



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Dieter Grimm

**Anforderungen
an künftige Medienordnungen**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 176

Köln, im November 2003

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

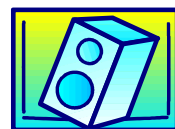
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 176: 3-934156-69-X

Schutzgebühr 4,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse

<http://www.rundfunkoekonomie.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Dieter Grimm

Anforderungen an künftige Medienordnungen*

1. Notwendige Staatsferne der Massenmedien	1
2. Notwendige Marktferne der Massenmedien.....	4
3. Die technische Konvergenz der Medien als Anlass für eine Verringerung der Marktferne?.....	7

* Das vorliegende Referat hat der Verfasser, von 1987 bis 2000 Richter am Bundesverfassungsgericht und derzeit Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte und Rechtsvergleichung an der Humboldt-Universität zu Berlin, auf der polnisch-deutschen Konferenz „Künftige Medienordnungen“ vorgetragen, die vom Berliner „Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ in Zusammenarbeit mit dem Polnischen Kulturinstitut Berlin und dem Deutschen Bundestag am 8./9. Mai 2001 in Berlin veranstaltet wurde.

Dieter Grimm

Anforderungen an künftige Medienordnungen

1. Notwendige Staatsferne der Massenmedien

Den Medien kommt für die Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen eine erhebliche Bedeutung zu. In den Medien werden die Konkurrenten mit ihrem Führungspersonal und ihren Programmen dargestellt. In den Medien werden ihre Leistungen und ihre Versprechungen kritisch beurteilt. Das Publikum gewinnt sein Bild von der Politik aus den Medien. Deswegen sind Politiker stets in Versuchung, die Medien für ihr Interesse an Machterwerb und Machterhalt zu instrumentalisieren. Indessen können die Medien die Funktion, welche sie für die Meinungsbildung des Einzelnen und für das Gelingen von Demokratie haben, nur erfüllen, wenn sie in Distanz zur Politik stehen und von dieser für ihre Tätigkeit keine Repressalien zu befürchten haben. Das zu sichern ist Aufgabe der Verfassung.

Die erste Entscheidung, die das deutsche Bundesverfassungsgericht im Bereich der elektronischen Medien 1961 gefällt hat, war deswegen eine Entscheidung über das Verbot von Staatsfernsehen. Den Anlass bot die Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft, deren Gesellschaftsanteile ausschließlich in staatlicher Hand lagen. Zwar sicherte der Gesellschaftsvertrag den Journalisten dieses geplanten zweiten deutschen Fernsehprogramms publizistische Freiheit zu. Das reichte aber dem Bundesverfassungsgericht zur Sicherung der Meinungsfreiheit nicht aus, weil Gesellschaftsverträge als Bestandteil des Privatrechts jederzeit von den Gesellschaftern änderbar sind.

Die Aussage, die damals getroffen wurde und bis heute gilt, lautete, dass ein staatlich betriebenes Fernsehen, in welcher Form auch immer, mit der Rundfunkfreiheit unvereinbar ist. Das Fernsehen existierte 1961 in Gestalt des öffentlich-rechtlichen Monopols. Das Gericht hielt ein solches Monopol für vereinbar mit der Rundfunkfreiheit, wenn ausreichende Vorkehrungen gegen Staatseinfluss getroffen seien. Die Vereinbarkeit von grundrechtlich garantierter Medienfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsform ergab sich für das Gericht aus zwei faktischen Umständen: einmal der herrschenden Frequenzknappheit, zum anderen dem außerordentlich hohen Finanzbedarf für die Veranstaltung von Fernsehsendungen.

Aufgrund dieser als Sondersituation der elektronischen Medien im Vergleich zu den Printmedien bezeichneten Situation sei es nur wenigen und nur besonders begüterten Privatpersonen möglich, Fernsehen zu betreiben. Im Interesse der Rundfunkfreiheit dürften die Medien aber weder dem Staat noch einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden. Medien seien vielmehr eine Sache der



Allgemeinheit. Das müsse bei der Ausgestaltung der Medienordnung beachtet werden. Die öffentlich-rechtliche Organisationsform bilde eine Möglichkeit unter anderen, diesen Grundsatz zu wahren.

Das führt freilich zu der Frage, wie man sich ein Fernsehsystem vorstellen kann, das öffentlich-rechtlich und doch nicht staatlich ist. Öffentlich-rechtliche Körperschaften können allein durch den Staat ins Leben gerufen werden. Der Staat ist daher für ein öffentlich-rechtliches Fernsehen sowohl der Urheber und als auch der Organisator. Allerdings kann die Organisation in der Weise erfolgen, dass die Gestaltung des Programms und der einzelnen Sendungen Sache der Anstalt und der in ihr tätigen Journalisten ist. Diese haben dabei nur ihren professionellen, das heißt publizistischen Maßstäben zu folgen. Dem Staat ist insoweit jede Einflussnahme untersagt.

Hier muss dann allerdings geklärt werden, wer darüber wacht, dass der Rundfunk seine Aufgaben zuverlässig erfüllt und sich nicht für außerpublizistische Zwecke instrumentalisieren lässt. Die Lösung, die in Deutschland für dieses Problem gefunden worden ist, heißt: Es ist die Allgemeinheit, aber nicht die Allgemeinheit repräsentiert durch ihren geborenen Sachwalter, das gewählte Parlament, das ja ein Staatsorgan ist, sondern die Allgemeinheit in Gestalt eines Gremiums, in dem die so genannten relevanten gesellschaftlichen Kräfte vertreten sind, beispielsweise die Kirchen, die Wissenschaftsorganisationen, die Gewerkschaften, die Unternehmer, die Sportverbände, die Frauenverbände usw.

Es ist mir besonders wichtig, darauf hinzuweisen, weil sich zeigt, dass Staat oder Markt nicht die einzigen Alternativen für die Konstruktion einer Rundfunk- und Fernsehordnung sind, sondern dass es dritte Wege gibt. Das System funktioniert auch leidlich gut, seine Schwachstelle sind aber politische Parteien. Politische Parteien sind frei gebildete gesellschaftliche Organisationen, die ihre Heimat in der Gesellschaft haben. Ihr Ziel haben sie dagegen im Staat. Wirken möchten sie als gesellschaftliche Gruppen in den Staatsorganen und ausgestattet mit der Macht des Staates. Deswegen besitzen sie eine Doppelrolle: eines Teils frei gebildete gesellschaftliche Organisationen, andernteils aber Handelnde in den Staatsorganen.

In ihrer Eigenschaft als relevante gesellschaftliche Gruppen sind sie in den meisten Fernseh- und Rundfunkräten vertreten. Aber damit ist auch unvermeidlich immer ein Stück Staat in diesen Gremien vertreten. Zwar bilden die Parteienvertreter meist nur eine kleine Minderheit. Trotzdem befinden sie sich in einer bestimmenden Rolle, nicht weil das Recht es so anordnet oder vorsehen würde, sondern weil sich die anderen Organisationen mehr oder weniger freiwillig hinter Parteilinien ordnen. Das führt im Ergebnis nicht dazu, dass in den Medien die eine oder andere Partei dominiert, wohl aber dazu, dass Gesichtspunkte des Parteienprozesses auch bei der Stellenbesetzung eine große Rolle spielen.

Die verfassungsrechtlich garantierte Rundfunkfreiheit ist freilich mit dem Verbot eines vom Staat selbst betriebenen Fernsehens noch nicht ausreichend gesichert, und zwar deswegen, weil der Staat, wenngleich ihm der direkte Einfluss auf die

Medien versperrt ist, doch noch über verschiedene indirekte Einflussmöglichkeiten verfügt. Dazu gehören vor allem die Frequenzzuteilung und die Finanzausstattung. Deswegen hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Urteilen den Grundsatz der Staatsfreiheit auf dieses Umfeld erstreckt und verlangt, dass in den Mediengesetzen inhaltsneutrale Maßstäbe für die Frequenzvergabe aufgestellt werden und das Verfahren der Gebührenfestlegung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so gestaltet wird, dass inhaltliche Einflussnahmen möglichst ausgeschlossen sind.

Die Höhe der Gebühr bedarf, weil sie von den Rundfunkteilnehmern zu entrichten ist, einer gesetzlichen Grundlage. In Zeiten beschleunigten Wandels und steigender Kosten muss die Gebühr von Zeit zu Zeit der Entwicklung angepasst werden. Der Gesetzgeber ist dabei aber nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nicht frei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat vielmehr einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf diejenigen finanziellen Mittel, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Was erforderlich ist, richtet sich nach der gesetzlichen Aufgabenbestimmung des Rundfunks und der Einschätzung der Anstalten, welche Mittel sie zur Erfüllung dieses Auftrags unter medienspezifischen Gesichtspunkten benötigen.

In einem ersten Schritt wird das erforderliche Finanzvolumen also vom Rundfunkveranstalter selbst definiert. Da aber bei Rundfunkveranstaltern wie bei jeder anderen Organisation institutionelle Eigeninteressen im Spiel sind, kann man es nicht bei dieser Festsetzung durch die Rundfunkbetreiber belassen, sondern muss eine externe Kontrolle einschalten. Diese Kontrolle kann jedoch nicht vom Staat unmittelbar ausgeübt werden, weil sonst politische Einflussnahmen nicht ausgeschlossen wären. Vielmehr erfolgt die Kontrolle durch ein unabhängiges Expertengremium, von dessen Vorschlag das Parlament nur aus sehr triftigem Grund abweichen darf.

Strukturell sind damit die Voraussetzung für Unabhängigkeit des Rundfunks, das heißt: für die Wahrnehmung seiner Aufgaben nach publizistischen und nicht nach politischen Kriterien, gegeben. Man braucht im deutschen Fernsehwesen also keinen besonderen Mut, um unabhängig und kritisch zu berichten. Die Frage, ob es tatsächlich geschieht, hat nichts mehr mit dem Recht zu tun. Das Recht kann lediglich günstige Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung schaffen. Die Aufgabenerfüllung selbst liegt außerhalb des rechtlichen Vermögens. Sie hängt von der Bereitschaft und dem Können derjenigen ab, die im Rundfunkwesen tätig sind.



2. Notwendige Marktferne der Massenmedien

Die Staatsfreiheit des Rundfunks bildet allerdings, wie sich bald zeigte, nur eine Seite der Rundfunkfreiheit. Die Sondersituation, aus der das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols abgeleitet hatte, war nicht von sehr langem Bestand. Die Frequenzknappheit hat mit der Einführung von Satelliten- und Kabelübertragung ständig abgenommen, und zumindest für relativ anspruchslose Rundfunk- und Fernsehprogramme ist auch der Finanzaufwand nicht mehr außergewöhnlich hoch. Diese Entwicklung stellte das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol in Frage. Es musste geklärt werden, ob mit dem Schwinden der Sondersituation auch die besonderen Vorkehrungen zur Sicherung der Rundfunkfreiheit überflüssig wurden und, wie bei den Printmedien, eine bloße Marktsteuerung ausreicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bis heute nicht davon überzeugt, dass das verfassungsrechtliche Ziel bei den elektronischen Medien im Wege der Marktsteuerung erreicht werden kann. Es hat deswegen seine Rechtsprechung zur Notwendigkeit gesetzlicher Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung der Rundfunkfreiheit von der Sondersituation abgelöst und auf ein anderes, aber wiederum faktisches Fundament abgestellt, nämlich auf die herausragende gesellschaftliche Bedeutung des Fernsehens als das am weitesten verbreitete und am intensivsten genutzte und zugleich durch die Kombination von Text und Bild am suggestivsten wirkende Kommunikationsmedium. Aufgrund dessen ist es berechtigt, das Fernsehen als Leitmedium der Gesellschaft zu bezeichnen.

Die Rechtsprechung geht von einem relativ anspruchsvollen Konzept der Rundfunkfreiheit aus. Sie wird nicht als Selbstzweck betrachtet, sondern ist auf ein außerhalb ihrer selbst gelegenes Ziel ausgerichtet. Dieses Ziel ist die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Von ihretwillen ist den Medien Freiheit garantiert. Im Unterschied zu anderen Grundrechten, etwa zur Meinungsfreiheit, ist die Medienfreiheit daher ihren Trägern nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der Rezipienten, des Publikums, gewährleistet. Dieses soll mit denjenigen Informationen und Meinungen versorgt werden, die zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung nötig sind.

Seit dem dritten Fernsehurteil von 1981 charakterisiert das Bundesverfassungsgericht die Medienfreiheit daher als „dienende Freiheit“. Sie dient aber nicht einem bevorzugten Inhalt oder einer als herrschend gesetzten Ideologie oder einer ganz bestimmten Richtung, sondern sie dient der Selbstentfaltung der Individuen und der Selbstregulierung des Volkes. Dieser Dienst kann aber selber wieder nur in Freiheit, nämlich in publizistischer Freiheit, geleistet werden. Sein Ziel ist in der Verfassung vorweg bestimmt. Wie es erreicht wird, haben die im Medienwesen Tätigen in publizistischer Freiheit zu entscheiden. Deswegen ist die Rundfunkfreiheit nicht etwa nur eine objektive Freiheit, sondern auch ein subjektives Recht.

Als dienende Freiheit ist die Rundfunkfreiheit nicht mehr nur auf die Abwehr staatlicher Eingriffe gerichtet. Sie ist mit jeder Instrumentalisierung des Rundfunks unvereinbar, der politischen, die vom Staat ausgeht, ebenso wie der kommerziellen, die von privaten Betreibern kommt. Gesichert ist die Autonomie des Rundfunks, das heißt seine Möglichkeit, sich an den ihm eigenen publizistischen Kriterien auszurichten. Das wurde relevant, als der Gesetzgeber in Reaktion auf die technische Entwicklung das öffentlich-rechtliche Monopol aufgab und auch privaten Rundfunk zuließ. Gegenüber den Gefährdungen, die von privaten Betreibern ausgeht, kann diese Autonomie nur vom Staat gesichert werden.

Auf Grund dieses Konzeptes der Rundfunkfreiheit befindet sich der Staat also in einer Doppelrolle. Auf der einen Seite hat er die Freiheit selbst zu respektieren und sich jeder inhaltlichen Einflussnahme auf den Rundfunk zu enthalten. Auf der anderen Seite hat er sie aktiv gegenüber Gefährdungen von dritter Seite, zu verteidigen. Es steht folglich dem Gesetzgeber nicht frei, ob er die Autonomie des Rundfunks gewährleistet. Er hat vielmehr die verfassungsrechtliche Pflicht, dies zu tun. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass der Dienst, den die Medien aus verfassungsrechtlichen Gründen für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu leisten haben, auch geleistet wird. Das bedeutet vor allem, dass die Fülle der Gegenstände, die für die Meinungsbildung wichtig sind, im Gesamtprogramm vorkommen muss, und dass es die Breite der Meinungen und Ideen widerspiegelt, aus denen sich die Meinungsbildung nährt, kurz: gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt.

Die Art und Weise, wie der Gesetzgeber dieses Ziel zu erreichen hat, schreibt ihm die Verfassung nicht vor. Er besitzt auch im Rundfunkbereich einen weiten Gestaltungsspielraum. Das System, das der Gesetzgeber nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols gewählt hat, ist der Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die gebührenfinanziert sind, und dem kommerziellen Rundfunk, der werbefinanziert ist. Dabei hat er gleichzeitig in nahezu allen Ländern der Bundesrepublik die inhaltlichen Programmanforderungen an den privaten Sektor, verglichen mit dem öffentlich-rechtlichen Sektor, abgesenkt. Zulassung und Kontrolle des privaten Sektors sind Landesmedienanstalten übertragen worden, die über gesellschaftlich zusammengesetzte Gremien nach dem Muster der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen.

Dem Bundesverfassungsgericht sind eine Anzahl dieser Landesmediengesetze, die privaten Rundfunk zugelassen, zur Kontrolle vorgelegt worden. Das Gericht ging davon aus, dass die Bedingungen, unter denen privates Fernsehen operiert, insbesondere seine Finanzierungsweise, eine vollständige Erfüllung des verfassungsrechtlich vorausgesetzten Rundfunkauftrags erschweren. Der Gesetzgeber sei aber nicht verpflichtet, private Fernsehveranstalter nur unter Bedingungen zuzulassen, die es ihnen praktisch unmöglich machen, überhaupt zu operieren. Begrenzte Abstriche von den Programmanforderungen, die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten, sind daher im privaten Sektor hinnehmbar.



Das gilt nach dieser Rechtsprechung aber nur unter der Voraussetzung, dass jedenfalls der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Programmauftrag weiterhin ungeschmälert erfüllt. Das Bundesverfassungsgericht hat dafür den Begriff der Grundversorgung geprägt. Grundversorgung meint eine Versorgung mit Rundfunkprogrammen, in denen die Fülle der Gegenstände und die Fülle der Meinungen wiederkehrt und die von allen empfangbar sind. Diese Grundversorgung muss jedenfalls im öffentlich-rechtlichen Rundfunk erbracht werden, wenn der Rabatt, der den privaten Veranstaltern zugute kommt, vor der Verfassung Bestand haben soll.

Daran wird sichtbar, dass Grundversorgung nicht, wie man bei dem Wort vielleicht annehmen könnte, eine Minimalversorgung ist. Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist nach dieser Rechtsprechung Vollversorgung. Grundversorgung bedeutet auch nicht eine Arbeitsteilung in der Weise, dass der privatrechtliche Rundfunk sich ganz auf massenattraktive Unterhaltungssendungen konzentrieren könnte, während dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur diejenigen Bereiche verblieben, die nicht hinreichend werbeträchtig sind, weil sie kein breites Publikum, sondern nur eine Minderheit interessieren.

Solange es beim dualen System bleibt, folgt daraus eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die ihn gegenüber dem privaten Rundfunk konkurrenzfähig hält. Diese Bestands- und Entwicklungsgarantie bezieht sich auf das Programm, sie bezieht sich auf die Technik, nämlich die sogenannten neuen Medien, und sie bezieht sich auf die Finanzierung, die so beschaffen sein muss, dass die Grundversorgung sichergestellt ist. Die Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist damit Voraussetzung der Zulässigkeit des privaten Rundfunks in seiner gegenwärtigen Form. Ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk liegt auf diese Weise auch im Interesse der privaten Rundfunkbetreiber.

Dieses Modell verlangt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk allerdings eine schwierige Aufgabe ab, denn die Wettbewerbsverhältnisse sind für beide Sektoren nicht die gleichen. Er muss einerseits Ansprüche im informativen und im kulturellen Sektor erfüllen. Er kann nicht ausschließlich auf massenattraktive Unterhaltung setzen. Er muss sich andererseits aber auch ein Zuschauerpotenzial erhalten und kann sich daher nicht völlig von Einschaltquoten frei machen. Denn vor einem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der keine Zuschauer mehr hätte, würden auch die verfassungsrechtlichen Sicherungen versagen.

3. Die technische Konvergenz der Medien als Anlass für eine Verringerung der Marktferne?

Mittlerweile steht wiederum ein Entwicklungsschritt bevor, der durch technische Innovationen ausgelöst ist, aber den Gegenstand der verfassungsrechtlichen Garantie der Rundfunkfreiheit verändert. Gemeint sind Digitalisierung und Datenkompression und damit die Möglichkeit der Austauschbarkeit oder Integrierbarkeit der bisher getrennten Übertragungsnetze für Individualkommunikation einerseits und Massenkommunikation andererseits. Damit stellt sich die Frage erneut und dringlicher als vorher, ob eine spezifische Medienordnung überflüssig geworden ist und der Rundfunk genauso behandelt werden kann wie die Presse, für die die allgemeine Vorschriften etwa des Ehrenschutzes oder des Kartellrechts und einige spezifische Regeln wie das Gegendarstellungsrecht ausreichen.

Technische Fortschritte sind freilich rechtlich immer nur durch ihre gesellschaftlichen Folgen relevant. Die gesellschaftlichen Folgen des jüngsten technischen Fortschritts bestehen im Wesentlichen darin, dass eine beträchtliche Vermehrung von Programmen möglich wird, dass sich das Abonnement-Fernsehen stark ausweiten kann, dass der zeitlich beliebige Abruf einzelner Sendungen gegen Bezahlung in Frage kommt und dass schließlich alle elektronisch vermittelten Angebote und Leistungen über ein einziges Gerät erlangt werden können.

Hinsichtlich der Frage, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, herrscht nicht viel Einigkeit. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann man allerdings eines sagen: Die Antwort auf die Frage der Regulierungsbedürftigkeit des Fernsehens ergibt sich nicht schon daraus, dass die Frequenzknappheit über kurz oder lang Vergangenheit sein wird. Es wurde bereits erwähnt, dass das Verfassungsgericht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Rundfunkordnung von der Frequenzknappheit frühzeitig gelöst und auf die Bedeutung des Fernsehens für individuelle Entfaltung und demokratische Ordnung gestützt hat. An diesem Bezug ändert sich durch die Behebung der Frequenzknappheit und durch die Vermehrung der Programme nichts.

Überdies lässt sich aus der bisherigen Erfahrung mit einiger Sicherheit voraussagen, dass das wirklich knappe Gut im Zeitalter von Multimedia die Zuschauer, nicht die Frequenzen sein werden. Der Wettlauf der Veranstalter um Zuschauer begünstigt nicht diejenige Art von Berichterstattung, die die Gesellschaft in den Stand setzt, ihre eigenen Angelegenheiten wohlinformiert und verantwortungsvoll zu regeln. Deswegen müssen einige Grunderfordernisse an allgemein zugängliche Information, Wahrhaftigkeit, journalistische Sorgfalt, an Gleichbehandlung und an Achtung der Menschenwürde auch weiter gesichert werden.

In einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium ist das in einem gewissen Umfang ebenfalls anerkannt. In ihrer Terminologie sagen die Wirtschaftswissenschaftler, dass der Markt nicht in ausreichendem Umfang meritorische Güter produziert. Auf Rundfunk bezogen, heißt das: nicht in ausreichendem Maß integrationsrelevante Programmangebote bereitstellt. Des-



wegen rät der Beirat von einer Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. Er soll aber begrenzt werden auf eine Kompensationsfunktion für diejenigen Bereiche, in denen der Markt bei der Herstellung solcher Programme versagt. Dafür genügt dem Beirat ein einziges öffentlich-rechtliches Programm.

Dabei wird aber übersehen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer solch geschrumpften Form auch diejenige Leistung nicht mehr zu erbringen vermöchte, die der Beirat von ihm nach wie vor erwartet, nämlich den Beitrag zur Integration der Gesellschaft, den die Gutachter als Existenzberechtigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk anerkennen. Diese Integration bezieht sich ja auf die Gesamtgesellschaft und nicht auf Minderheiten oder elitäre Gruppen. Eine Chance, die Gesamtgesellschaft zu erreichen, existiert aber nur dann, wenn die demokratie-notwendigen Programme in ein Programmumfeld eingebettet sind, das für die Allgemeinheit von Interesse ist. Zu diesem Umfeld gehören auch Unterhaltungsprogramme, Sportprogramme etc.

Ich würde Unterhaltung und Sport freilich nicht nur als Vehikel für informationelle und kulturelle Inhalte betrachten. Die Chance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht darin, dass er nicht den Zwängen der Werbefinanzierung unterliegt. Damit kann er aber auch im Unterhaltungssektor Alternativen bieten. Insbesondere hat er die Möglichkeit, die gesellschaftliche Entwicklung, die immer mehr ökonomischen Imperativen folgt, noch von einem unabhängigen Standpunkt aus zu beobachten und zu kritisieren. Was wir dringender als je brauchen, sind Inseln des Nicht-Kommerziellen in einer Gesellschaft, die sich immer weiter kommerzialisiert.

Es spricht auch wenig dafür, dass durch Digitalisierung und Kompression und die dadurch ermöglichte Programmvermehrung der politische Einfluss des Fernsehens so fragmentiert wird, dass Konzentrationskontrollen im Interesse der Demokratie nicht mehr erforderlich wären. Schon heute kann man mit Gewissheit sagen, dass 300 oder 500 Programme nicht 300 oder 500 unabhängige Veranstalter bedeuten werden. Vielmehr wird es eine Diversifizierung unter dem Dach sehr weniger Veranstalter geben. In Deutschland wird es sich wahrscheinlich nicht um mehr als drei oder vier handeln.

Konzentration führt zur Vermachtung, die die Verfassung im Fernsbereich gerade verhindern will. Vermachtung heißt im Fernsbereich nämlich Meinungsmacht und ist damit das Gegenteil eines freiheitlichen Kommunikationssystems. Meinungsmacht ist problematischer als Wirtschaftsmacht, und zwar deswegen, weil von Meinungsmacht nicht nur wie von Wirtschaftsmacht Nachteile für den Konsumenten, sondern auch Nachteile für die Demokratie ausgehen. Das gilt auch dann, wenn sich Konzentrationsprozesse im Rundfunkbereich ohne politische Absichten vollziehen. Auch dann ist ein Machtpotenzial vorhanden, das zweckentfremdet eingesetzt werden kann und deswegen Machtinteressenten anziehen wird.



Wenn einmal eine solche Situation eingetreten ist, dann fällt es angesichts der geballten Meinungsmacht schwer, mit staatlichen Mitteln noch Korrekturen anzubringen. Das hängt mit der Angewiesenheit der Politik auf mediale Vermittlung ihrer Absichten und Ziele zusammen. Private Machtkonzentration im Fernsehen kann erfolgversprechend nur im Vorfeld bekämpft werden. Aus diesem Grund wäre das Experiment, ob es denn tatsächlich so schlimm kommen wird, wie man befürchtet, ein fragwürdiges Experiment. Schlägt es fehl, sind die Rückkehrchancen zum alten System außerordentlich gering.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-69-X