusammensetzung der Rundfunkaufsichtsgremien mit Vertretern sozial relevanter Gruppen ist teilweise grob anachronistisch. Beispielsweise fehlen Vertreter und Vertreterinnen der neuen sozialen Bewegungen (Friedens- und Ökologiebewegung, Feminismus, Schwule und Lesben), der Migranten und Migrantinnen sowie des Islam.
 9. Bürgerbeteiligung: repräsentative Online-Befragungen unter allen Zuhörern und Zuschauern beiderlei Geschlechts vor der Einführung neuer technischer Dienste, Bürgerbeteiligung an der Programmkontrolle, Errichtung einer Bürgerstiftung Media Watch.
 10. Zugangsrechte: Informationszugangsrechte zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk für alle sind juristisch konsequent und umfassend zu realisieren. Das gilt besonders da und dort, wo wie beim digitalen Fernsehen die drei technischen Verfahren Multiplexing, Navigation und Verschlüsselungstechniken nicht nur ökonomische Monopole begründen, sondern zu einer Verweigerung von Zugangsrechten führen können (Becker 2002, 119ff.).
 11. BVerfGE vom 11.9.2007: Das Bundesverfassungsgericht setzt nach der Entscheidung vom 11. Sept. 2007 seine bisherige Rechtsprechung fort.
 12. Duales System: Das duale System muss restabliert werden.
 13. Internet: Es gibt keinen eigenständigen Grundversorgungsauftrag für Internet.
 14. Gebührenfinanzierung: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 83, 238) schreibt eine vorrangige Gebührenfinanzierung fest; der zunehmend erwerbswirtschaftliche Betrieb und Verwertungsansatz der öffentlich-rechtlichen Anstalten widerspricht dieser verfassungsrechtlichen Prämisse.
 15. Konvergenz: Die Annäherung der öffentlich-rechtlichen Programme an die der privaten Anbieter gefährdet den Grundversorgungsauftrag, denn in demselben Maße nimmt die Rechtfertigung für eine Gebührenfinanzierung ab.
 16. Nutzerinteressen: Die begrenzten Rechtsschutzmöglichkeiten für Gebührenzahler und Rezipienten im deutschen Rundfunkverfassungsrecht verhindern die Geltendmachung von Nutzerinteressen im Rundfunkverfassungsrecht.
 17. Gebühr als Beihilfe: Im Mittelpunkt der europäischen Medienordnung steht nach wie vor die beihilferechtliche Beurteilung der Rundfunkgebühr durch die EU Kommission.
 18. Funktionsauftrag: Der deutsche Rundfunkgesetzgeber sollte den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genauer fassen und die Finanzierungswege transparenter gestalten, um so das Verhältnis zur europäischen Union rechtssicherer zu gestalten.

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	EG-Vertrag
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag
Fn	Fußnote
GATS	General Agreement in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
geänd.	geändert
Ges.	Gesetz
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
Kap.	Kapitel
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
Rn.	Randnummer
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
Slg.	Sammlung
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
Urt.	Urteil
WTO	World Trade Organization

Literaturverzeichnis

- Adorno, Theodor W. und Horkheimer, Max (1944): Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente, Nijmegen: Social Studies Association.
- Antweiler, Clemens und Dreesen, Petra (2007): Vergaberechtliche Beurteilung der Rundfunkgebührenfinanzierung. Neue Entwicklungen und Parallelen zum Beihilferecht, in: EuZW 2007, S. 107-109.
- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) (Hrsg.) (2005): Fernsehen in Deutschland 2005, Berlin: Vistas.
- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) (Hrsg.) (2006): Fernsehen in Deutschland 2006, Berlin: Vistas.
- Auer, Manfred; Kalweit, Udo und Nübler, Peter (1988): Product Placement. Die neue Kunst der geheimen Verführung, Düsseldorf: Econ.
- Bauermeister, Herbert (1974): Nachrichtensprache. Einige Bemerkungen zu Anspruch und Wirklichkeit von Nachrichtensendungen, in: Friedrich, Hans (Hrsg.): Politische Medienkunde. Band 2: Politische Orientierung durch Fernsehnachrichten. 2. Aufl., Tutzing: Akademie für Politische Bildung, S. 180-196.
- Bayer, Julia; Engl, Andrea und Liebheit, Melanie (Hrsg.) (2004): Strategien der Annäherung. Darstellungen des Fremden im deutschen Fernsehen, Bad Honnef: Horlemann.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (2005): Die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks, München [unv. Ms.].
- Becker, Jörg (2002): Information und Gesellschaft, Wien: Wissenschaftlicher Verlag Springer.
- Becker, Jörg; Flatz, Christian und Götz von Olenhusen, Albrecht (2007): Europäische Medienpolitik und ihre Alternativen, Berlin: Rosa Luxemburg-Stiftung.
- Berka, Walter; Grabenwarter, Christoph und Holoubek, Michael (Hrsg.) (2007): Gemeinschaftsrecht & Rundfunk. Revolution oder Anpassung. Zweites Rundfunkforum, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Bitala, Michael (2001): Kein Massaker fürs Fernsehen. Vom Umgang der Medien mit Katastrophen, in: Plate, Christoph und Sommer, Theo (Hrsg.): Der bunte Kontinent. Ein neuer Blick auf Afrika, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, S. 155-159.
- Braun-Thürmann, Holger (2005): Innovation, Bielefeld: Transcript.
- Brosius, Hans-Bernd; Rössler, Patrick und Schulte zur Hausen, Claudia (2000): Zur Qualität der Medienkontrolle: Ergebnisse einer Befragung deutscher Rundfunk- und Medienräte, in: Publizistik. 45. Jahrgang, Nr. 4/2000, S. 417-441.
- Bruns, Thomas und Marcinkowski, Frank (1997): Politische Information im Fernsehen. Eine Längsschnittstudie, Opladen: Leske + Budrich.
- Buchholz, Lothar und Sieker, Ekkehard (2006): Rendezvous mit der Quote. „Geheimdossier“. Wie die ARD Kennedy durch Castro ermorden ließ, Köln: Selbstverlag.
- Classen, Claus Dieter (2005): Kommentierung zu Art. 23 GG, in: Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich und Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz. 5. Aufl., Bd. 1, München: Franz Vahlen.
- Darnstädt, Thomas und Hipp, Dietmar (2007): Dreißig Jahre zurück, in: Der Spiegel, Nr. 38/2007, S. 126-128.
- Denninger, Erhard u. a. (Hrsg.) (2001): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., Neuwied: Luchterhand (= Reihe Alternativkommentare).
- Dierking, Laura und Möller, Simon (2007): Online-TV und das „Long Tail“-Phänomen verändern die Grundlagen der Rundfunkordnung, in: Multimedia und Recht, 2007, S. 426-430.
- Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) (Hrsg.) (2004): Fernsehen in Deutschland 2003-2004, Berlin: Vistas.
- Dörner, Andreas (2001): Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, Frankfurt: Suhrkamp.
- Dörr, Dieter und Zorn, Nicole (2005): Die Entwicklung des Medienrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift, 2005, S. 3114-3120.
- Donsbach, Wolfgang und Mathes, Rainer (1997): Rundfunk, in: Noelle-Neumann, Elisabeth; Schulz, Winfried und Wilke, Jürgen (Hrsg.): Fischer Lexikon Publizistik/Massenkommunikation, Frankfurt: Fischer-Verlag, S. 475-518.
- Donsbach, Wolfgang (2004): Die fünf Lebenslügen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zu den Selbsttäuschungen im dualen System, in: Die politische Meinung, Februar 2004, S. 23-38.

- Donsbach, Wolfgang und Büttner, Katrin (2005): Boulevardisierungstrend in deutschen Fernsehnachrichten. Darstellungsmerkmale der Politikberichterstattung vor den Bundestagswahlen 1983, 1990 und 1998, in: Publizistik. Nr. 1/2005, S. 21-38.
- Dreckmann, Hans-Josef (2005): Äthiopien, der Hunger und die Medienlawine, in: Brücken, Februar 2005, S. 21.
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. Bd. 1, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Facius, Gernot (2005): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk beugt sich dem Quotendruck. Kultur im Abwärtstrend, in: Das Parlament, 22.-29. August 2005, S. 11.
- Fechner, Frank (2007): Medienrecht. 8. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Feldmeier, Sonja (2006): Gänse im Garten. Razzien, Ermittlungen, Managerwechsel. Ein Erdbeben im Milliarden-Geschäft der einflussreichen Media-Agenturen, in: Süddeutsche Zeitung, 1. Oktober 2006, S. 23.
- Frank, Götz (2006): Rundfunkorganisationsrecht, in: Schiwy, Peter; Schütz, Hans-Joachim und Dörr, Dieter (Hrsg.), Medienrecht, Berlin: Carl Heymanns, S. 421-431.
- Frank, Götz (1995): Erzeugung von „Politikfreiheit“ durch die politische Entscheidung von Parlamenten? Das 8. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Kritische Justiz, 1995, S. 77-85.
- Frank, Götz (1992): Rundfunk in den neuen Bundesländern: Vom Partei- zum Parteienrundfunk, in: Kritische Justiz Nr. 4/1992, S. 463-472.
- Funke, Andreas (2007): Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Einige Problemfälle und ein Präzisierungsvorschlag, in: Die Öffentliche Verwaltung, 2007, S. 733-740.
- Gersdorf, Hubertus (2003): Grundzüge des Rundfunkrechts. Nationaler und europäischer Regulierungsrahmen, München: Beck Verlag.
- Glaser, Hermann (2004): Bemerkungen zur „kulturellen Vielfalt“. Manuskript für das Fachgespräch zur UNESCO-Konvention zum Schutz kultureller Vielfalt. Kick-Off Meeting für die bundesweite Koalition zur kulturellen Vielfalt am 14. Juni 2004 in Berlin [unv. Ms.].
- Göbler, Gerhard (2004): Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Finanzkontrolle bei der Prüfung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Deutschland [unv. Ms.].
- Gounalakis, Georgios (2000): Funktionsauftrag und wirtschaftliche Betätigung des Zweiten Deutschen Fernsehens am Beispiel des ZDF-Medienparks. Rechtsgutachten im Auftrag des ZDF, Mainz: ZDF.
- Gottschalk, Niels (1997): Diskurse: Neue Verfahren der Bürgerbeteiligung an der Technologiepolitik in Europa, in: Genes the world over. Die Bewertung von Gentechnologie an Pflanzen und Tieren in der Sicht verschiedener Kulturen, Rehburg-Loccum: Ev. Akademie Loccum, S. 92-103.
- Grimm, Dieter (1984): Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer. Jahrgang 42, 1984, S. 46-82.
- Grimm, Dieter (2007): Rundfunkfreiheit in der vernetzten Gesellschaft. Medienmacht, Medienfreiheit und Medienkontrolle, in: Hall, Peter Christian (Hrsg.): Macht und Medien. Journalismus in der vernetzten Gesellschaft, Mainz: ZDF, S. 21-31.
- Groebel, Jo; Hoffmann-Riem, Wolfgang; Köcher, Renate; Lange, Bernd-Peter; Mahrenholz, Ernst Gottfried; Mestmäcker, Ernst-Joachim; Scheithauer, Ingrid und Schneider, Norbert (1994): Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland Richard von Weizsäcker, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung [unv. Ms.].
- Groß, Rolf (2007): Rundfunkverfassung in Deutschland, in: Verwaltungsrundschau, 2007, S. 258-264.
- Hafez, Kai und Richter, Carola (2007): Das Gewalt- und Konfliktbild des Islams bei ARD und ZDF. Eine Untersuchung öffentlich-rechtlicher Magazin- und Talksendungen, Erfurt: Universität Erfurt. Seminar für Medien- und Kommunikationswissenschaft. Lehrstuhl Vergleich von Mediensystemen/Kommunikationskulturen.
- Hasse, Arne (2005): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bestand und Alternativen, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- Hallermann, Kristiane; Hufnagel, Ariane; Schatz, Kurt und Schatz, Roland (1998): Grundversorgung. Pflichten und Rechte. Eine Langzeit-Inhaltsanalyse zum Informationsangebot von ARD und ZDF, Bonn: InnoVatio Verlag.
- Heller, Peter (2004): Auf der Jagd nach der Wirklichkeit. Grußwort zur Tagung „Strategien der Annäherung“, in: Bayer, Julia; Engl, Andrea und Liebheit, Melanie (Hrsg.): Strategien der Annäherung. Darstellungen des Fremden im deutschen Fernsehen, Bad Honnef: Horlemann, S. 11-13.
- Henneke, Hans-Günter (2007): Öffentlicher Auftrag bei sich wandelnden Marktbedingungen, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VfBW). Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 2007, S. 241-257.
- Herrmann, Günter und Lausen, Matthias (2004): Rundfunkrecht. Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien. 2. Aufl., München: Beck.

- Herzog, Roman (1996): „Das macht die Hirne kaputt“, in: Süddeutsche Zeitung, 1.-2. Juni 1996, S. 24.
- Hipp, Dietmar (2007): Dreißig Jahre zurück, in: Der Spiegel, Nr. 38/2007, S. 126-128.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): Kommentierung von Art. 5, in: Denninger, Erhard u. a. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., Neuwied: Luchterhand (= Reihe Alternativ-Kommentare).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden: Nomos.
- Holznagel, Bernd und Stenner, Daniel (2003): Rundfunkrecht, Oldenburg: Verlag Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Rechtsinformatik. Institut für Rechtswissenschaften.
- Holznagel, Bernd und Vesting, Thomas (1999): Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, Baden-Baden: Nomos.
- Jarren, Otfried; Donges, Patrick; Künzler, Matthias; Schulz, Wolfgang; Held, Thorsten und Jürgens, Uwe (2001): Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.) (2005): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller.
- John, Herbert (1977): Unterhaltung im Fernsehen? Eine polemische Analyse der Unterhaltungsproduktion der deutschen Fernsehanstalten, in: Prokop, Dieter (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung. Band 3: Produktanalysen, Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 453-480.
- Jury, Christine (2005): Die Maßgeblichkeit von Art 49 EG für nationale rundfunkpolitische Ordnungsentscheidungen unter besonderer Berücksichtigung von Art. 151 EG. Eine Untersuchung am Beispiel öffentlich-rechtlicher Spartenkanäle, Frankfurt: Peter Lang-Verlag.
- Kammann, Uwe (2001): ZDF-Medienpark-Attraktionen, in: epd medien, Nr. 67/2001, S. 14-18.
- Kepplinger, Hans Mathias und Hartmann, Thomas (1989): Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernseherte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung, Frankfurt: IMK-Institut.
- Kleinsteuber, Hansjürgen (1994): Die Werbesteuer, in: taz, 16. August 1994.
- Kleinsteuber, Hansjürgen (2007): Staat rein, Bürger raus, in: taz, 7. Februar 2007, S. 17.
- Klemm, Verena und Hörner, Karin (Hrsg.) (1993): Das Schwert des „Experten“. Peter Scholl-Latours verzerrtes Araber- und Islambild, Heidelberg: Palmyra.
- Kloepfer, Michael (2002): Informationsrecht, München: Beck.
- Kloepfer, Michael (2005): Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof. Bd. 3. 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, S. 389-423.
- Koehler, Horst (2006): Freiheit, die sich bindet. Zum 50. Jahrestag der Gründung des Deutschen Presserats, in: epd medien, 22. November 2006, S. 23-27.
- Koenig, Christian und Kühling, Jürgen (2000): Mitgliedstaatliche Kulturförderung und gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle durch die EG-Kommission, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2000, S. 197ff.
- Koll, Hans Georg (2000): Katastrophen und Kalaschnikoffs. Hörfunk-Berichte aus Afrika: Das Zivile bleibt weitgehend außen vor, in: Funk Korrespondenz, Juni/2000, S. 5-9.
- Kopp, Dominik (1985): Afrika im Fernsehen, in: Luger, Kurt (Hrsg.): Die Dritte Welt in den Massenmedien, Salzburg: Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Salzburg, S. 134-146.
- Krems, Olaf (2003): Der Blackout-Kontinent. Projektion und Reproduktion eurozentrischer Afrika- und Afrikanerbilder unter besonderer Berücksichtigung der Berichterstattung in deutschsprachigen Massenmedien, Diss. Phil. Münster.
- Krüger, Udo Michael (1992): Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1985 - 1990. Eine Studie der ARD/ZDF-Medienkommission, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Krüger, Udo Michael (2001): Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1991-2000. Eine Studie der ARD/ZDF-Medienkommission, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Krüger, Udo Michael und Simon, Erik (2005): Das Bild der Migranten im WDR Fernsehen, in: Media Perspektiven, Nr. 3/2005, S. 105-114.
- Krüger, Udo Michael und Zapf-Schramm, Thomas (2007): Sparten, Sendeformate und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006, in: Media Perspektiven, Nr. 4/2007, S. 166-186.
- Kruse, Anna (2004): Supermacht mit Imageproblemen. Das negative Amerikabild erschwert eine sachliche Auseinandersetzung, in: Medien Tenor Forschungsbericht, Nr. 144/2004, S. 36-41.

- Kubitz, Peter Paul (1997): Auslandsberichterstattung: Immer mehr Blitzlichter – kaum mehr Hintergrund. ARD und ZDF sorgen sich um die Standards der Auslandsberichterstattung, in: *Die Zeit*, Nr. 10/1997.
- Kuhlen, Rainer (1983): Warnung vor wissenschaftlicher Kurzatmigkeit. Zu einem Bericht des Bundesrechnungshofes zur Situation der Fachinformation, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. Juli 1983, S. 3.
- Lee, Franz J. T. (1972): *Afrika im westdeutschen Fernsehen*, Hannover: Ritzke-Verlag.
- Lengauer, Günther (2006): Einfalt oder Vielfalt? Die ORF-Nachrichten im Spannungsfeld zwischen Professionalität, Profit, Publikum und Politik, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Jahrgang 35, Heft 4/2006, S. 361-378.
- Lilienthal, Volker (2003): Drittmittelfernsehen. Der HR, Günter Ederer und die deutsche Wirtschaft, in: *epd medien*, Nr. 37/2003, S. 3-7.
- Lilienthal, Volker (2004a): Ausverkauf. ZDF-Kooperationen mit Dritten – worum es wirklich geht, in: *epd medien*, Nr. 19/2004.
- Lilienthal, Volker (2004b): Formierte Öffentlichkeit. Wie die Industrie programmprägend wirkt, in: Müller, Ulrich (Hrsg.): *Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen*, Hamburg: VSA-Verlag, S. 111-120.
- Lilienthal, Volker (2005a): Die Bavaria-Connection. Zehn Jahre Schleichwerbung im ARD-„Marienhof“ & Co., in: *epd medien*, Nr. 42/2005, S. 3-15.
- Lilienthal, Volker (2005b): Die Schwarzarbeit des Fernsehens. Der Bavaria-Skandal und die Folgen, in: *epd medien*, Nr. 44/2005, S. 3-5.
- Lilienthal, Volker (2005c): Selbstkommerzialisierung als Legitimationsverlust – Schleichwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Werneke, Frank (Hrsg.): *Die bedrohte Instanz – Positionen für einen zukunftsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk*, Berlin: Verdi-Verlag, S. 140-150.
- Lilienthal, Volker (2005d): Programmdiskurs Product Placement und Schleichwerbung. Von der Wirklichkeit überholt, in: *Fernsehen in Deutschland 2005*, Berlin: Vistas-Verlag, S. 179-182.
- Lilienthal, Volker (2005e): Remedur radikal. Die ARD findet die Kraft zur Selbstkorrektur, in: *epd medien*, Nr. 73/2005, S. 3-6.
- Lilienthal, Volker (2006): Kalamitäten des Kommerziellen. Konsequenzen der Bavaria-Affäre, in: *Jahrbuch Fernsehen 2006*, S. 62-73.
- Lütge, Gunhild (1995): Starker Glaube, schwache Fakten. Multimedia: Optimisten hoffen auf ein Jobwunder in der Informationsgesellschaft. Vielversprechende Prognosen über den Markt und neue Arbeitsplätze stehen indes auf tönernen Füßen, in: *Die Zeit*, 24. März 1995, S. 41.
- Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich und Starck, Christian (Hrsg.) (2005): *Kommentar zum Grundgesetz*. Bd. 1. 5. Aufl., München: Franz Vahlen.
- Martens, René (2004): Aus der Welt. Zu wenig Adrenalin. Auslandsberichte haben es schwer bei „Tageschau“ und „heute“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27. Mai 2004.
- Matt, Jean-Remy von (2007): „Die Klowände sind aktueller denn je“, in: *Horizont*, 19. April 2007, S. 30.
- Meier, Lutz und Hülsen, Isabel (2005): Das Erste im Angebot: Schleichwerbung und Korruptionsfälle stürzen die ARD in ihre bislang tiefste Krise, in: *Financial Times Deutschland*, 7. Juli 2005, S. 25.
- Merten, Klaus (1994): *Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. Eine Langzeituntersuchung 1980 – 1993*, Münster: Lit-Verlag.
- Meyer, Rudolph (2007): Ende gut, alles gut? – Zum Abschluss der Beihilfeprüfung der deutschen Rundfunkgebühren durch die europäische Kommission, in: *EWS 2007*, S. 341-349.
- Meyer, Thomas (2001): *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Moos, Monika (1977): *Die Afrika-Berichterstattung des Deutschen Fernsehens 1971-1975. Ein Beispiel von Wirklichkeit und Reportage*, Rheinstetten: Schindele.
- Müller-Ullrich, Burkhard (1996): *Medienmärchen. Gesinnungstäter im Journalismus*, München: Blessing-Verlag.
- Nickel, Barbara (2006): Indexierung der Rundfunkgebühr. Eckpunkte für eine Neuordnung des Gebührenfestsetzungsverfahrens, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 2006, S. 737-746.
- Nida-Rümelin, Julian (2003): *Dramatischer Verlust. Ja zur Quote deutschsprachiger Musik*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. August 2003.
- Noske, Esther (2007): Ist das duale Rundfunksystem reformbedürftig, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2007, S. 64 ff.

- Oehmichen, Ekkehardt; Horn, Imme und Mosler, Sylvia (2005): Rechtsextremismus und Fernsehen: Inhalts- und Rezeptionsanalysen der Berichterstattung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, in: Bertelsmann Stiftung. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (Hrsg.): Strategien gegen Rechtsextremismus. Band 1: Ergebnisse der Recherche, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 146-207.
- Ott, Klaus (2003): Totenschein für eine Subventionsleiche?, in: Süddeutsche Zeitung, 23. Januar 2003.
- Ott, Klaus (2007): Fernsehen: Der größte Kriminalfall. Schweigegeld aus der Schatzkiste, in: Süddeutsche Zeitung, 6. Juni 2007.
- Paetzold, Ulrich (1974): Nachrichten - von wem für wen? Beispiel: ARD-Tagesschau, in: Friedrich, Hans (Hrsg.): Politische Medienkunde. Band 2: Politische Orientierung durch Fernsehnachrichten. 2. Aufl., Tutzing: Akademie für Politische Bildung, S. 212-225.
- Pfetsch, Barbara (1996): Konvergente Fernsehformate in der Politikberichterstattung? Ein vergleichende Analyse öffentlich-rechtlicher und privater Programme 1985/86 und 1993, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 4/1996, S. 479-498.
- Poenicke, Anke (2001): Afrika in deutschen Medien und Schulbüchern, St. Augustin: Konrad Adenauer-Stiftung (= Zukunftsforum Politik, Heft 29).
- Projektgruppe ARD/ZDF-Multimedia (2007): Internet zwischen Hype, Ernüchterung und Aufbruch. 10 Jahre ARD/ZDF-Onlinestudie, Baden-Baden.
- Prokop, Dieter (2005): Der kulturindustrielle Macht-komplex. Neue kritische Kommunikationsforschung über Medien, Werbung und Politik, Köln: Herbert von Halem- Verlag.
- Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006, in: ZDF Newsletter, 7. Dezember 2006.
- Quaj, Jamil (1999): More Colour in the Media. Employment and access of "ethnic minorities" to the television industry in Germany, the UK, France, the Netherlands and Finland, Düsseldorf: The European Institute for the Media.
- Rau, Johannes (2004): Medien zwischen Anspruch und Realität. Rede auf der Jahrestagung von „netzwerk recherche“, in: epd medien, Nr. 44/2004.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz und Rechnungshof Baden-Württemberg (2005): Gemeinsame Pressemitteilung vom 30.11.2005.
- Reuber, Ludger (2000): Politik im Medienzirkus, Frankfurt: Blazek und Bergmann.
- Ricker, Reinhart und Schiwy, Peter (1997): Rundfunkverfassungsrecht, München: Beck.
- Riepl, Wolfgang (1972): Das Nachrichtenwesen des Altertums, Hildesheim: Georg Olms.
- Rösler, Hannes (2007): Die Umwandlung der Fernsehrichtlinie in eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2007, S. 417.
- Roider, Claudia (2001): Perspektiven einer europäischen Rundfunkordnung. Eine Untersuchung der gemeinschaftsrechtlichen Direktiven unter besonderer Berücksichtigung des Pluralismusgebots, Berlin: Duncker & Humblot.
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2005): Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Münster: Lit-Verlag, S. 29-61.
- Roßnagel, Alexander (2007): Das Telemediengesetz. Neuordnung für Informations- und Kommunikationsdienste, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2007, S. 743-748.
- Roßnagel, Alexander und Scheuer, Alexander (2005): Das europäische Medienrecht, in: Multimedia und Recht, 2005, S. 271-278.
- Ruffert, Matthias (2007): Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2007, S. 245-255.
- Rügemer, Werner (2006): Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz. 3. Aufl., Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Sächsischer Landtag (2005): Drucksache 4/2844.
- Sächsischer Landtag (2006): Drucksache 4/6107.
- Schader, Peter (2006): Seltsame Geschäfte. Was treiben eigentlich die Tochterfirmen des ZDF?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Dezember 2006, S. 40.
- Scharf, Wilfried und Stockmann, Ralf (1998): Zur Auslandsberichterstattung von „Weltspiegel“ und „Auslandsjournal“, in: Quandt, Siegfried und Gast, Wolfgang (Hrsg.): Deutschland im Dialog der Kulturen. Medien - Images - Verständigung, Konstanz: UVK, S.73-85.
- Schatz, Heribert; Immer, Nikolaus und Marcinkowski (1989): Der Vielfalt eine Chance? Empirische Befunde zu einem zentralen Argument für die Dualisierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 1/1989, S. 5-24.

- Schatz, Roland (1997): Fernsehen auf dem Prüfstand: ARD und ZDF scheitern an der Grundversorgung. Ergebnisreport einer inhaltsanalytischen Untersuchung für die Bertelsmann-Stiftung, Bonn: Media Tenor-Institut [unv. Ms.].
- Schatz, Roland (2004): Qualitätsverständnis gefordert. Die ARD-Tagesschau hat trotz hoher Einschaltquoten keinen Grund zum Feiern, in: Medien Tenor Forschungsbericht, Nr. 146/2004, S. 64-65.
- Schatz, Roland (2006): Einseitigkeit mit Folgen. TV-News zunehmend kritisch über in Deutschland lebende Ausländer, in: Media Tenor Forschungsbericht, Nr. 154/2006, S. 26-27.
- Scherf, Henning (2004): Integrationsfernsehen, [heft. Ms. vom 10. Juni 2004].
- Schiwy, Peter, Schütz, Hans-Joachim und Dörr, Dieter (Hrsg.) (2006): Medienrecht, Berlin: Carl Heymanns.
- Schmidt, Dagmar und Wilke, Jürgen (1998): Die Darstellung des Auslands in den deutschen Medien: Ergebnisse einer Inhaltsanalyse 1995, in: Quandt, Siegfried und Gast, Wolfgang (Hrsg.): Deutschland im Dialog der Kulturen. Medien - Images - Verständigung, Konstanz: UVK, S. 167-181.
- Schmidt, Helmut (1978): Plädoyer für einen fernsehfreien Tag, in: Die Zeit, 26. Mai 1978.
- Schmidt, Walter (1989): „Kultureller Auftrag“ und „kulturelle Verantwortung“ des Rundfunks, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Nr. 6/1989, S. 263-267.
- Schmoll, Anka (1996): Hoffnungsloser Kontinent? Afrika in der aktuellen Berichterstattung des Fernsehens, in: Medium, Heft 2/1996, S. 33-37.
- Schmoll, Anka (1998): Die Wa(h)re Nachricht über Afrika. Stereotype und Standardisierung in der Fernsehberichterstattung, in: Kempf, Wilhelm und Schmidt-Regener, Irena (Hrsg.): Krieg, Nationalismus, Rassismus und die Medien, Münster: LIT-Verlag, S.89-96.
- Schmoll, Anka (2000): Afrika in der Tagesschau, in: blätter des informationszentrums 3. Welt, Heft 246/2000, S.18-19.
- Schulz, Wolfgang (2007): Zum Vorschlag für eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, in: Berka, Walter; Grabenwarter, Christoph und Holoubek, Michael (Hrsg.) (2007): Gemeinschaftsrecht & Rundfunk. Revolution oder Anpassung. Zweites Rundfunkforum, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 1-17.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2004): Kommentierung zu Art. 5, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Siepmann, Ralf (2005): Rundfunkorchester. Sparmaßnahmen der ARD lassen die Klangkörper um ihre Existenz bangen. Droht der Abschied vom Kulturauftrag? Der Rotstift gibt den Ton an, in: Rheinischer Merkur, Nr. 25/2005, S. 31.
- Starck, Christian (2005): Kommentierung zu Art. 5 GG, in: Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich und Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz. Bd. 1. 5. Aufl., München: Franz Vahlen.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, in: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1020312>.
- Stein, Ekkehart und Frank, Götz (2007): Staatsrecht. 20. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Stender-Vorwachs, Jutta und Theißen, Natalia (2007): Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste. „Fernsehrichtlinie reloaded?“, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Nr. 8-9/2007, S. 613-620.
- Stock, Martin (2004): „Dienende Freiheit“. Die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft und die Verantwortung der Gesellschaft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: <http://ioer.org/04veranstaltungen/stock.pdf> (Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln).
- Stock, Martin (2003): Innere Medienfreiheit energisch ins Spiel bringen: Die DJV-Initiative Qualität in: Rosenthal, Claudius (Hrsg.): Zensur, St. Augustin: Konrad Adenauer-Stiftung, S. 47-54.
- Qualität im Journalismus, in: Rosenthal, Claudius (Hrsg.): Zensur, St. Augustin: Konrad Adenauer-Stiftung, S. 47-54.
- Stock, Ulrich (2005): Rettet das Radio, in: Die Zeit, 24. Februar 2005, S. 17-20.
- Smythe, Dallas (1993): Communications: Blindspot of Western Marxism, in: ders.: Counterclockwise. Perspectives on Communication, Boulder: Westview Press, S. 266-291.
- Teichert, Will (1985): „Third World“ on West German Television: Selected Findings of an Analysis of Television Coverage of Malaysia, Mexico and Kenya, in: ders. (Hrsg.): Images. The Third World on West German TV and the Federal Republic in the Media of Third World Countries. A Conference Report, Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung, S. 13-37.
- Thaenert, Wolfgang (2005): Der Einfluss der EU-Medienpolitik auf die nationale Rundfunkordnung, in: Multimedia und Recht, Nr. 5/2005, S. 279-284.

- Thiele, Matthias (2005): Flucht, Asyl und Einwanderung im Fernsehen, Konstanz: UVK.
- Thierse, Wolfgang (2003): Das Diktat der Unterhaltung, in: Frankfurter Rundschau, 6. November 2003, S. 9.
- Thum, Kai (2007): Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit EG-Beihilferecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 5/2007, S. 521-527.
- Trimborn, Jürgen (1999): Fernsehen der Neunziger. Die deutsche Fernsehlandschaft seit der Etablierung des Privatfernsehens, Köln: Teiresias Verlag.
- Töpfer, Christian: Kulturberichterstattung im deutschen Fernsehen. 2. Halbjahr 2004 und 1. Quartal 2005. Vortrag auf der Sitzung der Enquête Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ über „Die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“ am 18. April 2005 [unv. Ms.].
- Vaillant, Kristina (1995): Themen und Topoi in der Berichterstattung aus der Dritten Welt am Beispiel der „Tagesschau“. Die Inszenierung der Katastrophe, Copengrave: Coppi-Verlag.
- Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT) (Hrsg.) (2002): Digital Radio in Deutschland - Facts and Figures, Berlin.
- Weirich, Dieter (2004): Zahnlose Tiger, instrumentalisiert, in: Hemmer, Hans Otto (Hrsg.): Wieviel Macht den Räten? Rundfunk-Aufsicht - zur gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks, Marburg: Schüren-Verlag, S. 60-66.
- Weischenberg, Siegfried (1997): Neues vom Tage. Die Schreinemakerisierung unserer Medienwelt, Hamburg: Rasch und Röhrling.
- Weiß, Christina (2004): Welche Kultur meint das Fernsehen? Vortrag auf der Tagung „Wieviel Kultur meint das Fernsehen?“ der Friedrich Ebert-Stiftung, Februar 2004 [unv. Ms.].
- Wenger, Esther (2000): Wie im richtigen Fernsehen. Die Inszenierung der Geschlechter in der Fernsehfiktion, Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Wiedemann, Verena (2002): Gesamtziel: Vielfalt. Audiovisuelle Medien in den GATS-Verhandlungen, in: epd-medien, 23. November 2002, S. 3-39.
- Wille, Karola (2007): Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation (TK-Review) durch die Europäische Kommission – aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Nr. 2/2007, S. 89-96.
- Williams, Raymond (1962): Communications, Harmondsworth: Penguin.
- Wittwen, Andreas (1995): Infotainment: Fernsehnachrichten zwischen Information und Unterhaltung, Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Wolpert, Bernd (1996): Schöne Bilder sind von vornherein verdächtig, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hrsg.): Afrika zwischen Krise und Hoffnung. Kongressdokumentation, Berlin: Heinrich Böll-Stiftung, S. 198-201.
- ZDF im Würgegriff, in: Der Spiegel, 3. Mai 1976, S. 196-212.

Über die Autoren

Prof. Dr. Jörg Becker

Hochschullehrer an den Instituten für Politikwissenschaft der Universität Marburg und der Universität Innsbruck und Geschäftsführer des KomTech-Instituts für Kommunikations- und Technologieforschung in Solingen.

Geboren am 17. September 1946 in Bielefeld, Studium der Germanistik, Politikwissenschaft und Pädagogik in Marburg, Bern und Tübingen; 1977 Promotion, 1981 Habilitation, 1987 Ernennung zum Honorarprofessor an der Universität Marburg; Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft von 1987 bis 1992.

Arbeitsgebiete: Internationale, vergleichende und deutsche Kommunikations-, Medien- und Kulturforschung, Technologiefolgenabschätzung und Friedensforschung; dazu zahlreiche Veröffentlichungen in mehr als zehn Sprachen.

Politik: Parteipolitisch nicht gebunden, ist der Autor Mitglied im Präsidium des Bezirks Rhein-Wupper der Gewerkschaft Verdi und DGB-Vorsitzender des Kreisverbandes Solingen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank

Hochschullehrer für Öffentliches Wirtschaftsrecht am Institut für Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Geboren am 6. November 1944 in Wewelsburg, Studium der Rechtswissenschaften, 1972 Promotion, 1979 Habilitation, 1983 Ernennung zum außerplanmäßigen Professor am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover, 1989 Gastprofessor an der Faculté des Affaires Internationales der Universität Le Havre, 1989/90 Professor für Öffentliches Wirtschaftsrecht am Fachbereich Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Arbeitsgebiete: Öffentliches Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht, Medienrecht. Vielfältige Veröffentlichungen, z.B. Stein/Frank, Staatsrecht, 20. Aufl., Tübingen 2007.

Dr. jur. Dipl.-Kfm. Ulrich Meyerholt

Akademischer Rat am Institut für Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Geboren am 26. November 1957 In Dannenberg. Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen, Studium der Betriebswirtschaftslehre in Oldenburg, 1998 Promotion in Hannover.

Arbeitsgebiete: Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umweltrecht, Medienrecht.

